



19.048

**Strafprozessordnung.
Änderung****Code de procédure pénale.
Modification***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 03.06.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.09.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 25.09.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.21 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.21 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.12.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.03.22 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.22 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 08.06.22 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.06.22 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.06.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.06.22 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Minderheit

(Nidegger, Geissbühler, Schwander, Steinemann, Tuena, Vogt)

Rückweisung der Vorlage 1 an den Bundesrat

mit dem Auftrag, bei der Reform der Strafprozessordnung zwei häufig an der Fassung von 2011 geäußerte, bislang aber ignorierte Kritikpunkte zu berücksichtigen: zum einen den übermässigen administrativen Aufwand für die Polizei, der die Verfahren enorm verlangsamt und dabei erhebliche Ressourcen verschlingt, ohne einen Mehrwert für die Strafverfolgung zu bringen, zum andern die Verfahrensrolle der Opfer, die im geltenden Recht absolut unzureichend ist.

Antrag Addor

Rückweisung der Vorlage 1 an den Bundesrat

mit dem Auftrag, den Auftrag im Minderheitsantrag Nidegger zu übernehmen und zudem Vorschläge zur Einführung eines Verfahrens zum sofortigen Erscheinen zu unterbreiten, welches neben einer Flexibilisierung der Regelung zum "Anwalt der ersten Stunde" auch die Möglichkeit vorsieht, Strafen sofort nach der Untersuchungshaft zu verhängen und vor allem diese sofort zu vollziehen.

Proposition de la minorité

(Nidegger, Geissbühler, Schwander, Steinemann, Tuena, Vogt)

Renvoyer le projet 1 au Conseil fédéral

avec mandat d'intégrer à la réforme du code de procédure pénale une réponse à deux critiques populaires majeures qui se sont exprimées à l'encontre du code de 2011 mais sont restées ignorées. Il s'agit d'une part de la surcharge administrative imposée aux forces de police, qui ralentit excessivement les procédures tout en mobilisant des ressources considérables et sans bénéfice correspondant pour la poursuite et, d'autre part, du rôle procédural des victimes, qui reste largement insuffisant dans le code actuel.

Proposition Addor

Renvoyer le projet 1 au Conseil fédéral

avec mandat de reprendre la mission énoncée dans la minorité Nidegger et en sus, de faire des propositions





tendant à instituer une procédure de comparution immédiate comportant, entre autres, un assouplissement des règles relatives à l'avocat de la première heure et la possibilité de prononcer des sanctions immédiatement au terme de la détention provisoire et surtout de les mettre à exécution de suite.

Développement par écrit

Contrairement à ce que soutient le Conseil fédéral, les instruments prévus par le CPP, en particulier l'ordonnance pénale et la procédure simplifiée, n'offrent pas aux autorités de poursuite pénale de possibilités suffisantes pour juger de façon rapide et efficace les auteurs pris en flagrant délit ou passés aux aveux (c'est le cas par exemple des hooligans). Les policiers et procureurs concernés le constatent tous les jours sur le terrain, même si parfois les organisations qui les représentent, qui regroupent principalement leurs chefs, ne le savent pas ou ne portent pas ce message jusqu'au Parlement. La réalité du terrain, surtout dans les affaires de petite et moyenne criminalité, c'est que les dispositions pratiques mises en place dans divers cantons sont intéressantes, efficaces parfois, mais qu'elles ont des limites. Tôt ou tard, elles se heurtent au cadre aujourd'hui insuffisant du droit fédéral. Ce qui manque, c'est bien une procédure de comparution immédiate comportant, entre autres, un assouplissement des règles relatives à l'avocat de la première heure et la possibilité de prononcer des sanctions immédiatement au terme de la détention provisoire et surtout de les mettre à exécution de suite. Cette idée n'est pas nouvelle, ni même originale. Elle va exactement dans le sens du postulat 15.3447 du groupe libéral-radical, "Accélérer les procédures pénales. Mesures réalisées", qui demandait un rapport qui d'ailleurs n'a toujours pas été publié depuis 2017. La comparution immédiate serait-elle contraire aux principes de l'Etat de droit? Sans doute pas. On en veut pour preuve qu'elle existe avec des règles dont nous pourrions nous inspirer en droit français et italien, entre autres. En réponse à la motion 19.3433, le Conseil fédéral considérait que "la célérité n'est pas la priorité de l'Etat de droit". La célérité, ce n'est peut-être pas la priorité du Conseil fédéral; en revanche, bien souvent, c'est celle des victimes et des lésés, sans compter qu'une certaine immédiateté entre infraction, instruction, jugement et exécution d'une peine est sans doute gage d'une justice efficace, donc d'une bonne justice. Si le projet est renvoyé au Conseil fédéral, nous ne devons donc pas manquer cette opportunité de réfléchir à doter la Suisse, en complément aux procédures existantes, d'un outil moderne et efficace de lutte contre la petite criminalité.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Änderung der Strafprozessordnung ist ein sehr umfangreiches Geschäft, dessen Beratung heute einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Die Detailberatung wird in fünf Blöcke aufgeteilt. Sie haben eine Übersicht über den Ablauf der Debatte erhalten.

Flach Beat (GL, AG), für die Kommission: Herzlich willkommen am heutigen Donnerstag zu dieser kleinen Monsterdebatte zur Strafprozessordnung.

Wenn Sie die Fahne und das Ablaufprogramm anschauen, könnten Sie den Eindruck gewinnen, es gehe um eine Gesamtrevision der Strafprozessordnung. Dem ist aber nicht so.

Die heute geltende schweizerische Strafprozessordnung ist erst seit dem 1. Januar 2011 in Kraft. Sie ersetzte damals die 26 kantonalen Strafprozessordnungen und das Bundesgesetz über die Bundesstrafrechtspflege. Bereits kurz nach Inkrafttreten der gemeinsamen Strafprozessordnung wurden im Zuge ihrer Anwendung in den Kantonen kritische Stimmen aus der Praxis laut, die auf problematische Aspekte hinwiesen. Das Parlament hat sich dann aber mit der Annahme der Motion 14.3383 der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates dafür entschieden, allfällige Revisionen der Strafprozessordnung nicht einzeln, sondern im Rahmen einer Gesamtschau anzugehen. Angesichts der Komplexität

AB 2021 N 574 / BO 2021 N 574

dieser Aufgabe schien es sinnvoll, den Bundesrat mit dieser Prüfung zu beauftragen.

Mit den nun vorgeschlagenen Änderungen soll die in Kraft stehende Strafprozessordnung eben nur punktuell angepasst werden. Damit soll die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu gewissen Streitfragen, welche sich aus einer unterschiedlichen Handhabung in den Kantonen ergeben hat, koordiniert und harmonisiert werden. Damit wird auch entsprechend Transparenz darüber geschaffen, wie die Bestimmungen gemeint sind.

Über 90 Prozent der Strafverfahren, in denen es zu Verurteilungen kommt – das sind rund 120 000 Verfahren pro Jahr –, sind Strafbefehlsverfahren. Der grösste Teil davon betrifft das Massengeschäft wie Strassenverkehrsfälle, Drogendelikte, Verstösse gegen das Ausländergesetz, gefolgt von Diebstählen usw. Dabei ist auch zu beachten, dass es bei vielen dieser Verurteilungen um Mehrfachverurteilungen geht, d. h., es sind nicht unbedingt 120 000 Einzeltäter, sondern vermutlich wesentlich weniger.

In der Schweiz sind die Kriminalitätsrate und die Rückfallquote vergleichsweise tief. Staatsanwälte und deren Mitarbeiter stehen den meisten Delinquenten gar nicht Auge in Auge gegenüber, sondern entscheiden



aufgrund von Akten und Anzeigen, die durch die Polizeiermittlung entstehen. Sie sprechen Strafen als Urteilsvorschläge aus, gegen welche die Verurteilten innerhalb von zehn Tagen Einsprache erheben können, wenn sie ein ordentliches Verfahren erwirken wollen.

Gemäss Artikel 29 Absatz 1 der Bundesverfassung hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Das sich daraus ergebende Rechtsprinzip des fairen Verfahrens ist eine Maxime der ganzen Rechtsordnung und gilt somit im ganzen Verfahrensablauf für alle Verfahrensbeteiligten, auch im Strafprozess.

Diese Rechtsgrundsätze hat auch Ihre Kommission beachtet. Ihre Kommission hat sich von Februar bis November 2020 an insgesamt sieben Sitzungen intensiv mit der Revision beschäftigt und hat dazu auch die Kantone, Experten, Fachleute, Anwälte und Staatsanwälte angehört. Am Schluss der Beratungen hat die Kommission die vorliegenden Änderungen der Strafprozessordnung mit 17 zu 0 Stimmen bei 8 Enthaltungen gutgeheissen. Eine Minderheit beantragt, das Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen, worauf ich noch zu sprechen komme.

Die wesentlichen Punkte der vorliegenden Revision betreffen folgende Fragen:

1. Die Teilnahmerechte: Eine Kritik, die früh an der gesamtschweizerischen StPO auftauchte, betraf die Frage der Teilnahmerechte von beschuldigten Personen an allen Beweiserhebungen wie auch an Einvernahmen von Zeugen sowie von im gleichen Verfahren mitbeschuldigten Personen. Die Kommission hat diese Frage ausgiebig diskutiert, hat Fachleute angehört und hat letztlich die vom Bundesrat vorgeschlagenen Einschränkungen der Teilnahmerechte abgelehnt und damit der geltenden Unmittelbarkeit der Teilnahmerechte den Vorzug gegeben. Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass es, insbesondere mit Blick auf die starke Stellung der Staatsanwaltschaft, nicht angezeigt ist, diese wichtigen Verfahrensrechte einzuschränken. Wir werden in der Detailberatung darauf zurückkommen.

2. Die Beschwerdemöglichkeit für die Staatsanwaltschaft: Auch das ist ein Punkt, den die Kommission beraten hat. Der Entwurf sah vor, dass künftig auch die Staatsanwaltschaft Entscheide des Zwangsmassnahmengerichtes mit Beschwerde anfechten können soll. Dies wäre eine der besagten Konkretisierungen und eine Überführung von entscheidenden Entscheiden des Bundesgerichtes in die Strafprozessordnung gewesen. Dies hat die Kommissionsmehrheit jedoch abgelehnt; dazu gibt es eine entsprechende Minderheit. Die Kommissionsmehrheit war der Meinung, dass hier der Anspruch auf Waffengleichheit einzuhalten ist.

3. Die DNA-Profile: Hier ist es so, dass das Bundesgericht heute die Erstellung eines DNA-Profiles nicht nur für die Aufklärung einer Anlasstat für zulässig hält, sondern auch, wenn "erhebliche und konkrete Anhaltspunkte" dafür bestehen, dass die beschuldigte Person in andere, bereits begangene oder künftige Delikte von gewisser Schwere verwickelt sein könnte. Bezüglich begangener Delikte sieht der Bundesrat in seinem Entwurf vor, dass DNA-Profile bereits erstellt werden dürfen, wenn "konkrete Anhaltspunkte" darauf hinweisen, dass die beschuldigte Person weitere Verbrechen oder Vergehen begangen haben könnte.

Eine knappe Kommissionsmehrheit möchte noch einen Schritt weiter gehen und hat sich dafür ausgesprochen, dass eine "gewisse Wahrscheinlichkeit" dafür genügen soll. Eine Minderheit ist dagegen der Ansicht, dass ein DNA-Profil nur zur Aufklärung der Anlasstat erstellt werden können soll. Eine weitere Minderheit spricht sich dafür aus, DNA-Profile nur dann zu erstellen, wenn konkrete Anhaltspunkte für weitere Verbrechen vorhanden sind, nicht aber bei konkreten Anhaltspunkten für weitere Vergehen. Wir werden hierzu eine Diskussion haben und wahrscheinlich gewisse Überschneidungen mit der Vorlage zum DNA-Gesetz sehen, die im Moment in der SiK-N beraten wird.

Bezüglich der Aufklärung zukünftiger Taten beantragt der Bundesrat in seinem Entwurf, dass das Gericht bei einer verurteilten Person anordnen kann, ein DNA-Profil zu erstellen, wenn entsprechend "konkrete Anhaltspunkte" vorliegen, dass die Person in Zukunft weitere Verbrechen oder Vergehen verüben könnte. Die Kommission lehnt dies ab, und wir werden in diesem Bereich einige Minderheitsanträge zu beraten haben.

4. Die Siegelung: Der Bundesrat hat in seinem Entwurf Anpassungen bei der Siegelung vorgesehen. Die Kommission hat eine Expertengruppe damit beauftragt, die Siegelung und eine raschere Entsiegelung zu prüfen und entsprechende Formulierungsvorschläge zu machen. Die Kommission hat diese dann letztlich in den hier vorliegenden Entwurf aufgenommen, und es gibt auch keine Minderheitsanträge dazu. Ich werde mir erlauben, diesbezüglich in Block 4 für die Materialien noch einige Einzelheiten aufzunehmen.

5. Das Konzept der "justice restaurative": Die Kommission hat das Konzept der "justice restaurative" aufgenommen. Der Bundesrat sah das nicht vor. Die Kommission hat sich ausgiebig über das Konzept ausgetauscht. Dieses neue Mittel sieht vor, dass sich die beiden Parteien im Strafverfahren auf ein Mediationsverfahren einigen können, wenn selbstverständlich die Opfer, aber auch die Täter, die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Das Ergebnis eines solchen Mediationsverfahrens könnte durch die Strafverfolgungsbehörden berücksichtigt werden. Die Kommission beantragt demnach, dieses Konzept der "justice restaurative" in die



Strafprozessordnung aufzunehmen. Das ist ein neues Element, das Opfern wie auch Tätern helfen kann.

6. Die verdeckte Ermittlung: Die Kommission hat einstimmig beschlossen, die verdeckte Ermittlung im Bereich der Kinderpornografie um die Möglichkeit zu erweitern, dass die Staatsanwaltschaft oder die ermittelnden Behörden digitale Bilder quasi als Eintrittspass verwenden können, um in solche pädophilen Kreise hineinzukommen und ermitteln zu können. Das würde heute unter Strafe stehen.

Eine Minderheit Nidegger verlangt Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat. Die Kommission hat den entsprechenden Rückweisungsantrag behandelt und mit 15 zu 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt, hauptsächlich deswegen, weil die Punkte, die Herr Nidegger forderte, in der Kommissionsberatung eigentlich aufgenommen worden sind. Insbesondere haben wir ausgiebig über Bürokratie bei der Polizei, bei den Ermittlungsbehörden, aber auch bei der Staatsanwaltschaft gesprochen. Wir haben auch ausgiebig über die Möglichkeit der Stärkung der Opferrechte gesprochen, nicht zuletzt auch bei der genannten Einführung der "justice restaurative".

Ich bitte Sie namens der Kommissionsmehrheit, auf die Vorlage einzutreten und den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Hurni Baptiste (S, NE), pour la commission: La procédure pénale semble de prime abord technique, absconse et assez peu politique. Cette conception répandue est néanmoins erronée. La procédure pénale n'est pas qu'une affaire de procureurs, de juges et d'avocats, mais bel et bien le problème de

AB 2021 N 575 / BO 2021 N 575

chaque citoyen. Rien qu'en 2019, il y a eu 105 440 condamnations pénales d'adultes en Suisse et 432 000 infractions commises.

Au cours de sa vie, la probabilité, pour un habitant de ce pays, de participer – comme prévenu, comme victime, comme témoin, comme personne appelée à donner des renseignements – à une procédure pénale est très élevée. C'est dire si ce thème ne devrait pas constituer une discussion entre spécialistes et techniciens, mais bien devenir un grand débat populaire.

Ce dont nous parlons aujourd'hui, c'est des mécanismes qui permettent d'établir les faits. C'est la manière dont on protège préventivement la société de quelqu'un de potentiellement dangereux. C'est la place de chaque participant à la procédure, à la réglementation de son droit. C'est le sens que l'on donne à la présomption d'innocence. Ce sont les droits et les obligations de la justice en mouvement. C'est de savoir si tout ce que vous direz sera retenu contre vous, ou de savoir si ne rien dire, doit être ou non retenu contre un citoyen. C'est, in fine, discuter de la manière dont la justice se comportera avec n'importe lequel de nos concitoyens, avec n'importe lequel d'entre nous.

Oui, considérer qu'il s'agit d'un débat entre avocats et procureurs et que les premiers sont mieux représentés que les seconds dans la Commission des affaires juridiques, comme la Conférence des procureurs de Suisse l'a annoncé ces derniers jours, serait passer à côté de l'essentiel de ce débat.

Un bon code de procédure pénale est un code qui prévoit un équilibre entre la nécessaire recherche de la découverte de la vérité, l'établissement des faits et la protection des droits fondamentaux et constitutionnels des citoyens. C'est-à-dire qu'il s'agit de mettre en place les fameux "checks and balances" chers à nos amis anglo-saxons. C'est trouver la bonne recette entre permettre aux autorités de poursuite pénale, procureurs et policiers, d'avoir les moyens d'établir les faits – ce qui implique forcément de limiter les libertés et droits fondamentaux – et la capacité des participants à la procédure d'y participer activement, donc de faire valoir leur point de vue et d'être acteurs de leur cause et non pas spectateurs. C'est l'équilibre entre la protection de la société contre les comportements qui la mettent en danger et le respect des droits fondamentaux et de la proportionnalité, qui sont les fondements mêmes de cette société.

Cet équilibre n'est pas affaire de spécialistes, mais bel et bien une décision politique. Préfère-t-on par précaution enfermer tout suspect au risque de priver de liberté des innocents, ou prendre le risque de parfois relâcher un coupable? Voilà de quoi il sera question dans ce débat.

Ces visions politiques s'expriment clairement au travers des minorités. Certains dans cette salle entendent renforcer les pouvoirs des autorités de poursuite au détriment des droits des citoyens, alors que, pour d'autres, les droits des citoyens ne doivent être atteints qu'en ultima ratio.

Le projet du Conseil fédéral ne se voulait pas révolutionnaire, il n'avait pas la vocation de l'être, et malgré l'importance du débat, comme l'a dit le rapporteur de langue allemande, M. Flach, cela ne devait être qu'une révision minimale. En effet, dès la mise en oeuvre du code de procédure pénale en 2011, des critiques ont été émises par les personnes pratiquant quotidiennement le code.

Le Conseil fédéral, dans cette révision, envisage donc de réglementer certains points, essentiellement le droit



de participation du prévenu, le droit de recours du ministère public dans la procédure de détention provisoire, le fait d'entendre le prévenu avant de rendre une ordonnance pénale ou encore la question du maintien de la détention en vue d'une décision ultérieure. Ce dernier point, qui faisait partie du projet initial, a d'ores et déjà été traité dans un projet séparé par notre autorité il y a quelques mois, de sorte qu'il n'y a plus besoin d'en parler.

Or le besoin d'opérer, après dix ans, un certain nombre de modifications pour corriger les quelques problèmes pratiques que pose le code de procédure pénale n'a pas été en soi remis en question par la commission, puisque l'entrée en matière n'a pas été combattue et qu'aucune minorité ne va dans ce sens. Cependant, les différentes visions de la justice ont engendré des débats longs et nourris puisque la Commission des affaires juridiques a parlé dans pas moins de six séances des modifications qui vous sont soumises avec, en plus, une séance consacrée à l'audition de spécialistes.

De manière générale, la majorité de la commission a tenu à rétablir un équilibre dans le projet soumis, celui-ci penchant dangereusement vers une atteinte aux droits des citoyens et l'extension du pouvoir du ministère public. C'est notamment le cas avec la restriction du droit de participation à l'article 147a du code de procédure pénale, avec l'introduction d'une voie de recours dans la loi contre les décisions de libération, ou encore avec les différentes propositions sur le prélèvement des profils ADN pour lesquelles la commission a cette fois-ci plutôt penché du côté des autorités de poursuite pénale. Nous en reparlerons dans les différents blocs.

Enfin, la commission a aussi désiré, dans sa majorité, intégrer des évolutions bienvenues en matière pénale, que le Conseil fédéral ne proposait pas. C'est notamment le cas de la justice restaurative qui doit servir de manière facultative à la victime pour se reconstruire et au prévenu pour tenter de restaurer de la meilleure manière le mal qu'il a pu commettre. Cette procédure ne remplacera évidemment pas la justice qui condamne, la justice dite rétributive, mais elle est un complément demandé depuis longtemps par les victimes et qui permet de remettre ces dernières au centre de la problématique.

Dans le débat d'entrée en matière, une minorité des membres de la commission, qui forment désormais la minorité Nidegger, ont estimé que le code de procédure pénale de 2011 avait introduit une surcharge administrative des services de police et qu'il échouait à donner un rôle suffisant aux victimes, de sorte que cette révision rate sa cible et qu'il faut la renvoyer au Conseil fédéral.

La majorité, quant à elle, a estimé que le code avait certes engendré de nouvelles tâches, mais que, dans la plupart des cantons, les ressources avaient été augmentées et que la révision de 2011 avait fait ses preuves. Par ailleurs, si dans certains cantons les moyens n'ont pas été augmentés, il ne nous appartient pas de juger ici de l'organisation des cantons, mais il est certain que les nouvelles tâches devraient correspondre à de nouvelles ressources. C'est aussi vrai pour la police que pour le ministère public.

Cela dit, depuis dix ans, des équilibres se sont mis en place. Par ailleurs, le renforcement de certaines tâches administratives s'est aussi fait dans l'intérêt de la justice et des citoyens, les procédures étant plus transparentes, et les prévenus – qui sont innocents jusqu'à preuve du contraire – peuvent faire valoir leurs droits.

C'est la raison pour laquelle la proposition défendue par la minorité Nidegger a été rejetée par 15 voix contre 6 et 2 abstentions. Nous vous invitons à en faire de même.

Je terminerai en précisant qu'une proposition individuelle Addor prévoit le renvoi à peu près pour les mêmes raisons que la minorité Nidegger. Même si la commission n'a pas eu l'occasion d'en débattre, on peut imaginer – sans trop s'engager – que notre commission aurait réservé le même sort à la proposition Addor qu'à celle de la minorité Nidegger.

Enfin, on précisera que, au vote sur l'ensemble, le projet a été accepté par 17 voix sans opposition et 8 abstentions.

Nidegger Yves (V, GE): Je fais partie des vestiges du Parlement qui étaient déjà là lorsque, dans les années qui ont précédé 2011, nous avons élaboré le code de procédure pénale unifié dont il est question aujourd'hui dans une révision qui intervient dix ans après son entrée en vigueur, en 2011 donc. A l'époque, il s'agissait de faire le deuil de 26 codes de procédure pénale cantonaux différents, d'arriver à une procédure unifiée – avec cette grande ambition de réaliser:

- un équilibre qui aurait existé grâce à des règles nouvelles et synthétisées de toutes les expériences procédurales des cantons;
- un grand équilibre entre les droits d'une accusation qui aurait eu des moyens d'investigation efficaces et une défense qui aurait eu des moyens de défense tout aussi efficaces de sorte que l'équilibre soit garanti entre les parties.



Dix ans plus tard, les critiques se sont accumulées au cours du temps. Les procureurs des cantons en sont encore à chercher les superpouvoirs dont ils ont supposément été dotés depuis 2011 et à ne pas les trouver. Fait assez rare, vous avez tous reçu une lettre de la part de la Conférence des procureurs de Suisse vous disant qu'ils étaient assez peu enthousiastes lorsqu'ils ont vu le projet de révision proposé par le Conseil fédéral en 2019 et qu'ils sont carrément déprimés lorsqu'ils voient ce que la commission en a fait dans la version de la majorité.

Les critiques principales au sujet de la révision sont que le Conseil fédéral, dans son projet, n'a pas entendu suffisamment certaines sources. Il a tenu compte de la doctrine; il a entendu les juges; mais il n'a pas suffisamment tenu compte des critiques d'origine plus populaire: d'une part l'accusation, la police, qui se dit surchargée par les nouvelles règles qui ont été intégrées en 2011 sur le plan administratif sans véritable bénéfice pour l'avancement de la procédure; d'autre part les victimes, qu'on avait promis de sortir du placard et qui considèrent y être restées jusqu'à aujourd'hui, dans un rôle d'instruments de la procédure plutôt que d'acteurs.

La conséquence de cette non-écoute est la suivante. Une partie des critiques qui ont été formulées sur ce nouveau code de procédure pénale au fur et à mesure de son application au cours des dix ans qui ont passé ont révélé certaines failles. Comme elles n'avaient pas été entendues à l'origine même du projet, elles n'ont pas pu être intégrées par la commission dans le cadre de ses travaux. C'est la raison pour laquelle j'avais proposé, avant le début des travaux en commission, que l'on renvoie le projet au Conseil fédéral avec mission de prendre en compte l'ensemble des critiques et toutes les sources de ces critiques, et non pas uniquement certaines.

On a renforcé les droits de la défense, dit-on, en prévoyant par exemple l'avocat de la première heure dans le poste de police. Mais la pratique, honnêtement, ce sont des heures et des heures passées dans des locaux pas très adéquats à taper laborieusement des réponses à des questions, et puis la défense n'y trouve pas franchement toujours son intérêt. Les conditions ne sont pas excellentes, et, comme le droit d'être assisté d'un avocat dès le début et quelle que soit l'heure du jour et de la nuit est donné, les prévenus qui considèrent que c'est un peu cher, qui ne prennent pas la chose suffisamment au sérieux dès le début et qui renoncent à ce droit, se voient traités ensuite devant le procureur comme s'ils avaient utilisé ce droit, c'est-à-dire qu'on les confronte à leurs déclarations ou à ce que l'on a mis dans leur bouche avec beaucoup moins de moyens de s'y opposer au deuxième stade de la procédure, celle qui se passe devant le ministère public, lequel doit très généralement refaire à peu près tout ce qui s'est fait dans le poste de police.

Les gendarmes considèrent en général qu'on leur demande des efforts en temps disproportionnés par rapport aux résultats. Et la défense – cas que je connais de par mon métier – considère que l'avantage des avocats de la première heure et de la présence de l'avocat dès le début ne présente pas forcément un bon rapport qualité-prix avec le but poursuivi.

J'allais oublier le courrier que vous ont également envoyé les polices cantonales. Il est assez rare que les polices cantonales viennent s'exprimer de manière précise, en disant à chacun d'entre vous: "Attention les gars, vous êtes en train de ne pas faire votre boulot, selon nous." Et les procureurs vous disent que ce n'est pas du bon travail, que les rails étaient mal posés, que l'arrivée en gare après le passage en commission n'est en plus pas bonne – et elle ne pouvait pas l'être puisque les rails étaient mal posés.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à faire preuve d'une certaine humilité par rapport à notre toute-puissance et à bien vouloir retourner le projet au Conseil fédéral pour que l'on intègre en amont toutes les critiques qui se feront sinon en aval, dans la pratique future d'une loi qui n'est pas bien partie pour améliorer les choses par rapport à la situation d'aujourd'hui, ceci alors que le but de cette réforme est précisément d'en corriger les vices et de ne pas les aggraver.

Je vous remercie également de faire bon accueil à la proposition Addor qui va dans le même sens.

Geissbühler Andrea Martina (V, BE): Bei der Einführung der heutigen Strafprozessordnung war ich noch im aktiven Polizeidienst tätig und habe die Auswirkungen auf die Polizeiarbeit und Strafverfolgung selbst miterlebt. Viele Änderungen sind unverständlich und haben für Erschwernisse in der Kriminalitätsbekämpfung gesorgt, und zwar zugunsten des Täterschutzes.

Die Strafprozessordnung ist das Arbeitsinstrument der Polizei und der Strafverfolgungsbehörden. Wir Gesetzgebenden und die Bevölkerung haben der Polizei den Auftrag erteilt, für die Sicherheit in unserem Land zu sorgen und Straftaten zu verhindern. Werden Delikte begangen, müssen diese möglichst rasch aufgeklärt und die Täter dingfest gemacht werden.

Mit der heutigen Strafprozessordnung kann die Polizei ihre Aufträge nicht mehr zufriedenstellend erfüllen, denn die administrative Arbeit wurde, ohne dass mehr Polizistinnen und Polizisten eingestellt worden wären, um 10 bis 30 Prozent erhöht. Dies ging auf Kosten der präventiven Präsenz und der Sicherheit in unserem



Land. Gleichzeitig wurde der Täterschutz zulasten der Opfer und Steuerzahlenden ausgebaut. Es wäre wichtig, die DNA-Profile verurteilter Verbrecher zwingend zu erheben und dann auch möglichst lange nicht mehr zu löschen. Nur so können begangene und Wiederholungstaten aufgeklärt werden.

Auch das Recht, an Anhörungen und Befragungen teilzunehmen, muss für Täter eingeschränkt werden. Die Polizei muss zwingend die Mittel bekommen, um Taten aufklären zu können, denn heute hinkt die Polizei oft einen Schritt hinter den Tätern her. Vor allem die grenzüberschreitende, gut organisierte Kriminalität ist mit den heutigen Möglichkeiten kaum noch zu bekämpfen. Hier braucht es dringend Anpassungen und neue Mittel, damit die Verbrecher überführt werden können.

Wir wollen schlanke und effiziente Abläufe in der Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung und mehr Opferschutz. Dazu braucht die Polizei auch dringend benötigte Mittel, damit sie ihren Auftrag erfüllen kann. Die StPO-Revision muss ebenfalls zum Ziel haben, den finanziellen Mehraufwand und die belastenden administrativen Arbeiten zu reduzieren. Vorschriften, welche die Kriminalitätsbekämpfung verhindern oder erschweren, müssen praxisnah korrigiert werden.

Leider wurde diesen Anpassungen und Änderungen in der Kommissionsberatung zu wenig Rechnung getragen. Die StPO-Revision, wie sie nun vorliegt, ist keine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation. Daher werden wir für die Rückweisung stimmen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Ich danke dem Kommissionssprecher für diesen sehr guten Überblick über die nicht sehr einfache Angelegenheit.

Ich durfte für die SVP schon bei der Erarbeitung der Schweizerischen Strafprozessordnung dabei sein. Für uns als SVP stand da der Opferschutz und nicht der Täterschutz im Vordergrund. Deshalb waren wir eigentlich schon bei der Erarbeitung der Strafprozessordnung nicht zufrieden, weil wir der Meinung waren, die Täter hätten zu viele Rechte und die Opfer kämen zu kurz. Das war auch der Anlass, dass sich betreffend die sogenannten Teilnahmerechte – ich habe hier diesen einzelnen Punkt herausgepickt – die Praxis sehr schnell, fast unmittelbar nach Inkrafttreten der Strafprozessordnung, gemeldet hat.

Worum geht es bei einer Strafprozessordnung? Sehr salopp gesagt, geht es darum, Straftäter möglichst schnell dingfest zu machen und Unschuldige möglichst schnell aus dem Untersuchungsverfahren zu entlassen. Oder anders gesagt: Es geht um die materielle Wahrheitsfindung unter Beachtung der rechtsstaatlichen Prinzipien. Ich denke, dass wir das Gleichgewicht, die Balance zwischen materieller Wahrheitsfindung und rechtsstaatlichen Prinzipien, wobei wir den Opferschutz beachten und die Täter möglichst schnell dingfest machen sollen, mit dieser Revision noch nicht erreicht haben. Mit den Mehrheitsbeschlüssen der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates haben wir dieses Ziel noch nicht erreicht.

Deshalb haben wir zu verschiedenen Bereichen, bei denen es eben um diese Fragen geht – die Täter möglichst schnell

AB 2021 N 577 / BO 2021 N 577

dingfest zu machen usw. –, Minderheitsanträge eingereicht und versucht, entsprechende materielle Verbesserungen zu erreichen. Dies ist auch im Sinn der Praxis, dass die Strafverfolgungsbehörden hier eben auch schneller entsprechend vorgehen können.

Der Bundesrat hatte sich zum Ziel gesetzt, die StPO mit dieser Revision praxistauglicher zu machen. Das ist auch eines der obersten Ziele dieser Vorlage bzw. dieser Revision. Ich glaube, wenn wir das praxistauglich machen wollen, dann dürfen wir es bei den Teilnahmerechten nicht einfach beim Status quo belassen. Ich habe hier nur einen Punkt herausgepickt. Wir kommen ja dann in der Detailberatung auf all diese Punkte zurück. Wie ich glaube, ist es z. B. nicht praxistauglich und nicht im Sinne der "justice restaurative" – so wie sie angedacht ist –, die restaurative Gerechtigkeit hier für alle Verfahrensschritte einzuführen.

Hier gibt es aus Sicht der SVP-Fraktion und im Gegensatz zur Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates also massenweise Punkte, die korrigiert werden müssen. Deshalb haben wir sehr viele Minderheitsanträge eingereicht. Wir haben auch noch Einzelanträge eingereicht, um diese Punkte hier zu verbessern.

Ich fasse nochmals zusammen: Wir möchten einen Opferschutz und mehr Rechte für die Opfer. Wir möchten, dass die Untersuchungsbehörden und die Strafverfolgungsbehörden eben auch Mittel haben, um Straftäter schnellstmöglich dingfest zu machen, dies selbstverständlich unter Wahrung der rechtsstaatlichen Prinzipien. Das ist aus Sicht der SVP selbstverständlich. Aber es darf nicht sein, dass Straftäter alles verzögern oder sich sogar noch absprechen können. Das ist nicht im Sinne einer Strafprozessordnung.

Deshalb bitten wir Sie hier mit unserem Rückweisungsantrag, all diese Punkte nochmals zu überlegen und eine bessere Balance zwischen Strafverfolgung, Verteidigung und Opferschutz zu finden, als sie hier vorliegt,



sowie dafür zu sorgen, dass Straftäter schnellstmöglich dingfest gemacht werden. Wenn Sie diesem Rückweisungsantrag nicht zustimmen, bitten wir Sie, unseren Minderheiten zu folgen, um diese Ziele besser zu erreichen. Vielen Dank für die Unterstützung.

Marti Min Li (S, ZH): Auch ich möchte zu Beginn dieser Debatte kurz in die Geschichte zurückblicken. Die StPO ist nicht so alt, sie ist erst 2011 in Kraft getreten, wie auch die Kommissionssprecher ausgeführt haben. Vorher hatte jeder Kanton eine andere Regelung. Die neue StPO hat das Staatsanwaltschaftsmodell des Kantons Zürich zum Vorbild genommen, wo die Staatsanwaltschaft eine entscheidende Rolle spielt. Sie nimmt dabei Funktionen ein, die früher, vornehmlich in Westschweizer Kantonen, durch Untersuchungsrichterinnen und -richter übernommen wurden. Sie haben dadurch eine sehr starke Stellung eingenommen, eine Mehrfachrolle als Ermittlungsbehörde, Untersuchungsgericht und später als Klägerin im Prozess. Um einen Ausgleich zu schaffen, wurden in der StPO daher auch die Rechte der Beschuldigten gestärkt. So wurde der Anwalt der ersten Stunde eingeführt. Es wurde eingeführt, dass die Beschuldigten über ihre Rechte aufgeklärt werden, und es wurden die Teilnahmerechte im Vorverfahren eingeführt.

Wir sprechen jetzt zehn Jahre später über eine Teilrevision der Vorlage. Sie hat zum Ziel, die StPO in einigen Punkten der Praxis anzupassen. Es geht aber nicht nur um eine technische Geschichte. Die StPO regelt die Verfolgung und Beurteilung von Straftaten durch Strafbehörden. Sie soll ein faires Verfahren garantieren und ist damit zentral für die Grundrechte von uns allen.

Die Staatsanwaltschaft hat in den letzten Wochen in mehreren Zeitungen eine durchaus beeindruckende PR-Offensive lanciert. Ihr Anliegen ist es vor allem, die Teilnahmerechte der Beschuldigten einzuschränken und ein Beschwerderecht der Staatsanwaltschaft im Haftverfahren einzuführen. Mit diesem Anliegen ist die Staatsanwaltschaft auch beim Bundesrat durchgedrungen. Die Mehrheit der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates lehnt dies aber ab.

Worum geht es? Die Vorlage sieht vor, dass die Staatsanwaltschaft die Teilnahmerechte der Beschuldigten bei Befragungen von Zeugen, Auskunftspersonen oder Mitangeklagten im Vorverfahren einschränken kann, sofern sich die beschuldigte Person zum Gegenstand der Einvernahme nicht einlässlich geäußert hat. Ebenfalls keinen Zugang hätte die Verteidigung. Beschuldigte haben aber explizit das Recht, die Aussage zu verweigern. Es kann nicht sein, dass ihnen, wenn sie ein Recht ausüben, das ihnen zusteht, Nachteile erwachsen.

Wir dürfen nicht vergessen: Im Zentrum des liberalen Rechtsstaats steht die Unschuldsvermutung. Schon vor vierhundert Jahren schrieb der Basler Stadtkonsulent, "dass besser seye, zehen Schuldige, die man nicht genugsam überzeugen kann, laufen zu lassen, als einen Unschuldigen zu verdamen". Die Unschuldsvermutung ist denn auch explizit in der Verfassung festgehalten: Jede Person gilt bis zur rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig. Das heisst, wir reden jetzt hier nicht von Tätern, sondern wir reden von Beschuldigten, die unschuldig sind, bis sie rechtskräftig verurteilt werden.

Diese Grundsätze bilden das Fundament eines fairen Verfahrens. Das bedingt aber auch, dass Beschuldigte ihre Rechte wahrnehmen können und die Verteidigung mit den entsprechenden Mitteln ausgestattet ist. Die Staatsanwaltschaft beklagt, dass damit die Wahrheitsfindung erschwert wird. Dabei verkennt sie, dass die Wahrheitsfindung nur im Wechselspiel mit der Verteidigung erreicht werden kann. Die Verteidigung ist dabei kein Hindernis, sondern eine Garantin für ein faires Verfahren. Unsere Aufgabe als Gesetzgeber ist es nicht, Partei für die eine oder die andere Seite zu ergreifen, sondern für alle Beteiligten ein faires Verfahren zu ermöglichen. Das bedingt einen Ausgleich zwischen Staatsanwaltschaft und Verteidigung.

So ist das Beschwerderecht für die Staatsanwaltschaft im Haftverfahren auch unter diesem Gesichtspunkt zu sehen. Aufgrund der vielen Aufgaben und Kompetenzen der Staatsanwaltschaft können wir es teilweise nachvollziehen, dass hier die Ressourcen fehlen. Es kann aber nicht sein, dass die Antwort auf Ressourcenprobleme die Einschränkung der Grundrechte ist. Wenn der Bedarf besteht, müssen die Kantone die Ressourcen anpassen. Für uns ist das im Grunde genommen der Hauptpunkt dieser Revision.

Wir finden aber auch andere Punkte wichtig. Wir befürworten die Einführung der "justice restaurative", weil sie den Schwerpunkt nicht auf Vergeltung, sondern auf Wiedergutmachung legt und dem Opfer dabei einen zentralen Stellenwert einräumt.

Mit den Anträgen zur DNA-Profilerstellung sind wir recht zufrieden, werden darauf aber in der Detailberatung noch eingehen.

Wir werden auf die Vorlage eintreten und bitten Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen und insbesondere bei der Frage der Teilnahmerechte und der Beschwerdemöglichkeit der Mehrheit zu folgen.

Dandrès Christian (S, GE): L'adoption du code de procédure pénale de 2011 a été une véritable petite révolution dans le monde judiciaire, en particulier pour les cantons où on a supprimé le juge d'instruction, qui



avait pour mission d'instruire à charge et à décharge, pour donner cette tâche au procureur. C'est une solution qui, aujourd'hui, pose un certain nombre de problèmes, puisque les procureurs se trouvent dans une situation quasi schizophrénique, leur ADN n'étant pas de défendre l'habeas corpus, de protéger les droits des prévenus, mais de poursuivre les infractions et les criminels. Pour compenser ceci, la solution qui avait été retenue en 2011 était d'étendre certains droits des prévenus, notamment celui de participer aux auditions et de se faire assister dès le début de la procédure.

Certes, il s'agit de droits importants, puisque les juges considéraient souvent que les premières auditions hors présence des avocats étaient plus dignes de crédit et qu'elles avaient plus de portée qu'une fois que les personnes étaient conseillées, mais on doit apporter des nuances à ce constat. On doit relever, comme M. Nidegger l'a dit, qu'en pratique ces droits sont difficiles à mettre en oeuvre, et puis aussi le fait que le prévenu peut se voir refuser l'accès à son dossier lorsqu'il est entendu par la police et qu'il peut, par conséquent, être auditionné sans savoir très concrètement ce que la police a contre lui. Le code prévoit en effet que la

AB 2021 N 578 / BO 2021 N 578

consultation du dossier peut être refusée jusqu'à l'audition du prévenu par le ministère public.

Alors, ces quelques compensations modestes sont aujourd'hui remises en question par les procureurs, lesquels ont trouvé une oreille attentive auprès du Conseil fédéral qui a souhaité diminuer le droit de participation du prévenu, permettre le droit de recours du ministère public pour la détention provisoire, tandis que la question des prélèvements d'échantillons et l'établissement de profils ADN a été élargie – on y reviendra.

Pour illustrer mon propos, j'aimerais relever les déclarations qui ont été faites par M. Olivier Jornot, au sein de la Conférence des procureurs de Suisse. Il a également donné une interview dans "Le Temps", il y a deux jours. Et c'est clair que, quand on lit ses propos, on comprend de manière très claire que l'ADN des procureurs n'est effectivement pas de protéger les prévenus, que traiter cette question incombe à notre assemblée et que cela doit être une ligne cardinale. M. Jornot a cité quelques exemples du cru, toujours orientés. A chaque fois, on reprend le cas du pédophile, qui est systématiquement l'exemple de rigueur lorsque l'on veut réduire le droit de la défense. Tout cela illustre vraiment bien le problème qui se pose aujourd'hui. Ce problème, c'est que les ministères publics veulent avoir les coudées franches et pouvoir travailler seuls, faire l'instruction complète du dossier et, une fois l'instruction faite, confronter le prévenu à sa vérité judiciaire. C'est ce que prévoyait initialement le projet du Conseil fédéral avec l'insertion d'un article 147a que, heureusement, la majorité de la commission propose de biffer.

Je passe également sur d'autres exemples que M. Jornot a cités, comme le fait que le témoin pourrait être incité à ne pas dire toute la vérité s'il était en présence du chef de bande. On peut aussi relever que le témoin pourrait charger le chef de bande hors de sa présence. C'est évidemment plus facile de mentir et de charger une personne si elle n'est pas là que si elle a la possibilité de réagir et de se défendre.

Je crois que ce qu'on doit rappeler ici, c'est que la vérité judiciaire – parce qu'on est toujours dans une vérité judiciaire: le procureur n'assiste pas, pas plus que le juge, à la commission de l'infraction en tant que telle, on doit reconstruire quelque chose – émerge par la confrontation, par la dialectique et par le fait que des questions peuvent être posées de part et d'autre. Cet élément est consubstantiel au travail de la justice pénale. Si on supprime cette dimension-là, et si on permet au procureur d'instruire à charge et que, uniquement à la fin de la procédure, le prévenu peut réagir, on risque d'avoir une vérité très orientée qui ne corresponde pas à la vérité des faits et d'aboutir à des condamnations injustifiées.

Nous devons avoir cela en toile de fond parce que, dans l'écrasante majorité des cas, le procureur dispose de moyens d'instruction qui sont considérablement plus forts et plus importants que les moyens dont dispose le prévenu. Donc on doit rétablir ici un certain équilibre, et c'est le travail que la Commission des affaires juridiques a fait avec des propositions d'amélioration du projet qui lui a été transmis.

Je ne reviens pas sur la question de la justice restaurative; M. Hurni a expliqué quel était l'intérêt de ce système. La justice restaurative, pour corriger les propos de la Conférence des procureurs de Suisse, ne vise évidemment pas à se substituer le cas échéant à la condamnation, mais à laisser une véritable place à la victime pour pouvoir se reconstruire, même si certes le prévenu pourra ensuite s'en prévaloir. Mais les procureurs ont largement la capacité d'apprécier si ces personnes sont sincères ou ne le sont pas.

Voilà la raison pour laquelle le groupe socialiste entrera en matière sur ce projet.

Bregy Philipp Matthias (M-CEB, VS): Bei einer Strafprozessordnung neigt man schnell einmal dazu, von ihr als täter- oder verfolgungsbehördenfreundlich zu sprechen. Wir machen quasi eine Reduktion auf Täter- oder Opferschutz. Aber das ist viel zu einfach. Bei einer Strafprozessordnung geht es um wesentlichere Dinge. Es geht um rechtsstaatliche Grundsätze und um die Frage: Was ist ein faires Verfahren? Das Parlament hat



sich 2011 die diesbezüglichen Antworten schon gegeben. Die Frage, die wir uns heute, hier und jetzt stellen müssen, ist: Wollen wir diese Errungenschaften, die wir 2011 in dieses Gesetz integriert haben, aufgeben?

Die Mitte-Fraktion, damals noch CVP-Fraktion, ist dazumal für ein faires Verfahren eingestanden und tut das auch heute, sachlich und rechtsstaatlich statt polemisch. Als Strafverteidiger und ehemaliger Jugendrichter kann ich Ihnen sagen, dass ich weiss, wovon ich spreche. Wenn wir hier von Täterschutz sprechen, dann verkennen wir, dass ein Gesetz Spielregeln definiert. Es schützt nicht per se Täter, sondern gibt Leuten, die in ein Strafverfahren involviert sind, Rechte. Es sind Leute, die sich strafrechtlich falsch verhalten haben, aber auch Unschuldige, die in einem Strafverfahren sind. Diese haben ein Recht, rechtsstaatlich korrekt behandelt zu werden. Strafprozess bedeutet, Spielregeln zu definieren.

Sehen Sie diese Vorlage auch in einem grösseren Kontext. Wir werden in Kürze in diesem Saal die Strafrahmeharmonisierung diskutieren. Hier werden sich ähnliche Fragen stellen. Aber die Mitte hat diese Fragen bereits beantwortet: Wir sind für faire Rechte für Beschuldigte – Beschuldigte, nicht Täter –, aber auch für harte Strafen für Verurteilte.

Wenn wir das Zweite wollen, ist Ersteres, ein faires Verfahren, umso wichtiger. Ein faires Verfahren bedeutet Waffengleichheit – eine echte Waffengleichheit, keine Beschneidung von Teilnahmerechten, keine Abschaffung des Anwalts der ersten Stunde und keine zusätzlichen Beschwerdemöglichkeiten. Nur wenn diese Waffengleichheit gegeben ist, können wir schlussendlich auch härtere Strafen fordern. All das haben diejenigen, die schon 2011 hier gegessen haben, entschieden, aus der Sicht der Mitte richtig entschieden.

Nun geht es heute darum zu justieren, Kleinigkeiten zu ändern, die sich in der Praxis vielleicht nicht bewährt haben. Aber es geht nicht darum, das System auf den Kopf zu stellen. Wir wollen hier nicht Täterschutz machen, wir wollen faire Verfahren garantieren. Glauben Sie mir: Täterschutz bedeutet nicht Ausschluss von Opferschutz.

In diesem Sinne sind wir für Eintreten und werden den Rückweisungsantrag der Minderheit Nidegger und den Rückweisungsantrag Addor ablehnen.

Maitre Vincent (M-CEB, GE): Les précédents orateurs ont déjà abondamment rappelé que ce nouveau code de procédure pénale – qui n'est plus si nouveau que cela puisqu'il a aujourd'hui dix ans – a en fait été le fruit d'une petite révolution copernicienne dans le monde judiciaire puisqu'il a remplacé les 26 codes de procédure cantonaux.

Il sera question ici des droits de la défense et des droits et des pouvoirs des autorités de poursuite pénale. D'aucuns pensent aujourd'hui que les droits de la défense sont trop importants et ceux des autorités de poursuite pénale trop faibles pour activement et efficacement poursuivre le crime. C'est une prémisse qui est fautive lorsque l'on veut utilement légiférer en la matière. Entre nous soit dit, en entendant les intervenants successifs du groupe UDC, je pense qu'ils se trompent sur un point: les droits de la défense ne servent pas, et n'ont jamais servi, à protéger les criminels. Ils servent en revanche à protéger le droit, la justice, pour que précisément justice puisse être rendue de façon sûre, de façon certaine et de façon incontestable. Et il n'y a rien de pire aujourd'hui, lorsque de toute évidence tout accuse une personne, que celle-ci, pour des raisons strictement procédurales, se retrouve acquittée et finalement échappe à une condamnation qu'elle mériterait pourtant. Et puis, les droits de la défense, s'ils servent non pas à protéger les criminels mais bien à ce que justice soit rendue, servent aussi précisément à pouvoir acquitter, à pouvoir éviter les erreurs judiciaires et la condamnation d'innocents.

Une citation de Rousseau dit qu'il préférerait voir un coupable en liberté qu'un innocent en prison. Je ne sais pas s'il faut préférer l'un à l'autre, mais ce qui est sûr, c'est qu'il faut absolument tout faire pour que la justice et les jugements de la justice soient incontestables et soient rendus de façon sûre et certaine.

Le droit à un procès équitable, le principe d'égalité des armes, le droit d'être jugé par un tribunal neutre et indépendant et la présomption d'innocence ne sont pas que des grands principes qu'on inscrit dans des textes pour se donner

AB 2021 N 579 / BO 2021 N 579

bonne conscience. Ils sont évidemment inhérents, consubstantiels à l'Etat de droit, et c'est précisément ce qui nous distingue des dictatures, des Etats totalitaires et de la barbarie.

Un Etat de droit, une démocratie, où le législateur permet à chacun de pouvoir non seulement répondre des accusations qui sont portées contre lui et de pouvoir être malgré tout condamné sur des faits avérés, des faits établis, c'est précisément ce qui nous distingue d'Etats dans lesquels on assiste malheureusement à des exécutions sommaires, des Etats situés à quelques heures d'avion de la Suisse seulement, d'autres pays dont la législation ne prévoit pas que les parties puissent lutter à armes égales et ne donne pas tous les instruments





nécessaires et utiles pour pouvoir rendre une justice fiable.

Pour ces raisons, je vous invite à relativiser les propos et les considérations tenus par la Conférence des procureurs de Suisse, qui voit un affaiblissement notoire du pouvoir de condamner des procureurs en renforçant les droits de la défense. Ces droits de la défense, dont on parlera dans les différents blocs, sont évidemment indispensables pour que les procureurs en question puissent rendre des jugements crédibles et fondés.

Pour ces raisons, je vous invite évidemment à rejeter les propositions de la minorité Nidegger et Addor de renvoi du projet au Conseil fédéral, et je reviendrai, à l'instar de mon collègue Kamerzin, vous parler au sujet du contenu des différents blocs.

Walder Nicolas (G, GE): Le groupe des Verts soutient le projet de modification du code de procédure pénale, tel qu'élaboré par notre Commission des affaires juridiques.

Si plusieurs propositions de minorité méritent d'être soutenues, les Verts sont dans l'ensemble satisfaits du projet issu des travaux de la commission et considèrent qu'il permettra de rendre notre justice plus efficiente et plus humaine, tout en préservant l'équilibre entre accusation et défense et, bien sûr, la nécessaire proportionnalité.

Car si les polices et les procureurs cantonaux auraient souhaité avoir les mains un peu plus libres, afin d'accélérer à leur guise les procédures, notre commission a estimé au contraire, qu'il était du devoir du Parlement de veiller à ce que cette efficacité ne se fasse pas au détriment de la justice et de la recherche de la vérité.

Par ailleurs, notre commission a également été sensible à l'idée de renforcer la place des victimes, qui restent encore malheureusement trop peu entendues dans les processus judiciaires. C'est ainsi qu'elle a largement soutenu l'introduction dans le code de procédure pénale de l'accès à la justice restaurative, comme complément à la justice pénale. Pour les Verts, qui le réclament depuis longtemps, cela va clairement dans le bon sens.

Cette modification a fait l'objet de longues discussions, durant plusieurs séances de commission, pour aboutir à une version largement améliorée. Car si le projet du Conseil fédéral était une bonne base, il penchait malheureusement trop en faveur de l'accusation. Cela aurait certes probablement permis d'accélérer certaines procédures, mais à quel prix? Assurément au détriment des droits de la défense et donc aussi de la capacité de notre système à faire émerger la vérité.

Symbole de mes propos, l'article 147a, biffé par notre commission et qui fait aujourd'hui l'objet de trois propositions de minorité visant à le réintroduire. Cet article proposé par le Conseil fédéral limitait la participation du prévenu et de son représentant lors de l'administration des preuves. Pour les Verts, il aurait constitué une restriction intolérable du droit de la défense.

Si l'objectif du Conseil fédéral était de minimiser les possibilités du prévenu d'adapter son discours en lien avec les preuves présentées, cet article aurait assurément rompu l'équilibre trouvé en 2011 et constitué une entrave aux droits des prévenus, comme par exemple, celui de garder le silence.

Dans la même perspective, la majorité de la commission propose heureusement de biffer les articles 222 alinéa 2, 226a et 393 alinéa 1 lettre c du projet du Conseil fédéral, concernant les recours contre les décisions du tribunal des mesures de contrainte, afin de respecter les directives de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette possibilité de recours du ministère public, reprise par la minorité Nidegger, est disproportionnée, car elle aura pour conséquence de prolonger la privation de liberté d'un individu de manière préventive au-delà du raisonnable en l'absence de validation par un tribunal.

Pour le groupe des Verts, la protection de la population ne doit pas impliquer de priver de liberté ou de restreindre les droits de personnes présumées innocentes sans raisons impératives. C'est pourquoi nous avons été aussi très attentifs aux assouplissements voulus des conditions d'établissement des profils d'ADN. Les propositions émanant du Conseil fédéral stipulaient que ledit profilage pourrait s'effectuer sur un prévenu sur la seule base de la présomption d'un acte à venir, et ce même pour de simples délits. Cette logique probabiliste n'est pour nous pas suffisante pour légitimer une action aussi intrusive, qui pave la voie, il faut le dire, à un fichage généralisé. Il est ainsi crucial pour le groupe des Verts que l'extension du recours aux profils d'ADN soit strictement encadrée et limitée à un usage parcimonieux, donc réservé aux crimes graves.

Enfin, comme je l'ai évoqué, le groupe des Verts se félicite de l'introduction dans cette révision de l'accès à la justice restaurative. Car cette justice, plébiscitée par les Nations Unies et le Conseil de l'Europe, permettra non seulement d'aider les victimes à se reconstruire, mais aussi de faire baisser le coût de la justice en réduisant le taux de récidive. Ces apports étant indéniables, c'est à une très large majorité de 15 voix contre 7 et 3 abstentions que la Commission des affaires juridiques a soutenu notre proposition d'introduire cet accès dans cette modification du code de procédure pénale.

Le groupe des Verts considère que la révision du code de procédure pénale qui vous est proposée non



seulement comble certaines lacunes législatives, mais aussi améliore significativement la capacité du pouvoir judiciaire à faire émerger la vérité, tout en respectant les droits de toutes les parties et en favorisant un accès universel à la justice.

C'est pourquoi le groupe des Verts vous invite à entrer en matière et à rejeter la proposition de renvoi de la minorité Nidegger.

Arslan Sibel (G, BS): Die Strafprozessordnung ist vor zehn Jahren in Kraft getreten. Mit der Schaffung des neuen Gesetzes wurde das Strafprozessrecht von 26 Kantonen mit unterschiedlichen Praxen vereinheitlicht. Dass ein Gesetz nach all der Zeit und vielen Gerichtsurteilen überprüft wird und dass allenfalls Gesetzesanpassungen vorgenommen werden müssen, ist selbsterklärend. Die damit verbundenen Kosten müssen wir in Kauf nehmen – ein Rechtsstaat kostet eben.

Ein Rechtsstaat bedeutet aber auch, die Bürgerinnen und Bürger vor übermässigen Eingriffen des Staates zu schützen. Alt Bundesrichter Giusep Nay schrieb dazu: "Das Rechtsstaatsprinzip schützt darüber hinaus die demokratisch geschaffene Rechtsordnung, insbesondere auch die Spielregeln, nach denen Staatsgewalt allein legitim ausgeübt werden kann."

Die grüne Fraktion war von der bundesrätlichen Revisionsvorlage nicht überzeugt. Obwohl die Argumente für ein Nichteintreten überwogen, entschieden wir, uns in der Kommission zu enthalten, um die Beratungen nicht zu blockieren. Ebenso beschlossen wir, unsere kritischen Punkte in der Detailberatung einzubringen. Auch wenn wir Verständnis dafür haben, dass die Strafverfolgungsbehörden mehr Mittel haben wollen, ist es für uns Grüne wichtig, eine ausgewogene Vorlage zu verabschieden. Aus unserer Sicht ging die bundesrätliche Vorlage jedoch klar zulasten der beschuldigten Personen. Wir haben gehört, dass die Lobbyarbeit der Staatsanwälte relativ gross war.

Die StPO ist wichtig. Sie muss stabil und präzise sein und darf nicht den Eindruck erwecken, dass die Staatsanwaltschaft mehr Mittel als die rechtsuchenden Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung hat. Wir alle wissen, dass die Staatsanwaltschaft strukturell eine starke Stellung im Verfahren hat. Wenn wir aber Medienberichten entnehmen, dass die

AB 2021 N 580 / BO 2021 N 580

Urteile der Zwangsmassnahmengerichte zum grössten Teil dem Antrag der Staatsanwaltschaft folgen, wird dieses Gleichgewicht und die Glaubwürdigkeit der Institutionen gestört. Das muss infrage gestellt werden.

Wir beanstanden folgende Mängel in der bundesrätlichen Vorlage:

1. Die Vorlage sieht keine notwendige Verteidigung vor, wenn die Staatsanwaltschaft persönlich vor dem Zwangsmassnahmengericht auftritt.
2. Die Einschränkung der Teilnahmerechte ist für uns nicht akzeptabel. Es darf nicht sein, dass wir das Prinzip der Unschuldsvermutung aushöhlen.
3. Nicht nachvollziehbar und unverhältnismässig ist das Beschwerderecht der Staatsanwaltschaft gegen haftbeendende Entscheide. Die neuen Bestimmungen wären unseres Erachtens klar EMRK-widrig. Deshalb freuen wir uns, dass das Beschwerderecht jetzt nach dieser Runde nicht mehr in der Vorlage ist. Dazu werden wir später etwas sagen.
4. Wir lehnen den neuen Haftgrund der qualifizierten Fortsetzungsgefahr ab.
5. Wir finden, dass die Formulierung von Artikel 255 betreffend die DNA-Profile zu weit geht.
6. Schliesslich wurde in der Vorlage die Annahme des Postulates Mazzone 18.4063 betreffend die restaurative Justiz nicht berücksichtigt.

Die Grünen freuen sich, dass nun nach der ersten Runde die erwähnten kritischen Punkte grösstenteils aus der Vorlage eliminiert wurden. Wenn Sie den entsprechenden Mehrheitsanträgen zustimmen, können Sie einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Vorlage leisten. Besonders erfreut uns, dass die restaurative Justiz in die Vorlage aufgenommen wurde. Viele Kantone verfügen bereits über entsprechende Möglichkeiten. Deshalb wäre es verfehlt, diese Regelung nicht ins Bundesgesetz aufzunehmen.

Ich ersuche Sie namens der grünen Fraktion, auf die Vorlage einzutreten und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Lüscher Christian (RL, GE): Cela a déjà été amplement dit, notre code de procédure pénale a déjà dix ans, il reste néanmoins jeune et nous gardons tous à l'esprit qu'il a constitué, pour un certain nombre de cantons – notamment les cantons romands –, une révolution, car cette loi supprimait le juge d'instruction et mettait dès lors tout le poids de l'instruction et de l'accusation sur les épaules du ministère public. Pour faire contrepoids, le législateur de 2011, dans sa grande sagesse – on doit le dire –, a prévu un droit de participation étendu au



prévenu, ainsi qu'un droit à un défenseur, de choix ou d'office, dès l'ouverture de la procédure afin de garantir une instruction irréprochable.

Dès 2011, cependant, un certain nombre d'interventions parlementaires ont été déposées pour demander des modifications du code de procédure pénale. Le Parlement a décidé qu'il appartiendrait au Conseil fédéral de les rassembler et c'est dans ce contexte qu'il a donné mandat au Conseil fédéral d'examiner le code de procédure pénale sous l'angle de sa praticabilité. Plus de cent propositions d'amendement ont été envisagées et discutées avec les milieux concernés. Elles ont ensuite été condensées dans le projet de loi que nous discutons aujourd'hui.

Le groupe libéral-radical est favorable à l'entrée en matière. Il considère que, sur plusieurs points, des améliorations sont possibles. D'une manière générale, notre groupe est favorable à une justice forte, disposant des moyens nécessaires pour amener des prévenus devant les tribunaux et les juger, une justice qui ne soit ni laxiste ni excessivement sévère. Mais pour s'assurer que les condamnations soient justifiables et justifiées, il faut un droit de procédure qui, tout en donnant des moyens de poursuite efficace au ministère public – qui mène seul la direction de la procédure jusqu'au renvoi en jugement –, garantisse pour tous les prévenus, dès l'ouverture de la procédure, le respect des droits fondamentaux.

Ainsi, dans le domaine des scellés par exemple, des analyses de l'ADN et du droit de recours du ministère public contre les décisions du tribunal des mesures de contrainte, notre groupe considère qu'il faut donner plus de moyens au ministère public que ce que propose le projet du Conseil fédéral. C'est dans cette optique que notre groupe appuie la minorité s'agissant du renforcement des droits du ministère public contre les décisions de mise en liberté du tribunal des mesures de contrainte.

Mais, toujours animé par ce souci d'équilibre, la majorité des membres de notre groupe refusera que soient écornés les droits fondamentaux des prévenus, car une justice bien rendue est une justice qui assure tant aux victimes qu'aux prévenus les droits essentiels qui sont garantis par la Constitution et par la Convention européenne des droits de l'homme.

Notre groupe, à l'unanimité, entrera en matière et rejettera les propositions de la minorité Nidegger et Ador. C'est à l'aune du respect de l'équilibre des droits du ministère public et de la défense que notre groupe s'exprimera sur les diverses dispositions formant les cinq blocs que nous allons discuter.

Markwalder Christa (RL, BE): Die Schweizerische Strafprozessordnung ist seit mittlerweile gut zehn Jahren in Kraft, seit dem 1. Januar 2011; wir haben das bereits gehört. Einige von uns waren schon bei deren Erarbeitung im Jahr 2007 dabei. Die Zusammenführung und Weiterentwicklung der verschiedenen kantonalen strafprozessualen Verfahrensregeln war ein wichtiger Meilenstein in unserer Rechtsordnung, für die im Jahr 2000 der Souverän die entsprechende Verfassungsgrundlage geschaffen hatte.

Bald danach und nicht ganz unerwartet bei solch grossen Gesetzgebungsvorhaben, wurden mahnende Stimmen laut – auch via parlamentarische Vorstösse –, wie die StPO punktuell weiter angepasst werden müsste, um ihre Praxistauglichkeit zu verbessern. Wir haben uns damals im Parlament darauf geeinigt, diese kritischen Punkte zu bündeln und in einer umfassenderen Revision zu würdigen, anstatt das Strafprozessrecht nur in Punkt und Komma weiterzuentwickeln.

Die Ziele unserer Fraktion bei dieser ersten umfassenden StPO-Revision sind klar: Wir wollen strafprozessuale Verfahrensregeln, die eine effektive und effiziente Strafverfolgung sichern und der Wahrheitsfindung dienen sowie Verfahrensverzögerungen vermeiden, sodass begangene Delikte adäquat gesühnt werden können. Wir stehen gleichzeitig und selbstredend dafür ein, dass die Grund- und Menschenrechte gemäss unserer Verfassung und der EMRK gewahrt werden. Wichtige und schon dem römischen Recht bekannte strafrechtliche Grundsätze wie "Ne bis in idem", also niemand darf für dieselbe Straftat zweimal bestraft werden, oder "Nemo tenetur se ipsum accusare", also niemand darf gezwungen werden, sich selber zu belasten, sollen gewahrt werden.

Obwohl unsere Kommission nach umfassenden Hearings mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren über Dutzende von Änderungsanträgen beriet, sind uns neben einigen positiven Neuerungen wie der konsensualen Regelung über die Siegelung in Artikel 248 StPO oder den Bestimmungen über die DNA-Abnahme und -Auswertung auch Fauxpas unterlaufen, die wir heute im Plenum ausmerzen sollten.

Der wichtigste befindet sich in Artikel 135 Absatz 1, wonach die Anwaltstarife nicht zwischen dem Honorar einer amtlichen Verteidigung und einer Wahlverteidigung unterscheiden sollten. Diese Bestimmung soll gemäss unserer einstimmigen Fraktion gemäss dem Einzelantrag Geissbühler wieder aus dem Gesetz gestrichen werden. Obwohl wir in der Kommission um Formulierungsvorschläge gerungen haben, sollen am Schluss nicht die Kantone darunter leiden müssen, dass amtlich bestellte Verteidigerinnen und Verteidiger zulasten von uns Steuerzahlenden von derselben Honorarhöhe profitieren können. Am Ende des Tages schlagen diese in den



kantonalen Staatsrechnungen zu Buche und müssen damit mit unseren Steuergeldern beglichen werden. Bei der Frage der Teilnahmerechte – das war einer der Haupttreiber dieser Revision – ist sich unsere Fraktion nicht einig. Sie haben es von meinem Vorredner gehört, die Mehrheit der Fraktion wird der Kommissionsmehrheit folgen. Aber eine relativ starke Minderheit der Fraktion unterstützt die Minderheit I (Steinemann) respektive den Bundesrat, und zwar aus den folgenden Überlegungen heraus: Einerseits besteht eine Kollisionsgefahr, wie wir dies aufgrund der Prozessberichterstattung diese Woche zur Versicherungsbetrügerbande aus dem Baselbiet lesen konnten,

AB 2021 N 581 / BO 2021 N 581

die mit fingierten Autounfällen hohe Versicherungssummen erschlich. Andererseits geht es auch um Opfer- und Kinderschutz. Auch hier bringe ich ein leider reales Beispiel. Ein noch nicht schulpflichtiges Kind ist durch die Kinderschutzgruppe wegen sexueller Handlungen des Vaters erstbefragt worden. Detaillierte und, wie sich durch weitere Ermittlungen zeigt, wichtige Fragen zu Tatort und Tatzeit fehlten aber in der Erstbefragung. Das Wissen um diese Details aus einer weiteren Opferbefragung mit Teilnahmerecht gibt dem Vater einen entscheidenden Wissensvorsprung. So kann er, da er an einer ergänzenden Befragung bereits dabei sein darf, seine eigenen Aussagen zu seinen Gunsten anpassen. Auf diese Weise könnte er der Sanktion entgehen. Eine Minderheit unserer Fraktion unterstützt deshalb bei Artikel 147a die Einschränkung der Teilnahmerechte der beschuldigten Personen.

Schliesslich bitte ich Sie, den Rückweisungsantrag der Minderheit Nidegger abzulehnen. Wir haben es ja heute in der Detailberatung in der Hand, die Rolle der Opfer im Strafprozess zu stärken und die Verfahren nicht zu verlangsamen.

Im Namen unserer Fraktion bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Bellaïche Judith (GL, ZH): Die Teilrevision der Strafprozessordnung ist richtig und wichtig, und auch der Zeitpunkt ist gut gewählt. Die Strafprozessordnung ist gerade zehnjährig und hat bewiesen, dass eine Bundesgesetzgebung zur Harmonisierung der kantonalen Strafprozesse nötig war.

In den vergangenen zehn Jahren traten jedoch auch gewisse Mängel in der Praxis auf, die nun korrigiert werden sollen. Wir müssen jedoch relativieren: Die Situation in der Schweiz ist nicht beunruhigend, die Kriminalität in der Schweiz ist tief und die Rückfallquote ebenso. Auch die Jugendkriminalität hat sich positiv entwickelt.

Staatsanwälte stehen den meisten Delinquenten nicht persönlich gegenüber, sondern entscheiden aufgrund von Anzeigen durch die Polizeiermittlung und sprechen Strafen als Urteilstvorschläge aus, gegen welche der oder die Verurteilte innert zehn Tagen rekurrieren kann, damit sein bzw. ihr Fall vor Gericht kommt.

Über 90 Prozent der Verfahren, bei denen es zu Verurteilungen kommt, sind Strafbefehlsverfahren. Davon betrifft der grösste Teil Massengeschäfte wie Strassenverkehrsfälle, Drogendelikte, Verstösse gegen das Ausländergesetz oder Diebstähle. Wir möchten also nicht den Eindruck vermitteln, die Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz hätten massiv Mühe damit, ihrer Aufgabe nachzukommen.

Die Grünliberalen anerkennen indes gewisse Schwierigkeiten in Bezug auf die Wahrheitsfindung bei komplexen Sachverhalten, zumal die sogenannten Teilnahmerechte die Gefahr bergen, dass die Aussagen in Verfahren mit mehreren Beschuldigten einander angepasst werden könnten. Hier gibt es punktuellen Anpassungsbedarf, ebenso wie in verschiedenen Bestimmungen, auf die ich in der Detailberatung eingehen werde. Vorwegnehmen kann ich, dass wir bei den besagten Teilnahmerechten den Anliegen der Strafverfolgungsbehörden nachkommen und einer Verschärfung zustimmen werden, zumal die Einvernahmen der Beschuldigten bei der Wahrheitsfindung von grosser Bedeutung sind. Gleichzeitig gilt es, die Grundrechte der in den Strafprozess verwickelten Personen einzuhalten.

Weiteren Verschärfungen zulasten der Beschuldigten wie etwa der Abschaffung des Anwalts der ersten Stunde stehen wir kritisch gegenüber. Wir können der Argumentation, den Strafverfolgungsbehörden in der Schweiz fehlten die nötigen Instrumente oder fehle die nötige Schärfe zur wirksamen Aufklärung und Verurteilung von Täterinnen und Tätern, nicht folgen. Wir differenzieren auch klar zwischen ausreichender gesetzlicher Grundlage und ausreichenden Ressourcen der Staatsanwaltschaft. Ein Mangel an Ressourcen darf nicht zu einer Umverteilung der Rechte führen. In Bezug auf das DNA-Profil halte ich bereits jetzt fest, dass eine systematische Erstellung im Stadium der Beschuldigung ein zu tiefer Eingriff in die Grundrechte wäre, vor allem, wenn es dazu dient, ganz andere oder sogar künftige Delikte zu finden.

Ganz neu hingegen ist die Aufnahme der restaurativen Justiz in die Strafprozessordnung, die den Parteien eine Art Mediationsverfahren ermöglicht. Diese Neuerung löst in unserem Rat, aber auch beim Bundesrat, gemischte Gefühle aus, zumal sie möglicherweise unserem Bild der harten Konfrontation zwischen Opfer und Täter widerspricht. Ziel ist jedoch nicht ein Persilschein für Täterinnen und Täter, sondern eine bessere und vor



allem für Opfer befriedigendere Abwicklung und Erledigung von Strafverfahren. Ich werde in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Insgesamt haben wir versucht, ein ausgewogenes Paket zu schnüren, aber auch im Detail ausgewogene Lösungen zu finden, die sowohl dem Anspruch einer effizienten und wirksamen Strafverfolgung als auch einem fairen Verfahren entsprechen. Es geht, wie gesagt, um punktuelle Verbesserungen aufgrund der gesammelten Erfahrungen der letzten zehn Jahre und nicht um eine Totalrevision der Strafprozessordnung. Wir werden auf die Vorlage eintreten und bitten Sie, es ebenfalls zu tun.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Berichterstatter werden darauf verzichten, nach dem Votum von Frau Bundesrätin Keller-Sutter nochmals das Wort zu ergreifen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Die Vorlage, die Sie heute beraten, ist eine Auftragsarbeit. Der Bundesrat erfüllt damit die Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates. Sie verlangt, die Praxistauglichkeit der StPO im Rahmen einer Gesamtschau zu überprüfen. Wir haben es gehört, die schweizerische StPO ist seit zehn Jahren in Kraft. Sie hat die 26 kantonalen Strafprozessordnungen und den Bundesstrafprozess abgelöst. Wir dürfen heute sicherlich festhalten, dass sich die schweizerische Strafprozessordnung im Grossen und Ganzen bewährt hat. Das ist nicht selbstverständlich, denn es war eine grosse Herausforderung, das Strafverfahrensrecht aller Kantone mit seinen unterschiedlichen Wurzeln, Traditionen und Anwendungspraxen zu vereinheitlichen und ein neues Gesetz zu schaffen. Ich war damals noch in anderer Funktion tätig und begleitete diese Arbeiten als Regierungsrätin etwas zähneknirschend. Es war auch von Anfang an klar, dass das neue Regelwerk des Strafprozessrechts nach einer gewissen Zeit einer Nachjustierung bedürfen würde. Vor diesem Hintergrund ist die erwähnte Motion der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zu sehen.

Es geht also nicht darum, die Strafprozessordnung grundlegend zu überarbeiten und zu ändern, auch wenn man – Herr Flach hat das treffend gesagt – angesichts der Fahne diesen Eindruck bekommen könnte. Die gesamten Revisionsarbeiten waren auf die Frage der Praxistauglichkeit fokussiert. Das Bundesamt für Justiz rief damals eine Expertengruppe ins Leben. Darin waren 30 Vertreterinnen und Vertreter aus allen Bereichen der Praxis vertreten. Es war also nicht, wie gesagt wurde, einseitig: Vertreten waren Personen der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Anwaltschaft, der Gerichte aller Instanzen, der Zwangsmassnahmengerichte, der Jugendanwaltschaft, des Vollzugs und natürlich auch Personen aus der Wissenschaft. Diese Arbeitsgruppe hat 130 Änderungen angeregt. Wir haben das jedoch selbstverständlich etwas kondensiert, worauf ich noch zurückkommen werde.

Neben diesen Änderungsanliegen der Arbeitsgruppe ergaben sich im Bereich der Opferhilfe aus einer separaten wissenschaftlichen Evaluation weitere Revisionspunkte.

Anfang Dezember 2017 schickte der Bundesrat einen Vorentwurf in die Vernehmlassung, der Änderungen vorschlug, die aus der Arbeitsgruppe und aus den Eingaben weiterer interessierter Kreise sowie aus Erkenntnissen des Bundesamtes für Justiz stammten. Die Revision fand in der Vernehmlassung mehrheitlich Zustimmung. Es ergaben sich im Wesentlichen aber zwei Forderungen: Erstens sollte sich die Revision strikt darauf beschränken, die Anwendung des Verfahrensrechts zu verbessern. Sie solle aber keine neuen Vorschriften einführen, die der Praxistauglichkeit abträglich seien und zu einem Mehraufwand, insbesondere zu mehr Kosten, führen. Zweitens dürfe die Revision nicht zu Mehrkosten für die

AB 2021 N 582 / BO 2021 N 582

Kantone führen. Ich betone das, weil diesbezüglich noch entsprechende Anträge zu behandeln sind.

Einzelne Vernehmlassungsteilnehmer lehnten die Revision als Ganzes ab, weil sie die Position der Staatsanwaltschaft gegenüber den beschuldigten Personen weiter stärken und weil ständige Revisionen schlecht für die Rechtssicherheit und die Rechtsbeständigkeit seien.

Ich habe damals, als ich mein Amt angetreten habe, das Vernehmlassungsergebnis zur Kenntnis genommen und es noch einmal überarbeiten lassen. Dabei wurden vor allem die beiden Haupteinwände beachtet. Der Entwurf präsentiert sich deshalb jetzt wesentlich schlanker als der Vorentwurf und enthält wirklich nur noch jene Änderungen, die für die Anwendung der Strafprozessordnung in der Praxis wichtig sind.

Besonderes Augenmerk hat der Bundesrat auf zwei Punkte gelegt. Erstens erfolgte die Überarbeitung in sehr engem Kontakt mit den Kantonen, weil diese das Strafverfahrensrecht hauptsächlich anzuwenden und umzusetzen haben und insbesondere eben auch die Kosten tragen müssen. Zweitens war es dem Bundesrat ein wichtiges Anliegen, nicht allein den Interessen und Forderungen der Strafverfolgungsbehörden sowie der Kantone nach einer möglichst günstigen Strafverfolgung nachzukommen, sondern auch die anderen Interessen in einem Strafverfahren hinreichend zu berücksichtigen. Wir sind da also nicht einfach einer Lobby erlegen. Sie wissen ja, dass der Bundesrat schon ziemlich lobbyresistent ist, auch in anderen Fragen.



Es ist für den Bundesrat wichtig, einen Ausgleich zu finden, dies gerade auch wegen der herausragenden Stellung der Staatsanwaltschaft im ganzen Verfahren. Die geltende StPO setzt ja das sogenannte Staatsanwaltschaftsmodell um, bei dem die Staatsanwaltschaft zahlreiche Kompetenzen innehat. Die geltende StPO kennt zum Ausgleich der starken Stellung der Staatsanwaltschaft verschiedene Gegengewichte wie etwa ein weitgehendes Teilnahmerecht der beschuldigten Person an Beweiserhebungen oder ausgebaute Beschwerdemöglichkeiten. Der Bundesrat hat bei der Erarbeitung des Entwurfs Wert darauf gelegt, dieses Gleichgewicht beizubehalten. Es ist wichtig, dass die StPO nach wie vor ein möglichst breit abgestütztes und ausgewogenes Regelwerk bleibt. Schliesslich rüttelt der Entwurf auch nicht an den seinerzeit getroffenen Grundsätzen, auf denen die StPO beruht.

Ich erlaube mir jetzt noch, kurz auf vier zentrale Änderungsvorschläge einzugehen.

Die erste Änderung betrifft die Teilnahmerechte der Parteien an der Beweiserhebung. Aus Sicht der Staatsanwaltschaft besteht bei den Teilnahmerechten der Parteien an Beweiserhebungen der grösste Handlungsbedarf. Heute haben die Parteien das Recht, an allen Beweiserhebungen teilzunehmen. Im Speziellen bereitet die Teilnahme einer beschuldigten Person an der Einvernahme einer mitbeschuldigten Person durch die Staatsanwaltschaft Schwierigkeiten. Denn die beschuldigte Person erhält durch die Teilnahme an der Einvernahme Kenntnis von Aussagen der einvernommenen Person. Das ist dann problematisch, wenn die teilnehmende Person selbst zum fraglichen Sachverhalt noch nicht befragt wurde. So kann sie ihre spätere Aussage auf jene der bereits einvernommenen Person abstimmen. Das ist der Wahrheitsfindung nicht dienlich.

Der Entwurf schlägt deshalb eine Einschränkung der Teilnahmerechte vor. Konkret kann die beschuldigte Person von einer Teilnahme ausgeschlossen werden, wenn sie sich zum Thema der Einvernahme noch nicht selbst geäussert hat. In der Vernehmlassung wurde zum Teil gefordert, die Teilnahmerechte seien auf das Minimum zu beschränken, wie es die Europäische Menschenrechtskonvention vorgebe, also auf eine einzige Teilnahme im ganzen Verfahren. Eine so starke Einschränkung würde zu einem Ungleichgewicht zwischen den Interessen der Staatsanwaltschaft und denjenigen der beschuldigten Person führen. Überdies ginge sie über das hinaus, was für eine ungestörte Wahrheitsfindung nötig ist.

Ein zweiter Punkt betrifft die Lockerung der Voraussetzungen für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft bei Wiederholungsgefahr. Hier sieht das geltende Recht vor, dass die beschuldigte Person für die Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr unter anderem bereits mindestens zwei gleichartige Straftaten verübt haben muss. Die Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist über den Wortlaut der Bestimmung hinausgegangen und hat in bestimmten Fällen Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr auch dann zugelassen, wenn die beschuldigte Person früher noch keine gleichartige Tat verübt hatte.

Es ist sehr unbefriedigend, dass sich die Voraussetzungen für einen so schweren Grundrechtseingriff wie die Untersuchungshaft nicht klar aus dem Gesetz ergeben. Deshalb sieht der Entwurf nun explizit vor, dass Untersuchungs- und Sicherheitshaft ausnahmsweise angeordnet werden dürfen, wenn die beschuldigte Person eines schweren Delikts gegen die physische, psychische oder sexuelle Integrität verdächtig ist und wenn angenommen werden muss, sie werde wiederum ein solches Delikt begehen, wenn sie in Freiheit bleiben würde. Damit will der Bundesrat den Schutz der Bevölkerung vor besonders gefährlichen Wiederholungstätern verbessern.

Ein dritter Punkt betrifft die Beschwerdelegitimation der Staatsanwaltschaft gegen Haftentscheide des Zwangsmassnahmengerichts. Das Bundesgericht hat der Staatsanwaltschaft diese Legitimation bereits kurz nach Inkrafttreten der StPO eingeräumt, und zwar entgegen dem Wortlaut der StPO. In späteren Entscheidungen hat es immer mehr Regelungen zu einem beschleunigten Verfahren aufgestellt, das in solchen Fällen zur Anwendung kommen soll.

Es ist unbefriedigend, wenn sich weder die Legitimation noch das Verfahren aus dem Gesetz ergeben. Deshalb schlägt der Bundesrat eine explizite Regelung vor, wonach die Staatsanwaltschaft berechtigt ist, gegen Entschende des Zwangsmassnahmengerichts Beschwerde zu ergreifen. Hierzu ist allerdings einzuräumen, dass das übergeordnete Recht sehr enge zeitliche Vorgaben in Bezug auf das Haftverfahren macht und sich nicht mit Sicherheit sagen lässt, dass der Entwurf des Bundesrates bezüglich der Fristen den Vorgaben der EMRK entspricht.

Ich komme zum vierten Änderungsantrag. Dieser betrifft das Strafbefehlsverfahren. Wir haben es bereits gehört, dass in den meisten Fällen, nämlich in etwa 90 Prozent der Fälle, ein Strafbefehl ergeht. Nun kann man natürlich sagen, die Schweiz könne sich glücklich schätzen, dass 90 Prozent aller Straffälle mit einer Strafe von höchstens sechs Monaten erledigt werden können. Allerdings weist das Strafbefehlsverfahren auch gewisse Nachteile auf, die sich namentlich gegenüber rechts- und sprachkundigen Personen manifestieren. So muss die Staatsanwaltschaft die beschuldigte Person zum Beispiel vor Erlass eines Strafbefehls nicht zwingend einvernehmen. Neuere Studien deuten aber darauf hin, dass die Akzeptanz des Strafbefehls grösser ist, wenn die



beschuldigte Person einvernommen wurde. Man sieht auch, dass dann weniger Einsprachen vorgenommen werden.

Deshalb schlägt der Bundesrat vor, dass die Staatsanwaltschaft eine beschuldigte Person anders als im geltenden Recht in bestimmten Fällen vor Erlass eines Strafbefehls zwingend einvernehmen muss. Diese Regel kennen bestimmte Kantone schon. Ich nenne hier Zürich, St. Gallen und Schwyz. Es wäre hier sicherlich gut, wenn man eine einheitliche Regelung treffen könnte.

Ihre Kommission hat den Entwurf des Bundesrates einlässlich beraten und sehr gründlich geprüft. Sie hat sich durch Anhörungen eine eigene Meinung gebildet. Das zeigt sich zum einen darin, dass Ihre Kommission gewisse Änderungen ablehnt, welche Praktikerinnen und Praktiker aus der Strafverfolgung für unabdingbar halten oder welche der Bundesrat beantragt. So lehnt Ihre Kommission sowohl eine Einschränkung der Teilnahmerechte als auch die Befugnis der Staatsanwaltschaft zur Anfechtung von Haftentscheiden ab. Die eigene Meinung manifestiert sich zum andern darin, dass Ihnen die Kommission zum Teil Änderungen bei Bestimmungen beantragt, bei denen weder in den Vorarbeiten noch in der Vernehmlassung ein Revisionsbedarf anerkannt wurde.

Nun, die gründliche Prüfung durch Ihre Kommission und der Umstand, dass ihre Anträge teilweise über den Entwurf des

AB 2021 N 583 / BO 2021 N 583

Bundesrates hinausgehen, zeigen auch, dass eine Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat weder sinnvoll noch nötig ist. Gegen den Rückweisungsantrag der Minderheit Nidegger sprechen insbesondere folgende zwei Punkte: Erstens führen Verfahrensvorschriften für die Behörden immer zu einem gewissen Aufwand. Das ist auch der Preis der Rechtsstaatlichkeit. Zweitens verbessert die Revision die Stellung und die Rechte von Opfern im Verfahren durchaus, und sie setzt auch Anliegen aus der Evaluation des Opferhilfegesetzes um.

Zum Rückweisungsantrag Addor möchte ich bemerken, dass die Forderung nach Schnellgerichten jener Forderung entspricht, die Herr Addor bereits 2019 mit der Motion 19.3433 vorgebracht hat. Diese Motion wurde im Dezember 2020 abgelehnt. Weder bei der Ermittlung des Änderungsbedarfs noch in den Anhörungen wurde von irgendeiner Seite das Bedürfnis nach Schnellgerichten geltend gemacht. Ich schliesse daraus, dass die bestehenden Instrumente der Strafprozessordnung in der Praxis in dieser Hinsicht genügend sind. Ich kann das auch aus eigener Erfahrung aus dem Kanton St. Gallen sagen.

Wie üblich werde ich Ihnen die Position des Bundesrates zu den einzelnen Mehrheiten und Minderheiten in der Detailberatung darlegen. Wichtig ist mir aber, an dieser Stelle bereits Folgendes zu sagen: Bei gewissen Bestimmungen will der Bundesrat auch dann am geltenden Recht oder seinem Entwurf festhalten, wenn Ihre Kommission eine Änderung ohne Minderheit vorschlägt. Um die Debatte nicht unnötig zu verlängern, verzichtet der Bundesrat im Moment darauf, dort eine Abstimmung zu verlangen, wo zwar keine Minderheit besteht, aber vom Entwurf des Bundesrates oder vom geltenden Recht abgewichen wird. Allerdings behält sich der Bundesrat das Recht vor, zu gegebenem Zeitpunkt im Zweitrat vorstellig zu werden. Eine Ausnahme bildet beispielsweise der Einzelantrag Geissbühler, der noch eingegangen ist und der die Position des Bundesrates widerspiegelt. Diesen Antrag werde ich trotzdem unterstützen, weil es dort dann ohnehin zu einer Abstimmung kommen wird.

Ich möchte Sie bitten, auf das Geschäft einzutreten und es nicht zurückzuweisen.

1. Schweizerische Strafprozessordnung

1. Code de procédure pénale suisse

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Wir stimmen über die beiden Anträge auf Rückweisung an den Bundesrat ab. Weil der Rückweisungsantrag der Minderheit Nidegger und der Rückweisungsantrag Addor einander nicht ausschliessen, stimmen wir nacheinander über die beiden Anträge ab.

Erste Abstimmung – Premier vote

(namentlich – nominatif; 19.048/22689)

Für den Antrag der Minderheit ... 53 Stimmen

Dagegen ... 137 Stimmen

(2 Enthaltungen)





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Frühjahrssession 2021 • Fünfzehnte Sitzung • 18.03.21 • 08h00 • 19.048
Conseil national • Session de printemps 2021 • Quinzième séance • 18.03.21 • 08h00 • 19.048



Zweite Abstimmung – Deuxième vote
(namentlich – nominatif; 19.048/22690)
Für den Antrag Addor ... 52 Stimmen
Dagegen ... 138 Stimmen
(2 Enthaltungen)

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