

un projet de modification de la loi fédérale sur les droits politiques, qui prévoyait que le comité d'initiative recevrait, avant le début de la récolte des signatures, un avis juridique de l'administration concernant la compatibilité du texte avec le droit international et l'essence des droits fondamentaux et, d'autre part, un projet de modification de la Constitution, en vertu duquel il fallait respecter l'essence des droits fondamentaux comme nouvelle limite matérielle de validation des initiatives populaires. Ces deux projets de mise en oeuvre des motions concernées ont suscité des réactions relativement mitigées dans le cadre de la procédure de consultation et le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement de classer les motions et d'abandonner ces projets, pour faire en sorte de trouver de nouvelles solutions.

Il convient d'ajouter que la Commission des institutions politiques de ce conseil a également pris connaissance du rapport du Conseil fédéral relatif au postulat 13.3805, qui avait été déposé dans ce conseil par le groupe libéral-radical.

Elle a procédé à une analyse générale de la nécessité d'intervenir dans le domaine de la validité des initiatives populaires. Outre la proposition de classement qui vous est présentée aujourd'hui et qui émane du Conseil fédéral, elle doit également examiner quatre initiatives parlementaires soumises le 20 août 2015 par son homologue du Conseil des Etats, qui estime que la question de la validité des initiatives populaires doit être étudiée de manière plus approfondie. La commission estime qu'il faut donner suite à ces initiatives parlementaires et l'examen de la question devra être poursuivi.

Afin de poursuivre cet examen, la commission a décidé d'instituer une sous-commission. Pour coordonner ses travaux avec ceux de la commission soeur du Conseil des Etats, elle a même proposé d'instituer au sein de la commission de l'autre conseil une sous-commission qui pourrait siéger en même temps que la sous-commission de ce conseil. Cette mesure doit permettre de poursuivre l'examen des sujets mis en avant par les deux motions qu'on vous propose de classer aujourd'hui et de faire en sorte de pouvoir approfondir la question afin de trouver les solutions les plus adéquates à cette problématique complexe.

Cela étant, à l'unanimité, la commission vous propose, dans l'immédiat, de classer les motions 11.3468 et 11.3751.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Die beiden Motionen, um die es heute geht, wollen Konflikte zwischen Volksinitiativen und dem Völkerrecht reduzieren. Mit diesen beiden Motionen haben Sie den Bundesrat beauftragt, zwei Massnahmen auszuarbeiten und in die Vernehmlassung zu schicken. Es geht erstens um die materielle Vorprüfung von Volksinitiativen. Diese würde noch vor der Unterschriftensammlung stattfinden. Die Verwaltung gäbe dem Initiativkomitee eine Rückmeldung zur Vereinbarkeit des Initiativtextes mit dem Völkerrecht. Diese Stellungnahme würde zwar das Initiativkomitee nicht binden, das Ziel wäre aber, in einem frühen Stadium für mehr Transparenz zu sorgen, und zwar für das Initiativkomitee, aber natürlich auch für die Stimmberechtigten.

Als weitere Massnahme war zweitens vorgesehen, die Ungültigkeitsgründe für Volksinitiativen zu erweitern. Heute muss ja das Parlament eine Volksinitiative ungültig erklären, wenn sie zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts widerspricht. Neu wäre eine Volksinitiative auch dann ungültig, wenn sie fundamentalen Werten unserer Bundesverfassung widersprechen würde oder, technisch gesprochen, wenn der Kerngehalt der Grundrechte nicht eingehalten würde.

Der Bundesrat hat diese Aufträge also entgegengenommen und im Frühling 2013 eine Vernehmlassung durchgeführt. Ich muss einfach sagen, dass die Ergebnisse, milde ausgedrückt, sehr durchgezogen waren. Was die Probleme mit völkerrechtswidrigen Initiativen angeht, leiteten einige der doch recht vielen Vernehmlassungsteilnehmer davon keinen Handlungsbedarf ab. Dementsprechend klein war der Rückhalt für die vom Bundesrat vorgeschlagene Vorprüfung von Volksinitiativen und auch für die Erweiterung der Ungültigkeitsgründe. Viele Kritiker haben die Wirksamkeit des Vor-

prüfungsverfahrens bestritten. Nach anderen Meinungen würde die Vorprüfung zu früh in den Meinungsbildungsprozess der Stimmbürgerinnen und -bürger eingreifen. Es wurde auch kritisiert, dass die Verwaltung für die Vorprüfung zuständig sei, wenn doch später die Bundesversammlung über die Gültigkeit entscheide. Schliesslich wurde heftig auch die Erweiterung der Ungültigkeitsgründe kritisiert. Die einen sagten, das sei weitgehend unwirksam, die anderen sagten, das sei ein zu starker Eingriff in die Volksrechte.

Es wurde also nach der Vernehmlassung ziemlich schnell deutlich, dass die Massnahmen, die Sie mit den Motionen verlangt haben, kaum mehrheitsfähig sein dürften. In den Vernehmlassungen wurden teilweise auch noch alternative Lösungen entwickelt, wobei diese Alternativen keine einheitliche Stossrichtung vorgaben, um die Entwürfe entsprechend zu überarbeiten; einige dieser Lösungsvorschläge hätten zudem auch den Rahmen der Motionen gesprengt. Die Gesamtwürdigung der Ergebnisse der Vernehmlassung führte dann auch den Bundesrat zu erheblichen Zweifeln an der Tauglichkeit und an der Akzeptanz, welche diese Vorschläge geniessen könnten.

Deshalb beantragt Ihnen der Bundesrat, diese beiden Motionen abzuschreiben.

Ich möchte einfach in diesem Zusammenhang aber ganz klar feststellen, dass für den Bundesrat das Thema damit nicht erledigt ist. Der Bundesrat hat ja auch schon neue Lösungsvorschläge im bereits erwähnten Postulatsbericht vom Sommer 2015 untersucht. Ich habe auch gerne zur Kenntnis genommen, dass sich die Staatspolitische Kommission des Ständerates im letzten Jahr ganz intensiv mit der Problematik beschäftigt hat; ein umfangreicher Bericht und vier Kommissionsinitiativen (15.475, 15.476, 15.477, 15.478) sind das Ergebnis dieser Arbeit. Gerade vor Kurzem hat auch die Staatspolitische Kommission Ihres Rates diesen Faden wieder aufgenommen. Sie unterstützt die vier parlamentarischen Initiativen und will eine Subkommission einsetzen, die sich nochmals des Themas in seiner ganzen Breite annimmt. Diese Bemühungen verdienen, denke ich, Unterstützung.

Noch einmal: Mit der Abschreibung der Motionen ist das Thema nicht erledigt. Wir unterstützen Sie sehr gerne weiterhin bei Ihren Arbeiten in diesem Bereich.

*Angenommen – Adopté*

16.3002

**Motion RK-NR.  
Einheitliche Bestimmungen  
zum Strafvollzug  
bei gefährlichen Tätern**

**Motion CAJ-CN.  
Unifier l'exécution  
des peines  
des criminels dangereux**

Nationalrat/Conseil national 03.03.16

**Ruiz Rebecca Ana** (S, VD), pour la commission: Par cette motion, la Commission des affaires juridiques a donné suite à la pétition 13.2036, «Pour une loi fédérale sur l'exécution des peines». Cette motion a été traitée par la commission le 22 janvier dernier et a été acceptée par 11 voix contre 10 et aucune abstention.

Cette motion invite le Conseil fédéral à définir, en collaboration avec les cantons et les concordats, des critères et des standards minimaux pour régler de manière unifiée l'exécution des peines des condamnés dangereux.

Suite à la parution du rapport «Contrôle de l'exécution des peines et des mesures en Suisse», en réponse au postulat

Amherd 11.4072, il est en effet apparu que de nombreuses lacunes en matière d'exécution des peines demeuraient. Le rapport met aussi en évidence une disparité des pratiques, liée à l'absence de loi fédérale, y compris au sein des concordats.

Lors de nos discussions, des lacunes dans les domaines suivants ont été évoquées. Tout d'abord, la question de la prise en charge centrée sur l'infraction. On sait à ce propos que le canton de Zurich est à la pointe du progrès avec son programme ROS. Ce n'est toutefois pas le cas de tous les autres cantons, alors qu'il s'agit de traiter les délinquants les plus dangereux en sachant aussi qu'ils ne sont finalement pas si nombreux. Pour des cas aussi particuliers et sensibles, il apparaît qu'une uniformisation est indispensable, d'autant plus que les délinquants dangereux, qui sont condamnés à de très longues peines, changent régulièrement d'établissement, notamment pour des questions de sécurité. Alors qu'ils sont amenés à être déplacés au cours de l'exécution de leur peine, il semble dès lors absurde, voire contre-productif, de les soumettre à des prises en charge complètement différentes. Le programme ROS va certes être appliqué à moyen terme au sein du concordat de la Suisse orientale, et, à long terme, au sein du concordat de la Suisse centrale et du Nord-Ouest. Reste que, sans uniformisation, le concordat latin sera le seul à ne pas appliquer une telle méthode, ce qui sera dommageable pour l'efficacité de l'exécution des peines des détenus dangereux qui, je le répète, sont amenés à être déplacés au sein des concordats au cours de leur séjour pénitentiaire.

Différentes lacunes apparaissent aussi dans le domaine de la formation, car il n'existe pas de formation à proprement parler pour les agents de probation, sachant la grande responsabilité qu'ils endossent face à certains anciens détenus. Des outils, des standards minimaux devraient, là aussi, être proposés à ces professionnels. Des problèmes de coordination entre cantons et concordats existent également.

En réponse à la motion, le Conseil fédéral nous informe qu'une plate-forme nationale pour déceler les délinquants à haut risque sera créée. Cet organe édictera des recommandations, des normes et des directives à l'intention des pouvoirs décisionnels. Il sera soutenu sur le plan professionnel et financier par la Confédération.

La motion s'inscrit précisément dans ce cadre et charge le Conseil fédéral de s'engager au sein de cette plate-forme et d'y définir des standards minimaux en matière de prise en charge des délinquants dangereux, qui devraient être partagés par tous les cantons et qui permettraient d'éviter les lacunes évoquées, pouvant avoir de terribles conséquences humaines en cas de dysfonctionnements.

Une minorité de la commission s'est exprimée contre la motion, en avançant que dans le droit actuel les cantons étaient responsables de l'exécution des peines et des mesures et que la Confédération n'avait pas à interférer dans ce domaine, d'autant moins que des échanges entre les concordats existaient et tendaient à se renforcer.

Au nom de la commission, je vous invite à adopter la motion.

**Flach Beat** (GL, AG), für die Kommission: Die Motion geht auf einen Vorstoss, ein Postulat, aus dem Jahr 2011 zurück, mit dem unsere Kollegin Viola Amherd eine Vereinheitlichung und eine Überprüfung des Straf- und Massnahmenvollzugs in der Schweiz verlangt hatte (11.4072). Die Kommission ist nach Erhalt des entsprechenden Berichtes zum Schluss gelangt, dass es mehr braucht als nur das Abwarten der Bestrebungen der Kantone und der KKJPD, eine Vereinheitlichung des Straf- und Massnahmenvollzugs bei gefährlichen Straftätern einzuleiten. Heute liegt die Kompetenz für die Massnahmen des Vollzugs dieser Strafen allein bei den Kantonen. Vorkommnisse in den vergangenen Jahren – Monaten, muss man schon fast sagen – haben aber gezeigt, dass zwischen den einzelnen Kantonen und der Art und Weise, wie die Kantone den Strafvollzug ausführen, doch erhebliche Unterschiede bestehen. Das betrifft einerseits die Frage der Grundstandards überhaupt im Bereich des Straf-

vollzugs, aber auch den Umgang mit diesen Straftätern im Bereich der Möglichkeiten des Vollzugs von Freigängen usw. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass Harmonisierungsschritte im Gange sind. Sie ist aber der Meinung, dass wir das Thema politisch enger begleiten sollten und dass wir als National- und Ständerat die Federführung nicht aus der Hand geben sollten, weil, wie gesagt, die Kommission mehrheitlich erkannt hat, dass diese Unterschiede eben doch erheblich sind.

Ich bitte Sie namens der Kommission, diese Motion anzunehmen.

**Sommaruga Simonetta**, Bundesrätin: Ich verstehe, dass es schwer nachvollziehbar ist, wenn man feststellt, dass es in unserem Land im Umgang mit besonders gefährlichen Straftätern je nach Kanton unterschiedliche Konzepte, unterschiedliche Praktiken gibt. Im Bericht, den wir aufgrund des Postulates Amherd erstellt haben, wurde ja auch deutlich, dass es Lücken gibt, dass es Defizite gibt. Ich denke, das hat sich in diesem Bericht deutlich gezeigt. Es gibt auch unterschiedliche Praktiken in den Kantonen und in den Konkordaten.

Jetzt stellt sich einfach die Frage: Was machen Sie jetzt, nachdem Sie das so festgestellt haben? Wie reagieren Sie? Was tun Sie?

Es handelt sich hier um einen Bereich, der in der Kompetenz der Kantone liegt. Jetzt ist die Frage: Will der Bund hier etwas an sich reißen? Will der Bund hier selber legislieren? Oder gehen wir davon aus, wie das halt in unserem föderalistischen Staat ist, dass das, was in der Kompetenz der Kantone liegt, auch von den Kantonen gemacht werden muss und auch in ihrer Verantwortung ist und in ihrer Verantwortung bleibt?

Da ist der Bundesrat halt schon der Meinung, dass es keinen Anlass gibt, jetzt an der Kompetenzordnung etwas zu verändern, zumal – das darf ich sagen – die Kantone diesen Bericht sehr ernst genommen und auch bereits gehandelt haben. So hat z. B. im November 2014 die KKJPD ein gemeinsames Grundlagenpapier für den schweizerischen Sanktionsvollzug verabschiedet, welches die Risikoabklärung, den Vollzugsprozess und den interkantonalen Informationsaustausch bei besonders gefährlichen Straftätern einschliesst. Ausserdem hat die KKJPD die Schaffung eines schweizerischen Kompetenzzentrums für den Justizvollzug beschlossen. Dieses wird sich um die Koordination und Harmonisierung im schweizerischen Justizvollzug kümmern. Das Zentrum wird zur nationalen Plattform für die Dokumentation von Prognoseinstrumenten, mit denen Straftäter mit erhöhtem Risiko erkannt werden können. Es wird auch Empfehlungen, Standards und Richtlinien zuhanden der Vollzugsbehörden erlassen. Die Betriebsaufnahme dieses Kompetenzzentrums ist für Mitte 2018 vorgesehen.

In allen Kantonen der Deutschschweiz wurde die Einführung des Konzepts «Risikoorientierter Strafvollzug» auf Konkordatebene beschlossen und teilweise bereits in die Wege geleitet.

Das sind die Überlegungen, wie sie sich halt auch der Bundesrat macht, wenn es angesichts der föderalistischen Organisation unseres Landes darum geht, Aufgaben und Kompetenzen dort zu belassen, wo sie hingehören und wo über die betreffenden Fragen gemäss Verfassung auch entschieden wird.

Der Bundesrat begrüsst selbstverständlich, dass die Kantone und die Strafvollzugskonkordate Massnahmen zur Optimierung der geltenden Praxis, gerade im Bereich der gefährlichen Täter, getroffen haben und daran sind, diese umzusetzen. Wir werden das auch gerne begleiten. Wir sind in engem Kontakt mit den Kantonen, wir unterstützen sie, sowohl fachlich wie auch finanziell. Wir sind aber aufgrund des Föderalismus – das ist das Argument, das ich hier halt einfach betonen muss – der Meinung, dass ein regulatives Eingreifen auf Bundesebene nicht angezeigt ist. Das ist ein Unterschied zwischen unserer Haltung und der Haltung Ihrer Kommission.

Wir beantragen Ihnen, diese Motion abzulehnen, auch aus Respekt vor dem Föderalismus, aus Respekt vor der Arbeit der Kantone. Das sind die Gründe des Bundesrates, die Ablehnung der Motion zu beantragen.

**Präsidentin** (Markwalder Christa, Präsidentin): Die Kommission beantragt die Annahme der Motion. Der Bundesrat beantragt deren Ablehnung.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 16.3002/13 015)

Für Annahme der Motion ... 156 Stimmen

Dagegen ... 3 Stimmen

(1 Enthaltung)

16.3003

## **Postulat RK-NR. Prüfung der Aufbewahrungsfristen für DNA-Profile**

## **Postulat CAJ-CN. Analyse des délais de conservation des profils ADN**

Nationalrat/Conseil national 03.03.16

**Ruiz** Rebecca Ana (S, VD), pour la commission: Nous traitons d'un postulat de commission adopté à l'unanimité par la Commission des affaires juridiques le 22 janvier 2016. Le postulat charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport qui examine, dans le cadre de la loi sur les profils ADN, la non-suppression des profils ADN des personnes condamnées et qui fasse une évaluation des différents délais de conservation des profils.

Depuis son développement dans les années 1980, la technique de l'analyse de l'ADN est devenue un instrument incontournable des autorités de poursuite pénale. Jusqu'en 2000, l'analyse de l'ADN n'était utilisée en Suisse que pour des comparaisons directes, c'est-à-dire pour comparer les traces relevées sur une scène de crime avec l'échantillon prélevé sur une personne suspecte. En 2000, une banque de données répertoriant les profils ADN, appelée CODIS, a été mise en place. Les profils ADN d'auteurs d'infractions et de suspects peuvent être enregistrés dans CODIS, de même que les traces relevées sur les scènes de crime. La comparaison automatisée des profils permet notamment de reconnaître les délits attribuables à des criminels en série, à des récidivistes ou à des groupes de personnes opérant en bande. La banque de données contient, à l'heure actuelle, environ 176 000 profils, et 95 pour cent de ceux-ci appartiennent aux cantons.

L'article 16 alinéa 1 de la loi sur les profils ADN règle l'effacement des profils ADN des personnes. Il prévoit d'effacer les profils des personnes dont on a exclu au cours de la procédure qu'elles puissent être l'auteur d'un crime ou d'un délit, des personnes qui ont été acquittées ou qui ont bénéficié d'un non-lieu au terme d'une procédure judiciaire. Le profil ADN de personnes ayant été condamnées est aussi effacé après 5, 10 ou 20 ans, en fonction de la sanction pénale infligée.

En mai 2014, ce conseil donnait suite à l'initiative parlementaire Geissbühler 13.408, «Limiter les conditions déterminant l'effacement des profils d'ADN». Le Conseil des Etats, quant à lui, décidait en décembre 2014 de ne pas y donner suite. C'est dans le cadre du traitement de la loi sur le casier judiciaire que la thématique a été remise à l'ordre du jour de la Commission des affaires juridiques. Des questions ont alors été soulevées pour savoir si les délais de conservation

prévus aujourd'hui par la loi étaient pertinents et s'ils répondaient aux besoins actuels de la police et des autorités de poursuite pénale. Pour y répondre de manière approfondie et à part entière, la commission a décidé de procéder à des auditions, qui se sont déroulées en janvier 2016.

Elle a ainsi entendu des représentants de l'Office fédéral de la justice, de l'Office fédéral de la police, de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse, des organismes chargés de la protection des données, ainsi que des autorités de poursuite pénale.

Ces auditions ont permis à la commission de conclure à la nécessité de prendre des mesures s'agissant des délais d'effacement contenus dans la loi sur les profils ADN. La commission a notamment souligné qu'un meilleur cadre légal pourrait faciliter les procédures de poursuite pénale, tout en diminuant la charge administrative des autorités concernées.

A l'issue d'un débat interne, elle a ainsi décidé, à l'unanimité, de déposer le présent postulat.

**Schmidt** Roberto (C, VS), für die Kommission: Wir behandeln hier ein Postulat, das die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates im Januar 2016 eingereicht hat. Wir wollen mit diesem Postulat den Bundesrat auffordern, uns einen Bericht vorzulegen, in dem er prüft, inwieweit man die DNA-Profile der verurteilten Straftäter – nur der verurteilten Straftäter – länger aufbewahren kann oder gar nicht mehr löschen muss, und in dem er auch eine Evaluation der verschiedenen Löschrufen im heutigen Gesetz vornimmt.

Zur Vorgeschichte: Die Technik der DNA-Analyse erlaubt mit dem sogenannten DNA-Profil die zuverlässige Identifikation von Personen und hilft damit, Straftaten aufzuklären. Mittels Vergleich von Tatortspuren kann die Anwesenheit von Personen am Tatort nachgewiesen und so die Beweisführung erleichtert werden. Andererseits können auch Tatverdächtige entlastet werden. Gestartet wurde die DNA-Datenbank in der Schweiz im Jahre 2000; sie umfasst heute bereits 176 000 Personendaten. 95 Prozent der Profile sind im Besitz der Kantone.

Das DNA-Profil-Gesetz aus dem Jahr 2003 sieht vor, dass diese DNA-Profile auch irgendwann einmal gelöscht werden, z. B. nach fünf, nach zehn oder zwanzig Jahren. Bei verurteilten Tätern ist die Dauer der Aufbewahrung abhängig von der ausgesprochenen Sanktion.

Letztes Jahr wurden etwa 17 000 Profile aus der Datenbank gelöscht. Die Löschung war immer wieder ein Thema in beiden Räten. Der parlamentarischen Initiative Geissbühler 13.408, die darauf abzielte, DNA-Profile von rechtskräftig verurteilten Tätern nie mehr zu löschen, hat der Nationalrat am 6. Mai 2014 zwar Folge gegeben, der Ständerat sah dann aber keinen Handlungsbedarf, sodass die Diskussion zu diesem Thema nicht geführt werden konnte. Bei der Beratung des Strafregistergesetzes im letzten Jahr befasste sich die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates erneut mit dieser Thematik.

Ist es sinnvoll und zweckmässig, DNA-Profile, insbesondere von verurteilten Straftätern, länger aufzubewahren oder überhaupt nicht mehr zu löschen? Geht das öffentliche Interesse an einer Aufklärung von Verbrechen den Persönlichkeitsrechten und dem Datenschutz vor? Ist es noch verhältnismässig, DNA-Profile selbst von verstorbenen Straftätern aufzubewahren? Es gibt Fragen über Fragen.

In der Absicht, das vorliegende Kommissionspostulat einzureichen, führte unsere Kommission im Januar verschiedene Anhörungen durch. Angehört wurden das Bundesamt für Justiz, das Fedpol, die Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz, die Schweizerische Staatsanwältinnenkonferenz und der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte. Bei diesen Anhörungen zeigte sich, dass doch ein gewisser Handlungsbedarf zur Überprüfung und Harmonisierung der Löschrufen besteht; einzelne Angehörte sprachen gar von einem dringenden Handlungsbedarf. Vor allem für die Praktiker wäre eine Harmonisierung der Löschrufen für alle erkennungsdienstlichen Daten ein grosses Anliegen. Die unterschiedlichen Fristen und auch die unterschiedlichen