

Bei der Beratung ist die Kommission darauf gestossen, dass beim Zoll und bei der Alkoholverwaltung ein Teil der ausgesprochenen Bussen — beim Zoll macht es eine ansehnliche Summe aus — in eine Kasse gelegt werden, über die die betreffende Verwaltung nach bestehenden Vorschriften für die Wohlfahrt des Personals sorgt. Die Mehrheit der Kommission wollte die einschlägigen Gesetzesbestimmungen aufheben, weil sie die direkte Verwendung von Bussengeldern für das eigene Personal für überholt und nach den heutigen Vorstellungen für verfehlt erachtete. Es zeigte sich indessen, dass ein Ersatz dieser Zuwendungen an das Personal aus allgemeinen Bundesmitteln nicht ohne weiteres verwirklicht werden könnte. Die Kommission sieht deshalb davon ab, in dieser Hinsicht die Gesetzesänderung bei der heutigen Beratung zu verlangen. Sie möchte aber in der Form eines Postulates den Bundesrat ersuchen, die Speisung der beiden Kassen und allenfalls noch anderer gleichartiger Kassen durch Bussenanteile aufzuheben und für eine andere Finanzierung zu sorgen. Der Wortlaut des Postulates der Kommission wird Ihnen im Laufe des Vormittages aufs Pult gelegt werden.

Die Kommission beantragt Ihnen mit der Verabschiedung der Vorlage die Abschreibung der Motion Borel vom 18. Juni 1954 und des Postulates Chavanne vom 1. Dezember 1970.

M. Aubert, rapporteur: D'abord, qu'est-ce que le droit pénal administratif? C'est l'ensemble des règles de droit qui punissent les infractions aux lois de droit administratif, c'est-à-dire aux lois qui ne sont ni de droit civil, ni de droit purement pénal. Par exemple: les lois d'impôts, les lois sur la douane, sur les banques, sur le service des postes, sur le blé, sur l'alcool, sur le cinéma, sur la chasse, la pêche, les forêts, la circulation routière, le matériel de guerre, etc... Voici quelques exemples de règles de droit pénal administratif: celui qui se soustrait astucieusement à l'impôt est punissable d'emprisonnement ou d'amende; celui qui, sans droit, fabrique de l'alcool est punissable également d'emprisonnement ou d'amende; celui qui, sans droit, importe un film est punissable d'arrêts ou d'amende. Voilà ce que c'est que le droit pénal administratif.

Maintenant, qu'est-ce que c'est que la procédure pénale administrative? C'est l'ensemble des règles qui sont applicables à la constatation des infractions, au prononcé et à l'exécution des peines. Quelques exemples: on dira que tel fonctionnaire de l'administration est compétent pour mener une enquête; on dira qu'à telles conditions, il peut procéder à une perquisition; on dira que l'administration fédérale peut infliger une amende, par un mandat de répression; que les peines privatives de liberté relèvent des seuls tribunaux. Voilà ce que c'est que la procédure pénale administrative.

Ce sont les deux objets de la loi dont nous délibérons ce matin. Cette loi se rapporte au droit pénal administratif et à la procédure pénale administrative; mais avec deux restrictions importantes.

D'abord, notre projet ne vise que les infractions au droit administratif fédéral. Nous n'aurions probablement pas la compétence de nous occuper des infractions au droit administratif cantonal, ou tout au moins il faudrait procéder à un réexamen déchirant, revoir le fameux article 335 du code pénal suisse.

Et voici maintenant la deuxième restriction. Celle-là ne va pas de soi, mais elle me paraît essentielle à

l'intelligence de notre projet. Il ne vise que les infractions de droit administratif qui sont poursuivies par l'administration fédérale. Parce que, voyez-vous, il y a plusieurs catégories d'infractions au droit administratif, du point de vue de la poursuite. Il y en a qui sont poursuivies par l'autorité judiciaire fédérale, mais c'est rarissime. D'autres sont poursuivies par l'autorité judiciaire cantonale, c'est assez fréquent. Il y en a qui sont poursuivies par l'administration cantonale, cela se trouve, mais ce n'est pas fréquent. Enfin, il y en a qui sont poursuivies par l'administration fédérale et c'est d'elles, et d'elles seulement, qu'il s'agit en l'espèce. C'est pourquoi vous chercheriez vainement, dans les lois que nous vous proposons de changer, l'arrêté sur l'impôt pour la défense nationale. Pourquoi? Parce que les infractions à cet arrêté sont poursuivies par les administrations cantonales. Vous n'y trouverez pas non plus les lois sur la chasse, sur la pêche, sur les forêts, sur la circulation routière, ou la loi, très récente, sur le matériel de guerre, parce que ce sont autant de lois de droit administratif dont les infractions sont poursuivies par les autorités judiciaires cantonales. Cette restriction qui, je le répète, est essentielle, s'explique par l'histoire.

L'origine de ce projet remonte à une triste affaire, qui s'est produite il y a environ vingt ans à Genève. Un inculpé qui était prévenu d'avoir violé la loi fédérale sur les douanes avait été arrêté par l'administration des douanes, comme elle le peut en vertu de la loi; il est resté longtemps en prison et il s'est suicidé. Je ne peux pas m'empêcher ici d'adresser une pensée émue à cette personne inconnue dont la fin dramatique a déclenché le lourd mouvement de notre législation.

M. Borel qui, à ce moment-là, était conseiller national, a déposé une motion en 1954; disant: il faut revoir la partie de la loi fédérale sur les douanes qui règle la procédure pénale devant l'administration fédérale, ne pas laisser à l'administration le soin de décider seule des arrestations, par exemple, prévoir une présentation au juge, ou même donner au juge la compétence de décider de l'arrestation. Une commission d'experts s'est mise au travail et s'est aperçue que ce n'était pas seulement la loi fédérale sur les douanes, mais toutes sortes de lois, donnant des compétences de procédure pénale à l'administration, qui devaient être revues. De sorte que, dans un premier travail, on a passé en revue — on, c'était la commission d'experts — toutes les lois fédérales de droit administratif où l'administration fédérale a une compétence de poursuite. Ensuite, on s'est rendu compte que, dans ces lois, il y avait des dispositions de droit pénal matériel qu'il était avantageux d'unifier aussi. Et c'est pourquoi cette commission a proposé au Conseil fédéral, et le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, une opération en trois volets.

Premier volet de l'opération: faire une espèce de «partie générale» du droit pénal administratif, avec encore quelques infractions spéciales, qu'on rencontre dans la plupart de ces lois. Ce sont les articles 2 à 20 de notre projet.

Deuxième volet, c'est le plus considérable: faire un véritable code de procédure pénale administrative à l'intention de l'administration fédérale, éventuellement aussi des tribunaux cantonaux, lorsqu'ils viennent à être saisis ensuite de ces affaires-là. Ce sont les articles 21 à 105.

Le troisième volet découle des deux premiers: il s'agit de passer en revue environ 25 à 30 lois et arrêtés et de les adapter aux deux premiers volets.

J'aimerais, pour terminer, répondre à quelques objections. On pourrait d'abord se poser la question: est-ce que le code pénal suisse, est-ce que la loi sur la procédure pénale fédérale, ne suffisent pas?

Pour la procédure, je crois qu'ils ne suffisent pas. Il est bon que l'administration fédérale continue, comme par le passé, de poursuivre un certain nombre d'infractions; il s'agit des lois où, de toute façon, c'est elle qui exécute la législation. Comme c'est elle qui l'exécute, c'est elle aussi qui connaît le mieux les diverses manières de tourner la loi. Il est bon qu'elle puisse elle-même être chargée de la poursuite. Alors, évidemment, vous pouvez, dans la loi sur la procédure pénale fédérale, avoir un chapitre spécial pour cette procédure-là, comme aujourd'hui; mais autant en faire une loi distincte.

Pour le droit matériel, le code pénal suisse ne suffit pas non plus, du moins dans son contenu actuel. Il y a trop d'infractions spécifiques dont il ne tient pas compte. Naturellement, vous pouvez grossir le code pénal suisse et lui ajouter 100 ou 200 articles, avec des champs d'application variables, mais vous ne feriez de cette façon-là aucun progrès; cette unification serait une fausse unification. Nous nous efforçons, à l'article 2 du projet, de dire qu'au moins les dispositions générales du code pénal suisse seront applicables au droit pénal administratif, mais, même ici, vous savez que le code pénal suisse ne rend pas suffisamment compte de toutes les particularités du droit administratif. Bref, le code est trop dur quand il prévoit des peines privatives de liberté, il est trop doux lorsqu'il inflige des amendes. Les règles sur la prescription de l'action pénale et la prescription de la peine fixent des délais trop courts. Il n'y a rien sur la responsabilité dans les entreprises, etc. Il faut donc se rendre à l'évidence: il y a place, entre la diversité des lois actuelles et le code pénal suisse unifié, pour un droit pénal administratif unifié. C'était la première objection.

Voici maintenant une deuxième objection. Puisqu'on unifie la procédure pénale et le droit pénal administratifs, pourquoi ne pas aller jusqu'au bout de l'opération? Pourquoi ne pas unifier toute la procédure pénale administrative et tout le droit pénal administratif?

Pour ce qui est de la procédure pénale, je crois qu'une telle solution ne serait pas possible, car il faudrait que nous nous occupions de procédures qui se déroulent devant les tribunaux cantonaux. Sur ce point-là, on n'a pas éprouvé la nécessité d'une révision et on peut même se demander si nous serions compétents pour la faire.

Pour le droit matériel, je reconnais que c'est la faiblesse du projet. Il n'y aurait eu aucun obstacle de principe à unifier entièrement le droit pénal administratif. Toutefois, à côté des 25 lois et arrêtés que nous avons revus, il aurait fallu en revoir encore 70 à 80, et cela eût dépassé les forces de l'administration. Au surplus, il ne faut pas se laisser tromper par les chiffres. Il est exact que nous ne revisons qu'environ un quart — M. le président disait un tiers — des lois de droit pénal administratif, mais elles représentent environ les trois quarts des infractions qui sont commises dans une certaine période de temps — je laisse de côté, naturellement, la fameuse loi sur la circulation routière.

Voici enfin la troisième et dernière objection. J'ai entendu dire par certains de mes collègues de Suisse romande: «Nous légiférons trop, nous contribuons à l'inflation législative.»

Vous avez là en effet un gros cahier, qui ressemble fort à la partition d'un opéra de Wagner; vous voyez le chef d'orchestre qui tourne toutes ces pages. Ne vous y trompez pas, nous créons de nouveaux articles, mais nous en supprimons beaucoup. J'ai fait le compte l'autre jour. Nous créons une centaine d'articles dans la loi, plus quelques nouveaux dans les lois spéciales, mais, en contrepartie, nous supprimons une centaine d'articles aussi: environ 50 dans la loi fédérale de procédure pénale, environ 20 dans la loi fédérale sur les douanes et quelques poignées dans chacune des 25 autres lois et arrêtés. Le compte est donc vite fait, nous ne contribuons pas à l'accroissement inutile de la production législative.

Il me reste l'agréable devoir de conclure en vous disant que ce projet est un projet raisonnable, qu'il pousse l'unification jusqu'où il est raisonnable d'aller. Si nous avons pu atteindre ce résultat, nous le devons naturellement à tous les experts qui ont étudié le projet, mais nous le devons spécialement à M. Robert Pfund, qui est le père de ce projet. Il l'a étudié pendant une quinzaine d'années, non seulement comme un technicien, il l'a aussi étudié avec une grande hauteur de vues. Vous savez que, si vous voulez bien comprendre ce texte, il convient de vous référer à un très beau rapport que M. Pfund a développé devant la Société suisse des juristes et que vous trouverez imprimé dans la *Revue de droit suisse* de l'année 1971. Vous savez aussi que M. Pfund, dans une des dernières livraisons de la *Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung*, a fait un excellent résumé du projet, tel qu'il résultait des délibérations du Conseil des Etats.

Je crois que nous pouvons être fiers et reconnaissants d'avoir, dans l'administration de notre pays, des gens aussi talentueux.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

Meier Kaspar: Namens der radikal-demokratischen Fraktion empfehle ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage. Das umfangreiche Gesetz weist eine ausgedehnte und interessante Vorgeschichte auf. Schon vor dem unmittelbaren Anstoss durch die erwähnte Motion des Herrn Nationalrat Alfred Borel aus dem Jahre 1954, also vor fast 20 Jahren, ertönte in der Rechtswissenschaft der Ruf, neben dem eidgenössischen Strafgesetz sei auch das Verwaltungsstrafrecht einheitlich zu ordnen.

In den letzten 15 Jahren wurde für die Schaffung dieses Gesetzes von einer grossen, kompetenten Expertenkommission, vom Bundesgericht, den Kantonsgesetzungen, dem Schweizerischen Anwaltsverband und vielen Verwaltungsabteilungen des Bundes eine gewaltige Arbeit geleistet. Auch die nationalrätliche Kommission hat sich die Beratung nicht leicht gemacht und in einem halben Dutzend zum Teil mehrtägiger Sitzungen den ganzen Fragenkomplex seriös und gründlich durchgearbeitet. Das heute vorliegende Ergebnis weist viele positive Aspekte auf. Diese wurden zum grossen Teil von meinen beiden Vorrednern berücksichtigt. Insbesondere wird die klare systematische Zusammenfassung aller wesentlichen materiellen und verfassungsrechtlichen Bestimmungen die Rechtssicherheit erhöhen. Es ist auch zu erwarten, dass der Hauptzweck des Gesetzes, nämlich der persönlichen Freiheit des Bürgers wirksamen Schutz zu gewähren und dem Angeschuldigten die gleichen gerichtlichen Garantien zu bieten wie in einem ordentlichen Strafverfahren, erfüllt wird. Es darf aber

einen Haftbefehl einholen muss (Art. 53 ff.). Ich teile die Meinung des Präsidenten König, dass das eine eindeutige Verbesserung der Vorlage ist. — Diese wenigen Beispiele zeigen, dass der Entwurf auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht wesentliche Verbesserungen bringt.

Schliesslich noch eine Bemerkung zu den Vorschlägen für die Anpassung der vom Entwurf berührten Verwaltungsgesetze (Art. 106 ff.): Diese sind auf das Strafgesetzbuch, das Verwaltungsstrafgesetz (Art. 1 bis 105) und die übrigen Einzelgesetze abgestimmt und haben zum Ziel, die Strafbestimmungen in diesem Bereich einheitlich, klar und widerspruchsfrei zu gestalten.

Zusammenfassend möchte ich sagen: Die Vorlage bedeutet einen grossen Schritt in Richtung eines modernen Verwaltungsstrafrechts und damit auch einen wichtigen Ausbau unserer rechtsstaatlichen Institutionen. Der Bundesrat empfiehlt Ihnen, einzutreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles*

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Titel

Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht
und das Verwaltungsstrafverfahren
(Verwaltungsstrafgesetz, VStrR)

Ingress

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préambule

Proposition de la commission

Titre

Loi fédérale sur le droit pénal
administratif et la procédure pénale administrative
(Loi pénale administrative, DPA)

Préambule

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

M. Aubert, rapporteur: Eu égard à la complexité de ce projet, j'ai demandé à notre président la permission de prendre à quelques reprises la parole pour un bref moment.

Nous avons changé le titre, nous l'avons rendu plus clair, nous appelons les choses par leur nom. Il y a deux domaines: le droit pénal administratif, d'une part, mais aussi, on ne peut pas la négliger, on ne peut pas l'omettre, la procédure pénale administrative, qui d'ailleurs, du point de vue quantitatif, représente le gros morceau du projet. Il est bien entendu qu'au titre long correspondra un titre court, qui sera utilisé dans les références.

Quant au préambule, je me permets de vous faire l'observation suivante: le préambule ne vise que l'article 64bis de la constitution fédérale. On peut se demander s'il n'aurait pas mieux valu indiquer les textes de la constitution fédérale qui donnent à la Confédération la compétence de légiférer en matière de droit administratif, la compétence sur le fond entraînant

la compétence de punir les infractions. On aurait pu dire, par exemple, «vu les articles 23bis» pour le blé, ou «32bis» pour l'alcool, ou «36» pour le service des postes, ou «41bis» pour les droits de timbre, etc... Nous ne l'avons pas fait. Mais il n'est pas dans les intentions de la commission de trancher ici une importante question de droit constitutionnel, à savoir si l'article 64bis couvre tout le droit pénal ou bien s'il ne vise que ce qu'on appelle le droit pénal commun (homicide, vol, etc.). C'est par simple commodité que seul l'article 64bis a été cité ici. Nous ne tranchons aucune question théorique avec ce préambule.

Angenommen — Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Article premier

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

M. Aubert, rapporteur: Je rappelle ici que c'est l'article essentiel du projet; si vous avez compris l'article premier, vous avez presque tout compris. Nous ne faisons l'unification que d'une partie du droit pénal administratif, là où l'administration fédérale poursuit elle-même les infractions.

Angenommen — Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

M. Aubert, rapporteur: Le titre deuxième contient, dans son chapitre premier, une petite «partie générale» du droit pénal administratif. Vous voyez le principe. A l'article 2, autant que possible, nous nous référerons au code pénal suisse, dans sa «partie générale» à lui. Je profite d'indiquer ici que l'article 333 du code pénal suisse, y compris l'alinéa 3, est considéré comme étant de la partie générale de ce code.

A l'article 2bis, la commission a jugé utile de définir ce que sont les prescriptions d'ordre, parce que les contraventions aux prescriptions d'ordre bénéficient en quelque sorte d'un statut pénal privilégié. Je renvoie ici aux articles 4, 9, 19, 47 et 102, que nous pourrons revoir dans la délibération de détail. Il y a ici une opposition entre majorité et minorité sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure.

Aux articles 3 et suivants, on trouve un certain nombre de dérogations ou de compléments qu'il a paru nécessaire d'apporter à la partie générale du code pénal suisse. En ce qui concerne l'enfant (art. 3), il n'est pas punissable, d'après notre projet, alors que d'après le code pénal suisse il peut l'être (art. 82 à 88).

Pour la participation, instigation et complicité, si vous vous référez aux articles 102 et 24 du code pénal suisse, vous verrez que l'instigation est toujours punissable; nous déclarons qu'elle ne l'est pas pour les contraventions aux prescriptions d'ordre.

Pour la complicité, nous nous conformons à l'article 104 du code pénal et nous en prévoyons expressément la punissabilité, sauf — de nouveau — pour les contraventions aux prescriptions d'ordre.

L'article 5, qui traite de la responsabilité pénale dans les entreprises, n'a pas encore son pendant dans la partie générale du code pénal suisse. On le trouve en revanche déjà dans certaines lois spéciales. Rappelez-vous par exemple la loi sur le matériel de guerre, qui au surplus échappe au domaine de notre projet. Rappelez-vous aussi certains arrêtés conjoncturels votés au mois de décembre 1972. Vous avez vu ce que c'est que l'article 5. Le principe, au 1er alinéa, dit qu'il n'y a que les personnes physiques qui peuvent pécher; qu'elles seules peuvent être punies. Aux alinéas 2 et 3, réunis en un seul, nous disons qu'à côté de l'auteur réel, il peut arriver que le chef d'entreprise porte aussi une part de responsabilité. Je signale ici que la version de la commission du Conseil national s'inspire du texte de la loi sur le matériel de guerre.

L'article 6 est une exception au principe de l'article 5. Il y a des cas où la personne morale — je ne dirai pas «doit être punissable» — mais où il convient qu'elle paie une amende. Pourquoi? Vous avez pu le voir dans le message: pour éviter des recherches disproportionnées, d'une part, pour établir une égalité entre les grandes et les petites entreprises, d'autre part. Si nous n'avions pas l'article 6, les délits commis dans les petites entreprises seraient toujours punis, parce qu'on saurait toujours quelle personne physique les a commis; tandis que, dans les entreprises de plus grandes dimensions, on devrait peut-être renoncer à toute peine. Il y aura là aussi une opposition dont nous traiterons plus loin.

A l'article 7, nous dérogeons à l'article 48, chiffre 2, du code pénal suisse; pour les infractions de peu d'importance, le juge n'examinera pas la situation de fortune et de revenu de l'inculpé.

A l'article 8, nous dérogeons à l'article 68 du code pénal suisse; le cas de concours d'infractions doit être jugé, traité séparément. Il n'est pas possible qu'une seule amende soit prononcée, lorsque deux administrations différentes sont saisies de l'affaire et lorsque le produit de ces amendes est affecté de manière différente.

L'article 9, sur la conversion des arrêts en amende, n'apporte qu'une très légère modification à l'article 49, chiffre 3, du code pénal suisse: par la conversion en cas de récidive.

L'article 10, sur la prescription, apporte une modification plus nette à l'article 109 du code pénal suisse: les délais sont différents.

L'article 11 est une manière de corps étranger. Cela n'est pas du droit pénal, c'est du droit administratif matériel; c'est au fond l'équivalent pour le droit administratif de ce que serait la répétition de l'enrichissement illégitime en droit privé.

Quant à l'article 12, il traite de la dénonciation spontanée. Alors que, dans le code pénal suisse, aux articles 22 et 64, on en fait une simple circonstance atténuante, vous avez vu que la loi qui vous est présentée ici en fait un cas d'exclusion de la peine, tout au moins pour la première fois.

Les articles 13 et 14 sont incorporés au code pénal suisse. C'est la seule réussite dans l'opération d'incorporation au code pénal suisse dont nous puissions nous vanter.

Enfin, l'article 15 revient, lui, plus modestement dans la loi fédérale sur le blé, parce que c'est là seulement qu'il a quelque importance pratique.

Bundesrat Furgler: Ich möchte mich zunächst nur zu Artikel 2 äussern, weil ich der Meinung bin, dass es für Sie nachher viel leichter ist, wenn wir uns auf jeden einzelnen Artikel konzentrieren; sonst dürfte es trotz der Fachkenntnis, die Sie sich beim Studium der Vorlage erworben haben, einigermassen schwierig sein, bei jedem Artikel die ganze Fächerbreite zu sehen.

Artikel 2 bekräftigt zunächst die Regel von Artikel 333 Absatz 1 StGB und damit das Prinzip der Rechtseinheit. Ein solches Bekräftigen ist nicht etwa überflüssig. Auch wenn nun durch Artikel 106 der Vorlage die Nebengesetze im Rahmen von Artikel 1 samt und sonders auf das StGB abgestimmt werden sollen, besteht doch die Gefahr, dass plötzlich wieder irgendwo die Parole von der Sonderatur des Verwaltungs- und insbesondere des Fiskaldelikts ausgegeben und eine vom Strafgesetzbuch und den Artikeln 3ff. des Entwurfs abweichende Sonderordnung postuliert werden wird. Beiläufig möchte ich sagen, dass allgemeine Bestimmungen des Strafgesetzbuches nicht nur dessen Artikel 1 bis 110 sind, sondern auch das dritte Buch, insoweit es anwendbar sein kann, was für Artikel 333 zweifellos zutrifft. Die Regel ist geeignet, Unklarheiten bezüglich des Verhältnisses des früheren «allgemeinen Gesetzes», nämlich des Strafgesetzbuches, gegenüber den nach dem 21. Dezember 1937, d. h. nach dem Strafgesetzbuch erlassenen «besonderen Nebenstrafgesetzen» gar nicht erst entstehen zu lassen. Solche Unklarheiten bestanden bis anhin und wurden durch die zahlreichen Sonderordnungen «späterer Nebenstrafgesetze» immer wieder neu genährt. Nicht von ungefähr enthalten verschiedene neuere Nebenstrafgesetze dieselbe Vorschrift wie Artikel 2 des Entwurfs.

Es ist zu hoffen, dass die Entstehungsgeschichte des Artikels 2 dessen Wirkungen auch für die Zukunft entfalten kann. Artikel 333 Absatz 1 StGB war — ich darf Sie daran erinnern — eigentlich eher ein Programm, als dass er auf einer umfassenden Abklärung der Verhältnisse und seiner Tauglichkeit beruht hätte. Es scheint aber, dass auch im Bereich des Strafrechts die Rechtseinheit durchaus möglich ist. Für das Verwaltungsstrafrecht benötigen wir, wenn wir so operieren, nur noch wenige Sondervorschriften.

Artikel 2 erhöht nicht zuletzt die Lesbarkeit des Gesetzes. Er bringt die zweckmässige Einleitung zu den nachfolgenden Bestimmungen, die sonst doch etwas in der Luft hingen. Das wollte ich hier beifügen. Ich darf noch als letztes erwähnen: Unter «Verwaltungsgesetzgebung des Bundes» im Sinne von Artikel 2 ist lediglich die vom Geltungsbereich des Entwurfs gemäss Artikel 1 erfasste Gesetzgebung zu verstehen. Artikel 2 und das ganze Verwaltungsstrafrecht sind dem Artikel 1 untergeordnet.

Art. 2bis

Antrag der Kommission

Mehrheit

Marginalie: Abis Begriffsbestimmung.

Text

Als Ordnungswidrigkeiten im Sinne dieses Gesetzes gelten Uebertretungen, die mit Busse von höchstens 5000 Franken bedroht sind.

Minderheit

(Kaufmann, Augsburger, Butty, Düby, Eng,
Salzmann, Stadelmann, Tschäppät)

Ordnungswidrigkeit im Sinne dieses Gesetzes ist die vom einzelnen Verwaltungsgesetz als solche bezeichnete oder die mit Ordnungsbusse bedrohte Uebertretung.

Art. 2bis**Proposition de la commission****Majorité**

Titre marginal: *Abis Définition.*

Texte

Sont réputées inobservations de prescriptions d'ordre au sens de la présente loi les contraventions passibles d'une amende de 5000 francs au plus.

Minorité

(Kaufmann, Augsburger, Butty, Düby, Eng,
Salzmann, Stadelmann, Tschäppät)

Sont réputées inobservations de prescriptions d'ordre au sens de la présente loi les contraventions que la loi administrative spéciale désigne sous ces termes et les contraventions passibles d'une amende d'ordre.

König-Zürich, Berichterstatter: In Artikel 2bis will die Kommission die Ordnungswidrigkeit definieren. Ich habe Ihnen in der Eintretensdebatte erklärt, dass eine eigentliche Begriffsbestimmung nicht gefunden worden ist, dass man sich behelfsmässig auf die Strafandrohungen bezieht, die für die betreffenden Uebertretungen vorgesehen sind. Die Kommissionsminderheit schlägt Ihnen vor, als Ordnungswidrigkeit im Sinne des vorliegenden Gesetzes alle Uebertretungen zu betrachten, die höchstens mit einer Busse von 5000 Franken bedroht sind. Der Betrag mag Ihnen hoch erscheinen. Es ist aber so, dass im Verwaltungsstrafverfahren gelegentlich hohe Bussen ausgesprochen werden müssen für relativ formale Uebertretungen, um der Verwaltung die nötigen Mittel in die Hände zu geben, die Betroffenen zu der Handlung, zu der sie verpflichtet sind, zu veranlassen, oder eine Handlung aufzugeben, die sie unterlassen müssen. Ohne dass deshalb eine Kriminalität oder eine kriminelle Strafe vorgesehen werden müsste, muss wenigstens eine empfindliche Busse möglich sein.

Die Minderheit der Kommission schlägt Ihnen vor, dass als Ordnungswidrigkeit im Sinne des Gesetzes nur gelte, was im Einzelgesetz ausdrücklich als Ordnungswidrigkeit bezeichnet werde oder was nur mit Ordnungsbusse bedroht sei. Im Ergebnis — muss ich sagen — ist es eine redaktionelle Angelegenheit, die Kommission ist sich im Grunde genommen darüber einig gewesen, was Ordnungswidrigkeit sein soll; es geht einfach darum, ob in den Einzelgesetzen dann die entsprechende Anpassung des Wortlautes vorgenommen wird.

Wichtig ist, dass etwas geschieht. Der Ständerat hat darauf verzichtet, eine solche Begriffsbestimmung vorzunehmen. Ich möchte Ihnen ausdrücklich sagen: Es ist wichtig, ob eine Ordnungswidrigkeit angenommen wird oder ob eine Straftat angenommen werden kann. Die Abgrenzung führt zu folgenden Unterschieden: Bei der Ordnungswidrigkeit wird, gemäss Artikel 4, Anstiftung und Gehilfenschaft nicht strafbar erklärt, mit anderen Worten: Wenn klar eine Ordnungswidrigkeit behauptet oder angenommen wird, dann kann gegen keinen Gehil-

fen oder Anstifter eine Strafuntersuchung eingeleitet werden. Das gilt auch für den Begriff der Begünstigung (Art. 19 Ziff. 4), die nicht strafbar ist, wenn eine blosse Ordnungswidrigkeit vorliegt. Wichtig ist ferner, dass eine Umwandlung der Busse, die nicht bezahlt wird oder nicht bezahlt werden kann, in eine Freiheitsstrafe ausgeschlossen ist, wenn nur eine Ordnungswidrigkeit vorliegt, während bei einer Uebertretungsbusse generell die Umwandlung möglich ist. Und schliesslich ein ganz entscheidender Punkt: Zwangsmassnahmen, wie Hausdurchsuchung, Festnahme, Verhaftung, sind nicht zulässig, wenn nur eine Ordnungswidrigkeit Gegenstand der Untersuchung bildet.

Sie werden aus diesen Erklärungen sehen, dass es wichtig ist, von Anfang an Klarheit darüber zu schaffen, was Ordnungswidrigkeit und was Delikt oder Uebertretung ist, um den Gang der Untersuchung auf einen bestimmten Weg zu führen. Wir vermeiden damit, dass die Verwaltung gezwungen ist, einfach nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, der selbstverständlich immer noch gilt, selber abzuwägen, ob sie im Einzelfall zu einer Verhaftung schreiten soll oder nicht, sondern wir geben ihr durch diese Gesetzesredaktion einen bestimmten Befehl. Wenn Sie abwägen zwischen Mehrheit und Minderheit, so muss ich Ihnen offen bekennen: In diesem Falle führen beide Wege nach Rom. Sie können also wählen. Mir scheint, dass die Fassung der Mehrheit eine redaktionell einfachere Lösung ist. Sie ist sicher ebenso praktikabel wie jene der Minderheit. Ich gebe aber zu, dass auch Argumente für die Lösung der Minderheit sprechen, und im Ergebnis wiederhole ich Ihnen: Wesentlich ist, dass Sie sich zum einen oder anderen Resultat bekennen.

M. Aubert, rapporteur: Vous connaissez l'enjeu. Le projet prévoit un statut spécial pour les contraventions aux prescriptions d'ordre. Par exemple, lorsqu'il ne s'agit que d'une telle contravention, on ne peut pas user dans l'enquête de moyens de contrainte (art. 47). Et alors la question s'est posée de savoir si on définirait, dans ce projet, ce qu'il faut entendre par une contravention à une prescription d'ordre, ou si l'on se bornerait à renvoyer aux diverses lois et aux divers arrêtés de droit administratif le soin de le dire. La majorité a choisi la première thèse, disant que toutes les contraventions qui ne sont sanctionnées que par des amendes, et non par des arrêts, et des amendes de 5000 francs au maximum, sont des contraventions d'ordre. C'est décidé une fois pour toutes dans le projet. Et la minorité dit: Non, il faut renvoyer aux différentes lois, aux différents arrêtés du droit administratif.

Mesdames et Messieurs, je suis un peu dans la situation de M. König: mon cœur n'est pas particulièrement engagé dans cette controverse. Comme rapporteur, je suis obligé de vous dire qu'elle est la vertu de la majorité: c'est d'avoir une règle simple et uniforme. Mais, personnellement, je pencherais plutôt du côté de la minorité; il me semble qu'il faut laisser au législateur spécial le soin de dire ce que lui, lorsqu'il règle la question du blé, ou lorsqu'il règle la question de l'alcool, considère comme une contravention vraiment légère et ce qu'il considère comme une contravention plus grave. Dans certains domaines, une amende de 500 francs est déjà un indice de gravité.

Kaufmann, Berichterstatter der Minderheit: Sie haben es gehört: Die Verwaltungsvorschriften werden

nung, nur wenn Uebertretungen vorliegen und nur wenn eine Höchststrafe von 5000 Franken in Betracht fällt, kann man wegen der Praktikabilität allenfalls hier ein Zugeständnis machen. Es geht hier um rechtsstaatliche Prinzipien, die auch wir als Gesetzgeber einzuhalten haben, und deswegen möchte ich Sie bitten, der Minderheit zuzustimmen.

M. Aubert, rapporteur de la majorité: Tout à l'heure, dans la controverse sur l'article 2bis, je pensais que seul le cœur était impliqué. Mais cette fois, non. La minorité se laisse conduire par des motifs purement sentimentaux et il semble que seule la majorité se conforme à la logique de notre article 6. Il y a, permettez-moi de le rappeler, deux problèmes:

D'abord, savoir si l'on fera à l'article 6 une dérogation au principe de l'article 5. C'est un problème qu'on peut se poser. M. Binder a dit qu'il regrettait cette dérogation, mais je n'ai pas entendu dire qu'il ait proposé qu'on biffe l'article 6 pour en rester au principe de l'article 5. Personne ne l'a demandé. On admet que, dans certains cas, les personnes morales doivent, non pas être punies, mais payer les amendes, pour la raison, je le répète, que nous aurions une inégalité entre les grandes et les petites entreprises. Dans les petites entreprises, on trouvera sans peine l'auteur réel de l'infraction, alors que dans les grandes entreprises on ne le trouvera pas. L'infraction commise dans la petite entreprise sera punie, celle commise dans la grande entreprise ne le sera pas du tout. Voilà l'idée de l'article 6, que personne n'a demandé de biffer.

Voici maintenant le deuxième problème, qui retient notre attention depuis quelques minutes, il s'agit de savoir si la dérogation au principe de l'article 5 vaudra pour toutes les infractions, qu'elles soient contraventions ou délits, pour lesquelles entre en considération une amende maximale de 5000 francs, ou si la dérogation ne vaudra que pour les contraventions, à l'exclusion des délits.

J'ai le sentiment que les partisans de la minorité confondent deux choses, deux ordres: le général et le particulier. Il est vrai qu'en général le délit est plus grave que la contravention et c'est bien pourquoi le législateur prévoit, pour les délits, une peine possible d'emprisonnement, tandis que, pour les contraventions, il ne prévoit comme peine la plus grave que les arrêts, sinon l'amende. En général, Monsieur Binder, vous avez tout à fait raison, le délit est plus grave que la contravention, nous l'apprenons déjà à l'école. Mais, dans le texte de l'article 6, on ne vous demande pas si le délit est plus grave que la contravention en général, on vous demande si le délit qui a été effectivement commis est grave ou non, si la contravention qui a été effectivement commise est grave ou non, et, dans le cas d'espèce, quelle est la peine qui entre en ligne de compte. Il me semble alors qu'il apparaît clairement qu'il y a de petits délits qui sont dans le cas d'espèce moins importants que certaines contraventions.

J'ai pris la peine de feuilleter un peu ce cahier tout à l'heure et je me suis aperçu que celui qui ramasse un timbre déjà utilisé, le décolle soigneusement et le réutilise, le donnant pour intact, commet un délit qui est punissable d'emprisonnement selon l'article 58, 3e alinéa, de la loi fédérale sur le service des postes, tandis que celui qui met dans le commerce du blé dénaturé pour l'alimentation humaine et qui le fait intentionnelle-

ment, celui-là, d'après l'article 47, chiffre 5, de la loi fédérale sur le blé, ne commet qu'une contravention. Qui a commis la plus grande faute dans le cas d'espèce, celui qui a essayé de ressusciter un vieux timbre, ou bien celui qui a mis dans le commerce du blé qui peut nuire à la santé de l'homme? Je crois que c'est le second qui a commis l'infraction la plus grave. Or il s'agit ici d'une contravention, alors que le premier cas constitue un délit. Ainsi, lorsque l'infraction a été commise dans une entreprise, vous voudriez que personne ne soit frappé si celui qui a réutilisé le timbre n'est pas retrouvé — parce qu'il s'agit d'un délit! — tandis que l'on frapperait la personne morale dans le cas de la vente de blé, parce que c'est une contravention. Vous confondez le général et le particulier. Une seule thèse est logique, une fois admise l'idée de l'article 6, c'est celle de la majorité et non pas celle de la minorité.

Bundesrat Furgler: Ich unterstütze die Ausführungen von Herrn Aubert. Ich möchte auch Herrn Binder davon überzeugen.

Artikel 6 des Entwurfs ist, wie er sagt, aus den Anforderungen der Praktikabilität entstanden. Er darf aber nicht falsch verstanden werden. Er statuiert, was in der Fassung laut Beschluss Ihrer Kommission glücklich verdeutlicht worden ist, nicht etwa die Deliktsfähigkeit der juristischen Personen — das wäre tatsächlich falsch —, und auch weder ein Formaldelikt noch eine besondere Deliktskategorie. Die Regel erlaubt, anstelle der täterischen natürlichen Person, die ein Verschulden trifft, die juristische Person zur Bezahlung der Busse zu verurteilen. Das ist ein ganz eindeutiger Unterschied. Bagatelfälle lohnen grosse Untersuchungen nicht, insbesondere nicht die oft zeitraubenden Nachforschungen nach dem Angestellten, der die Tat verübt hat, und nach den Organen, die mit diesem Angestellten ein Verschulden tragen. Auch wird in solchen Fällen die Busse ja ohnehin meistens nicht nach den persönlichen Verhältnissen des einzelnen Täters, sondern nach einer Art Tarif bemessen, wobei der Richter aus rein äusseren Umständen auf das mehr oder weniger grosse Verschulden schliessen muss. Artikel 6 entspricht somit den modernen Strömungen auf Vereinfachung der Strafrechtspflege und wird insbesondere dem Verwaltungsstrafverfahren angemessen, das in einfachen Fällen ja häufig rein schriftlich durchgeführt wird.

Artikel 6 führt nun eine ziffernmässige Begrenzung ein, gleichsam eine Sicherheitsklausel, indem er nur Anwendung finden kann, wenn eine Busse von höchstens 5000 Franken in Betracht fällt. Es handelt sich mit andern Worten um den Betrag der Uebertretungsbusse im Sinne von Artikel 106 des Strafgesetzbuches. Massgebend ist aber nicht die angedrohte Busse, sondern, wie Herr Aubert sagte, die im Einzelfall in Betracht zu ziehende Busse. Eine zwingende Verallgemeinerung muss abgelehnt werden; sie wird auch vom Bundesrat und von der Mehrheit Ihrer Kommission abgelehnt. Die Verhältnisse sind innerhalb des Verwaltungsstrafrechtes zu verschieden.

Darf ich exemplifizieren? Wenn der Pilot einer Luftverkehrsgesellschaft Luftverkehrsvereinbarungen verletzt, so besteht kein Anlass der Praktikabilität, und es wäre verfehlt, statt seiner die Gesellschaft zu büßen; wogegen es ebenso unvernünftig wäre, nach den schuldigen natürlichen Personen zu suchen, wenn in einem Grossunternehmen ein Wechsel von 10 000 Franken ungestempelt bleibt und somit 5 Franken Stempelabgaben hinter-

waltungsverfahren die Massnahme der Einziehung und Abschöpfung der erzielten Vorteile im Grunde genommen im Vordergrund steht. Man hat also die Möglichkeiten, dem Täter wieder wegzunehmen, was er unrechtmässig erstrebt hat, ohne dies über den Weg einer besonderen Erhöhung der Busse zu tun. Ich möchte Ihnen also empfehlen, den Antrag von Herrn Baechtold — er wird ihn noch begründen — abzulehnen und bei den Vorschlägen der Kommission zu bleiben.

M. Aubert, rapporteur de la majorité: Nous arrivons, avec les articles 16 à 20, à la petite «partie spéciale» du droit pénal administratif, qui correspond à la grande «partie spéciale» du code pénal suisse: la définition des infractions. On s'est aperçu en effet que, dans l'ensemble des lois de droit administratif dont les infractions sont poursuivies par l'administration fédérale, il y avait des infractions qui revenaient régulièrement, notamment celles qui ressemblent à l'escroquerie, ou au faux dans les titres, ou à la suppression de titres, ou à l'entrave à l'action pénale. Jusqu'à maintenant — je ne parle que de l'escroquerie, «Betrug» — si, dans une infraction à une loi de droit administratif, les éléments constitutifs de l'escroquerie au sens de l'article 148 du code pénal suisse étaient réunis, le Tribunal fédéral hésitait néanmoins à appliquer les peines lourdes de l'article 148, qui peuvent conduire à la réclusion, car c'est un crime. Il se contentait de peines purement contraventionnelles. Avec le projet, les règles du code pénal suisse, qui sont trop dures en faisant de l'escroquerie un crime, ne sont pas généralisées; mais on ne se contente pas non plus de la jurisprudence actuelle; on fait de l'escroquerie spéciale un délit, punissable de l'emprisonnement. De sorte que, si nous n'allons pas jusqu'à traiter les escroqueries au détriment de l'Etat comme les escroqueries au détriment de particuliers, nous les jugeons plus sévèrement que c'était le cas jusqu'à présent. Cette différence entre l'Etat et ces particuliers est-elle justifiée? Quand l'Etat est victime d'une escroquerie, est-ce moins grave que lorsqu'un particulier est victime d'une escroquerie? On peut discuter à perte de vue, mais le message s'explique assez clairement: l'escroquerie au détriment de l'Etat, l'escroquerie du contribuable intervient alors qu'il existe un rapport entre l'Etat et lui et un rapport qui lui est imposé. Tandis que, lorsque vous cherchez une victime parmi les particuliers, c'est vous qui imposez le rapport à ce particulier. C'est tout de même plus grave. De plus, l'Etat a des moyens de contrôle, des moyens de défense dont ne dispose pas le particulier.

Avant de répondre à M. Baechtold, quand il aura développé sa proposition, je remarque encore que la commission a élevé quelque peu les pénalités pour l'escroquerie et le faux dans les titres, et aussi au 1er alinéa de l'article 16, puisque la disparition du montant maximal de 30 000 signifie tout simplement qu'il faudra lire désormais 40 000, conformément aux dispositions générales du code pénal suisse, article 48, chiffre 1.

M. Baechtold-Lausanne, rapporteur de la minorité: La proposition que j'ai soutenue dans la commission a recueilli au seul vote qui a été fait 6 voix contre 7. C'est dire, en toute franchise, qu'elle n'a pas paru extraordinaire. Ma proposition vise tant l'effet préventif que l'effet répressif de la peine prévue, et concerne des articles importants puisqu'il s'agit de l'escroquerie en matière de contributions, de faux dans les titres et de suppression des titres.

J'ai essayé de me mettre à la place de celui qui s'apprête, pour un gain important, à transgresser la loi administrative. S'il voit que dans la loi elle-même l'amende peut dépasser de beaucoup le gain escompté, cet individu réfléchira avant d'agir. Mais supposons qu'un individu ait la tentation de gagner 500 000 francs en violant une loi et que le seul risque qu'il court dans le système qu'on vous propose est de payer une amende de 30 000 francs et d'avoir à restituer ce qu'il a volé; il y a dans la balance des risques, un élément que je qualifieerais d'encourageant. Et je demande simplement, contrairement à M. le président de la commission, de ne pas lier le juge. Je trouve qu'on lie beaucoup le juge. Il faut lui laisser la possibilité, lorsque le profit réalisé est plus élevé que le montant de l'amende, de dépasser ce montant mais ne pas lui en faire l'obligation. Je suis étonné une fois de plus que, de nos jours, on veuille figeler pareillement le juge dans des questions d'appréciation, comme si nous étions encore au Moyen Age avec des formules sacrées qu'on applique. Je sais qu'il y a l'article 48 du code pénal qui permet effectivement d'aller au-dessus du maximum de l'amende en cas de cupidité. Je crois qu'un autre collègue de cette minorité reprendra ce point tout à l'heure. Je rappelle avec le président de la commission que, dans l'affaire de M. Bührle, le Tribunal fédéral, au vu d'une étude sérieuse de la notion de cupidité, n'a pas admis la cupidité. Je me demande si c'est vraiment une garantie d'invoquer cet article-là. Pour terminer, j'avance un dernier argument; nous faisons un droit nouveau, nous avons employé des dizaines d'années, quinze ans peut-être, pour faire un code pénal administratif et nous n'osons pas mettre dans une disposition que le juge n'est pas lié par un maximum lorsque ce profit dépasse le maximum. Nous nous en référons à des notions compliquées du code pénal. Nous voulons créer de nouvelles mesures mais lorsque nous avons l'occasion de faire une disposition toute simple pour rassurer le législateur, le juge, nous avons peur. Sur ce seul point, je n'arrive pas à partager l'avis de la majorité de la commission.

Reiniger: Ich möchte Sie bitten, den Antrag Baechtold zu den Artikeln 16, 17 und 18, der — wie erwähnt — in der Kommission nur mit einer Stimme Mehrheit abgelehnt wurde, zu unterstützen. Worum geht es Herrn Kollege Baechtold? Er will, und dies ist das alleinige Ziel seines Antrages, unter allen Umständen verhindern, dass es zu Fällen kommen kann, bei denen die höchstmögliche Busse geringer ist als der Gewinn, den der Täter aus seiner nach diesem Gesetz strafbaren Handlung gezogen hat. Seitens der Verwaltung wurde dem entgegengehalten, es könne kaum zu solchen Fällen kommen, da ja dem Täter der erzielte finanzielle Vorteil aufgrund der erweiterten Einziehungsbestimmungen, die wir nun ins Strafgesetz überführen wollen, wieder weggenommen werden könnte. Außerdem fänden die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches Anwendung, wonach der Richter an keinen Höchstbetrag gebunden sei, wenn der Täter aus Gewinnsucht gehandelt habe. Gleichzeitig musste Herr Bundesanwalt Walder jedoch zugeben, dass die Rechtssprechung zur Gewinnsucht nicht einheitlich sei. Ich zitiere: «Im Falle Bührle hat das Bundesgericht dazu ein hemmungsloses oder besonders ausgeprägtes, zur Sucht gewordenes Streben nach Gewinn verlangt und deshalb, entgegen der Auffassung des Bundesanwaltes, die Gewinnsucht verneint. Andere Entscheide lassen wiederum genügen, dass sich

der Täter ohne Hemmungen über die Gesetze hinweggesetzt hat. Wie die künftige Rechtsprechung aussehen wird, lässt sich nicht mit Sicherheit voraussagen. Die im Fall Bührle geäusserte Kritik wird das Bundesgericht vielleicht veranlassen, den Begriff der Gewinnsucht etwas weiter auszulegen.» Soweit Herr Bundesanwalt Walder.

Es darf in unserem Staat nicht zu einem zweiten Urteil wie im Falle Bührle kommen. Die Bevölkerung hat dieses Urteil nicht verstanden. Wenn wir dem Vorschlag von Herrn Baechtold folgen, ist klar und eindeutig festgelegt, dass die Bussenmaxima des Gesetzes in solchen Fällen — ohne Rücksicht darauf, ob Gewinnsucht im Spiele war oder nicht — überschritten werden dürfen. Interpretationen und Nachschlagen in anderen Gesetzen erübrigen sich. Wer sich vor der Widerhandlung gegen ein Verwaltungsgesetz in dem Gesetz, das wir heute schaffen, über die Sanktionen für eine derartige Widerhandlung orientiert, kann gar nicht auf die Idee kommen, er könnte im Hinblick auf die Höhe des Gewinnes einerseits und auf die geringen Bussenmaxima andererseits das Risiko einer Strafverfolgung ohne weiteres eingehen. Der Antrag von Herrn Baechtold bringt in diesem Punkt, der gerade durch das Urteil Bührle ins Rampenlicht gerückt worden ist, eine notwendige Klärstellung, und ich bitte Sie deshalb, ihm zuzustimmen.

König-Zürich, Berichterstatter der Mehrheit: Nach der Begründung des Herrn Baechtold möchte ich dem bereits Gesagten lediglich beifügen: Der Vorschlag des Herrn Baechtold bezieht sich nur auf das Verwaltungsstrafgesetz. Sollte er angenommen werden, würde daraus eine Diskrepanz entstehen zwischen dem gemeinen Strafrecht und dem Verwaltungsstrafrecht. Wir sind der Meinung, die Lösung sollte in erster Linie in einer anderen Auslegung des Artikels 48 gefunden werden, d. h., dass der Begriff der Gewinnsucht durch den Richter anders auszulegen ist, als es sehr einschränkend — wahrscheinlich zu Unrecht — im Fall Bührle geschehen ist. Wollten wir das ändern, müssten wir es auf der ganzen Linie tun, nämlich im allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches die entsprechenden Bestimmungen ändern, damit das dann überall gilt. Es hat wenig Sinn, diese Änderung nur für das Verwaltungsstrafgesetz vorzunehmen, besonders dort, wo über die Möglichkeit der Einziehung besondere Voraussetzungen geschaffen sind, die den Täter eher abhalten sollten.

Ich verstehe die Kritik des Herrn Baechtold, bin aber der Meinung, das von ihm vorgeschlagene Mittel sei nicht angemessen. Er hebt in gewissem Sinne die klare Anwendung des allgemeinen Teiles des Strafgesetzbuches (speziell des Art. 48) für das Verwaltungsverfahren nicht auf, stellt sie aber in Frage. Sollte etwas geändert werden, weil die Gerichtspraxis Herrn Baechtold nicht gefällt, müsste die Änderung bei Artikel 48 StGB vorgenommen werden, nicht aber nur auf dem speziellen Sektor des Verwaltungsstrafrechtes.

M. Aubert, rapporteur de la majorité: Je comprends assez le souci de M. Baechtold. Il aimeraient que les méchants soient sévèrement punis et que les personnes qui sont virtuellement méchantes soient, par une menace grave, détournées de le devenir actuellement. C'est louable, mais je me demande si le résultat n'est pas atteint par les disposition qui vous sont actuellement proposées. Je tiens d'abord à dire ici que le cas de M. Bührle n'a rien à voir, du point de vue du droit positif, avec ceci.

L'affaire Bührle se rapporte à la loi sur le matériel de guerre; cette loi a été révisée l'an dernier. C'est une loi dont les infractions sont poursuivies par les autorités judiciaires cantonales et non pas par l'administration fédérale. Cette histoire Bührle ne nous concerne pas. Mais évidemment le spectre de M. Bührle se promène un peu dans cette salle, nous le savons bien.

Il y a trois arguments pour répondre à M. Baechtold: le premier argument, c'est que la confiscation du profit réalisé dans une affaire illicite a bien été prévu par le projet du Conseil fédéral, article 13, et maintenant par les articles 58 et suivants du code pénal suisse; ces profits-là seront confisqués. Pour la mesure de la peine — et c'est le deuxième argument — il y a d'abord le cas de la cupidité selon l'article 48, chiffre 2; je sais bien que cela n'impressionne pas M. Baechtold ni M. Reiniger. Ils estiment en effet que les tribunaux sont trop stricts dans la constatation de la cupidité. Vous voulez que les méchants, même s'ils ne sont pas cupides, soient sévèrement punis. Alors, Monsieur Baechtold, je vous rappelle encore ceci, c'est mon troisième argument: n'oubliez pas l'alinea 3 de l'article 16. Quand j'étais à l'école, on me disait: «On oublie toujours le 3e alinéa.» On dit le 1er, on lit le 2e alinéa, le 3e, on l'oublie! Il ne faut pas oublier le 3e alinéa de l'article 16, qui nous dit: Lorsque, dans une loi de droit administratif — une loi spéciale, une de ces lois qu'on révise à la fin de notre projet —, il est prévu comme peine un multiple de la somme détournée, c'est cette somme qui s'applique au-delà même des prévisions de l'article 16. Or nous avons plusieurs de ces lois. A peu près tout le domaine fiscal est réglé ainsi. Donc ce que propose M. Baechtold n'intéresse pas le domaine fiscal, parce que tout est réglé par le biais de l'article 16, alinéa 3.

Voilà les raisons pour lesquelles, tout en reconnaissant que l'idée de M. Baechtold se soutient, je ne pense pas qu'elle devrait être appuyée tout à l'heure. Je vous invite donc à voter pour le texte de la majorité.

M. Baechtold, rapporteur de la minorité: Il y a deux points sur lesquels je voudrais revenir. Je ne demande pas la réclusion ni l'emprisonnement pour les fauteurs. Je demande la possibilité pour le juge de majorer l'amende. Réduisons tout à sa juste proportion. Il y a une chose qui m'a frappé, Monsieur le rapporteur de langue française. Vous avez dit: «Que vient faire ici l'affaire Bührle?» Vous avez l'air de dire que c'est une façon légère de lancer ceci. Je vais vous répondre, Monsieur le rapporteur de langue française. C'est vous-même qui, en commission, avez soulevé la question de l'application de l'article 48 que vous opposiez à ma proposition. Et c'est M. le procureur Walder, de notre commission, qui a cité l'affaire Bührle — j'ai le texte ici — pour expliquer l'article 48, pour illustrer la complexité de l'application de cette disposition, pour montrer, à votre demande, que ma proposition avait sa raison d'être. Alors ne me reprochez pas de reprendre une discussion que nous avons eue sur votre propre demande.

Präsident: Sie haben den Text des Artikels 16 vor sich, wie er von der Kommission vorgeschlagen wird. Ich schlage Ihnen vor, in der Abstimmung Absatz 1 und 2 zusammenzunehmen, da Herr Baechtold in seinem Antrag eine gleichlautende Ergänzung für beide Absätze vorschlägt. Es besteht dann noch eine kleine Nuance im Antrag Baechtold, da er im Gegensatz zum Kommiss-

tion administrative fédérale ou de porter atteinte aux intérêts pécuniaires ou à d'autres droits des pouvoirs publics, aura endommagé, détruit ou fait disparaître des titres qu'il avait l'obligation de conserver d'après cette législation, sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende de 30 000 francs au plus.

Al. 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

(La modification à l'alinéa 2 ne concerne que le texte allemand.)

Minorité

(Baechtold-Lausanne)

Al. 1

Celui qui, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite selon la législation administrative fédérale ou de porter atteinte aux intérêts pécuniaires ou à d'autres droits des pouvoirs publics, aura endommagé, détruit ou fait disparaître des titres qu'il avait l'obligation de conserver d'après cette législation, sera puni de l'emprisonnement, des arrêts ou de l'amende. L'amende pourra être fixée jusqu'à concurrence de 20 000 francs. Le juge ne sera cependant pas lié par ce maximum si l'avantage pécuniaire retiré par l'auteur de l'infraction est supérieur à cette somme.

Président: Der Antrag der Minderheit fällt aufgrund der Abstimmung über den Artikel 16 dahin.

Art. 19

Antrag der Kommission

Ziff. 1 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Ziff. 2

Wer dazu beiträgt, den Vollzug einer verwaltungsstrafrechtlichen Massnahme widerrechtlich zu verunmöglichen, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr oder Busse bis zu 30 000 Franken bestraft.

Ziff. 4

Besteht die Vortat in einer blossen Ordnungswidrigkeit, so ist der Begünstiger nicht strafbar.

Art. 19

Proposition de la commission

Ch. 1 et 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Ch. 2

Celui qui aura illicitemment contribué à empêcher l'exécution d'une mesure de droit pénal administratif sera puni de l'emprisonnement pour un an au plus ou de l'amende jusqu'à concurrence de 30 000 francs.

Ch. 4

Si l'infraction est une simple inobservation de prescriptions d'ordre, celui qui a entravé l'action pénale n'est pas punissable.

Angenommen — Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 20

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 2

Die Bundesverwaltung und die Polizei der Kantone und Gemeinden, deren Organe in ihrer dienstlichen Tätigkeit eine Widerhandlung wahrnehmen oder von einer solchen Kenntnis erhalten, sind verpflichtet, sie der beteiligten Verwaltung anzuzeigen.

Abs. 3

Die Organe der Bundesverwaltung und der Polizei, die Zeugen der Widerhandlung sind oder unmittelbar nach der Tat dazukommen, sind bei Gefahr im Verzuge berechtigt, den Täter vorläufig festzunehmen und die mit der Widerhandlung in Zusammenhang stehenden Gegenstände vorläufig zu beschlagnahmen und zu diesem Zweck den Täter oder den Inhaber des Gegenstandes in Wohnungen und andere Räume sowie in unmittelbar zu einem Hause gehörende umfriedete Liegenschaften hinein zu verfolgen.

Abs. 4

Ein vorläufig Festgenommener ist sofort dem untersuchenden Beamten der beteiligten Verwaltung zuzuführen, und beschlagnahmte Gegenstände sind unverzüglich abzuliefern.

Art. 21

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 2

Les organes de l'administration fédérale et de la police des cantons et des communes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, constatent ou apprennent qu'une infraction a été commise sont tenus de la dénoncer à l'administration compétente.

Al. 3

Les organes de l'administration fédérale et de la police qui sont les témoins d'une infraction ou surviennent immédiatement après ont le droit, s'il y a péril en la demeure, d'arrêter provisoirement l'auteur, de séquestrer les objets qui sont en rapport avec l'infraction, et de poursuivre à cet effet l'auteur ou le détenteur de l'objet dans des habitations et autres locaux, ainsi que sur des fonds clos attenant à une maison.

Al. 4

La personne arrêtée provisoirement sera amenée immédiatement devant le fonctionnaire enquêteur de l'administration, auquel les objets séquestrés seront remis sans délai.

M. Aubert, rapporteur: J'ai un peu de vergogne à venir de nouveau à la tribune, parce que je suis tout à fait d'accord que l'on adopte l'article 21. Je voulais vous

dire simplement que nous arrivons maintenant dans la procédure pénale administrative. Dans le bloc des articles 21 à 33, on a « reformulé » des dispositions qui sont déjà dans la loi de procédure pénale fédérale, avec tout de même une innovation importante, sur laquelle j'attire votre attention: l'entrée dans cette procédure de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Désormais, notamment, on pourra par la plainte recourir contre des mesures d'enquête auprès de la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral, ce qui nous paraît être un progrès considérable.

Bundesrat Furgler: Nur ganz kurz eine Bemerkung, weil das auch für die Verhandlungen im anderen Rat bedeutsam sein mag. Die im Entwurf des Bundesrates nicht mehr enthaltene Anzeigepflicht der Bundesverwaltung sollte ursprünglich durch eine Dienstanweisung des Bundesrates geregelt werden. Im Hinblick auf den einschränkenden neuen zweiten Satz des Artikels 22 Absatz 1 muss sie aber wieder in das Gesetz aufgenommen werden; andernfalls könnten sich die meisten Bundesbeamten nämlich für dringliche Massnahmen nach Artikel 21 Absatz 3 — von denen die Beschlagnahme die sachlich wichtigste und praktisch häufigste ist — nur über eine nicht publizierte und nicht allgemeinverbindliche Dienstvorschrift auf eine gesetzliche Grundlage stützen. Darauf wollte ich noch hinweisen. Der Bundesrat begrüßt die von der Kommission beantragte Neufassung, ebenso die damit eng zusammenhängende Ergänzung in Artikel 22 Absatz 1.

Angenommen — Adopté

Art. 22

Antrag der Kommission

Abs. 1

Für die Untersuchung ist die beteiligte Verwaltung zuständig. Mit der Durchführung von Einvernahmen zu Protokoll, Augenscheinen und Zwangsmassnahmen sind dazu besonders ausgebildete Beamte zu betrauen.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 22

Proposition de la commission

Al. 1

L'administration est compétente pour procéder à l'enquête. Les auditions, qui sont l'objet de procès-verbaux, les inspections locales et les mesures de contrainte sont confiées à des fonctionnaires formés spécialement à cet effet.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 23 und 24

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 23 et 24

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 25

Antrag der Kommission

Abs. 1

Begeht ein Jugendlicher eine mit Strafe bedrohte Tat, so sind für die Untersuchung und Beurteilung die Vorschriften dieses Gesetzes massgebend. Erscheinen jedoch besondere Erhebungen für die Beurteilung des Jugendlichen oder die Anordnung jugendrechtlicher oder freiheitsentziehender Massnahmen als geboten oder stellt die zuständige kantonale Behörde der Jugendrechtspflege ein dahinlautendes Begehren oder hat der von der Strafverfügung der Verwaltung betroffene Jugendliche die gerichtliche Beurteilung verlangt, so hat die Verwaltung die Weiterführung des Verfahrens der zuständigen kantonalen Behörde der Jugendrechtspflege zu übertragen, gegebenenfalls unter Trennung des Verfahrens von demjenigen gegen andere Beschuldigte; die Artikel 77—87 dieses Gesetzes finden sinngemäss Anwendung.

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 25

Proposition de la commission

Al. 1

Lorsque l'auteur d'un acte punissable est un adolescent, l'enquête et le jugement sont régis par les dispositions de la présente loi. Toutefois, l'administration se dessaisira de la procédure en faveur de l'autorité cantonale compétente à l'égard des adolescents, le cas échéant en la disjoignant de celle ouverte contre d'autres inculpés, s'il paraît indiqué de procéder à des investigations spéciales en vue du jugement ou s'il convient de prendre des mesures prévues pour les adolescents, ou des mesures privatives de liberté ou si l'autorité cantonale compétente le requiert, ou encore si l'adolescent touché par le prononcé pénal de l'administration demande à être jugé par le tribunal; les articles 77 à 87 de la présente loi sont applicables.

Al. 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 26

Antrag der Kommission

Der Bundesanwalt kann in jedem gerichtlichen Verfahren auftreten.

Proposition de la commission

Le procureur général de la Confédération peut intervenir dans toute procédure judiciaire.

Angenommen — Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

*Art. 28***Antrag der Kommission***Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

(Die Änderung betrifft nur den französischen Text.)

Abs. 2

Die Beschwerde ist einzureichen:

a. wenn sie gegen eine kantonale Gerichtsbehörde oder gegen den Chef der beteiligten Verwaltung gerichtet ist: bei der Anklagekammer;

b. in den übrigen Fällen: beim Chef der beteiligten Verwaltung.

Abs. 3

Berichtigt der Chef der beteiligten Verwaltung in den Fällen von Absatz 2 Buchstabe b die Amtshandlung oder Säumnis im Sinne der gestellten Anträge, so fällt die Beschwerde dahin; andernfalls hat er sie mit seiner Aeußerung spätestens am dritten Werktag nach ihrem Eingang an die Anklagekammer weiterzuleiten.

*Art. 28***Proposition de la commission***A1. 1*

Plainte peut être déposée devant la chambre d'accusation du Tribunal fédéral au sujet des mesures de contrainte et des omissions y relatives (art. 47 s.).

A1. 2

La plainte est déposée:

a. Auprès de la chambre d'accusation si elle est dirigée contre une autorité judiciaire cantonale ou contre le chef de l'administration;

b. Auprès du chef de l'administration dans les autres cas.

A1. 3

Si, dans les cas mentionnés au 2e alinéa, lettre b, le chef de l'administration corrige l'acte officiel ou remédié à l'omission conformément aux conclusions du plaignant, la plainte devient caduque; sinon, il la transmet à la chambre d'accusation, avec ses observations, au plus tard le troisième jour ouvrable suivant celui où elle a été déposée.

Angenommen — Adopté

*Art. 29***Antrag der Kommission***Abs. 1*

Soweit nicht die Beschwerde nach Artikel 28 gegeben ist, kann gegen Amtshandlungen sowie gegen Säumnis des untersuchenden Beamten beim Chef der beteiligten Verwaltung Beschwerde geführt werden.

Abs. 2—4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

(Die Änderung in Abs. 4 betrifft nur den französischen Text.)

*Art. 29***Proposition de la commission***A1. 1*

Les actes et les omissions du fonctionnaire enquêteur peuvent, si l'article 28 n'est pas applicable, être l'objet d'une plainte adressée au chef de l'administration.

Al. 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 4

Les 1er, 2e et 3e alinéas sont applicables aux plaintes relatives aux actes d'enquête et aux omissions qui sont le fait de personnes agissant pour des organisations chargées de tâches de droit public par la Confédération; toutefois, l'autorité qui statue en première instance est le département dont relève l'organisation.

Angenommen — Adopté

*Art. 30***Antrag der Kommission***Abs. 1*

Zur Beschwerde ist berechtigt, wer durch die angefochtene Amtshandlung, die gerügte Säumnis oder den Beschwerdeentscheid (Art. 29 Abs. 2) berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat; zur Beschwerde gegen die Freilassung eines vorläufig Festgenommenen oder Verhafteten durch die kantonale Gerichtsbehörde (Art. 53 Abs. 5, 61 Abs. 3) ist auch der Chef der beteiligten Verwaltung befugt.

Abs. 2—5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 30***Proposition de la commission***A1. 1*

A qualité pour déposer plainte quiconque est atteint par l'acte d'enquête qu'il attaque, l'omission qu'il dénonce ou la décision sur plainte (art. 29, 2e al.) et a un intérêt digne de protection à ce qu'il y ait annulation, modification ou correction; le chef de l'administration a aussi qualité pour déposer plainte contre la mise en liberté par l'autorité judiciaire cantonale d'une personne arrêtée provisoirement ou détenue (art. 53, 5e al., et 61, 3e al.).

A1. 2 à 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

*Art. 31—33***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 31 à 33***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

*Art. 34***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

M. Aubert, rapporteur: Je vous rappelle que nous passons au chapitre consacré à l'enquête, à l'instruction, à la procédure probatoire, à la réunion des preuves, et je vous signale, aux articles 34 à 64, un progrès notable,

me semble-t-il, d'abord du projet par rapport au droit actuel, mais aussi du texte de la commission par rapport au projet du Conseil fédéral: c'est le développement du rôle du juge, et je prends ici deux exemples: pour l'arrestation provisoire, dans le projet du Conseil fédéral, il est dit tout simplement qu'elle est le fait du fonctionnaire enquêteur. Dans le texte de la commission, la personne qui a été arrêtée provisoirement doit être présentée dans un court délai au juge, au plus tard après 48 heures. Un autre changement considérable concerne l'arrestation proprement dite. Dans le projet du Conseil fédéral, elle est décidée par un fonctionnaire enquêteur, qui doit ensuite, sur demande de l'inculpé, le présenter au juge. Mais maintenant, aux articles 55 et suivants du projet, texte de la commission, cette décision est une décision du juge. Sur proposition du fonctionnaire enquêteur, c'est le juge qui décide.

Bundesrat Furgler: Die Artikel 34ff. bis zum Ende des zweiten Abschnitts betreffen ausschliesslich das Verfahren vor der Verwaltung, die Untersuchung und die Strafverfügung. Im Verfahren vor den Strafgerichten der Kantone oder des Bundes gelten sie nicht, ausgenommen bezüglich der Funktionen des kantonalen Richters im Falle einer Verhaftung (Art. 53ff. in der Fassung gemäss Antrag Ihrer Kommission) und der Anklagekammer des Bundesgerichts bei der Entsiegelung beschlagnahmter Papiere (Art. 52 Abs. 3). Die ganze Vorlage — ich möchte das bei dieser Gelegenheit noch einmal nachdrücklich unterstreichen — und damit auch die Artikel 34ff. beruhen auf den Prinzipien des modernen rechtsstaatlichen Strafprozessrechts, des anständigen, ehrlichen, fairen Verfahrens. Sie gehen nicht darauf aus, unbedingt jeden Delinquenter, nötigenfalls mit willkürliche oder rücksichtslosem Einsatz aller verfügbaren Mittel, zu überführen und zu verurteilen, sondern es soll nach Recht und Billigkeit verfahren und darnach Recht gesprochen, Recht verwirklicht werden. Entsprechend dieser Grundhaltung bestehen die Verfahrensvorschriften, die Sie nun im einzelnen diskutieren werden, zu einem guten Teil aus Schutzvorschriften für den Beschuldigten.

Angenommen — Adopté

Art. 35

Antrag der Kommission

Abs. 1 und 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 3

Die Entschädigung des amtlichen Verteidigers wird aufgrund eines vom Bundesrat aufzustellenden Tarifs durch das der beteiligten Verwaltung übergeordnete Département festgesetzt und gehört zu den Verfahrenskosten; der Beschuldigte, dem Kosten auferlegt werden, hat dem Bund diese Entschädigung in den Fällen von Absatz 1 zurückzuerstatten, wenn ihm nach seinem Einkommen oder Vermögen der Beizug eines Verteidigers zumutbar gewesen wäre.

Art. 35

Proposition de la commission

Al. 1 et 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 3

Le défenseur d'office est indemnisé par le département dont relève l'administration, sur la base d'un tarif qu'établira le Conseil fédéral, l'indemnité étant comprise dans les frais de procédure; l'inculpé qui doit supporter les frais est tenu de la rembourser à la Confédération, dans les cas mentionnés au 1er alinéa, lorsque son revenu ou sa fortune lui auraient permis de se faire assister par un défenseur.

Angenommen — Adopté

Art. 36

Antrag der Kommission

Abs. 1

Wenn der Beschuldigte nicht in der Schweiz wohnt, so kann er hier ein Zustellungsdomizil bezeichnen.

Abs. 2 und 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 36

Proposition de la commission

Al. 1

S'il n'est pas domicilié en Suisse, l'inculpé peut élire un domicile dans ce pays.

Al. 2 et 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 37

Antrag der Kommission

Abs. 1

Dem Verteidiger ist Gelegenheit zu geben, bei der Einvernahme des Beschuldigten anwesend zu sein, sofern dadurch die Untersuchung nicht beeinträchtigt wird oder der Beschuldigte nicht auf die Anwesenheit verzichtet.

Abs. 2

Unter der gleichen Voraussetzung ist dem Verteidiger zu gestatten, auch anderen Beweisaufnahmen beizuhören. Vorbehalten bleibt Artikel 43 Absatz 3 betreffend die Zeugeneinvernahme.

Art. 37

Proposition de la commission

Al. 1

L'occasion est donnée au défenseur d'assister à l'interrogatoire de l'inculpé, en tant que l'instruction ne s'en trouve pas entravée ou que l'inculpé ne renonce pas à la présence du défenseur.

Al. 2

A la même condition, il doit être permis au défenseur d'assister à l'administration d'autres preuves. L'article 43, 3e alinéa, concernant l'audition des témoins, est réservé.

König-Zürich, Berichterstatter: Ich muss sie darauf aufmerksam machen, dass beim Druck der Fahne, die Ihnen vorliegt, in Absatz 2 des Artikels 37 ein Versehen passiert ist. Es muss dort heißen: «Unter der gleichen Voraussetzung ist dem Verteidiger und dem Beschuldigten gestattet, auch anderen Beweisaufnahmen beizuwoh-

Al. 3

Tant que le dossier n'a pas été transmis au tribunal pour jugement, l'autorité qui a décerné le mandat d'arrêt statue sur la requête. Cette autorité interroge à ce sujet le fonctionnaire enquêteur ou l'autorité administrative devant laquelle l'affaire est pendante; l'article 53, 5e et 6e alinéas, est applicable par analogie.

Angenommen — Adopté

*Art. 62***Antrag der Kommission**

Marginalie: 7. Freilassung gegen Sicherheitsleistung.

Abs. 1

Der Beschuldigte, der aufgrund von Artikel 54 Absatz 1 Buchstabe a zu verhaften wäre oder verhaftet ist, kann auf sein Verlangen gegen Sicherheitsleistung in Freiheit gelassen werden.

Abs. 2

Auf die Freilassung gegen Sicherheitsleistung finden die Artikel 53—60 des Bundesgesetzes vom 15. Juni 1934 über die Bundesstrafrechtspflege sinngemäss Anwendung mit den Abweichungen, dass die Sicherheit beim Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement zu leisten ist, dass die Sicherheit auch verfällt, wenn sich der Beschuldigte der Vollstreckung der ausgesprochenen Busse entzieht, und dass der Ueberschuss bei Verwendung der verfallenen Sicherheit dem Bunde zufällt.

Abs. 3 und 4

Streichen.

*Art. 62***Proposition de la commission**

Titre marginal: 7. Mise en liberté sous caution.

Al. 1

L'inculpé qui devrait être arrêté ou qui a été arrêté en vertu de l'article 54, 1er alinéa, lettre a, peut, à sa demande, être mis en liberté sous caution.

Al. 2

Les articles 53 à 60 de la loi du 15 juin 1934 sur la procédure pénale sont applicables à la mise en liberté sous caution. Toutefois, les sûretés doivent être fournies au Département des finances et des douanes; les sûretés sont également échues si l'inculpé se soustrait au paiement de l'amende prononcée, un éventuel reliquat étant alors dévolu à la Confédération.

Biffer.

Al. 3 et 4

Angenommen — Adopté

*Art. 63 und 64***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 63 et 64***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

*Art. 65—70***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 65 à 70***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

M. Aubert, rapporteur: Nous abordons ici le chapitre des décisions de l'administration. Celle-ci statue une fois l'enquête terminée. Elle peut prononcer des peines, mais uniquement des peines d'amende. En effet, en vertu de l'article 23, les tribunaux sont seuls compétents pour prononcer les peines privatives de liberté. De plus, même en cas d'amende, l'inculpé a toujours la faculté de demander à être jugé par un tribunal.

En ce qui concerne les amendes, nous avons donc le système suivant. L'administration délivre un mandat de répression (Strafbescheid), auquel l'inculpé peut faire opposition. La procédure d'opposition est très peu formalisée, et, sur proposition de M. Kaufmann, nous l'avons encore assouplie, à l'article 71, 3e et 4e alinéas, en donnant à celui qui a commis une erreur de forme la possibilité de la réparer dans un certain délai.

Puis l'administration statue sur l'opposition et rend ce qu'on appelle un prononcé pénal (Strafverfügung).

L'inculpé peut alors, s'il s'oppose au prononcé pénal, demander à être déféré devant les tribunaux, même pour une simple amende.

Ensuite vient la procédure judiciaire, qui fait l'objet des articles 77 et suivants.

Je vous signale que l'article 76, qui concerne les frais, est supprimé et la règle qu'il posait reprise à l'article 99bis. Ainsi, la juridiction n'est pas l'autorité administrative supérieure, mais la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral.

Angenommen — Adopté

*Art. 71***Antrag der Kommission***Abs. 1 und 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 3

Genügt die Einsprache den in Absatz 2 umschriebenen Anforderungen nicht, oder lassen die Begehren des Einsprechers oder deren Begründung die nötige Klarheit vermissen und stellt sich die Einsprache nicht als offensichtlich unzulässig heraus, so wird dem Einsprecher eine kurze Nachfrist zur Verbesserung eingeräumt.

Abs. 4

Die Verwaltung verbindet diese Nachfrist mit der Androhung, nach unbenütztem Fristablauf aufgrund der Akten zu entscheiden oder, wenn Begehren, Begründung oder Unterschrift fehlen, auf die Einsprache nicht einzutreten.

*Art. 71***Proposition de la commission***Abs. 1 et 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 3

Si l'opposition ne satisfait pas aux conditions posées au 2e alinéa ou si son objet ou ses motifs ne sont pas énoncés avec la clarté nécessaire et que l'opposition n'apparaît pas d'emblée comme irrecevable, l'opposant se voit impérativement un bref délai supplémentaire pour régulariser son opposition.

Al. 4

L'opposant est averti que, s'il n'a pas fait le nécessaire à l'échéance du délai supplémentaire, l'administration statuera sur l'opposition en son état actuel ou que, si l'objet de l'opposition, les motifs ou la signature font défaut, l'administration n'entrera pas en matière.

Angenommen — Adopté

*Art. 72***Antrag der Kommission***Abs. 1*

Ist Einsprache erhoben, so hat die Verwaltung den angefochtenen Bescheid mit Wirkung für alle durch ihn Betroffenen zu überprüfen; sie kann eine mündliche Verhandlung anordnen und die Untersuchung ergänzen.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 72***Proposition de la commission***Al. 1*

En cas d'opposition, l'administration reconsidère le mandat ou l'ordonnance attaqué à l'égard de tous ceux qui sont touchés; elle peut ordonner un débat oral et compléter l'enquête.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

*Art. 73 und 74***Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

*Art. 73 et 74***Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

*Art. 75***Antrag der Kommission**

Marginalie: D. Begehren um gerichtliche Beurteilung.

Text

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Antrag Alder*Abs. 1*

... Betroffene kann innert dreissig Tagen seit ...

*Art. 75***Proposition de la commission**

Titre marginal: D. Demande de jugement.

Texte

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Alder*Al. 1*

... peut, dans les trente jours suivant...

Alder: Es geht hier um die Frist. In Artikel 75 Absatz 1 schlägt der Bundesrat eine zehntägige Frist

vor, innert welcher der Betroffene die Beurteilung seines Falles durch das Strafgericht verlangen kann. Ich schlafe Ihnen vor, die Frist auf 30 Tage zu verlängern, und zwar erstens deshalb, weil man in den letzten Jahren endlich dazu gekommen ist, die Fristen im Bundesrecht zu vereinheitlichen, und zwar auf 30 Tage. Gewisse Ausnahmen gibt es in Fällen zeitlicher Dringlichkeit, aber ein solcher Fall zeitlicher Dringlichkeit liegt hier nicht vor; zweitens, weil auch in diesem Gesetz sonst immer die 30tägige Frist gilt. Ich verweise beispielsweise auf Artikel 70 und auf Artikel 76. Ich glaube, aus Gründen der Rechtssicherheit sollte man auch hier in Artikel 75 die Frist auf 30 Tage festsetzen, damit sich die Leute auf diese bundesrechtliche Einheitsfrist wirklich verlassen können, wenn sie von irgendeiner Verfügung usw. betroffen werden.

König, Berichterstatter: Die Kommission hat sich über diese Frage meines Wissens nicht unterhalten. Was Herr Alder vorbringt, ist grundsätzlich richtig. Im allgemeinen haben wir in letzter Zeit eine 30tägige Frist in der Bundesgesetzgebung beachtet. Ich habe Verständnis dafür, wenn die Bundesverwaltung uns sagen wird: Hier handelt es sich nur darum, eine Erklärung abzugeben, eine Begründung ist nicht notwendig. Die Erklärung kann innert 10 Tagen sehr wohl erfolgen. Es ist richtig, dass das Verfahren um diese 20 Tage verlängert wird, wenn hier generell 30 Tage vorgesehen werden. Aber ich muss zugeben, das ist eine reine Ermessensfrage. Persönlich überlasse ich den Entscheid dem Rate.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	18 Stimmen
Für den Antrag Alder	62 Stimmen

*Art. 76***Antrag der Kommission**

Streichen.

Proposition de la commission

Biffer.

Angenommen — Adopté

*Art. 77***Antrag der Kommission***Abs. 1 und 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. 3

Eine Untersuchung gemäss kantonalem Recht findet nicht statt; vorbehalten bleibt die Ergänzung der Akten gemäss Artikel 79 Absatz 2.

*Art. 77***Proposition de la commission***Al. 1 et 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. 3

Il n'y a pas d'instruction selon le droit cantonal; la possibilité de compléter le dossier selon l'article 79, 2e alinéa, est réservée.

M. Aubert, rapporteur: Les dispositions de ce chapitre se rapportent à la phase judiciaire de la procédure pénale administrative. Soit que le juge soit seul compé-

tent, parce qu'une peine privative de liberté entre en considération, soit que l'inculpé ait demandé à être jugé par un tribunal.

Le projet, comme vous le voyez, contient donc des dispositions relatives à la procédure devant les tribunaux, qui sont généralement les tribunaux cantonaux, rarement la Cour pénale fédérale.

Permettez-moi d'examiner rapidement ici la question de la constitutionnalité des articles 77 et suivants.

Appartient-il au législateur fédéral d'unifier la procédure pénale devant les tribunaux cantonaux? Vous savez qu'en général la Confédération n'unifie pas les procédures, ni la procédure civile (cf. article 64, alinéa 3, de la constitution), ni la procédure pénale (cf. article 64bis, alinéa 2, de la constitution), à moins que des règles fédérales de procédure ne soient indispensables pour assurer une application uniforme du droit fédéral. Dans les articles 77 et suivants, il y a un ou deux cas où cela n'est pas discutable, où cette nécessité existe. Je pense, par exemple, à l'article 81, alinéas 3 et 4; il y a d'autres dispositions où cette nécessité est toutefois moins certaine. Il n'en demeure pas moins que ces articles ne sont pas nouveaux. Ils ne font, pour une large part, que reprendre des articles qui se trouvent déjà dans la loi sur la procédure pénale fédérale de 1934; certains sont encore plus vieux, de sorte qu'il ne faut peut-être pas chercher ici à mettre en doute la constitutionnalité de l'œuvre du législateur.

J'ajoute qu'on pourrait encore argumenter d'une autre manière. J'ai trouvé cela dernièrement dans un message relatif aux amendes d'ordre dans la circulation routière, où le Conseil fédéral disait à peu près ceci: «La réserve de la compétence législative cantonale en matière de procédure, à l'article 64bis, alinéa 2, ne vaut que pour le droit pénal commun et non pas pour le droit pénal administratif». Je ne suis pas sûr que cette interprétation soit juste; elle est néanmoins intéressante et vous voyez que le projet est conforme aux idées que le Conseil fédéral développait naguère dans un domaine différent.

Enfin, la commission m'a chargé de vous dire que les règles des articles 77 et suivants du projet concernant la procédure pénale devant les tribunaux cantonaux ne constituent que des règles minimales et que le législateur cantonal peut aller au-delà, lorsqu'il s'agit de la garantie des droits des inculpés. Je ne prendrai qu'un petit exemple, c'est l'article 79, alinéa 1bis du projet, qui dit que les règles de la loi de 1968 sur la procédure administrative, concernant le droit d'être entendu, sont applicables. Vous vous souvenez que, dans les articles 26 à 28 de cette loi de 1968 sur la procédure administrative, on donne très largement aux administrés le droit d'être entendus, le droit de consulter le dossier. Néanmoins, un certain nombre de réserves sont faites à l'article 27 de cette loi. Donc, si un législateur cantonal veut abréger la liste des réserves et se montrer plus libéral que ne l'a été le législateur fédéral en 1968 et que ne l'est maintenant le projet, il le peut. La commission m'a chargé de vous dire cela.

Bundesrat Furgler: Die Vorschriften der Artikel 77—87 über das gerichtliche Verfahren lehnen sich an das bewährte Recht der Artikel 300—312 der Bundesstrafprozessordnung an. Die Änderungen oder Ergänzungen sind nicht grundsätzlicher Natur. Sie sollen vor allem einige Zweifelsfragen, die sich bei der Handhabung des geltenden Rechtes gezeigt haben, beheben.

Die Vorschrift von Artikel 77 Absatz 1, wonach die Akten der kantonalen Staatsanwaltschaft zuhanden des zuständigen Strafgerichtes zu überweisen sind, entspricht einer bereits teilweise geübten Praxis; sie beruht auf der praktischen Ueberlegung, dass die Verwaltung davon zu entbinden ist, aufgrund der kantonalen Gerichtsorganisation selbst die zuständige kantonale Instanz ausfindig machen zu müssen. Der Staatsanwalt hat aber nicht etwa eine Anklageschrift zu verfassen; dies ergibt sich entsprechend dem geltenden Recht aus Absatz 2. Der zweite Teil dieses Absatzes ist neu. Wie aus dem Wortlaut hervorgeht, verlangt er auch von der Verwaltung keine eigentliche Anklageschrift, sondern einfach ein Schriftstück, aus dem der wesentliche Sachverhalt und die nach Auffassung der Verwaltung anwendbaren Strafbestimmungen ersichtlich sind. Damit ist dem Gericht vor allem dann gedient, wenn ihm eine Verwaltungsstrafsache ohne vorangehende Strafverfügung überwiesen wird. Absatz 3 hält ausdrücklich fest, was bei richtiger Interpretation schon nach heutigem Recht galt, dass nämlich auf die Untersuchung der Verwaltung nicht noch eine kantonale Voruntersuchung folgt. Ich verweise auf den unveröffentlichten Entscheid des Kassationshofes des Bundesgerichtes vom 5. Juli 1963 i. S. Theiler.

Angenommen — Adopté

Art. 78

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Antrag Alder

Abs. 1

..., der Bundesanwalt und, soweit sie geschädigt ist, die beteiligte Verwaltung.

Art. 78

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Alder

A1. I

... et l'administration, dans la mesure où elle subit un dommage.

Alder: Artikel 78 beantwortet die Frage, wer Partei im gerichtlichen Verfahren sei, und sagt, dass es einmal der Beschuldigte sei — das ist klar —, ausserdem sind Partei der öffentliche Ankläger gemäss kantonalem Recht (kantonale Strafverfolgungsbehörde oder Staatsanwalt) sowie der Bundesanwalt und die beteiligte Verwaltung. Wir haben auf der einen Seite den Beschuldigten, auf der anderen Seite die Strafverfolgungsbehörden (Kanton und Bund) und die Verwaltung. Ich nehme nicht an, dass, wenn eine Angelegenheit durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden verfolgt wird, dann noch der Bundesanwalt eingreift. Wir können wohl davon ausgehen, dass auf der einen Seite der Beschuldigte steht, und auf der anderen Seite stehen der Ankläger und die Verwaltung: ein Verhältnis von 1 : 2 also.

Nun ist die Rolle der Verwaltung in diesem gerichtlichen Verfahren eine zweifache: einmal (gemäss Art. 78) soll sie Partei sein, andererseits (gemäss Art. 81) ist sie bzw. sind ihre Unterlagen Beweismittel. Es ist ein Unikum in einem strafrechtlichen Verfahren, dass eine anklagende Behörde zugleich auch noch als Beweismit-

tel fungiert, ihre Unterlagen als Beweismittel dienen. Die Stellung des Einzelnen, des Beschuldigten, wird bei dieser Situation sicher nicht vereinfacht.

Ich bin mir der Besonderheit des Verwaltungsstrafverfahrens gegenüber dem allgemeinen bürgerlichen Strafverfahren durchaus bewusst, empfinde hier aber doch irgendwie ein unangenehmes Gefühl. Man nimmt die Verwaltung als Beweismittel, und sie ist zugleich auch noch Partei. Ich habe mich zuständiggenorts, beim Herrn Kommissionspräsidenten, erkundigt, warum dies so sei, und er machte mich darauf aufmerksam, dass es hier vor allem darum gehe, in Betracht zu ziehen, dass die Verwaltung als Geschädigte soll auftreten können. Es ist mir klar, dass die Verwaltung von Fall zu Fall geschädigt werden kann, aber das ist gar nicht immer der Fall. Eine Schädigung ist nicht mit jedem Verstoss gegen ein Verwaltungsgesetz verbunden. Ist es also die Absicht, dass man gleichsam zwei Ankläger dem Beschuldigten gegenüberstellt, oder ist das nicht die Absicht? Diese konkrete Frage möchte ich hier aufwerfen, und wenn man mir sagt, das sei natürlich nicht die Meinung, dann könnte ich auf diesen Antrag verzichten. Wenn man aber wirklich die Absicht hat, dem Beschuldigten aufzuerlegen, gleich einen Zweifrontenkrieg führen zu müssen, dann muss ich meinen Antrag aufrechterhalten.

Meier Kaspar: Ich habe in meinem Eintretensvotum diesen Artikel 78 erwähnt und einer gewissen Beunruhigung Ausdruck gegeben, die nun im Antrag von Kollege Alder einen konkreten Niederschlag findet. Ich habe in der Kommission auch versucht, einen Antrag zu stellen, ich wurde dann aber belehrt, dass die Lösung, wie sie hier vorgesehen ist, im Prinzip richtig sei. Im praktischen Vorgehen ist es so, dass ausserordentlich selten der kantonale Ankläger — also der Staatsanwalt — hier auftritt, noch weniger der Bundesanwalt. Die Anklage wird meistens von der Verwaltung vertreten, und der Beschuldigte steht in diesen Fällen 1:1 dem Ankläger gegenüber.

Die Lösung, die Herr Alder vorschlägt, glaube ich, ist nicht richtig. Es wäre falsch, die Verwaltung nur zuzulassen, soweit sie geschädigt ist. Es geht um Offizialdelikte, und hier muss der Staat — sei es nun der kantonale Ankläger, die Verwaltung oder der Bundesanwalt — an sich die Anklage vertreten. Dies kann nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Verwaltung geschädigt ist. Es müsste sogar wahrscheinlich im Antrag Alder noch berichtigt werden «soweit sie sich geschädigt fühlt»; denn ob sie geschädigt ist, wird ja erst im Verlaufe des Verfahrens festgestellt.

Eine Lösung, die ich versucht habe, wäre, wenn hier alternativ vorgegangen würde, wenn es also heißen würde, dass Partei entweder der Beschuldigte oder der öffentliche Ankläger oder der Bundesanwalt sei. Aber auch diese Lösung ist unbefriedigend. Wir müssen nämlich nicht nur den Umstand sehen, wer vor Gericht auftritt, sondern wer effektiv Partei ist. Das ist auch noch ein Unterschied. Es kann jemand Partei sein, ohne dass er vor Gericht auftritt.

In meinem Eintretensvotum — und darum habe ich nochmals das Wort verlangt — habe ich gewünscht, dass hier zu Protokoll festgehalten wird, dass am bisherigen Zustand, der sich bewährt hat und der darin besteht, dass im allgemeinen und normalerweise nur eine Partei dem Geschädigten oder dem Beschuldigten gegenüber auftritt, nichts geändert werde. Diese Erklä-

rung kann wohl sowohl vom Kommissionspräsidenten oder dann vom Bundesrat abgegeben werden. Ich glaube, dass auch Herr Alder sich mit einer solchen Erklärung zufrieden geben kann.

König-Zürich, Berichterstatter: Ich kann Ihnen sagen, dass der Bundesrat uns in der Kommission die von Herrn Meier gewünschte Erklärung abgegeben hat, und er wird nicht anstehen, sie hier auch im Plenum zu wiederholen.

Das Problem ist uns bekannt. Es liegt einfach in der Tatsache, dass hier der Verwaltung im Verwaltungsstrafverfahren eine ganz besondere Rolle zugewiesen ist, die wir ihr nicht wegnehmen können. Ich glaube nicht, dass der Vorschlag Alder eine Verbesserung darstellen würde. Geschädigt im weiteren Sinne ist ja nicht die Verwaltung, sondern im Grunde genommen die Gemeinschaft, der Staat. Die einzelne Verwaltungsabteilung vertritt diesen Geschädigten in ihrem Ressort. Wenn man unter Schädigung nur einen materiellen Schaden verstanden haben wollte, dann würde tatsächlich eine ganze Anzahl von Verwaltungsstrafverfahren ohne Geschädigten in diesem Sinne vor sich gehen. Es würde sich also nicht rechtfertigen, einen Unterschied zwischen der einen und der anderen Sorte zu machen. Insofern scheint mir der Vorschlag der Kommission, der eingehend besprochen worden ist, die weit bessere Lösung zu sein.

Ich möchte Sie einladen, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen und den Vorschlag Alder, sollte er aufrechterhalten werden, abzulehnen.

M. Aubert, rapporteur: M. Alder, M. Meier s'effraient de voir trois personnages en face d'un seul. Le procureur général de la Confédération, le procureur général du canton où a lieu le procès, plus le représentant de l'administration, d'un côté, et, de l'autre côté, tout misérable, le seul inculpé. Mais c'est du pur sentiment de croire que trois vont l'emporter sur un. Finalement vous avez au-dessus d'eux un juge qui va statuer. «Que vouliez-vous qu'il fit contre trois?» ai-je lu quelque part. Et le père, dans un moment d'emportement, répondait: «Qu'il mourût!» Mais ce n'est pas vrai, l'inculpé ne meurt pas toujours du fait qu'il est en présence de trois représentants de l'Etat. Au surplus, ma petite histoire de Curiaces n'est peut-être pas mal placée, parce que, parmi ces trois représentants, il y en a un qui est moins bien situé que les deux autres, c'est ce petit dernier qui court en boitant: l'administration. Pourquoi l'administration? Parce que, dans la procédure, elle n'a même pas le droit de recours contre le jugement qui sera rendu, c'est une demi-partie (art. 84, alinéa 2). Ce n'est pas trois à un, c'est deux et demi à un. Et plutôt un et demi, car il est rare que les deux procureurs agissent ensemble.

J'ajouterais encore deux remarques: D'abord, votre idée que l'administration peut être lésée par des infractions aux lois administratives relève d'un anthropomorphisme très bizarre, c'est l'Etat, c'est la collectivité, mais ce n'est pas l'administration qui est lésée. L'administration essaie de faire respecter le droit, elle n'est pas lésée.

Ensuite, je trouve toujours regrettable que les gens qui connaissent le mieux le sujet n'apparaissent pas toujours là où ils devraient apparaître. Je regrette qu'aujourd'hui ce ne soit pas M. Pfund qui soit ici, mais une personne qui a peut-être des connaissances en droit constitutionnel, mais fort peu en droit pénal. Et alors,

M. Alder, dans ces procédures spéciales, où l'administration connaît peut-être mieux la matière que le procureur général de la Confédération et bien davantage que le procureur général du canton considéré, vous voudriez l'exclure? Vous voudriez qu'elle ne soit pas partie? Non. Je trouve que votre proposition doit être repoussée et j'invite le Conseil à défendre la proposition de la commission.

Bundesrat Furgler: Der betreffende Privatmann braucht schon deswegen nicht zu erschrecken, weil das von Herrn Aubert so trefflich gezeichnete Bild in neun von zehn Fällen sich noch dadurch verändert, dass weder der Bundesanwalt noch der kantonale Staatsanwalt anwesend ist. Man hat längst herausgefunden, dass die Prozessökonomie auch von Seiten des Staates volle Beachtung verdient. Aber es kann Fälle geben, wo wir Wert darauf legen, dass sie erscheinen, und dann trifft all das soeben Gehörte zu. Wir hatten bisher eine nicht ganz klare Bestimmung in Artikel 301 des Bundesstrafprozesses. Die Gerichte zeigten sich unsicher, ob sie den zur Hauptverhandlung in der Regel erscheinenden Vertreter der Verwaltung als Partei, Experten, Zeugen oder Auskunftsperson zu betrachten hätten. Artikel 78 gibt nun der Verwaltung ausdrücklich Parteistellung, was aus Gründen der Rechtssicherheit erwünscht ist. Jeder weiß dann, was für Kompetenzen durch den Vertreter der Verwaltung überhaupt wahrgenommen werden können. Aber diese Parteistellung ist insofern eingeschränkt, als die Verwaltung nicht etwa selbständig Rechtsmittel einlegen kann. Diese sind auf Seiten des Bundes dem Bundesanwalt vorbehalten. Ich darf auf Artikel 84 Absatz 2 und Artikel 87 Absatz 1 verweisen. Die vorgeschlagene Regelung schliesst selbstverständlich nicht aus, dass das Gericht einen bestimmten Beamten der Verwaltung, zum Beispiel einen Untersuchungsbeamten, eben den Fachkenner, von dem Herr Aubert soeben sprach, als Zeugen vorlädt. Das kommt jetzt schon häufig vor. Die Stellung der kantonalen Staatsanwaltschaft und der Bundesanwaltschaft ist gleich wie im geltenden Recht. Die beiden öffentlichen Ankläger sind völlig selbständig, unabhängig voneinander, auch bei der Einlegung von Rechtsmitteln. Aber ich darf noch einmal zur Beruhigung wiederholen, dass der Bundesanwalt kaum je auftritt. Aber ebenfalls wiederhole ich: Die Möglichkeit dazu muss er grundsätzlich haben. In schwierigen Fällen lässt er sich meistens durch die kantonalen Staatsanwaltschaft vertreten. Ich verweise auf Artikel 16 Absatz 1 des Bundesstrafprozesses, neue Fassung gemäss 106 I des Entwurfes. Diese muss dann in allen Kantonen von Bundesrechts wegen zugelassen werden, auch wenn das kantonale Prozessrecht die Teilnahme der Staatsanwaltschaft für Strafsachen dieser Art nicht vorsieht.

Nun habe ich das Anliegen von Herrn Alder nach einer noch präziseren Fassung verstanden, möchte aber auch meinerseits betonen, dass die Begriffsbestimmung, die er wählt, sachlich unrichtig ist. Schon das geltende Recht spricht mit gutem Grund jeweils von der beteiligten Verwaltung. Die Annahme, es gehe hier um Schädigungen der Verwaltung ist schief; sie ist nicht einmal bei einer Steuerhinterziehung richtig. Ohne Zweifel ist dort die Gemeinschaft der Bürger betroffen, nicht die Steuerverwaltung. Zum andern könnte man auch sicher nicht sagen, dass zum Beispiel die Bankenkommission oder das Finanz- und Zolldepartement geschädigt sei, wenn in einer Bank eine Widerhandlung gegen das Bankenge-

setz erfolgt; oder das Luftamt sei geschädigt durch eine Übertretung im Sinne des Luftfahrtgesetzes.

Mit andern Worten: Der Antrag geht begrifflich fehl, ist sachlich unrichtig, und ich hoffe, dass aufgrund der gegebenen Erklärungen über die Praxis und die Rechtslage Herr Alder in der Lage ist, den Antrag zurückzuziehen.

Le président: Je crois avoir compris que M. Alder retire sa proposition. Vous avez donc adopté l'article 78.

Angenommen — Adopté

Art. 79

Antrag der Kommission

Abs. I

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Abs. Ibis

Die Akten sind den Parteien zur Einsicht offen zu halten. Die Artikel 26—28 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren finden sinngemäss Anwendung.

Art. 79

Proposition de la commission

Al. I

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Al. Ibis

Les parties doivent pouvoir consulter le dossier. Les articles 26 à 28 de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative sont applicables par analogie.

König-Zürich: Weil ich es der Kommission versprochen habe, fühle ich mich verpflichtet, ausdrücklich noch selber zu erklären — Herr Aubert hat es bereits eingangs bei Artikel 77ff gemacht und Bundesrat Furgler hat es an sich bestätigt —, dass die Vorschriften über das Verfahren, soweit sie den Schutz des Beschuldigten betreffen, im Grunde genommen nur Minimalvorschriften sind, und dass es zugelassen ist, im kantonalen Recht weitergehende Vorschriften aufzustellen. Die Kommission hat eingehend über diese Fragen gesprochen und sie legt Wert darauf, dass das in den Gesetzmaterien deutlich zum Ausdruck kommt.

Angenommen — Adopté

Art. 80

Antrag der Kommission

Abs. I

Die Hauptverhandlung kann auch stattfinden, wenn der Beschuldigte trotz ordnungsgemässer Vorladung nicht erschienen ist und das Ausbleiben nicht genügend entschuldigt hat. Ein Verteidiger ist zuzulassen.

Abs. 2—4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Art. 80

Proposition de la commission

Al. I

Les débats peuvent avoir lieu même en l'absence de l'inculpé lorsqu'il a été régulièrement cité et que son

Strafverfahren, was von der Härte der Sanktion her gesehen durchaus richtig ist.

Meines Erachtens scheint mir der Mehrheitsantrag aus folgenden Gründen ungenügend zu sein: Es ist nicht einzusehen, weshalb sich der kantonale Strafrichter lediglich bei offensichtlicher Gesetzesverletzung eine eigene Meinung bilden darf, bei normaler Gesetzesverletzung aber nicht. Soll er bei gewöhnlichen Gesetzesverletzungen gegen seine eigene Ueberzeugung verurteilen? Die blosse Möglichkeit einer Art Willkürbeschwerde genügt meines Erachtens im Strafverfahren nicht. Dann ist es völlig unbestritten, dass der Strafrichter berechtigt ist, Verordnungen des Bundesrates und seiner Departemente auf deren Gesetzmässigkeit zu überprüfen. Warum soll es ihm verwehrt sein, die Verfügungen untergeordneter Funktionäre und Verwaltungsbeamten nicht auch auf die Gesetzmässigkeit zu überprüfen? Hier beschränkt sich wiederum bezeichnenderweise die Ueberprüfung der Verordnungen keineswegs auf die offensichtlichen, sondern umfasst alle Gesetzesverletzungen.

Der Mehrheitsantrag der Kommission führt meines Erachtens auch zu Kompetenzkonflikten zwischen Verwaltung und Strafrichter. Wie verhält es sich, wenn die Verwaltung und der kantonale Strafrichter nicht nachgeben? Beide beharren auf ihren Meinungen, so dass wir überhaupt kein Urteil bekommen.

Schliesslich bringt der Kommissionsantrag auch einen Widerspruch zu den Revisionsgründen im Verwaltungsverfahren. Wir haben im Verwaltungsgesetz in Artikel 66 die Revisionsgründe abschliessend umschrieben. Ich glaube nicht, dass wir auf dem Umweg über das Verwaltungsstrafgesetz nun an diesen Revisionsgründen rütteln sollten. Man hat mir auch schon in der Kommission vorgeworfen, aus meinem Antrag könnten sich praktische Schwierigkeiten ergeben. Ich sehe das nicht so. Nach meinem Antrag kann der kantonale Richter — er muss es nicht — den Entscheid der Verwaltung überprüfen. Der kantonale Strafrichter wird daher in allen Fällen, in denen er überfordert ist oder in denen er keinen Zweifel an der Richtigkeit des Verwaltungsentscheides hegt, diesen wahrscheinlich übernehmen. Wenn er aber aufgrund der Vorbringen des Angeklagten oder von sich aus Zweifel an der Richtigkeit des Verwaltungsentscheides hegt, sollte es ihm freistehen, eine Vernehmlassung der Verwaltungsbehörden einzuholen. Ist der Strafrichter dann immer noch der Meinung, der Entscheid der Verwaltung sei verfehlt, so ist nicht einzusehen, weshalb er den Angeklagten dann bestrafen muss. Es ist auch nicht mit lokalpatriotischen Entscheidungen zu rechnen, weil der Bundesanwaltschaft sowie der Bundesverwaltung ja alle Rechtsmittel bis zum Kassationshof des Bundesgerichtes hin offenstehen. Sie können also Entscheide des kantonalen Strafgerichtes weiterziehen bis ans Bundesgericht.

Ich sehe nicht ein, weshalb wir den kantonalen Strafgerichten hier eine effektive Kompetenz wegnehmen wollen. Ich weiss, dass die kantonalen Gerichte nach der bisherigen Praxis zu Artikel 305 diese Möglichkeit nicht besessen. Das Bundesgericht hat nun aber unlängst im Zusammenhang mit Artikel 292 erklärt, diese Praxis halte den modernen Anforderungen des Rechtsstaates nicht stand. Ich glaube, es sei unsere Aufgabe, bzw. die Aufgabe des Gesetzgebers, hier diesen modernen Anliegen Rechnung zu tragen. Sie dienen dem Rechtsstaat und der Selbständigkeit der kantonalen Gerichte, wenn Sie meinem Antrag zustimmen.

König-Zürich, Berichterstatter: Es ist das Verdienst des Herrn Kollegen Kaufmann, die Kommission zu einer Abänderung des Artikels 81 Absatz 4 veranlasst zu haben. In der Tat geht die vorgeschlagene Bestimmung «Der rechtskräftige Entscheid über die Leistungs- oder Rückleistungspflicht ist für das Gericht verbindlich...» zu weit. Die Kommission schlägt deshalb vor, beizufügen: Wenn es sich um einen Entscheid der Verwaltung handelt und das Gericht finde, er beruhe auf offensichtlicher Gesetzesverletzung oder auf einem Ermessensmissbrauch, habe das Gericht die Hauptverhandlung auszusetzen und die Akten zu einem neuen Entscheid an die betroffene Verwaltung zurückzuweisen.

Herr Kaufmann erwähnte, er habe in der ersten jugendlichen Begeisterung dieser Fassung ebenfalls zugestimmt und bereue nun seine Haltung. Für seine Argumente habe ich einiges Verständnis, befürchte aber anderseits bei einer Annahme seines Antrages eine unerhörte Erschwerung der Verwaltungstätigkeit. Nach unserer Regelung ist die Verwaltung kompetent, Entscheide zu fällen. Wenn wir nun zulassen, dass die Verwaltungsentscheide durch den Strafrichter frei überprüft werden können, so dass dann also die verschiedenen kantonalen Strafrichter — ich weiss nicht, wie viele es gibt, sie gehen in die Hunderte — anstelle der Verwaltung die Verwaltungsentscheide treffen, glaube ich nicht, dass es möglich sein würde, eine einheitliche Praxis zu erreichen, die von der Verwaltung angestrebt wird; vielmehr würden sich ganz verschiedenartige Entscheide ergeben. Dem einzelnen Strafrichter fehlt zudem die Sachkenntnis, um auf diesem Gebiet Recht zu sprechen oder Anordnungen zu treffen. Darum sollte man meines Erachtens die Kompetenz der Verwaltung, Entscheide zu fällen, nicht vollständig beiseite schieben. Es genügt durchaus, sie einzuengen, indem man sagt, der Verwaltungsentscheid darf keine offensichtliche Gesetzesverletzung darstellen — das kann der Strafrichter ohne weiteres leicht überprüfen —, er soll auch keinen Ermessensmissbrauch bilden. In diesem Rahmen scheint mir eine Ueberprüfung ohne weiteres möglich zu sein. Es besteht auch keine Gefahr, dass in die Praxis der Verwaltungsbehörden eingegriffen und damit möglicherweise mehr Unrecht geschaffen wird, als man im Einzelfall Recht schaffen würde.

Nach all unseren Diskussionen über diesen Punkt glaube ich also, der Antrag der Kommission bilde einen ausgewogenen Vorschlag; ich empfehle Ihnen, ihm zuzustimmen.

M. Aubert, rapporteur: Il faut distinguer clairement deux choses: d'une part la dette, d'autre part la peine (die Leistungspflicht du droit administratif et die Strafe).

Vous avez deux problèmes. Le problème suivant tout d'abord: Est-ce que je dois quelque chose à l'Etat, est-ce que je suis débiteur d'impôt? Ensuite seulement, si je suis débiteur d'impôt et que je n'ai pas payé cet impôt, si je me suis soustrait astucieusement au paiement de celui-ci, vient la question de la peine. Mais vous conviendrez qu'il faut d'abord savoir si je dois l'impôt avant de pouvoir me punir.

Vous voyez que deux procédures sont prévues, l'une pour la dette, l'autre pour la peine. La dette d'impôt fait l'objet d'une décision administrative, qui peut être attaquée ensuite par la voie du recours administratif, puis du recours de droit administratif. C'est ce qui est dit à l'article 66 du projet de loi. En revanche, en ce qui

concerne la peine, je vous ai rappelé tout à l'heure ce qu'il en était: Il y a un mandat de répression, opposition, prononcé pénal, enfin passage au juge, au juge pénal et à tous les degrés de la juridiction pénale. Il y a d'un côté décision administrative et juridiction administrative, de l'autre décision pénale et juridiction pénale. La question qui se pose à l'article 81, c'est de savoir si le juge pénal, s'il vient à prononcer la peine, peut revoir la décision sur la dette. Dans le projet du Conseil fédéral, on disait: Non, pas du tout, il ne le peut pas; la décision sur la dette, même si c'est une simple décision administrative, a en quelque sorte autorité matérielle et s'impose au juge. Voilà ce qu'était le projet du Conseil fédéral. Dans un grand mouvement, M. Kaufmann, en commission, a déjà asséné un coup de boutoir à ce système, en disant que les décisions administratives n'auront pas d'autorité absolue; les décisions du tribunal administratif, les décisions du Tribunal fédéral, celles-là auront bien entendu une autorité absolue. Mais les décisions de l'administration, qui sont passées en force parce qu'elles n'ont pas été attaquées par voie de recours, ne seront pas absolument irrévisibles; elles ne seront pas absolument soustraites au réexamen du juge. M. Kaufmann nous a fait voter, à la commission, l'idée que, si le juge constate que cette décision administrative viole manifestement la loi ou constitue un abus du pouvoir d'appréciation, le juge peut la revoir; le juge pénal peut donc revoir une décision administrative dans ces deux hypothèses-là. Ces deux hypothèses-là ne tombent pas du ciel. Elles viennent de Lausanne, elles viennent d'un arrêt du Tribunal fédéral, un arrêt rendu l'an dernier, c'est l'arrêt Spicher; vous le trouverez au tome 98, 4e partie, page 106 sauf erreur, texte de la page 111. Dans cette affaire, assez proche de la nôtre, il s'agissait de savoir si le juge de l'article 292 du code pénal suisse pouvait revoir le bien-fondé des décisions qu'il sanctionne. Le Tribunal fédéral, en modifiant sa jurisprudence, a dit oui; il le peut, s'il apparaît que la décision viole manifestement la loi ou constitue un abus du pouvoir d'appréciation. Nous nous sommes tous rangés à l'idée de M. Kaufmann, lui-même inspiré par cette jurisprudence du Tribunal fédéral. M. Kaufmann veut maintenant aller plus loin; il aimeraient que le juge pénal puisse revoir toutes les décisions administratives, même celles dont l'illégéalté ne saute pas aux yeux. Cela signifie pratiquement qu'un administré qui aura oublié de recourir contre la décision administrative par la voie du recours de droit administratif pourra toujours se rattraper dans le procès pénal, en disant: «Monsieur le juge, cette décision était illégale.» A ce moment-là, M. Kaufmann ne me fera pas croire que le juge n'accomplira pas son office, si une partie, si l'administré lui dit que cette décision administrative est illégale. Le juge fera le travail; il va revoir si cette décision administrative est vraiment conforme à la loi, par exemple si une taxation est correcte, lors même qu'aucune illégalité n'éclate au jour. Comme on dit dans votre belle langue, Monsieur Kaufmann: «Man überfordert damit die kantonalen Gerichte.» On leur demande beaucoup trop. Je trouve que cela va trop loin. Votre idée est excellente, mais elle est trop fatiguante. C'est pourquoi je vous prie, Mesdames et Messieurs, de vous arrêter à la première étape franchie par M. Kaufmann et la commission du Conseil national, soit ménager une possibilité de reviser les décisions administratives en cas d'illégalité manifeste ou d'abus du pouvoir d'appréciation; mais n'allez pas plus loin; il ne faut pas dire que les décisions administratives

pourront toujours être revues par le juge pénal. Votez, s'il vous plaît, le projet de la commission, mais écartez l'amendement de mon cher ami, M. Kaufmann.

Bundesrat Furgler: Wir alle suchen nach Verbesserungen in diesem Rechtsstaat. Aber bei der Abwägung dieser Vorschläge — vor allem des Vorschlags Kaufmann — müssen Sie das Bedürfnis nach Rechtssicherheit mit in die Lagebeurteilung einbauen. Sie können hier den Artikel 81 Absatz 4 nicht isoliert werten. Die beiden Herren Berichterstatter haben durchaus zu Recht den Anschlusspunkt bei Artikel 66 gesucht. Ich verzichtete darauf, diesen Artikel vorzulesen. Er besagt nichts anderes, als dass das Verwaltungsverfahren und das Strafverfahren zu berücksichtigen seien. Diese beiden Verfahren können gleichzeitig eingeleitet werden. Das müssen Sie berücksichtigen, wenn Sie über den Antrag des Herrn Kaufmann entscheiden.

Ein Weiteres kommt hinzu: Es kann nicht bestritten werden, dass heute vor allem im Bereich der Wirtschaftskriminalität unsere ordentlichen Strafbehörden überfordert sind. Nicht umsonst haben wir im Zusammenhang mit Bankfällen festgestellt, dass die Strafinstanzen, die die klassische Strafrechtsordnung zu pflegen haben, dort auf Tatbestände stossen, denen sie nur noch schwer, wenn überhaupt, gewachsen sind. Es ist nun eine der Aufgaben des Rechtsstaates, dafür zu sorgen, dass diesem Mangel abgeholfen wird. Hier aber züchten Sie diesen Mangel, wenn Sie den Sachkenner, gegen dessen Entscheid der Steuerpflichtige — um nur ein Beispiel zu nennen — bis nach Lausanne rekurrieren kann, in seiner Wirkung derart verkleinern, dass er auch das bestabgewogene Urteil à tout prix noch einmal überprüfen lassen muss, und zwar durch den Strafrichter, dessen Fachkenntnis im Fiskalbereich gar nicht vergleichbar sind. Herr Kaufmann kann das aufgrund seiner Praxis ohne weiteres bestätigen. Der Antrag von Herrn Kaufmann ist deshalb der Rechtssicherheit gerade abträglich.

Ich möchte unterstreichen, dass wir hier im Vergleich zu anderen Staaten ausserordentlich weit gehen, indem schon im Verwaltungsverfahren, durch den Ausbau der Rechtsmittel, die Weiterzugsmöglichkeit ans Bundesgericht, der Abgabepflichtige nach den modernsten Erkenntnissen des Rechtsstaates geschützt ist. Der Betreffende hat sich, wie wir alle, am Schluss dem Urteil des Bundesgerichtes zu fügen.

Der Entwurf ist diesen Erkenntnissen verpflichtet. Ich darf das mit wenigen Sätzen nachweisen.

Das kantonale Gericht muss eine Hauptverhandlung durchführen. Es kann sich nicht darauf beschränken, vorerst ein Strafmandat zu erlassen. Der Beschuldigte hat ja schon ein solches Mandat von der Verwaltung erhalten. Absatz 1 ist etwas präzisiert (Satz 1) und erweitert worden (Satz 2), indem er nun auch die Wiederholung der Beweisaufnahmen der Verwaltung vor Gericht ausdrücklich erwähnt. Die Erweiterung von Absatz 4, die Herr Kaufmann bewirkt hat, ist zu begrüßen. Wir befahnen die Ueberprüfung auf eine offensichtliche Gesetzesverletzung, wir befahnen sie auch im Falle eines Ermessensmissbrauches. Es ist auch denkbar, dass die Leistung offensichtlich auf einem Rechnungsfehler beruht. Das alles hat das Bundesgericht in seiner neuen Rechtsprechung bereits berücksichtigt. Ich darf auf die Urteile BGE 95 IV Seite 175 und, von Herrn Aubert bereits erwähnt, 98 IV Seite 41 verweisen. Es stimmt also nicht, wenn hier der Eindruck erweckt werden

l'Etat, en nature ou en valeur, ainsi que le montant du cautionnement préventif.

Ingress und Art. 58

Antrag der Kommission

Ingress

Das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 wird wie folgt geändert:

Art. 58

Marginalie: Einziehung; a. Gegenstand und Voraussetzungen.

Abs. 1

Der Richter verfügt ohne Rücksicht auf die Strafbarkeit einer bestimmten Person die Einziehung von Gegenständen und Vermögenswerten, die durch eine strafbare Handlung hervorgebracht oder erlangt worden sind, an oder mit denen eine strafbare Handlung begangen wurde oder die zur Begehung einer strafbaren Handlung bestimmt waren:

Buchst. a

Soweit die Einziehung zur Beseitigung eines unrechtmässigen Vorteils oder Zustandes als geboten erscheint, oder

Buchst. b

Wenn die Gegenstände die Sicherheit von Menschen, die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung gefährden.

Abs. 2

Treffen die Voraussetzungen von Absatz 1 auf einzelne Teile eines Gegenstandes zu, so unterliegen nur sie der Einziehung, sofern die Trennung ohne erhebliche Beschädigung des Gegenstandes möglich ist und keinen unverhältnismässigen Aufwand erfordert.

Abs. 3

Der Richter kann anordnen, dass die eingezogenen Gegenstände unbrauchbar zu machen oder zu vernichten sind.

Abs. 4

Sind Gegenstände oder Vermögenswerte bei demjenigen, der durch sie einen unrechtmässigen Vorteil erlangt hat und bei dem sie einzuziehen wären, nicht mehr vorhanden, so wird auf eine Ersatzforderung des Staates in der Höhe des unrechtmässigen Vorteils erkannt.

Préambule et art. 58

Proposition de la commission

Préambule

Le code pénal suisse du 21 décembre 1937 est modifié comme il suit:

Art. 58

Titre marginal: Confiscation; a. Objet et conditions.

Al. 1

Alors même qu'aucune personne déterminée ne peut être poursuivie ou condamnée, le juge prononcera la confiscation des objets et valeurs qui sont le produit ou le résultat d'une infraction, qui ont été l'objet d'une infraction ou qui ont servi à la commettre ou qui étaient destinés à la commettre:

Let. a

S'il y a lieu de supprimer un avantage ou une situation illicite;

Let. b

Si les objets compromettent la sécurité des personnes, la morale ou l'ordre public.

Al. 2

Lorsque les conditions fixées au 1er alinéa ne sont remplies que pour certaines parties d'un objet, ces parties seules seront confisquées s'il est possible de les en séparer sans l'endommager gravement et sans dépense disproportionnée.

Al. 3

Le juge pourra ordonner que les objets confisqués soient mis hors d'usage ou détruits.

Al. 4

Lorsque des objets ou des valeurs ne sont plus détenus par celui à qui ils ont procuré un avantage illicite et chez qui ils devraient être confisqués, leur remplacement par une créance compensatrice de l'Etat d'un montant équivalent à l'avantage illicite sera ordonné.

M. Aubert, rapporteur: Nous arrivons maintenant au troisième acte de cette grande œuvre. Il s'agit de réviser toute une série de lois et d'arrêtés de droit administratif fédéral. L'article 106 concerne les lois qui dépendent de cette assemblée, sous réserve de référendum; l'article 107 est une révision par la loi de règles qui sont dans des ordonnances du Conseil fédéral; quant à l'article 108, c'est une délégation au Conseil fédéral, délégation du soin d'adapter lui-même un certain texte.

J'aimerais vous dire très brièvement en quoi consiste ce dernier exercice auquel nous allons nous livrer. Que contiennent les articles 106 et suivants? D'abord une très petite révision du code pénal suisse, puisque nous avons transféré dans ce code les articles 13 et 14 du projet de loi, sur les confiscations. Nous les amalgamons donc avec les articles 58 et suivants du code pénal. Ensuite, nous abrogeons plusieurs dispositions de la loi sur la procédure pénale fédérale, puisque maintenant ces dispositions, libellées autrement, sont dans le projet. Vous constaterez que nous avons en quelque sorte saisi l'occasion de la révision de la loi sur la procédure pénale fédérale pour récrire les articles 66 et 73 et cela pour répondre au vœu d'une autre commission du Conseil national, laquelle, il y a quelque deux ans, avait statué sur l'initiative de notre collègue M. Gerwig concernant l'écoute téléphonique. Il était alors apparu que, pour que certains modes d'enquêtes, dont la légitimité ne sera pas discutée ici, aient une véritable base légale, il ne suffisait pas qu'ils l'aient dans la loi fédérale sur les postes, les téléphones et télégraphes, mais il fallait qu'ils l'aient aussi dans les dispositions de procédure, procédure cantonale en ce qui concerne les cantons, et aussi procédure fédérale, notamment procédure pénale fédérale. Nous avons donc saisi cette occasion de répondre à un vœu d'une autre commission du Conseil national.

Enfin, nous allons aborder la tâche importante qui consiste à tailler dans environ deux douzaines de lois et d'arrêtés de droit administratif. Parmi les modifications que nous vous proposons, il y a lieu de distinguer ceci:

Tout d'abord, nous abrogeons dans ces lois les dispositions de droit pénal administratif et de procédure pénale administrative qui se trouvent désormais dans le projet. Tel est le but de l'opération, c'est pour cela que nous sommes réunis ici ce matin.

La deuxième opération tend à établir clairement les rapports entre ces lois spéciales et les infractions des articles 16 à 19 de notre projet, selon qu'il s'agira d'un concours, l'article 16, relatif à l'escroquerie, étant applicable conjointement avec telle disposition spéciale de telle loi, ou d'une absorption, l'article 16 étant applicable à l'exclusion de la disposition spéciale. Toutes ces questions ont été examinées d'une manière assez approfondie et ces rapports ont été méticuleusement établis.

La troisième opération a consisté à désigner l'autorité administrative fédérale qui sera compétente pour mener les enquêtes.

Ces trois opérations découlent logiquement des dispositions du projet que nous venons d'adopter.

D'autres changements ont été apportés à cette loi, qui n'étaient pas rendus nécessaires par la révision des deux premières parties de la loi. C'est, quatrièmement, le cas de ceux qui concernent les infractions spéciales aux lois, qui ne peuvent de toute façon pas figurer dans le code pénal suisse ni dans les premiers articles du projet, parce qu'on punit par exemple les infractions à la loi sur le blé autrement que les infractions à la loi sur l'alcool. On a profité de l'occasion pour les revoir soigneusement et les formuler d'une nouvelle manière.

Cinquièmement, d'autres améliorations, qui ne concernent nullement les infractions, ont été apportées au texte de la loi. C'est ainsi que la disposition de l'article 7, 2e alinéa, de la loi fédérale sur les douanes délègue désormais expressément au Conseil fédéral une compétence normative pénale en ce qui concerne les certificats d'origine. — La révision des articles 36 à 38 du statut du lait est un autre cas d'adaptation de fond. Nous avons, avec quelque retard, adapté ce statut à la loi sur la procédure administrative et à la loi sur l'organisation judiciaire, votées il y a plus de quatre ans. La modification, déjà mentionnée, des articles 66 et 73 de la loi sur la procédure pénale fédérale en est une autre illustration.

La sixième opération est constituée par des améliorations de nature purement formelle. Par exemple, on ne dit plus, dans la loi sur les douanes, «délit douanier», mais «infraction douanière».

La septième opération — qui n'est pas des moindres — consiste à faire poursuivre par l'administration fédérale des infractions qui étaient jusqu'ici poursuivies par les autorités judiciaires cantonales. De ce fait, elles tombent sous le coup des dispositions du projet. Par exemple: loi sur les lettres de gage.

Voilà le but de l'article 106.

J'avais pensé reprendre, en guise d'échantillon, les articles de la loi sur l'imposition du tabac, pour vous démontrer ce qui découle logiquement du projet et ce qui a été fait en plus pour profiter de la révision, mais l'heure avance et il est certaines tentations auxquelles il faut savoir résister. J'y résiste fort courageusement!

Le président: Je vous sais gré, Monsieur le professeur, de votre effort de résistance!

Bundesrat Furgler: Die im Vierten Titel geregelte Anpassung von Bundesgesetzen und anderen Erlassen nimmt zu Recht einen grossen Raum ein. Die Entwürfe für die Anpassung der einzelnen Verwaltungsgesetze sind auf das Ziel ausgerichtet, die Strafbestimmungen einheitlich, klar und widerspruchsfrei zu gestalten. Die Tatbestandsumschreibung, die Wertung der einzelnen Delikte und die Terminologie werden auf das Strafge-

setzbuch und das Verwaltungsstrafrecht (Art. 1—105 des Entwurfes) abgestimmt, desgleichen aber auch auf die anderen anzupassenden Nebenstrafgesetze (hier unter anderem durch Standardformeln). Dies kann in der Regel nur durch eine mehr oder weniger umfassende Revision der Strafbestimmungen der entsprechenden Verwaltungsgesetze erreicht werden, mit teils recht tiefgreifenden systematischen oder redaktionellen Änderungen. Materielle Neuerungen, die nicht durch die Anpassung bedingt sind, werden nur da beantragt, wo veraltetes Recht den gewandelten Anforderungen oder Anschaufungen unserer heutigen Industriegesellschaft nicht mehr zu genügen vermag, oder wo es gilt, offenbar gewordene Lücken zu schliessen. Im Bereich dieser Neuerungen beschränkte sich die Expertenkommission, sofern sie einen Vorschlag der Verwaltung nicht aus grundsätzlichen Gesichtspunkten überhaupt ablehnte, in der Regel darauf, die Bestimmungen systematisch und redaktionell zu bereinigen, ohne ihre Notwendigkeit oder Zweckmässigkeit erneut in Frage zu stellen.

Mehrere anzupassende Gesetze sehen vor, dass einzelne Widerhandlungen von der Verwaltung, andere hingegen von den ordentlichen Strafverfolgungsbehörden verfolgt und beurteilt werden. Ich darf erinnern an das Rohrleitungsgesetz, das Luftfahrtgesetz, das Postverkehrsgesetz, Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz, Edelmetallgesetz, Bankengesetz, Versicherungsaufsichtsgesetz, Kautionsgesetz, Sicherstellungsgesetz, den Milchbeschluss, also eine ungeheure Spannweite, die eben mit Blick auf die Bedeutung des Verwaltungsverfahrens, dieser Verwaltungsgesetze und der Bezogenheit des Bürgers auf diese Verwaltung von uns die entsprechende Wertschätzung verdient. Um hier Zweifel über den Anwendungsbereich der allgemeinen Bestimmungen (Art. 2—15 des Entwurfes), über den Geltungsbereich der Straftatbestände der Artikel 16—19 des Entwurfes sowie über die Zuständigkeit zu ihrer Verfolgung auszuschliessen, musste eine ausdrückliche diesbezügliche Regelung in die Erlasse aufgenommen werden. Ich verweise z. B. auf Artikel 106 XII des Entwurfes (Art. 45bis, 46 und 46bis des Rohrleitungsgesetzes).

Ein spezielles Wort zum Strafgesetzbuch. Die Änderungen am Strafgesetzbuch stehen im Zusammenhang mit der Streichung der Artikel 13 ff. über die Einziehung. Im vorgeschlagenen neuen Artikel 58 StGB werden der Artikel 13 des Entwurfes und der Artikel 58 StGB, der nur die Einziehung gefährlicher Gegenstände erlaubt und noch der überholten extrem liberal-rechtsstaatlichen Auffassung seiner Entstehungszeit verhaftet ist, miteinander verschmolzen. Es entspricht den Geboten der Sozialethik und — je nach den Umständen — der öffentlichen Sicherheit, dass dem Täter die durch rechtsbrecherisches Verhalten erworbenen Vermögenswerte, Tatwerkzeuge usf., nicht belassen werden sollen. Nach dem neuen Absatz 1 Buchstabe a unterliegen der Einziehung grundsätzlich die *instrumenta* und die *producta sceleris*, aber auch die Gegenstände und Vermögenswerte, an denen eine Widerhandlung begangen wurde. (Beispiele: Die Veränderung von Branntwein, die Veränderung der Bundessäcke im Sinne der Getreidegesetzgebung.) Zu den Gegenständen und Vermögenswerten gehören nicht bloss körperliche Gegenstände, nicht bloss Sachen, sondern auch Rechte. Ich darf auf den Bundesgerichtsentscheid 81 IV Seite 158 verweisen.

Wie nach Artikel 58 und 59 StGB, so hängt auch hier die Einziehung nicht von der Strafbarkeit einer bestimmten Person ab; es handelt sich nicht um eine