

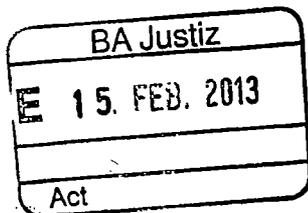


Schweizerischer
Gemeindeverband

Association des
Communes Suisses

Associazione dei
Comuni Svizzeri

Associaziun da las
Vischnancas Svizras



Vostra
Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Mail an:
Patrik.gruber@bj.admin.ch

Urtenen-Schönbühl, 14.02.2013

Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG) Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, uns im Rahmen der Vernehmlassung zu oben genannter Vorlage aus Sicht der über 1700 dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV)-angeschlossenen Städte und Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

Der SGV begrüsst, dass das Strafregisterrecht einheitlich auf Gesetzesstufe verankert wird und dass künftig mehr Behörden auf Daten im Strafregister zugreifen können. Die gesetzlichen Bestimmungen regeln nur die Zugriffsrechte für die kantonalen Behörden. Die Kantone sind gemäss Art. 5 des Entwurfes gehalten, eine Koordinationsstelle (KOST) zu führen. Diese ist insbesondere auch aus kommunaler Sicht von Bedeutung. Der SGV erwartet, dass diese Koordinationsstellen die kommunalen Behörden bei der Beschaffung von notwendigen Informationen und mit der entsprechenden Fachkompetenz unterstützen. Art. 5 des Entwurfes ist entsprechend zu ergänzen. Nur so kann sichergestellt werden, dass Behörden an der Front rechtzeitig jene Informationen und Daten erhalten, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind und sie mit diesen sensiblen Daten richtig umzugehen wissen. Insbesondere Behörden, welche für die öffentliche Sicherheit zuständig sind, müssen schnell und effektiv an die richtigen Informationen gelangen können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens.

Freundliche Grüsse

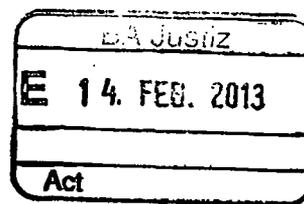
Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Stv. Direktorin

Hannes Germann
Ständerat

Maria Luisa Zürcher
Rechtsanwältin



Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 14. Februar 2013

**Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA
(Strafregistergesetz; StReG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung, uns zum Vorentwurf für ein Strafregistergesetz zu äussern. Der Schweizerische Städteverband, Vertreter der Interessen der Städte, urbanen Gemeinden und Agglomerationen unseres Landes, begrüsst die vorgelegte Revision zum Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA.

Allgemeine Bemerkungen

Der Gesetzesentwurf ist umfassend und erscheint ausgewogen. Der Städteverband begrüsst dabei insbesondere, dass es ein erklärtes Ziel der Revision ist, auch den Polizeibehörden Zugang zu den VOSTRA-Informationen zu geben.

Wichtig wäre aus Sicht der Städte und urbanen Gemeinden jedoch, dass der Begriff «kantonale Polizeistellen» dahingehend präzisiert wird, dass darunter auch die kommunalen Korps fallen.

Des Weiteren wird befürwortet, dass, als Korrektiv zu den erweiterten Zugriffsmöglichkeiten, ein Ausbau der datenschutzrechtlichen Bestimmungen vorgesehen ist, namentlich ein erweitertes Auskunftsrecht und eine umfassende Protokollierung aller Abfragen. Damit wird dem erhöhten Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft angemessen Rechnung getragen.



Bemerkungen zu den einzelnen relevanten Bestimmungen

Zugriffsrechte

Die Schaffung von vier Auszugsarten erscheint dem Städteverband grundsätzlich zweckmässig und sachgerecht. Insbesondere der Vorschlag, dass die gemäss StPO tätigen Polizeiorgane im Rahmen von Vorverfahren auf die Vollauskunft Zugriff haben sollen, wird begrüsst.

Die Unterscheidung der Zugriffsrechte bzw. Auskunftsrechte nach strafprozessualer bzw. polizeigesetzlicher Polizeitätigkeit erscheint sachgerecht und sinnvoll. Allerdings stellen sich Fragen der praktischen Umsetzbarkeit bzw. der konkreten Abgrenzung in der Praxis. Wichtig ist, dass die Polizeiorgane im Rahmen dieser polizeirechtlichen Aufgabenerfüllung überhaupt Zugriff auf die relevanten VOSTRA Daten erhalten, was mit diesem Entwurf gewährleistet ist.

Der Vorschlag, dass inskünftig kantonale Polizeistellen analog den Bundespolizeibehörden einen Online-Zugang erhalten sollen, wird sehr begrüsst (Art. 46 und 47). Wichtig wäre aus Sicht der Städte, dass der Begriff «kantonale Polizeistellen» dahingehend präzisiert wird, dass darunter auch die kommunalen Korps fallen. Aus dem Begleitbericht ergibt sich nicht ganz klar, welche Polizeistellen gemeint sind. Im Bericht Seite 70 wird diesbezüglich einfach von «Polizeistellen (soweit sie gemäss StPO ermitteln)» gesprochen. Ob sich dies aber grundsätzlich nur auf Kantonspolizeien oder aber generell auf alle Polizeien, konkret also auch auf alle Gemeinde-, Stadt- und Regionalpolizeien, bezieht, z. B. auch auf solche, die lediglich im Übertretungsstrafrecht ermitteln, ist unklar. Ebenso offen bleibt, ob diese Frage durch das kantonale Recht geregelt werden soll. Für kommunale Polizeien mit umfassenden Ermittlungsaufgaben ist die Gleichstellung mit den Kantonspolizeien zwingend.

Das Gleiche gilt für die Frage des Zugangs zum Behördenauszug 2 im Rahmen der polizeigesetzlichen Aufgabenerfüllung (Prävention, Gefahrenabwehr, Vorermittlungen). Auch hier benötigen die verschiedenen Polizeikorps die gleichen Zugriffsrechte wie Kantonspolizeien. Ob mit den «kantonalen Polizeistellen» des Art. 47 aber auch kommunale Polizeistellen erfasst sind, ist aufgrund des Entwurfs und des Berichts nicht ganz schlüssig. Eine Klarstellung bereits im Gesetz wäre wichtig.

Analoges gilt beim Punkt der Sicherheitsüberprüfung von Polizistinnen bzw. Polizisten und Polizeianwärterinnen bzw. -anwärtern. Dafür sollen die «zuständigen kantonalen Stellen» einen Online-Zugang zum Behördenauszug 2 erhalten. Auch hier stellt sich wieder die Frage, was mit kantonalen Stellen gemeint ist, konkret, ob auch die zuständigen kommunalen Stellen darunter fallen können. Der Begleitbericht (Seite 88) verweist diesbezüglich lediglich darauf, dass das kantonale Recht diese Stelle bezeichnen müsse, lässt aber offen, ob ein Kanton auch mehrere Stellen, z. B. jedes Korps, bezeichnen kann.

Diese Definitionsfragen (was sind kantonale [Polizei-]Stellen) erscheinen auch deshalb relevant, weil der Entwurf und der Bericht z. B. beim Zugang im Bereich der Einbürgerungsverfahren (Art. 47 lit. f) unter dem Begriff der kantonalen Einbürgerungsbehörde effektiv nur die kantonalen Behörden versteht und explizit nicht auch die Einbürgerungsbehörden auf Stufe Gemeinde (vgl. S. 86 Bericht). Dies kann dazu führen, dass die kantonalen Einbürgerungsbehörden über weitergehende Informationen verfügen, als die kommunalen Einbürgerungsbehörden. Dort wo Bürgergemeinden die Integration der



Bürgerrechtsbewerbenden überprüfen, sind Kenntnisse von Straftaten und Strafverfahren indes von grosser Bedeutung. Wenn der Bund den Bürgergemeinden mit Blick auf deren grosse Zahl und ein potentielles Missbrauchsrisiko keinen Online-Zugriff gewähren will, so sollte nach Ansicht des Städteverbandes zumindest Raum gelassen werden, dass die kantonalen Behörden den Bürgergemeinden einen Auszug in Papierform zukommen lassen können.

Definitionsfragen stellen sich schliesslich auch bei Online-Zugang für den Vollzug des Waffengesetzes. Gemäss Art. 49 wird diesbezüglich ebenfalls zwischen kantonalen und kommunalen Behörden unterschieden. Doch auch für die kommunalen Vollzugsstellen ist die Kenntnis über hängige Strafverfahren elementar. Die vorgesehene Lösung, dass ein Privatauszug angefordert werden kann, erscheint dem Städteverband deshalb nicht als ausreichend. Die kommunale Ebene sollte ausdrücklich ein Zugriffsrecht erhalten.

Vorschriften zum Datenschutz

Die geplanten Vorschriften zum Datenschutz, konkret zur Protokollierung und zum Auskunftsrecht sind zu begrüssen, um Missbrauch vorzubeugen bzw. zu verhindern. Beim Auskunftsrecht stellen sich allerdings noch Detailfragen, welche der Entwurf nicht beantwortet. Der Bericht verweist für die Details auf eine noch zu schaffende Verordnung des Bundesrates. Diese wird insbesondere den Begriff des «Schutzes überwiegender öffentlicher Interessen» bzw. die Fragen, wann und von wem Abfragen gänzlich verdeckt getätigt werden dürfen bzw. wann und in welchen Fällen diese erst später offen gelegt werden müssen, noch genauer definieren und klar regeln müssen. Diese beiden Möglichkeiten sind gesetzlich unbedingt vorzusehen. Die verdeckte Abfrage ist in vielen Fällen relevant: In Vorverfahren gemäss StPO beispielsweise solange die betroffenen Personen noch nicht offen in das Verfahren involviert sind. In dieser Verfahrensphase dürfen sie nicht über das Auskunftsrecht in Erfahrung bringen können, dass eine Strafverfolgungsbehörde eine aktuelle Abfrage getätigt hat (zumal das abfragende Behördenmitglied und der genaue Zweck der Abfrage offen gelegt werden, womit beispielsweise für Drogenhändlerinnen bzw. Drogenhändler ersichtlich wäre, dass eine Drogenermittlungsstelle aktuell Ermittlungen gegen sie bzw. ihn führt, d. h. sie bzw. ihn wahrscheinlich überwacht). Abfragen zum Schutze von verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern, verdeckten Fahnderinnen und Fahndern oder zur Überprüfung von Informantinnen und Informanten oder im Rahmen des Zeugenschutzes können häufig gar nicht offengelegt werden, da dies ein erhebliches Sicherheitsrisiko darstellen würde. Diesbezüglich wird sich auch die Frage stellen, wie präzise die Abfragegründe erfasst werden sollen (vgl. S. 48 Bericht). Grundsätzlich erscheint aber der Mechanismus mit der Möglichkeit der nachträglichen Offenlegung nach erfolgter Freigabe und der Möglichkeit, in Ausnahmefällen auf eine Offenlegung verzichten zu können als zweckmässig, ebenso die zeitliche Beschränkung auf zwei Jahre (Seite 53).

Regelungskonzept betr. Abfragen durch die Behörden

Hingegen erscheint es etwas fraglich, ob das Regelungskonzept des Art. 24 Abs. 2 lit. B zweckmässig ist: Danach soll der Bundesrat regeln, welche Behörden ihre Abfragen nie oder erst nach Freigabe offen legen müssen. Eine grundsätzliche Zuweisung der Ausnahme von der Offenlegungspflicht an bestimmte Behörden dürfte wenig Sinn machen. Vielmehr sollte an die Aufgabenerfüllung im konkreten Einzelfall angeknüpft werden.



Bei der Unterscheidung der polizeilichen Zugriffsberechtigung (gemäss Art. 46 oder 47) stellt sich für die Städte auch die Frage, wie dies in der Praxis umgesetzt werden soll. Kann eine Polizeistelle nur eine von beiden Berechtigungen erhalten oder auch beide? Gemäss Bericht (Seite 70) sollen Polizeistellen, die gemäss StPO ermitteln, den Vollzugriff erhalten. Erfüllt die Polizeistelle Aufgaben ausserhalb der Strafrechtspflege oder nur im präventiven Bereich, soll sie nur den Zugriff 2plus erhalten. Gemäss Bericht Seite 77 sollen «kantonale Polizeistellen, die Vorermittlungen durchführen, die im präventiven Bereich tätig sind oder die Spezialaufgaben erfüllen, (...) hingegen nur Zugang zum Auszug 2Plus» erhalten. In der Praxis wird sich diese theoretisch klare Differenzierung aber nicht immer einfach umsetzen lassen, da viele Polizeistellen typischerweise in beiden Aufgabenbereichen tätig sind, sich die beiden Bereiche in der Praxis nicht immer trennscharf abgrenzen lassen und zudem häufig Konstellationen vorkommen, in denen die gleiche Polizeistelle sowohl strafprozessuale als auch polizeirechtliche Aufgaben erfüllt. Es ist deshalb zwingend, dass viele Polizeistellen bzw. Polizeiangehörige über beide Zugangsberechtigungen verfügen und im Einzelfall entscheiden müssen, welcher Abfragetyp anzuwenden ist. Als Beispiele seien Vorermittlungen im Sinne von Massnahmen zur Erkennung von Straftaten erwähnt. Diese werden in der Regel von den gleichen Dienststellen durchgeführt wie die daran unmittelbar anschliessenden Ermittlungen. Das Gleiche gilt für Abfragen zur Verhinderung von Parallelermittlungen oder zum Schutz von verdeckten Fahnderinnen und Fahndern bzw. Ermittlerinnen und Ermittlern sowie zur Überprüfung von Informantinnen und Informanten.

Zum verwendeten Begriff der Vorermittlungen

Der Begriff der Vorermittlung wird im Begleitbericht nicht konsistent verwendet. Auf Seite 72 Fn. 136 wird der Begriff zwar korrekt definiert und der Gesetzesentwurf baut offensichtlich auch auf dieser Definition auf. Auf Seite 84 (zu Art. 47, Erkennung und Verhütung von Straftaten durch kantonale Polizeistellen) wird er dann aber einschränkend und ungenau verwendet. Entgegen den Bemerkungen auf Seite 84 des Berichts können entsprechende Strafregistereinträge (einschlägige Vorstrafen, hängige Strafverfahren) zusammen mit weiteren Indizien in der Praxis sehr wohl dazu führen, dass sich aus der Gesamtheit aller Vorermittlungsergebnisse schliesslich ein ausreichender Tatverdacht ergibt, welcher zur Eröffnung eines Vorverfahrens gemäss StPO führt. Eine klassische Vorermittlungsmassnahme ist denn gerade auch die Abfrage aller zur Verfügung stehenden Datenbanken, zwecks Prüfung, ob die betreffende Person bereits einschlägige (polizeiliche) Vorakten erwirkt hat. Dies hat aber nichts mit allgemeinen Lage- und Bedrohungsanalysen zu tun.

Aufgabenkatalog

Der Städteverband erachtet den Aufgabenkatalog von Art. 46 lit. f (Erhärtung oder Entkräftung Tatverdacht, Verhinderung von Parallelermittlungen, Glaubwürdigkeitsüberprüfung, Schutz von verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern) als richtig. Sinnvollerweise und im Hinblick auf die vorgesehene Aufnahme der verdeckten Fahndung in die StPO, sollte auch diese neben der verdeckten Ermittlung Eingang finden (und nicht nur bei Art. 47 lit. c). Das Gleiche gilt für die Überprüfung von Informantinnen und Informanten, denn diese werden auch in Ermittlungsverfahren eingesetzt.

Beim Aufgabenkatalog von Art. 47 lit. c ist analog zu Art. 46 lit. f der Zweck des Schutzes von verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern mittels Überprüfung des Gefahrenumfeldes aufzunehmen, da viele Polizeigesetze (z.B. dasjenige des Kantons Zürich) auch die Möglichkeit des polizeirechtlichen Einsatzes von verdeckten Ermittlerinnen und Ermittlern vorsehen.



Bedrohungsmanagement

In diesem Aufgabenbereich geht es darum, Gefährdungen durch einzelne Personen rechtzeitig zu erkennen (Bedrohungsanalyse) und die als gefährlich erkannte Lage zu deeskalieren (Massnahmenmanagement). Solche Fälle kennzeichnen sich oft dadurch, dass es noch zu keinen strafbaren Handlungen gekommen ist, weshalb auch keine Strafuntersuchung eröffnet werden konnte, die es der Staatsanwaltschaft erlaubt hätte, Einblick ins VOSTRA zu nehmen. Im Rahmen einer Bedrohungsanalyse mit Hilfe von Analyseinstrumenten – wie namentlich dem ODARA (Ontario Domestic Assault Risk Assessment) oder dem DVRAG (Domestic Risk Appraisal Guide) – ist es von ausschlaggebender Bedeutung, nicht nur von Vorstrafen generell, sondern auch über deren Art und die Frage des allfälligen Vollzugs Kenntnis zu erhalten.

Aus den genannten Gründen ist die Einsicht der Polizei in das VOSTRA von ausschlaggebender Bedeutung. Art. 47 lit. c Ziff. 1 und Ziff. 2 E-StReG ermöglicht die Einsicht für die kantonalen Polizeistellen «zur Erhärtung oder Entkräftung eines Anfangsverdachts in Bezug auf mögliche Gefährdungen» sowie «für die Interpretation von Daten aus Polizeidatenbanken». In der Botschaft wird darauf hingewiesen, dass es darum gehe, dass die entsprechenden Polizeistellen sich im Rahmen allgemeiner Lage- und Bedrohungsanalysen ein Bild über mögliche Gefährdungen machen könnten. Diese Analysen könnten sowohl zur Erkennung als auch für die Verhütung von Straftaten nützlich sein (Botschaft Seite 84). Der vorgesehene Online-Zugang zum neuen «Behördenauszug 2plus» für Fälle des Gefahren- bzw. Bedrohungsmanagements wird daher ausdrücklich begrüsst. In der Botschaft wird darauf hingewiesen, dass im kantonalen Recht die Aufgabe, solche Analysen durchzuführen, explizit geregelt sein müsse, damit VOSTRA-Daten abgefragt werden dürften. Eine entsprechende Regelung auf Kantonsebene müsste zwingend auch den direkten Zugang der städtischen Korps vorsehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

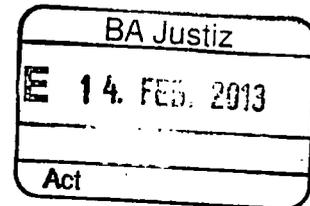
Dr. Marcel Guignard
Stadtmann Aarau

Stv. Direktor

Martin Tschirren

Kopie Dr. Marcel Guignard, Stadtmann Aarau
Schweiz. Gemeindeverband, Urtenen-Schönbühl
Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren KSPD

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern



12. Februar 2013

Vernehmlassung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA

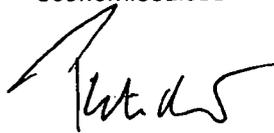
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2013 hat uns Frau Bundesrätin Sommaruga eingeladen, zur Schaffung eines Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReG) Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

In unserer internen Konsultation wurden gegen das Vorhaben keine Einwendungen erhoben.

Die Schaffung eines Unternehmensstrafregisters wurde als Bedürfnis bezeichnet, um „schwarze Schafe“ im Umgang mit juristischen Personen ausfiltern zu können. Entscheidend ist, dass die Unternehmen nicht mit zusätzlichem administrativem Aufwand belastet werden. Das Abstellen auf die Unternehmensidentifikationsnummer (UID) ist daher sinnvoll. Allerdings wird, systembedingt, die Aussagekraft des Registers beeinträchtigt, wenn im Konkursfall oder bei Umstrukturierungen das eingetragene Unternehmen rechtlich untergeht.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

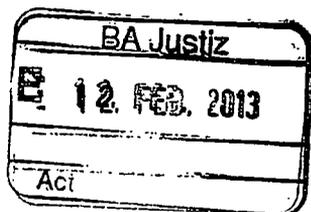


Thomas Pletscher
Mitglied der Geschäftsleitung



Dr. Meinrad Vetter
Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern



Bern, 12. Februar 2013 sgv-KI/dl

Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv, die Nummer 1 der Schweizer KMU-Wirtschaft, vertritt 250 Verbände und gegen 300'000 Unternehmen. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2012 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement ein sich zum Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG) zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Allgemeines

Die Stellungnahme des sgv konzentriert sich auf die allgemeinen Aspekte und die Fragestellungen rund um das Unternehmensstrafregister. Auf eine Stellungnahme zum Strafregister für natürliche Personen (2. Teil) wird explizite verzichtet.

Der sgv anerkennt die Notwendigkeit einer Revision des Strafregister-Informationssystems. Die Gesetzesrevision verlangt insgesamt mehr Effizienz und einen besseren Datenschutz. Mit einer differenzierten Zugriffsregelung und drei verschiedenen Zugangsprofilen (Behördenauszug I, Behördenauszug2plus und Behördenauszug2minus) wird sowohl modernen Anforderungen an einen verbesserten Datenschutz als auch dem veränderten gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis Genüge getan. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt diese Regelung.

2. Strafregister für Unternehmen

Mit dem neuen Strafregistergesetz soll neu ein Strafregister für Unternehmen kreiert werden. Damit würde einer Empfehlung der GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) Genüge getan. Unternehmen, die wegen eines Delikts verurteilt worden sind, sollen künftig in einem Strafregister erfasst werden.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, wie gross die Relevanz eines Strafregisters für Unternehmen ist. Der erläuternde Bericht führt dazu aus, dass das Unternehmensstrafregister primär eine „korrekte Strafzumessung bei Wiederholungstaten“ ermöglichen soll.¹

Ein Problem liegt darin, dass Unternehmen wandelbare Gebilde sind, die sich auflösen und neugründen und so sich einer Registrierung entziehen können. Unternehmen können fusionieren und Akquisitionen tätigen. Mit der Bildung eines Strafregisters für Unternehmen wird es Wege und Möglichkeiten geben, wie eine Eintragung umgangen werden kann. Zum Beispiel kann eine Firma in den Konkurs getrieben werden. Nach einer Fusion ist die neue Firma nicht mehr jene, die das Verbrechen oder das Vergehen begangen hat, das zum Eintrag ins Strafregister für Unternehmen führte. Käufer oder neue Geschäftsführer bzw. Organe werden wenig Interesse haben, die Verurteilung ihrer Vorgänger zu übernehmen.

Fraglich ist, ob die Einführung eines Strafregisters für Unternehmen eine abschreckende Wirkung auf die Kriminalität ganzer Unternehmen bzw. Banden ausüben kann. Der sgv zweifelt daran, insbesondere weil betroffene Firmen jederzeit aufgelöst und neu gegründet werden können und in diesem Fall auch die Unternehmensidentifikationsnummer wenig helfen wird, die Vorgeschichte einer straffällig gewordenen Firma bzw. einer Vorgängerfirma zu eruieren. Art. 79 Abs. 1 des Entwurfs lautet, dass „sobald ein Unternehmen infolge Auflösung im UID-Register den Status „inaktiv“ aufweist, die in VOSTRA gespeicherten Daten nur für das Schweizerische Strafregister einsehbar sind“. Mit der Inaktivsetzung der UID existiert das Unternehmen nicht mehr. Der Strafregisterauszug ist leer.

Durch dieses Identifikationsproblem öffnet sich ein erhebliches Schlupfloch. Eine verurteilte und im Strafregister eingetragene Firma kann gelöscht werden und ist für Personen jedes Zugriffsprofils nicht mehr erkennbar. Zum gleichen kriminellen Zweck kann eine neue Firma gegründet und betrieben werden. Das Strafregister für Unternehmen kann eine von aussen einsehbare Verknüpfung zwischen der ersten, verurteilten und mittlerweile gelöschten Firma und der Nachfolgeorganisation nicht mehr machen. Mit einer Neugründung können kriminelle Praktiken bis zur nächsten Verurteilung weiter geführt werden.

Ein weiterer Widerspruch öffnet sich zwischen grossen, börsenkotierten und kleinen Firmen. Bedeutende, börsenkotierte Firmen, die verurteilt werden (z.B. Grossbanken), sehen sich im Schussfeld öffentlicher Medienkritik. Der Nutzen des Strafregistereintrages ist beschränkt. Die Öffentlichkeit weiss von der Verurteilung. Kleinere, weniger im Fokus der Öffentlichkeit stehende Firmen können sich nach einer Verurteilung einfacher auflösen und neu gründen. Diese Problematik stellt sich vor allem in jenen Branchen, wo Firmen zwecks bestimmter Leistungen gegründet werden, um nach dem Bezug dieser Leistung rasch wieder liquidiert zu werden.

In Spezialgesetzen sollen zusätzliche Elemente mit Strafcharakter verankert werden, so zum Beispiel schwarze Listen im Lebensmittelgesetz uam. Der sgv lehnt solche unverhältnismässige Massnahmen ab.

3. Positionen von Mitgliedern des sgv

Eine bedeutungsvolle Branchenorganisation, die Mitglied im sgv ist, hat verbandsintern eine Umfrage gemacht. Die Mehrheit der antwortenden Mitglieder lehnt die Schaffung eines Strafregisters für Unternehmen ab. Ein starker Kantonalverband lehnt die Einführung eines Unternehmensstrafregisters ebenfalls ab. Eine befürwortende Stellungnahme zu einem Unternehmensstrafregister ist nicht eingegangen.

¹ Botschaft des Bundesrates, Seite 8

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv kommt zum Schluss, dass mit der Eintragung in ein Strafregister für Unternehmen der verfolgte Zweck höchstens partiell erreicht werden kann. Wir lehnen deshalb das Strafregister für Unternehmen ab.

Vielmehr setzen der sgv und die ihm angeschlossenen Branchenorganisationen auf positiv-rechtliche Instrumente, wie z.B. der Abschluss von Gesamtarbeitsverträgen, die von den Sozialpartnern in der Umsetzung und Handhabung überprüft werden, auf branchenspezifische Selbstregulierungen, die „schwarze Schafe“ ebenso zu identifizieren vermag oder auf die Kraft der Transparenz und Öffentlichkeit. Zu Bussen verurteilte Firmen werden oft öffentlich gemacht und entsprechend angeprangert. Allein mit dem Unternehmensstrafregister werden „schwarze Schafe“ nicht verschwinden. Ein Unternehmensstrafregister vermag hier wenig Zusatztransparenz zu schaffen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

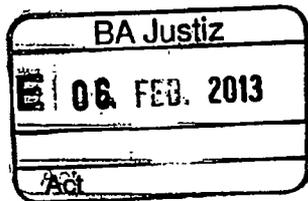
Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Dieter Kläy
Ressortleiter



Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

patrik.gruber@bj.admin.ch

Bern, 1. Februar 2013

Vernehmlassungsantwort: Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, am obengenannten Vernehmlassungsverfahren teilnehmen zu dürfen.

Grundsätzliche Vorbemerkungen

Der SGB begrüsst das vorliegende Vorhaben einer Totalrevision des Strafregisterrechts. Damit wird auf eine angemessene Normstufe in einem eigenen Gesetz eine Materie reguliert, welche bis jetzt nicht die nötige gesetzesdogmatische Systematik erhalten hatte, die sie wegen den datenschutzrechtlichen Inhalten verdient. Eine solche Regelung auf der Hierarchiestufe einer Verordnung konnte nicht befriedigen.

Der SGB wird sich v.a. zu spezifischen Inhalte des Gesetzes äussern, welche den Interessenskreis der Verbände tangieren, also das Unternehmensstrafregister, insbesondere die Regelungen zu Inhalt, der Eintragung und Bekanntgabe der Unternehmensstrafdaten sowie aber auch zu u.E. problematischen Aspekten des Nichterscheinens, der Entfernung und besonders der Vernichtung von VOSTRA-Daten gem. Art. 79 ff. StReG, welche wir in der vorliegenden Radikalität als über das Datenschutz-Ziel hinaus schiessend betrachten und deshalb klar ablehnen.

An dieser Stelle muss betont werden, dass der SGB sich vorliegend nur selektiv zu einzelnen Aspekten des StReG äussern wird; die nicht erwähnten Bestimmungen des vorliegenden Entwurfs dürfen deshalb selbstverständlich nicht als akzeptiert betrachtet werden. Hierzu besteht von Seiten des SGB vielmehr ein „qualifiziertes Schweigen“.

Stellungnahme zum vorliegenden Vorentwurf

Art. 68 f.

Der SGB ist mit dem Inhalt dieser Artikel einverstanden.

Art. 70 Abs. 1 lit. c Ziff. 3: Eintragungsvoraussetzungen

Der SGB ist nicht einverstanden mit der Bestimmung, welche bei Übertretungen vorsieht, dass nur solche Grundurteile eingetragen werden, wo eine Busse von mehr als Fr. 50'000.— ausgesprochen wurde.

Dass so allgemein Delikte nicht erscheinen sollen, die eine sehr hohe Busse generieren und daher einen hohen Unrechtsgehalt bzw. einen grossen verpönten tatbestandsmässigen Erfolg vorweisen, überzeugt nicht. Die vorliegende Lösung mit Fr. 50'000.— als Grenze für die Eintragung erscheint umso problematischer, als gem. Art. 106 Abs. 1 StGB der ordentliche Höchstbetrag der Busse 10'000 Franken beträgt. Auch die Erfahrungen aus der Rechtspraxis zeigen, dass bei Bussen gegen Unternehmen (wie häufig im Schweizer Rechtssystem) selten der Bussen-Strafrahmen nach oben ausgeschöpft wird und auch bei hohem Unrechtsgehalt, schwerwiegendem tatbestandsmässigem Erfolg oder gar Wiederholungstat die Strafen mild ausfallen.

Deshalb schlägt der SGB hier vor, die Grenze bei Fr. 3'000.— festzusetzen. So wird auf verhältnismässige Art und Weise trotzdem dem Informationsbedürfnis von Behörden und damit indirekt auch allenfalls geschädigten Privaten (Arbeitnehmern) Rechnung getragen. Sonst würden wichtige Informationen, insbesondere für die Strafverfolgungsbehörde, fehlen. Diese tiefe Grenze ist auch systematisch mit Art. 102 Abs. 1 StGB kompatibel, da dort einfach eine höhere theoretische maximale Busse für (grösste) Unternehmen festgelegt wird und im Lichte der Tatsache, dass in der Schweiz die meisten Unternehmen als KMU niemals die oberste Bussengrenze auch nur annähernd berühren könnten.

Wir erinnern daran, dass mit dem vorgeschlagenen Ausschluss der Eintragung aller nebenstrafrechtlichen Verurteilungen „reine“ Ausfallhaftungsbestände generell nicht eingetragen werden könnten. Der SGB ist klar gegen diese Regelung. Der SGB fordert vielmehr, dass auch Bussen, die aus einem Sachverhalt entstehen, wo die Strafbehörde aus prozessökonomischen Gründen die Ermittlung der verantwortlichen natürlichen Person als unverhältnismässig ansieht und stattdessen das Unternehmen bestraft, ausgesprochen und ordentlich registriert werden. Solche Ausfallhaftungen sind nämlich explizit als Unternehmensstrafnorm konzipiert. Und es ist nicht ersichtlich, wieso ein Unternehmen in einer solchen Konstellation anders behandelt werden soll als in einem Sachverhalt, wo z.B. der Täter im Falle eines reinen Gefährdungsdelikts oder einer (leichten) Fahrlässigkeit ebenfalls ein eher geringes Verschulden vorweisen würde und deshalb häufig auch Bussen ausgesprochen und registriert werden. Unternehmen sind und bleiben auch in Fällen von Ausfallhaftung Strafrechtssubjekte und sollen i.S. Strafregister nicht privilegiert werden.

Im Übrigen unterstützen wir, dass grundsätzlich weiter alle Übertretungen eingetragen werden, welche die Voraussetzungen von Art. 70 erfüllen, insbesondere auch des Verwaltungsstrafrechts. Hier muss aber sichergestellt werden, dass auch und besonders allfällige Bussen von Kantonalen Arbeitsinspektoraten aber auch aller anderen Arbeitsmarktbehörden (FlAM, etc.) eingetragen werden müssen.

Weiter begrüsst der SGB die Regelung, dass Übertretungen auch dann eingetragen werden, wenn sie Teil eines eintragungspflichtigen Delikts sind und für den Fall, dass die Behörde bei Wiederholungsfall eine Strafschärfung aussprechen kann bzw. muss. Auch hier sind Bussen von Arbeitsmarktbehörden konsequent einzutragen.

Was die allfälligen Bedenken um den Datenschutz angeht: Solche Urteile erscheinen nicht im Privatauszug. Es ist also auch nicht davon auszugehen, dass bei einer „grosszügigeren“ Eintragungs-

pflicht von Bussen Unternehmungen mit allfälligen unverhältnismässigen Gefahren von Reputationsschäden, etc. zu rechnen hätten.

Art. 71 ff.

Der SGB ist mit dem Inhalt dieser Artikel einverstanden.

Art. 74: Automatisch generierte Systemdaten

Der SGB ist nicht einverstanden mit der Detaillierungsdichte der vorliegenden Bestimmung zu den automatisch in der Strafdatenverwaltung generierten Systemdaten.

Bei dieser Datenkategorie handelt es sich um Daten, welche vom System automatisch aufbereitet werden und durch Verknüpfung vorhandener Informationen entstehen. Zwar signalisiert die Verwendung des Wortes „insbesondere“ die beispielhafte und damit nicht abschliessende Aufzählung der Daten, dass noch weitere Systemdaten hier verknüpft werden könnten (zu denken ist z.B. UID-Änderungen). Jedoch ist es sinnvoller, im vorliegenden Artikel eine generelle Erlaubnis zur Herstellung von automatischen Verknüpfungen und Meldungen zu erteilen und den ganzen restlichen Bereich der Regelung durch eine Verordnung, wenn nicht gar eine Verwaltungsverordnung, zu regeln. Es erscheint auch nicht als unverhältnismässig, diese Regelung auf Art. 22 StReG zu übertragen.

Art. 75 – 78

Der SGB ist mit dem Inhalt dieser Artikel einverstanden.

Art. 79 – 85: Entfernung und Vernichtung der Daten, Archivierungsverbot

Der SGB bedauert ausserordentlich die unverständlich strengen Bestimmungen und das völlig unverhältnismässige Archivierungsverbot, welches regelmässig zur unwiderruflichen Vernichtung wissenschaftlich (Kriminologie, Soziologie, Rechtsgeschichte, Wirtschaftsgeschichte) wertvollster Daten führen wird. Natürlich macht es Sinn, nach der Auflösung einer Gesellschaft früher oder später die Daten nicht mehr in der bisherigen Form für alle abrufbar zu halten. Eine unwiederbringliche Vernichtung der Informationen und eine Vorenthaltung von unschätzbarem Wissen für die Nachwelt kann jedoch nicht verantwortet werden.

Der SGB schlägt vielmehr vor, dass nach dem Ablauf der Frist von 20 Jahren gem. Art. 80 Abs. 1 die Grundurteile und automatisch generierte Systemdaten sowie die automatisch protokollierten Abfragen nicht einfach vernichtet und werden i.S.v. Art. 85 Abs. 1, sondern auf (vorerst) anonymisierte Art und Weise für die Wissenschaft aufbewahrt und zugänglich gemacht werden. Für die spätere bzw. weitere Zugänglichmachung können verschiedene Szenarien denkbar sein, welche sich an bereits existierende Archivierungsgesetze anlehnen könnten.

Als Beispiel für eine lebensnah ausgestaltete Schutzfrist kann hier das Archivgesetz¹ des Kantons Zürich genannt werden, welches in § 11 für archivierte Akten eine Schutzfrist von 30 Jahren bzw. 100 Jahren vorsieht. Nach einer so langen Dauer wäre es z.B. auch denkbar, eine gewisse De-Anonymisierung (z.B. Angabe des Namens, etc.) zu erlauben.

¹ LS 432.11.

Art. 86 – 93

Der SGB ist mit dem Inhalt dieser Artikel einverstanden.

Art. 94 f. Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1

Hier fordert der SGB mit aller Deutlichkeit, dass auch kantonale Arbeitsinspektorate, alle anderen kantonale Vollzugsbehörden des Arbeitsgesetzes und des Arbeitnehmerschutzes einen Online-Zugang zum Behördenauszug 1 erhalten sollen und zwar mit der weitest gehenden Abfragekompetenz. Diese Regelung ist explizit als eine Kombination der Bestimmungen von Art. 94 lit. b und e zu gestalten: D.h. eine Abfragekompetenz, insbesondere zur Beurteilungen des Vorlebens des Unternehmens, bei der Überprüfung des Leumundes von Sachverständigen, Zeugen und Auskunftspersonen, aber auch für die Verfolgung von Verstössen i.S.v. Art. 59 ff. ArG.

Diese erweiterte Abfragekompetenz muss jedoch auch allen anderen Arbeitsmarktbehörden zugestanden werden (FlAM, etc.).

Art. 95a Behörde mit Zugang 2minus

Der SGB ist damit einverstanden, dass der Finma für die Leumundsprüfung von beaufsichtigten Instituten ein direkter Online-Zugang gewährt wird, da allenfalls bestehende Unternehmensstrafen ein bewilligungsrelevantes Kriterium sind. Umso wichtiger wird hier die oben geforderte erweiterte und lückenlose Registrierung von Bussen von Arbeitsmarktbehörden auch bei verwaltungsstrafrechtlichen Übertretungen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident

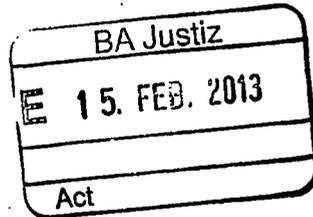


Luca Cirigliano
Zentralsekretär



ASSOCIATION LATINE DES JUGES DES MINEURS

p.a. Tribunal des mineurs
Ch. du Trabandan 28
1014 Lausanne



Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit pénal
A l'att. de M. Patrik Gruber
Bundesrain 20
3003 Berne

Lausanne, le 13 février 2013

Concerne : Procédure de consultation – Loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (loi sur le casier judiciaire, LCJ)

Monsieur,

L'Association latine des juges des mineurs (ALJM) se fait un devoir d'intervenir dans la procédure de consultation portant sur le sujet cité en marge, plus particulièrement sur l'inscription au casier judiciaire s'agissant des mineurs.

On relèvera en préambule qu'aucune instance ni association travaillant avec des délinquants mineurs n'ont été consultées lors de la modification du 19 mars 2010 induite alors par la révision de la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Or cette modification portait notamment sur un point important en son art. 366 al. 3 CP (contenu du casier judiciaire) qui instaure l'inscription des jugements pour un crime ou un délit commis par des mineurs et sanctionnés non seulement par une privation de liberté (art. 25 DPMIn ; RS 311.1) ou un placement en établissement fermé (art. 15 al. 2 DPMIn), mais également par

- un placement en milieu ouvert ou chez des particuliers (art. 15 al. 1 DPMIn)
- un traitement ambulatoire (art. 14 DPMIn)

et ce nonobstant l'âge du mineur, alors que l'inscription d'une privation de liberté ne peut avoir lieu que dès 15 ans et celle d'un placement en milieu fermé pour un jeune de moins de 15 ans est purement théorique.

Ces nouvelles dispositions étant reprises dans l'avant-projet de la Loi sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (LCJ, art. 17 al. 2 litt. c), nous saisissons dès lors l'occasion d'exprimer notre position.

Ces dispositions se heurtent aux principes fondamentaux du droit pénal des mineurs, qui sont la protection et l'éducation, consacrés à l'art. 2 DPMIn. De surcroît, elles entraînent un amalgame non voulu par le législateur entre les peines et les mesures. Certes, si l'intérêt de l'armée et, partant, de la sécurité des citoyens, justifie que celle-ci soit informée du parcours de certains jeunes, l'inscription au casier judiciaire de jugements ordonnant un placement ouvert ou un traitement ambulatoire est infondée, injustement stigmatisante pour les jeunes, voire génératrice d'arbitraire.

Au contraire des peines privatives de liberté et des placements en milieu fermé, ordonnés généralement sur la base d'infractions graves, les placements en milieu ouvert sont essentiellement motivés par des contextes familiaux délétères ou carencés, les infractions étant souvent bénignes. Il en est de même pour les traitements ambulatoires, mis en œuvre en raison de difficultés souvent passagères, ou qu'on pourrait qualifier de « civiles » (familiales, scolaires), et qui en de nombreux cas profitent à l'ensemble de la famille.

Deux exemples pour illustrer notre propos s'agissant d'arbitraire :

- Un jeune est jugé pour une consommation régulière de cannabis et des dommages à la propriété (tag sur un mur, rétroviseur cassé). On ordonne un traitement ambulatoire pour l'aider à résoudre son problème d'addiction. A la base, le traitement ambulatoire est motivé par une simple contravention, qui ne serait normalement pas inscrite au casier. Pourtant, comme il y a également un délit, le jugement est inscrit.
- Un jeune a commis des actes de violence. Dès l'ouverture de l'affaire, un traitement ambulatoire provisionnel a été ordonné sous forme de suivi d'un programme ciblé auprès d'une structure spécialisée. Au moment du jugement, le programme ayant été suivi avec succès, le juge/procureur estime qu'un traitement n'est plus nécessaire et inflige au mineur une sanction sous forme de prestations personnelles. Il n'y a dès lors pas d'inscription, le traitement ambulatoire ayant été ordonné pendant l'enquête. Par contre, pour les mêmes actes, si le traitement est ordonné en même temps que la sanction est prononcée, il y a inscription.

A l'évidence, l'inscription au casier judiciaire d'un placement en milieu ouvert ou d'un traitement ambulatoire risque finalement de se faire de manière aléatoire en fonction du développement de l'instruction. Il se pourrait également qu'en cas d'infraction bénigne, le juge/procureur reporte la décision d'une mesure sur la justice civile pour éviter une inscription au casier judiciaire.

On pourrait même se demander si l'inscription au casier judiciaire d'un placement en établissement fermé (mesure) se justifie. En effet, sur la base du régime dualiste du droit pénal des mineurs et dans la mesure où un tel placement est généralement prononcé en raison d'infractions graves, une privation de liberté (peine) sera infligée parallèlement à la mesure, donc inscrite. On limiterait ainsi les inscriptions aux mineurs de plus de 15 ans et cela éviterait qu'un jeune qui n'a pas agi de manière coupable voit son jugement inscrit au casier judiciaire.

La question de l'inscription des procédures pendantes en Suisse (art. 15 litt. b de l'avant-projet LCJ, repris de l'art. 366 al. 4 CP) doit également être examinée. Elle apparaît en effet inutile et disproportionnée.

D'une part, le nombre de procédures ouvertes pour crime ou délit est extrêmement important au regard des sanctions qui seront infligées sous une forme susceptible d'être ensuite inscrite au casier judiciaire. La grande majorité de ces procédures aboutissent en effet à des sanctions sous forme d'amende ou de prestations personnelles ou se soldent par un classement suite à une conciliation ou une médiation.

D'autre part, le principe du for au lieu de résidence du prévenu mineur (art. 10 PPMIn ; RS 312.1) implique que l'autorité de jugement a connaissance de l'entier de la situation, sauf à de rares exceptions liées aux cas de mineurs n'ayant pas de domicile en Suisse ou à l'art. 3 al. 2 in fine DPMIn.

Enfin, l'argument selon lequel l'enregistrement des procédures pénales en cours doit permettre à d'autres autorités d'être informées ne trouve pas sa justification. En effet, la collaboration instaurée par l'art. 20 DPMin et 31 PPMin est aujourd'hui bonne et suffisante.

En conclusion, l'ALJM préconise la suppression de l'inscription au casier judiciaire du placement en milieu ouvert et du traitement ambulatoire.

Elle propose d'examiner la possibilité de mettre en place une autre forme de communication aux autorités militaires de cas susceptibles de poser problème.

Si cette requête ne devait pas être entendue, la faculté de ne pas inscrire un jugement lorsque des circonstances spéciales le justifient, telle qu'elle existait avant l'introduction du DPMin (art. 19 ch. 3 aCP), devrait être réintroduite et les délais d'élimination de l'inscription réduits.

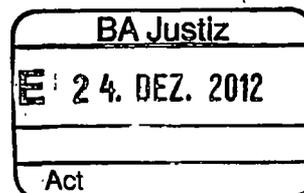
L'ALJM préconise également la suppression de l'inscription pour les procédures pendantes.

L'ALJM vous remercie de l'attention que vous porterez à ce courrier et vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de sa parfaite considération.

Pour l'ALJM

La Présidente

Bluette CHEVALLEY



Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit pénal
3003 Berne

Paudex, le 21 décembre 2012
ASN/ra

**Procédure de consultation : loi fédérale sur le casier judiciaire informatique
VOSTRA**

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet cité sous rubrique, qui a retenu toute notre attention, et nous permettons de vous faire part de notre position à ce sujet.

I. Remarques générales

Sans être véritablement désuète, l'Ordonnance sur le casier judiciaire (Ordonnance VOSTRA) ne répond plus aux besoins actuels des autorités en raison notamment de l'importance croissante accordée à la protection des données et du développement de la justice pénale et des différentes procédures qui l'accompagnent. Aussi, nous accueillons favorablement la mise en œuvre d'une loi formelle sur le casier judiciaire.

Le projet du Département fédéral de justice et police (DFJP) répond à n'en pas douter à la préoccupation de disposer d'une réglementation complète en la matière. Cependant, force est de constater que la législation mise en consultation se révèle complexe, peu pertinente à certains égards et présente des faiblesses en ce qui concerne la sauvegarde des droits de la personnalité dont jouit l'individu.

Nous ne rejoignons par conséquent que partiellement le DFJP dans ses propositions et vous prions de trouver ci-après nos commentaires sur les aspects principaux de cette loi.

II. Remarques particulières

A. Protection des données

Le projet du DFJP prévoit d'accorder aux autorités un accès plus étendu aux données figurant au casier judiciaire informatique VOSTRA, pour autant que la consultation intervienne dans le strict accomplissement de leurs tâches. Dès lors, celui qui entend obtenir des données doit, d'une part, poursuivre un but précis et, d'autre part, démontrer un véritable besoin. De par ces restrictions, le respect du principe de la proportionnalité et de ceux régissant la protection des données personnelles semble assuré.

La loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (LCJ) consacre en outre un accès différencié au registre pénal et, partant, des extraits distincts en fonction de la mission de l'autorité requérante. Cette possibilité de moduler les consultations paraît, en théorie, appropriée. Sa mise en œuvre pourrait cependant se révéler difficile, la délimitation des activités déployées par une administration, telle la police par exemple, n'étant pas toujours aisée.

Nous relevons par ailleurs que l'accroissement de la transparence par l'introduction de la journalisation des consultations effectuées par les autorités semble être de nature à diminuer les risques d'abus et à discipliner les personnes habilitées à accéder en ligne les données du casier judiciaire.

Nous rappellerons néanmoins que l'utilisation du numéro AVS était initialement prévue pour l'activité étatique dans le domaine des assurances sociales. Or, depuis quelques années, celui-ci fait l'objet d'un usage dans d'autres secteurs, avec pour conséquence une interconnexion de bases de données qui n'ont pas de liens les unes avec les autres. Il serait dès lors opportun d'entamer une réflexion globale sur la nécessité de créer un numéro d'identifiant administratif individuel.

Toutefois, les dispositions de la LCJ s'inscrivent dans la perspective d'un renforcement de la protection des données. Nous nous rallions dès lors aux propositions du DFJP sur ce point.

B. Droit à l'oubli

Le casier judiciaire est la mémoire de la justice pénale et peut, par conséquent, apparaître comme le refus de la société d'effacer le souvenir des délits commis, comprenant aussi ceux de moindre importance. Cette stigmatisation du passé délictuel d'un individu est susceptible d'avoir des répercussions invalidantes d'un point de vue professionnel ou dans un contexte privé. Ainsi, un dérapage intervenu à l'aube de la vie adulte peut laisser des traces durant de nombreuses années. Or, le droit à l'oubli fait partie de la protection de la personnalité et celui qui se voit condamner pour des infractions mineures devrait pouvoir en bénéficier.

Aussi, nous nous opposons à l'allongement des délais d'élimination.

Par ailleurs, nous nous permettons de relever que, quand bien même l'Ordonnance VOSTRA prévoit déjà l'inscription au casier judiciaire des procédures pénales en cours, nous restons sensibles au risque que de telles données portent atteinte au principe de la présomption d'innocence.

C. Casier judiciaire des entreprises

Un casier judiciaire des personnes morales présente l'avantage d'offrir une meilleure transparence entre partenaires commerciaux et peut apparaître, de prime abord, comme une garantie accrue en faveur de la sécurité des affaires. Nous reconnaissons en outre une certaine cohérence dans le fait de disposer de deux registres, l'un pour les personnes physiques et l'autre pour les sociétés.

Cependant, les inscriptions qui y figurent sont, de notre point de vue, de nature à restreindre, ralentir, voire empêcher des processus de fusions, d'acquisitions ou de transmissions d'entreprises. Il est en effet compréhensible que nouveaux dirigeants et repreneurs refusent d'avoir à assumer les conséquences d'une condamnation de leurs prédécesseurs.

Par ailleurs, le DFJP mentionne, dans son rapport, que la création d'un casier judiciaire des entreprises constitue un bon moyen pour faire face à l'augmentation de la délinquance économique. A notre sens, la criminalité des sociétés ne saurait être endiguée par l'établissement d'un registre pénal, mais doit être contenue par la mise en œuvre de mesures préventives.

Nous considérons l'instauration d'un casier judiciaire des entreprises comme peu adéquate et nous prononçons dès lors en défaveur de cette proposition.

III. Conclusion

Si nous approuvons le principe de l'élaboration d'une loi formelle sur le casier judiciaire, nous n'adhérons aux propositions du DFJP qu'avec les réserves mentionnées ci-dessus. En particulier, nous ne sommes pas favorables à la création d'un casier judiciaire spécifique aux entreprises, ni à l'allongement des délais d'élimination (radiation).

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Centre Patronal



Anne-Sophie Narbel

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Bern, 14. Februar 2013

**Stellungnahme zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das Strafregister-
Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz; StReG)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf oben erwähnte Vernehmlassung, zu welcher die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS) eingeladen wurden. Die DJS bedanken sich, Stellung nehmen zu können. Innert Frist nehmen wir zu den Vorschlägen wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliche Bemerkungen

1. Ausdehnung der staatlichen Kontrollen

Der Vorentwurf zum neuen Bundesgesetz unterstreicht die heutige Tendenz im Gesetzgebungsverfahren, nämlich die Gesetze umfangreicher und detaillierter zu gestalten. Das damit verbundene vermeintliche Ziel, in der Praxis Vereinfachungen erreichen zu können, scheitert oft daran, dass die Komplexität der Materie und der damit zusammenhängende schwierige Gesetzestext häufig zu Ergebnissen führen, die für den Laien schwerlich fassbar sind und selbst für Fachpersonen nicht leicht handhabbar sind. Der Aufwand wird grösser, der Schutz des Individuums, insbesondere der Persönlichkeit und der Intimsphäre vermindert sich zunehmend. Der oben zitierte Vorentwurf ist ein gutes Beispiel für die beschriebene Tendenz.

Der Umfang von 109 Artikeln auf 56 Seiten ist beachtlich, wenn man im Vergleich dazu beispielsweise das Datenschutzgesetz nimmt, welches 39 Artikel umfasst. Das Datenschutzgesetz, worauf im Vorentwurf verwiesen wird, beinhaltet für den Rechtsschutz des Individuums relativ wenige griffige Bestimmungen. In der Regel kann sich eine betroffene Person an die allgemeinen Bestimmungen des Persönlichkeitsschutzes halten, die im Zivilgesetzbuch vorgesehen sind. Das Datenschutzgesetz hat sich in jüngster Zeit auch als relativ schwach entpuppt. Anstiftungen zum Datenklau sind selbst für staatliche Organe nicht nur machbar, sondern ziehen keine rechtlichen Konsequenzen nach sich. Dies wird

hier erwähnt, da gewisse Verweise im Vorentwurf des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA auf das Datenschutzgesetz letztlich als Makulatur erscheinen.

2. Gesetzesstufe / Definitionen

Die Idee, die Regeln des Strafregisters auf Gesetzesstufe umfassender zu gestalten, ist verständlich. Bis anhin bestanden wenige Bestimmungen im Strafgesetzbuch. Der Rest wurde in einer Verordnung geregelt. Unverständlich war die bisherige Regelung nicht. Dass im neuen Gesetz Begriffe klar definiert werden, ist hilfreich. Dass mittels des neuen Gesetzes versucht wird, die Zusammenarbeit unter den verschiedenen Behördenstellen zu erleichtern, lässt sich gut begründen. Fragwürdig ist indessen, dass mit dem neuen Gesetz inhaltlich eine nicht zu unterschätzende Ausdehnung der Eintragungen im Strafregister erfolgt und die Erleichterung der Zugriffe der verschiedenen Behördenstellen, dies sowohl im Inland als auch im Ausland, Risiken in sich trägt, die beachtlich sind. Dabei werden die Kontrollmechanismen im Kontext mit den Dateneintragungen und Zugriffen relativ schwach formuliert. Es fehlt auch an rechtlichen Mitteln, wirksam gegen Missbräuche vorgehen zu können. Bedenkt man, dass die Schweiz mit einer äusserst unrühmlichen Geschichte bezüglich Fichen belastet ist, wäre es notwendig gewesen, hinsichtlich der heiklen Eintragungen von Strafurteilen und hängigen Strafverfahren wirksamere Kontrollmechanismen zu regeln und griffige Angriffsmöglichkeiten zu setzen, falls unzutreffende Dateneintragungen erfolgen und Missbräuche bei den Zugriffsmöglichkeiten bestehen.

Nachfolgend wird auf gewisse einzelne Schwerpunkte eingegangen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, da dies den Umfang einer zusammenfassenden Stellungnahme sprengen würde.

II. Zu einzelnen Schwerpunkten des Vorentwurfes zum neuen Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA

1. Ausdehnungen / Erweiterungen

Im Gegensatz zu den bisherigen Bestimmungen werden durch das neue Gesetz längere Aufbewahrungsfristen festgelegt und vor allem auch neue Zugangsrechte generiert. Der Online-Zugang entspricht wohl dem Zeitgeist und der Nutzung der medialen Mittel, beinhaltet indessen aber auch die bekannten Risiken (begangene Fehler lassen sich in deren Konsequenz oft kaum wieder gutmachen). Die Unterscheidung von drei Auszugsarten, Auszüge für Privatpersonen, für Behörden, wobei bezüglich letzteren – je nach Funktion – verschiedene Auszüge bestehen, ist wohl sinnvoll, vermag aber allein nicht zu unterschätzende Risiken nicht zu vermeiden.

Der sogenannte Behördenauszug 1, welcher für einen engeren Kreis dient, wie Strafgerichte, Staatsanwaltschaften, Polizei wird eine längere Dauer der Urteilsdaten beinhalten sowie alle Daten über hängige Strafverfahren. Dies mag hinsichtlich gewisser Delikte oder/und gewisser Wiederholungstäter sinnvoll erscheinen, derartige Differenzierungen finden sich indessen nicht. Möglich wäre beispielsweise eine Differenzierung bei qualifizierten Gewalt- und Sexualdelikten. Die generell breite Erfassung von Vordaten wird Untersuchungsbehörden bei ihrem Tätigsein beeinflussen, dies nicht nur im positiven, sondern vor allem auch im negativen Sinn. Voreingenommenheiten werden zunehmen. In diesem Kontext wäre – wie ausgeführt – eine Differenzierung von gewissen Delikten sinnvoll. Insbesondere die Registrierung hängiger Strafverfahren, bei welchen stets die Unschuldsvermutung von Gewicht sein müsste, wird betroffene Personen massiv belasten.

Auch die Erweiterung der Aufnahme von Auslandurteilen ist von Gewicht. Wohl wird in Art. 18 d die Mindestsanktionshöhe umschrieben. Im Einzelfall gälte es aber zu prüfen, inwieweit ein solches ausländisches Urteil mit den Bestimmungen in der Schweiz vergleichbar ist. Einschätzungen, welche von den Polizeibehörden, von der Staatsanwaltschaft unter dem Druck, dem diese Behörden ausgesetzt

sind, kaum objektiv wahrgenommen werden können. Die Belastung des Einzelnen, der in Verfahren involviert ist, wird enorm zunehmen, was sich vor allem zu Lasten von Personen auswirken wird, die sich nichts zu Schulden kommen liessen, aber in ein Verfahren involviert wurden.

Die elektronische Erfassung der schweizerischen Urteile stellt letztlich auch eine Ausweitung dar, deren Bedeutung nicht zu unterschätzen ist. Gerade in diesem Punkt zeigt sich, wie in der Gesetzgebung oft an der Praxis vorbei gearbeitet wird. Schon heute ist es so, dass Eingaben, Gutachten usw. gespeichert sind mit online abrufbarer Literatur oder Entscheiden. Eine neue Dimension zu Lasten der betroffenen Person stellt auch das Herunterladen von Erwägungen, die diese Person bereits aus früheren Verfahren betreffen und die das Risiko von Vorverurteilungen in sich tragen dar.

Richtig und transparent ist es, dass das Gesetz zwischen Entfernung und Vernichtung differenziert (Art. 28 ff.). Die Ausdehnung der Einträge im Behördenauszug wird sich aber auf die Betroffenen massiv auswirken, namentlich gestützt auf den erwähnten Online-Zugang der verschiedensten Behörden, deren Rahmen ebenfalls ausgedehnt worden ist. So erhalten kantonale Polizeistellen Online-Zugang. Die FINMA erhält Online-Zugang. Kantonale Behörden für Pflegekinderaufsicht erhalten Online-Zugang, ebenso die Zentralstelle für internationale Adoptionen. Ausgedehnt wurden die Zugangsrechte des Bundesamtes für Migration. Als neue Behörde wird auch der Bundessicherheitsdienst erwähnt (Art. 47 lit. a.) sowie neben den kantonalen Migrationsbehörden die kantonalen Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden.

Man mag über den Umfang und den Sinn solcher Vernetzungen debattieren. Es mag verschiedene Gründe dafür geben. Die tendenzielle Ausdehnung, verbunden mit geringen Abwehrmechanismen, unterstreicht die Tendenz, den einzelnen Menschen vermehrt zu überwachen und zu kontrollieren und letztlich der behördlichen Aufsicht zu unterstellen.

2. Verbesserung des Datenschutzes

Im erläuternden Bericht zum Vorentwurf wird auf die Verbesserung des Datenschutzes hingewiesen. Eine genaue Analyse dieser Bestimmungen stellt jedoch in Frage, ob diese Verbesserungen zur Makulatur werden. Das Schweizerische Strafregister trägt wohl die Verantwortung für das VOSTRA. Es kann Bearbeitungsrechte der einzelnen Nutzerinnen und Nutzer erteilen und entziehen (Art. 4 lit. b.). Handfeste Kontroll- und Sanktionsmassnahmen fehlen. Insbesondere fehlt es an wirksamen rechtlichen Möglichkeiten für Betroffene, sich gegen Missbräuche zu wehren. In Art. 4 Abs. 2 lit. g. steht beispielsweise „Es (gemeint ist das Schweizerische Strafregister, Hervorhebung des Verfassers) kontrolliert von Amtes wegen stichprobenweise oder auf Gesuch einer betroffenen natürlichen Person oder eines betroffenen Unternehmens, ob die Daten vorschriftsgemäss bearbeitet werden und ob sie vollständig, richtig und nachgeführt sind.“ Bedenkt man das erwähnte Online-Erfassen von Urteilen, so stellt sich die Frage, ob stichprobenweise Kontrollen ausreichend und behilflich sind. Bis eine betroffene Person erfährt, dass Eintragungen bestehen, dürfte in der Praxis derart viel Zeit verstrichen sein, dass Abwehrmöglichkeiten nicht mehr dieselbe Kraft und Bedeutung haben. Selbst wenn auf die in der Datenschutzgesetzgebung vorgesehenen Protokolle zugegriffen werden darf, gilt es beispielsweise zu beachten, dass automatisch protokollierte Abfragen zugangsberechtigter Behörden bereits zwei Jahre nach erfolgter Abfrage von VOSTRA entfernt werden dürfen. Insbesondere die Überprüfung der Zweckkonformität von Eintragungen dürfte sich als Problem erweisen. Im Rahmen der aktuell grassierenden Sparmassnahmen auf sämtlichen Verwaltungsbereichen dürfte wohl vor allem dort gespart werden, wo es vom Staate aus gesehen als nicht derart notwendig betrachtet werden könnte wie hier bei der Vornahme von Kontrollen über die Korrektheit von Einträgen. Besteht auch genügend geschultes Personal zur Durchführung der Kontrollen? Wenn das neue Gesetz einmal steht, kann daraus aus dem Vollen geschöpft werden, dies unabhängig davon, ob dem Datenschutz Genüge getan wird.

Wohl unterliegen die Eintragungen den allgemeinen Prinzipien wie der Verhältnismässigkeit. Konkretere Möglichkeiten, sich zu wehren, beinhaltet das neue Gesetz nicht. Art. 4 Abs. 2 beinhaltet keine weitgehenden Massnahmen oder Sanktionen beim Verstoss gegen Bearbeitungsvorschriften als solche

wie Ermahnung, Aufgebot zum erneuten Besuch von Schulungen oder Ausschluss von der Online-Bearbeitung. Das Gesetz beinhaltet keine Schutzmassnahmen, welche es erlaubten, dass direkt Betroffene wirksam bei bestehenden Falscheintragungen oder unberechtigten Zugriffen gegen die verantwortlichen Behördenmitglieder vorgehen könnten.

Art. 59 des Vorentwurfes enthält ein Auskunftsrecht, wonach jede Person beim Schweizerischen Strafregister darüber Auskunft verlangen kann, ob in VOSTRA oder in der Hilfsdatenbank zur Bestellung von Privatauszügen Daten über sie gespeichert werden. Bei nicht korrekter Eintragung können die Ansprüche nach Art. 25 des Datenschutzgesetzes geltend gemacht werden. Entsprechend Art. 25 des Datenschutzgesetzes ist es lediglich möglich, zu verlangen, dass das widerrechtliche Bearbeiten von Personendaten unterlassen wird, die Folgen eines widerrechtlichen Bearbeitens beseitigt werden und die Widerrechtlichkeit des Bearbeitens festgestellt wird.

Dazu kommt, dass das Auskunftsrecht entsprechend Art. 9 des Datenschutzgesetzes verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben werden kann, dies beispielsweise wegen überwiegend öffentlichen Interessen. Auch hier lassen sich die Schutzmittel von einzelnen Betroffenen massiv einschränken. Vor allem dürften sie in der Praxis zu spät greifen.

3. Strafregister für Unternehmen

Auf Empfehlung der Europaratskommission wird im neuen Gesetz das Strafregister für Unternehmen eingeführt. Im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme wird darauf nicht im Einzelnen näher eingegangen. Was die Kontrollmechanismen und Schutzmassnahmen für die Betroffenen angeht, kann indessen auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

Aus all diesen Gründen lehnen die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz das vorgesehene Gesetz in dieser Form ab.

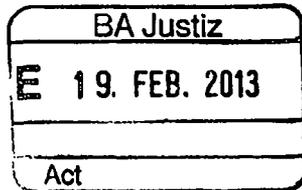
Wir bitten Sie höflich, unsere Überlegungen zu berücksichtigen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Melanie Aebli
Geschäftsführerin DJS



Fédération des
Entreprises
Romandes



Secrétariat général

Par courrier électronique
patrik.gruber@bj.admin.ch

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral
de Justice et Police
Domaine de direction Droit pénal
3003 Berne

Genève, le 14 février 2013
FER no 66-2012

Loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA

Madame la Conseillère fédérale,

Notre fédération fait suite à votre courrier du 31 octobre 2012, nous invitant à rendre réponse à la procédure de consultation susmentionnée et vous en remercie.

La Fédération des Entreprises Romandes est la principale association faitière économique de Suisse romande regroupant un grand nombre d'associations professionnelles. Elle assume ainsi le rôle de représentant patronal et défend les intérêts économiques des entreprises de différentes tailles et de différents secteurs.

La présente prise de position porte uniquement sur les dispositions du projet de loi sur le casier judiciaire informatique VOSTRA relatives aux entreprises, soit sur les titres 1 et 3 dudit projet de loi.

I. Situation actuelle

Actuellement, les règles sur le casier judiciaire trouvent leur fondement aux art. 365 à 371 du Code pénal (CP) ainsi que dans l'Ordonnance sur le casier judiciaire (ordonnance VOSTRA).

Le casier judiciaire est géré par l'Office fédéral de la justice en collaboration avec d'autres autorités fédérales et les cantons.

Le casier judiciaire est informatisé (casier judiciaire VOSTRA). Il a pour but de rassembler les données pénales des personnes (physiques). Ces données intègrent des données relatives aux jugements pénaux (militaires ou civils) ainsi qu'aux procédures pénales en cours. Certaines données, comme celles relatives aux condamnations entrées en force, peuvent apparaître dans un extrait du casier destiné aux tiers (extrait du casier judiciaire).

La loi en vigueur ne vise que les personnes physiques. Les entreprises, soit les personnes morales, les sociétés de personnes et les raisons individuelles ne sont pas inscrites au casier judiciaire.

II. L'avant-projet de loi

L'avant-projet de loi projet de loi (ci-après AP) vise notamment à créer une nouvelle base de données dans le casier judiciaire informatisé (VOSTRA) pour les entreprises, ce qui n'existe pas à l'heure actuelle. Cet élément est donc entièrement nouveau.

En 2011 déjà, la Confédération a créé le numéro d'identification des entreprises (IDE), qui correspond à chaque entreprise inscrite au sein d'un registre du commerce cantonal. Ce fichier contenant ces IDE permet ainsi de regrouper les données provenant d'administrations différentes dans un registre informatique centralisé grâce à l'IDE. Les données concernant les entreprises peuvent être plus facilement tracées, notamment en cas de changement de raison sociale ou en cas de déménagement. Elles sont également beaucoup mieux protégées.

Ce projet de loi vise à enregistrer dans un système informatique de données les procédures pénales en cours et les condamnations prononcées à l'encontre des entreprises en vertu du droit pénal et du droit pénal administratif.

Selon le rapport explicatif de l'AP, « L'enregistrement des entreprises dans VOSTRA vise en premier lieu à permettre au juge de fixer correctement la peine en cas de récidive. »¹.

Ce projet de loi vise aussi à permettre aux autorités raccordées au système VOSTRA de disposer au plus vite d'un maximum de données concernant une entreprise sujette à contrôle (par exemple en cas d'instruction pour une infraction supposée). Les autorités raccordées sont énumérées dans la loi. Ainsi l'accès à ce système n'est pas libre et fait également l'objet d'une journalisation afin de vérifier le but de chaque consultation.

III. Eléments de l'avant-projet de loi

1) Les entreprises visées

L'AP concerne les entreprises au sens large du terme. Ce ne sont pas uniquement les personnes morales qui sont visées mais toutes les autres entreprises qui disposent d'un IDE selon la loi sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE), (soit les sujets de droit inscrits au registre du commerce²) (art. 68 al. 2 et 70 al. 1 let. c AP). Ainsi, les petits entrepreneurs seront également subordonnés à cette loi. C'est donc l'ensemble des acteurs du monde économique suisse, peu importe leur structure, qui est visé par ce système informatique de données pénales. L'avant-projet de loi ne contient aucune définition de la notion d'entreprise. Afin de faciliter la compréhension et l'application de ce texte, nous recommandons à ses auteurs d'y faire figurer une définition de la notion d'entreprise, ou d'énumérer les entreprises visées.

2) Les infractions visées

L'AP vise à inscrire tous les jugements pénaux concernant la commission d'un crime ou d'un délit, qui sont entrés en force.

Il sied de rappeler qu'une entreprise ne peut être condamnée que par le biais de l'art. 102 CP (ou 59 CPM pour le droit pénal militaire) ou si une loi de droit pénal accessoire (loi administrative prévoyant des normes pénales) le prévoit expressément³.

¹ Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA, p. 9

² Art 3 LIDE

³ Art. 125 de loi sur les douanes par exemple,

a) Infractions au Code pénal

L'art. 102 du CP (ou 59 CPM) permet de condamner une entreprise lorsqu'un crime ou un délit est commis au sein d'une entreprise dans l'exercice d'activités commerciales conformes à ses buts et que ce crime ou ce délit ne peut être imputé à une personne physique en raison d'un manque d'organisation.

L'al. 2 de l'art. 102 CP prévoit que les entreprises seront directement condamnées en cas d'infraction prévue aux art. 260^{ter}, 260^{quinquies}, 305^{bis}, 322^{ter}, 322^{quinquies} ou 322^{septies}, al. 1 (il s'agit d'infractions relatives aux organisations criminelles, au financement du terrorisme, au blanchiment d'argent ou à la corruption), ou encore à l'art. 4a, al. 1, let. a, de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale. Elles seront punies indépendamment s'il doit leur être reproché de ne pas avoir pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher une telle infraction, indépendamment des procédures dirigées contre les personnes physiques.

Une entreprise peut ainsi être condamnée si l'un de ses employés ou dirigeants commet une infraction pénale citée ci-dessus.

b) Infractions de droit pénal accessoire

Selon l'art. 70 al. 1 let c AP, le casier judiciaire mentionnerait les condamnations prononcées en vertu d'un crime ou délit puni par le droit pénal accessoire qui prévoit la condamnation de l'entreprise, ou encore lorsque des personnes physiques travaillant dans l'entreprise ont été condamnées pour contravention selon l'art. 6 du droit pénal administratif (DPA) et que l'amende dépasse CHF 50'000.- (ou qu'il est prévu une aggravation de peine en cas de récidive, ou encore que la contravention fait partie d'un jugement qui comporte d'autres infractions susceptibles d'être inscrites dans VOSTRA⁴)⁵.

L'art. 6 DPA prévoit en effet que : *Lorsqu'une infraction est commise dans la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, d'une entreprise individuelle ou d'une collectivité sans personnalité juridique ou de quelque autre manière dans l'exercice d'une activité pour un tiers, les dispositions pénales sont applicables aux personnes physiques qui ont commis l'acte.*

² Le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté qui, intentionnellement ou par négligence et en violation d'une obligation juridique, omet de prévenir une infraction commise par le subordonné, le mandataire ou le représentant ou d'en supprimer les effets, tombe sous le coup des dispositions pénales applicables à l'auteur ayant agi intentionnellement ou par négligence.

³ Lorsque le chef d'entreprise, l'employeur, le mandant ou le représenté est une personne morale, une société en nom collectif ou en commandite, une entreprise individuelle ou une collectivité sans personnalité juridique, l'al. 2 s'applique aux organes et à leurs membres, aux associés gérants, dirigeants effectifs ou liquidateurs fautifs.

Seul l'employé qui a commis l'acte répréhensible doit en principe être condamné. Néanmoins, lorsque l'amende entrant en ligne de compte ne dépasse pas CHF 5'000.- et que l'enquête rendrait nécessaire à l'égard des personnes punissables selon l'art. 6 DPA des mesures d'instruction hors de proportion avec la peine encourue, il est loisible de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner à leur place au paiement de l'amende la personne morale, la société en nom collectif ou en commandite ou l'entreprise individuelle⁶.

⁴ Art 70 al. 1 let c AP

⁵ L'art. 70 AP est particulièrement mal rédigé et fort difficile à comprendre sa portée. En outre, il est difficile de savoir si les conditions sont cumulatives ou alternatives.

⁶ Art 7 DPA

Ainsi la loi prévoit d'inscrire dans le casier judiciaire, non seulement les jugements prononcés à l'encontre des entreprises pour des raisons d'économie de procédure, mais également les condamnations prononcées par le tribunal pénal administratif envers une personne physique pour un délit ou un crime, lorsque le montant de la contravention dépasse CHF 50'000.-. Seules ne seraient ainsi concernées que les infractions d'une certaine gravité.

3) Les types de procédures inscrites

Les jugements visés doivent être entrés en force et avoir été prononcés par une autorité pénale (civile ou militaire) ou administrative (art. 70 al. 1 let. a et b AP).

L'AP prévoit également d'inscrire les procédures pénales en relation avec les infractions précitées (art. 68 let. b AP) en cours dirigées contre des entreprises, ce pour autant qu'elles disposent d'un numéro IDE (soit quasiment l'entier des entreprises suisses).

Enfin l'AP prévoit également d'inscrire dans la base de données les décisions de grâce ou d'amnistie relatives à un jugement déjà inscrit (art. 72 AP).

4) Les données inscrites

Le système prévoit d'inscrire premièrement les données servant à l'identification des entreprises (IDE, raisons de commerce, siège...art. 69 AP). Il prévoit en outre l'inscription du jugement au fond, des données concernant l'infraction poursuivie, de la sanction prononcée ainsi que la motivation de la décision et les informations supplémentaires relatives à l'exécution de la peine article 71 AP. Le jugement sera en outre enregistré en entier dans la base de données informatique.

Afin de protéger ces données, l'AP prévoit une gestion automatique de données, notamment en ce qui concerne les auteurs de la saisie, l'avis de récidive aux autorités, les avis de contrôle générés lorsque certains délais sont atteints ainsi que les délais pendant lesquels les données figureront sur l'extrait du casier judiciaire (art. 74 AP).

L'AP prévoit également un système de contrôle des autorités qui consultent et saisissent des données, ce afin que le but de la consultation des données ne soit pas éludé. Ce système permet en outre d'optimiser la sécurité des données saisies (art. 24 et 76 AP).

Enfin l'art. 77 AP⁷ prévoit une base de données auxiliaire concernant les données qui doivent figurer sur les extraits du casier judiciaire destinés aux particuliers. Il s'agit essentiellement d'indications sur la vérification de l'identité du demandeur. Ceci a pour but d'éviter que des données sensibles soient communiquées à des tiers sans droit.

5) La durée de l'inscription

Il existe plusieurs types de causes de radiation des données dans le système informatique. Premièrement lorsqu'une société disparaît, son numéro IDE devient inactif. Dès lors, les données enregistrées dans VOSTRA ne peuvent plus être utilisées. Les données restent néanmoins enregistrées durant 20 ans (art. 79 AP).

Les jugements sont quant à eux éliminés de VOSTRA 20 ans après leur entrée en force. Les jugements annulés sont éliminés aussitôt (art. 80 AP).

En ce qui concerne les données correspondant aux procédures en cours elles sont éliminées dès qu'un jugement rendu est entré en force. Si la procédure est classée, l'enregistrement demeure jusqu'au classement définitif (art. 81 AP).

⁷ A nouveau la rédaction de l'art. est confus est peut poser des problèmes d'interprétation.

Les données concernant les consultations effectuées par les autorités s'effacent deux ans après la consultation (art. 83 AP).

Enfin les données relatives aux demandes d'extraits du casier judiciaires s'effacent deux ans après la date de la demande.

L'AP garantit une destruction des données dans les délais mentionnés ci-dessus et interdit expressément l'archivage des données.

6) Le droit de consultation

a) En général

L'AP prévoit ici différents extraits du casier judiciaire. Chaque catégorie d'extrait correspond à un profil de consultation. L'AP prévoit expressément le nom des autorités qui peuvent avoir accès aux différents types d'extraits.

Le rapport explicatif indique à ce titre que, par exemple, un extrait consulté en ligne ne contiendra pas les mêmes éléments qu'un extrait imprimé. Les différences seront réglées dans l'ordonnance qui accompagnera la loi.

Si l'entreprise recherchée n'est pas inscrite au casier judiciaire, il sera délivré la mention « N'est pas inscrite au casier judiciaire ».

b) Des autorités

Il existe trois types d'extraits destinés aux autorités :

- i. L'extrait 1 est l'extrait qui contient le plus de données. Il permet une vue exhaustive de « la vie pénale » de l'entreprise. Il comprend une copie du jugement pénal entré en force dans son entier. Les données inscrites perdurent jusqu'à la fin de l'inscription des données (20 ans). Son contenu est défini à l'art. 89 AP. Seuls les tribunaux civils et pénaux, le ministère public et les autorités pénales en matière de contraventions, les autorités administratives qui mènent des procédures pénales, l'Office fédérale de la justice (OFJ) chargée de l'entraide judiciaire internationale, les services de l'Office fédérale de la police (FEDPOL) et les polices cantonales peuvent y accéder dans des buts bien précis définis par la loi (art. 94 AP).
- ii. L'extrait 2+, contient des données identiques à l'extrait 1 à l'exception des copies des jugements rendus. Les jugements de fond cessent de figurer sur l'extrait 10 ans après leur entrée en force, ou à la dissolution de l'entreprise (art. 90 AP). Seuls les services de FEDPOL, le Service de renseignement de la Confédération (SRC) les polices cantonales et l'Office fédéral de la statistique peuvent y avoir accès afin d'atteindre les buts spécifiques définis à l'art. 95 AP.
- iii. Enfin l'extrait 2- contient les mêmes données que celles de l'extrait 2+, à l'exception des procédures pénales en cours (art. 90a AP). Cet extrait est ouvert à la FINMA.

Par ailleurs, d'autres autorités non raccordées à VOSTRA peuvent demander l'accès au dossier, à certaines conditions (art. 96 et 97 AP).

La procédure de consultation semble être sécurisée. Les autorités ne pourraient utiliser les données dans n'importe quel but. A cet égard, l'AP semble respecter le principe d'adéquation tel qu'il découle notamment de la loi fédérale sur la protection des données (LPD). Le système de journalisation des consultations présente a priori les garanties permettant d'affirmer qu'il s'agit à un système de contrôle

pertinent. Reste à savoir ce qu'il en sera en pratique et quels seront les moyens de droit en cas d'infraction à cette loi.

c) Des particuliers

L'extrait destiné aux particuliers contient les données d'identification des entreprises, les jugements de fond pour condamnation à une infraction pour crime ou délit de l'art. 102 CP ou du droit pénal accessoire, ainsi que les décisions ultérieures relatives à cette condamnation si une amende a été prononcée. Les contraventions n'apparaîtront pas aux termes de cet extrait (art. 91 AP). Selon le rapport explicatif, les infractions au droit pénal accessoire sont punies la plupart du temps par une contravention. De la sorte, les condamnations y relatives n'apparaîtront quasiment jamais sur l'extrait du casier judiciaire.⁸

Les données cesseront de figurer sur l'extrait destiné aux particuliers lorsque les deux tiers du délai fixé à l'art. 90 al. 3 AP (10 ans) seront écoulés pour la totalité d'entre eux, mais en tout cas au terme du délai fixé à l'art. 84 al. 3 ou à la dissolution de l'entreprise. A noter que cette norme est peu claire puisqu'elle englobe plusieurs délais. Nous comprenons que les données apparaîtront pendant 6 ans et demi (2/3 de 10 ans) après l'entrée en force du jugement⁹.

L'extrait pourra être demandé par toute personne habilitée à représenter l'entreprise. A noter que l'autorité compétente n'a pas à contrôler le pouvoir de représentation de la personne qui fait la demande d'extrait, lequel est envoyé à l'adresse de l'entreprise enregistrée dans l'IDE (art. 100 AP).

d) Des autorités étrangères

Les autorités suisses peuvent communiquer les données à une autorité étrangères uniquement si un traité international bilatéral, multilatéral ou une loi formelle le prévoit (art 55 AP). Le type d'extrait communiqué dépend de la fonction de l'autorité étrangère.

IV. Conséquences pour les entreprises

La création d'une base de données pénale spéciale pour les entreprises peut s'avérer dans son principe utile mais compliquée dans sa mise en pratique.

L'inscription des condamnations pénales ainsi que des procédures en cours dans un registre informatique peut créer une entorse au droit constitutionnel. Nous examinerons ci-après et de manière non exhaustive quels droits constitutionnels nous apparaissent mis à mal par le texte de l'AP.

a) Violation du droit à un procès équitable (art. 30 al. 2 Cst fed)

La création d'une telle base de données pour les entreprises permet tout d'abord « *au juge de fixer correctement la peine en cas de récidive*¹⁰ »

L'art. 47 du Code Pénal définit les différents critères à prendre en compte par le juge pénal lorsqu'il fixe la peine. Selon cette disposition le juge doit tenir compte non seulement des antécédents judiciaires de l'entreprise, mais également de sa culpabilité, de sa situation personnelle ainsi que des effets que pourrait avoir la peine sur la bonne marche de ses affaires. L'article 47 CP ne limite pas la fixation de la peine au seul critère de la récidive.

L'AP pourrait ainsi avoir comme effet d'inciter les juges à fixer les peines en tenant uniquement compte des antécédents de l'entreprise, nonobstant les autres critères précités. Les antécédents de l'entreprise pourraient alors avoir un effet disproportionné sur la fixation de la peine. Un tel procédé

⁸ Rapport explicatif, p. 115

⁹ A noter qu'en ce qui concerne les délais, l'art. 92 al. 3 est très mal rédigé et difficile à interpréter.

¹⁰ Rapport explicatif relatif à l'avant-projet de la loi sur le casier judiciaire informatique VOSTRA, p.9.

porterait atteinte au droit fondamental à un procès équitable conféré par l'art. 30 al. 2 de la Constitution fédérale (Cst fed).

Liberté économique (art. 27 Cst. fed)

Le second but de la loi consiste à permettre aux entreprises d'apporter la preuve de leur bonne réputation en présentant un extrait de leur casier judiciaire¹².

L'adoption de l'AP provoquerait une véritable entorse indirecte au principe de la liberté économique. S'il est nécessaire que les diverses autorités qui jouent un rôle actif dans le monde économique soient informées des condamnations pénales concernant les entreprises qui sollicitent leurs services, l'accès d'un extrait réservé aux particuliers peut s'avérer dans la pratique dangereux. Cette possibilité risque en effet de limiter et de défavoriser les partenariats commerciaux. Les processus d'acquisitions, de fusions ou de transferts de patrimoines pourraient être fortement ébranlés par un tel accès. Enfin les communications d'extraits pourraient pénaliser les acquéreurs de sociétés puisqu'en acquérant une entreprise inscrite au casier judiciaire alors qu'eux-mêmes n'auront jamais commis d'infraction pénale, ils se retrouveraient à leur tour « chargés » de cette inscription.

b) Violation de la présomption d'innocence (art. 32 Cst fed.)

L'article 32. al 1 Cst. fed. garantit la présomption d'innocence. En pratique, les procédures d'instructions pénales peuvent, selon les cas, durer plusieurs années. Si l'AP est adopté, ces procédures resteraient ainsi inscrites plusieurs années dans la base informatique VOSTRA, alors même qu'elles pourraient aboutir au final à un classement ou au prononcé d'un non-lieu. De telles mentions dans un extrait constitueraient manifestement une violation du principe de la présomption d'innocence. En outre, une telle mention pourrait être nuisible au partenariat commercial. L'extrait du casier judiciaire mentionnerait des données provenant de procédures judiciaires non-terminées, ce qui aurait pour résultat de « refroidir » tout investisseur potentiel.

c) Violation du principe de proportionnalité

Le projet de loi vise à enregistrer les procédures (en cours ou ayant abouti à une condamnation) relatives à l'art. 102 du Code pénal mais également celles fondées sur le droit pénal accessoire. Si, comme le relève le rapport explicatif, les condamnations basées sur l'art. 102 CP sont rares et pratiques, il ne faut perdre de vue qu'elles restent subsidiaires à une action pénale dirigée en premier lieu à l'encontre des personnes physiques ayant commis des infractions.

Or, les dirigeants qui ont commis des infractions pénales indiquées à l'art. 102 al. 2 CP pourraient faire l'objet d'une double inscription. Ils seraient en effet inscrits dans la base de données VOSTRA en tant que personnes physiques et leur société serait également enregistrée en tant qu'entreprise. Cette double inscription porterait ainsi atteinte non seulement au principe de proportionnalité mais également au principe de droit « Ne bis in idem » notamment en ce qui concerne les petites entreprises telles que les raisons individuelles ou les sociétés de personnes.

e) Violation du principe d'égalité de traitement (art 8 Cst. fed)

Enfin, les sociétés qui disposent de plus d'argent pourront plus facilement contourner les dispositions prévues dans une telle loi en faisant radier du Registre du Commerce la société condamnée et en recréant tout droit derrière une nouvelle entité qui reprendrait ses actifs. Les petites entreprises, qui feront l'objet de condamnation pour infractions n'auront pas cette faculté, car cela leur coûterait bien trop cher. Il subsiste donc un problème d'égalité de traitement dans l'application de cet avant-projet de loi.

V. Conclusion

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, la Fédération des Entreprises Romandes s'oppose au projet de loi sur le casier judiciaire informatique VOSTRA.

Premièrement, ce projet porte atteinte à la sécurité du droit. Il comporte notamment des risques d'atteinte à certains principes constitutionnels tels que le droit à un procès équitable, ou la présomption d'innocence.

Deuxièmement, les mesures préconisées par le texte du projet apparaissent disproportionnées les condamnations des entreprises pour crime ou délit son passablement rares en Suisse. Lorsqu'on sait à quel point les entreprises sont déjà assaillies par de multiples contraintes administratives qui ralentissent leur développement, ce projet de loi, tel que proposé constitue manifestement un frein à la compétitivité des entreprises en comparaison internationale.

Vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération



Blaise Matthey
Secrétaire général



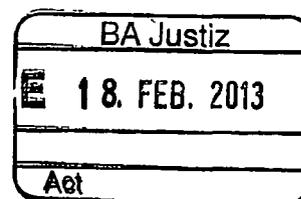
Robert Angelozzi
Secrétaire juriste
FER Genève

KIFS

**Konferenz der kantonalen Interventionsstellen, Interventionsprojekte
sowie Fachstellen gegen Häusliche Gewalt der deutschen Schweiz**

vertreten durch

Miriam Reber, MAS FHO
Koordinatorin KIFS
Leiterin Koordinationsstelle Häusliche Gewalt
Sicherheits- und Justizdepartement des Kantons St.Gallen
Moosbruggstrasse 11, 9001 St. Gallen



Vorab per Mail an: patrik.gruber@bj.admin.ch

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

St. Gallen, den 14. Januar 2013

Stellungnahme zum

**Entwurf eines Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem
VOSTRA**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrter Herr Gruber

Die KIFS ist ein deutschschweizerischer Zusammenschluss der kantonalen Interventionsstellen, Interventionsprojekte sowie Fachstellen gegen häusliche Gewalt. Der KIFS obliegt u.a. die Begleitung und Evaluation staatlicher Interventionsstellen und deren Koordination zur Sicherstellung eines effektiven und effizienten Vorgehens bei Häuslicher Gewalt.

Gerne lassen wir Ihnen nachfolgend unsere Stellungnahme zugehen.

Mit freundlichen Grüssen

Miriam Reber
Koordinatorin KIFS

1. Vorbemerkung

1.1 Gemäss einer Übersichtspublikation des Bundesamtes für Statistik¹ entfallen von den polizeilich rapportierten Vorfällen schweizweit 55% aller versuchten und vollendeten Tötungsdelikte (2009 – 2011 durchschnittlich 83 pro Jahr), sowie ein Fünftel der schweren Körperverletzungen (durchschnittlich 70 pro Jahr) auf Häusliche Gewalt. Die Erfassung dieser Delikte ist nicht vom Anzeigeverhalten abhängig.

Von allen (erfassten) Gewalttaten entfallen 38.1% auf Häusliche Gewalt.

1.2 Die Kapitalverbrechen haben meist eine lange familiäre Vorgeschichte von Gewalt, die nur selten zu Verurteilungen geführt hat. Einerseits, weil das Anzeigeverhalten im innerfamiliären Bereich aus unterschiedlichen Gründen zurückhaltend ist; andererseits, weil nach einer Anzeige das Strafverfahren durch die Opfer aus verschiedenen Motiven zur Einstellung gebracht wird.

Das Gesetz sieht in Art. 55a StGB² die Abgabe einer Desinteresseerklärung bei einigen Delikten von Partnergewalt vor. Nach einer Sistierungszeit von sechs Monaten wird das Vorverfahren ohne Widerruf durch das Opfer zur definitiven Einstellung gebracht. Die Staatsanwaltschaft ist nicht befugt, von sich aus das Verfahren wieder aufzunehmen, selbst wenn in der Sistierungszeit erneut Gewalt aktenkundig wird.

Das Bundesgericht³ hat die Verweigerung zur Annahme der Desinteresseerklärung für die Staatsanwaltschaften so erschwert, dass heute faktisch 80% aller Strafverfahren wegen Häuslicher Gewalt eingestellt werden. Die Strafverfolgung wird dadurch häufig auf Kapitalverbrechen beschränkt.

1.3 Familienangehörige haben gemäss Art. 168 StPO ein Aussageverweigerungsrecht. Wird davon vor einer Konfrontationseinvernahme Gebrauch gemacht, muss mangels weiteren Beweisen das Vorverfahren regelmässig eingestellt werden.

1.4 Der faktische Wegfall von Verurteilungen bei Häuslicher Gewalt, die keine Kapitalverbrechen sind, hat problematische Folgen für die Spezial- und Generalprävention. Ein Indiz dafür ist, dass z.B. im Kanton Zürich die Polizei bei jeder fünften polizeilichen Schutzmassnahme nach Zürcher Gewaltschutzgesetz⁴ zum wiederholten Mal eingreifen muss. Im Jahr 2012 sind es nach Hochrechnungen rund 250 Fälle.⁵ In 80% aller polizeilichen Fälle musste aufgrund des nach dem Regelbeweismass festgestellten Sachverhaltes gleichzeitig wegen eines Vergehens oder Verbrechens rapportiert werden.

1.5 Eine Auswertung von über 2300 Fällen männlicher Gefährder bei Häuslicher Gewalt im Kanton Zürich für den Zeitraum vom 1. April 2007 bis zum 31. Dezember 2009⁶ förderte zu Tage, dass in 40% auch mit schweren Nachteilen gedroht wurde. Nicht nur für die Strafjustiz-, sondern auch für Kinderschutz- und Schulbehörden

¹ Bundesamt für Statistik. Polizeilich registrierte häusliche Gewalt. Übersichtspublikation, Neuenburg 2012, S.9;11.

² Selbst Morddrohungen und Nötigungen, sowie schwere Formen der „einfachen“ Körperverletzung können gemäss Art. 55a StGB zur Einstellung gebracht werden.

³ Bundesgerichtsurteil vom 21. März 2006; 6S.454/2004; zu Art. 66ter aStGB // 55a StGB. Grundsätzlich muss die Staatsanwaltschaft sich überzeugen, dass die Willensbildung des Opfers durch die beschuldigte Person beeinflusst wurde. Dieser Nachweis ist faktisch nicht zu erbringen.

⁴ § 3 Abs. 1 des Zürcher Gewaltschutzgesetz (GSG) vom 16. Juni 2006, LS 351

⁵ www.ist.zh.ch. Zahlen zum Zürcher Gewaltschutzgesetz.

⁶ Evaluation der polizeilichen Schutzmassnahmen im Kanton Zürich gemäss kantonalem Gewaltschutzgesetz für den Zeitraum der Inkraftsetzung des Gesetzes vom 1. April 2007 – 31. Dezember 2009, Psychiatrisch-psychologischer Dienst der Direktion der Justiz, Jérôme Endrass, Astrid Rossegger, Frank Urbaniok, S. 10

ergeben sich daher ernsthafte Probleme bei der Erkennung des effektiven Eskalations- bzw. Gefahrenpotentials, d.h. der Wiederholungs- und Ausführungsgefahr der angedrohten Verletzungs- oder Tötungsintention.

2. Daten zur Einschätzung von Gewaltentwicklungen

2.1 Wir gehen mit der Botschaft einig, dass sich – nicht nur im Bereich Häuslicher Gewalt – das gesellschaftliche Sicherheitsbedürfnis verändert hat. Insbesondere ist es ein zunehmende Notwendigkeit, Drohungen von schweren Gewalttaten besser einzuschätzen und den Gewaltschutz zu verstärken, um, so weit möglich, weitere schwere Gewalt zu verhindern⁷.

2.2 Das Strafregister muss diese Anliegen aufnehmen. Die weitgehende Beschränkung auf die Registrierung von Verurteilungen, um im Einzelfall Hinweise für die Strafzumessung und/oder Massnahmenanordnungen zu erlangen, wird den heutigen Herausforderungen der Strafjustiz und dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnisses nicht mehr gerecht. Die berechtigten, datenschutzrechtlichen Aspekte des Persönlichkeitsschutzes der registrierten Personen müssen sicherheitspolitische Überlegungen und dem notwendigen Schutz gefährdeter Personen gegenüber gestellt werden. Mit den vorgesehenen, differenzierten Zugriffsmöglichkeiten der Behörden, die nur bei einem neuen, konkreten Vorfall wesentlich werden und dem gesetzlich umschriebenen Verwendungszweck der Daten, kann den berechtigten Interessen des Datenschutzes Rechnung getragen werden.

2.2 Der datenschutzrechtliche Aspekt wird zu Gunsten verfahrenstechnischer Interessen heute schon relativiert, indem die oft Jahre dauernden, hängigen Strafverfahren bis zu ihrer rechtskräftigen Erledigung registriert werden (Art. 15 Abs. 1 lit. b V-StReG). Bei diesen Eintragungen tritt die Unschuldsvermutung zugunsten von Zuständigkeitsabklärungen und der Vermeidung widersprechender Entscheide zurück.

2.3 Bei der Durchsicht des Katalogs der behördlich zugelassenen Verwendungszwecke der Daten ist für Aufgaben des Straf- und Massnahmenvollzuges ausdrücklich die Einschätzung des Rückfallrisikos aufgeführt (Art. 46 Abs. 1 lit. d. V-StReG). Diese Einschätzung ist bei der Aufnahme eines Vorermittlungs- oder Vorverfahrens entscheidender, da es u.U. gelingt durch verhältnismässige und zielführende Interventionen schwere Gewalttaten zu verhindern.

2.4 Die Daten des Strafregisters fliessen in die Schweizerische Urteilsstatistik (SUS) ein. Diese Daten dienen unter anderem dazu, kriminalpolitische Tendenzen und damit Schwerpunkte für politische Strategien in der Kriminalbekämpfung festzulegen. Um die staatlich beschränkten Ressourcen gezielt einzusetzen, sind für die Sicherheitspolitik aussagekräftige Daten in der VORSTA notwendig.

3 Vermerk „Häusliche Gewalt“

3.1 Eingangs wurden kurz einige Daten zu Häuslicher Gewalt angeführt, die zeigen, dass ein Grossteil der Kapitalverbrechen auf Häusliche Kriminalität entfällt. Im Strafregister wird sie aber nicht erfasst.

3.2 Dies bedeutet, dass weder in den Behördenauszügen noch in der Urteilsstatistik ersichtlich wird, ob Delikte gegen die körperliche und sexuelle Integrität im partnerschaftlich-familiären oder im nichtfamiliären Kontext begangen wurden.

⁷ Die Regierung des Kantons Zürich hat den Gewaltschutz für die Jahre 2012 -2015 priorisiert. RRB Nr. 659 vom 20. Juni 2012. Zur Schwerpunktbildung in der Strafverfolgung 2012 – 2015, Ziff. E.c. Gewaltschutz und Gewaltbekämpfung, S. 11ff.

Delikte im partnerschaftliche-familiären Kontext haben grundsätzlich eine andere Dynamik als Delikte durch Fremdtäter. Die Auswirkungen auf die Familien und die betroffene Opfer zeigen andere Traumatisierungs- und Verletzungsmuster. Kinder, die in solchen Kontexten aufwachsen, gelten mit Bezug auf ihre Entwicklung als hochgefährdet. Die notwendigen Interventionen beschränken sich nicht nur auf die Strafjustiz, sondern haben Auswirkungen auf mannigfache zivil- und verwaltungsrechtliche Behörden, wie Zivilgerichte und die Kinder- und Erwachsenenschutzbehörden. Insbesondere, wenn Elternrechte geregelt werden müssen und/oder Kinderschutzmassnahmen angeordnet oder aufgehoben werden sollten. Schulbehörden sind tangiert, wenn Kinder Auffälligkeiten zeigen, die auf dem Hintergrund Häuslicher Gewalt andere pädagogisch Massnahmen erfordern, als wenn das Kind z.B. persönlichkeitsbedingte Verhaltensstörungen zeigt.

Soweit Häusliche Gewalt überhaupt sichtbar wird, gilt es diese zu quantifizieren. Eine gesonderte Erfassung ist dringend notwendig. Den staatlichen Behörden werden so auch Anhaltspunkte für die Einsetzung von Ressourcen gegeben.

3.3 Eheliche oder partnerschaftliche Gewalt ist nur in zwei Vergehenstatbeständen ein Tatbestandsmerkmal: Bei der einfachen Körperverletzung (Art. 123 Ziff. 2 Abs. 3-5 StGB) und bei der Drohung (Art. 180 Abs. 2 StGB) sowie beim Übertretungstatbestand der wiederholten Tätlichkeiten (Art. 126 Abs. 2 StGB), der nicht systematisch registriert wird.

3.4 Für die Polizeikriminal Statistik PKS wird eine Definition Häuslicher Gewalt verwendet, die bereits in mehreren Kantonen für die kantonale-rechtlichen Polizeiiinterventionen⁸ eingesetzt wird. Angeknüpft wird an der Beziehungskonstellation zwischen der beschuldigten Person und dem Opfer. Als Häusliche Gewalt wird qualifiziert, wenn zwischen der beschuldigten Person und dem Opfer eine „bestehende oder aufgelöste, familiäre oder partnerschaftliche Beziehung“⁹ besteht.

Damit wird nicht nur die partnerschaftliche bzw. eheliche Gewalt erfasst, sondern alle möglichen Beziehungskonstellationen innerhalb einer Familie. Die Definition reflektiert die wissenschaftlichen Erkenntnisse, dass bei einer elterlichen Gewaltbeziehung auch Kinder in 40% aller Fälle von Gewalt mitbetroffen sind oder dass Kinder unter sich oder gegen die Eltern gewalttätig sind.¹⁰

3.5 Der Mehraufwand ist im Vergleich zum Erkenntnisgewinn minimal. Die Polizei muss die Opfer-Täter-Beziehung für die Daten der Polizeikriminalstatistik erfassen. Im Rapport wird im Kanton Zürich die Häusliche Gewalt vermerkt, so dass die Vorarbeit für die Staatsanwaltschaft bzw. die Gerichte bereits getan ist.

3.6 Die rasche Kenntnis, ob ein Grundentscheid im Kontext partnerschaftlicher und familiären Gewalt erfolgte, ist für sämtliche Behörden von Bedeutung: Für die Strafzumessung, die legalprognostische Beurteilung bzw. die Anordnung zielführender Weisungen. Mit der erweiterten Strafbefehlskompetenz für die Staatsanwaltschaften in der Bundesstrafprozessordnung wurde eine strukturelle Voraussetzung für das Beschleunigungsgebot eingelöst. Mit dem Vermerk der Häuslichen Gewalt zu den Angaben zum Grundurteil (Art. 19 V-STReG) wird die Strafjustiz in der beförderlichen Erledigung der Fälle unterstützt.

3.7 Gilt es, Gewalteskalationen bzw. Risikoeinschätzungen vorzunehmen, ist es wesentlich, ob bereits Einstellungen wegen Vorfällen Häuslicher Gewalt vorliegen (siehe nachfolgend)

⁸ § 2 Abs. 1 GSG, a.a.O. FN 6; BFS Überblickspublikation, S. 28, a.a.O. FN 3

⁹ IST, Schutz bei Häuslicher Gewalt. Kapitel 1,2 und 9 des Manuals.2012. 102, S. 1; 203, S. 1; Bundesamt für Statistik, Übersichtspublikation, S. 7., a.a.O. FN 3.

¹⁰ Bundesamt für Statistik, Übersichtspublikation. S. 28.a.a.O. FN 3.

3.8 Auf die Bedeutung der Urteilsstatistik zur genaueren Erfassung der Häusliche Gewalt wurde bereits hingewiesen.

4 Erfassung von Einstellungen

4.1 Der Kanton Zürich hatte bereits 2009 die Aufnahme der Einstellungen in die VORSTRA gefordert (Erläuternder Bericht, S. 20). Seither hat sich die Notwendigkeit der Erfassung der Einstellungen bei Häuslicher Gewalt noch akzentuiert. Dies betrifft Vorfälle, die zu einem Vorverfahren führten wegen eines Straftatbestandes des 1. Titels (Strafbare Handlungen gegen Leib und Leben), des 4. Titels (Strafbare Handlungen gegen die Freiheit); des 5. Titels (Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität) sowie des 6. Titels (Verbrechen gegen die Familie) sowie einzelne Vergehens-Straftatbestände des 3. Titels (Strafbare Handlungen gegen die Geheim- und Privatsphäre) des Strafgesetzbuches.

4.2 Mit der Revision des Allgemeinen Teils des StGB wurde seit 2007 in grossem Umfang Einstellungen aus Opportunitätsgründen in das Schweizer Strafrecht aufgenommen (insb. Art. 53 – 55 StGB). Das Opportunitätsprinzip wurde in der Bundesstrafprozessordnung bekräftigt (Art. 8 StPO). Soweit eine Strafuntersuchung aufgenommen wurde, wird die Strafverfolgung in die Hand des Opfers gelegt. In verstärktem Ausmass trifft dies für die Sistierungen bei Häuslicher Gewalt gemäss Art. 55a StGB und Art. 319 Abs. 2 StPO zu, welcher zur Vermeidung prozessbedingter Belastungen jugendlicher Opfer für erstellte Sachverhalte aufgenommen wurde. Die Nichterfassung dieser Einstellungen ist im Bereich der Häuslichen Gewalt unter präventiver Gesichtspunkten, insbesondere bei einer latenten, pädosexuellen Veranlagungen der beschuldigten Person, sehr problematisch.

4.3 Damit wird oft, trotz Vorliegen von Straftaten mit Verletzungsfolgen, aus Gründen, die im Einzelfall berechtigt sein mögen, eine Einstellung des Strafverfahrens ermöglicht. Bei Häuslicher Gewalt handelt es sich nicht um Bagatelldelikte. Die Tatbestandsmässigkeit der einfachen Körperverletzung setzt bekanntlich ein Verletzungsbild voraus wie Knochenbrüche, Quetschwunden, Hirnerschütterungen etc. Die Zufügung solcher Verletzungen ist im häuslichen Bereich, der für die Familienangehörigen ein Ort der Sicherheit und Geborgenheit sein sollte, eine massive Beeinträchtigung nicht nur der körperlichen, sondern auch der psychischen und seelischen Integrität. Morddrohungen mit erlebter Gewalt führen regelmässig zu massiven Beeinträchtigungen der psychischen Gesundheit.

Die Nichterfassung solcher Vorfälle im Bereich der Häuslichen Gewalt führt dazu, dass Kapitalverbrechen registerrechtlich oft aus „heiterem Himmel“ ausgeübt werden, weil keine entsprechenden Einträge im Strafregister eingetragen sind. Schützende Massnahmen werden zu spät ergriffen, weil keine Hinweise auf frühere Vorfälle das behördliche Handeln unterstützt.

4.4 Es ist wissenschaftlich unbestritten, dass einmal ausgeübte Gewalt der signifikanteste forensisch Prädiktor für weitere Gewalt ist. Das Bundesgericht hat dies anerkannt. Für die Beurteilung des Rückfallrisikos, d.h. für die Einschätzung der Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr können (und müssen) solche Vorfälle in eine Gesamtbeurteilung einfließen. Dass die Risikofallbeurteilung grundsätzlich auch ein Anliegen des Strafregisters sein kann, zeigt Art. 46 Abs. 1 lit. d V-StReG, in welchem die VORSTA Daten von den Straf- und Massnahmevollzugsbehörden zur Beurteilung des Rückfallrisikos verwendet werden können.

4.5 Gilt es, aufgrund eines neuen Tatverdacht das Rückfallrisiko bzw. eine Wiederholungs- oder Ausführungsgefahr abzuklären, ist die registerrechtliche Eintragung früherer Vorfälle relevant. Dies bedeutet für die aktuelle (Vor-)Ermittlung keine Vorverurteilung des Eingetragenen. Es dient der Risikoeinschätzung und damit

der Verhinderung von Gewalttaten. Selbstredend dürfen diese Daten für die materielle Beurteilung nicht verwendet werden; Einstellungen sind Freisprüche gleichgestellt (Art. 320 Abs. 4 StPO).

4.6 Die Aufnahme der Einstellungen ist für die interkantonale Zusammenarbeit der Strafjustiz bedeutsam. In den kantonalen EDV-Systemen sind die Einstellungen i.d.R. erfasst, d.h. im Falle einer eröffneten Strafuntersuchung kann die leitende Staatsanwaltschaft kantonsintern einsehen, was und in welchem Umfang bereits Verfahren eingestellt wurden. Für interkantonale Fälle fehlen diese Hinweise. Sowohl zur Einschätzung möglicher Gewalteskalationen wie aus Sicht der betroffenen potentiellen Beschuldigten und der Opfer ist diese Ungleichbehandlung willkürlich.

4.7 Die Strafuntersuchungsbehörden müssen Einstellungen, die zum Abschluss eines hängigen Verfahrens führen, mitteilen, damit dieses gelöscht werden können. Diese Mitteilung muss künftig mit dem Hinweis auf die gesetzliche Grundlage der Einstellung präzisiert werden, indem die genaue Ziffer von Art. 319 StPO aufgeführt wird mit Verweis auf den entsprechenden Artikel des StGBs sowie auf die untersuchten materiellrechtlichen Tatbestände.

4.8 Einstellungen nach Art. 55a StGB und Art. 319 Abs. 2 StPO setzen immer die Eröffnung eines Vorverfahrens voraus, d.h. es muss ein hinreichender Tatverdacht vorliegen (Art. 309 StPO). Ist demgegenüber u.a. eindeutig kein Tatverdacht gegeben, wird das Verfahren erst gar nicht an die Hand genommen (Art. 310 StPO). Es erfolgt keine Meldung an das Strafregister.

4.9 Die Angaben zur Einstellung sind im Behördenauszug 1 und 2plus aufzunehmen. Damit wird sichergestellt, dass nur Personen Zugang zu diesen heiklen Personendaten haben, die in der Lage sind, deren rechtliche Bedeutung zu interpretieren und die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Der Hinweis im Register ermöglicht es den zuständigen Behörden, die Akten beizuziehen, um die genaueren Umstände abzuklären, die zur Einstellung führten. So erst wird eine gesamthafte Risikobeurteilung möglich.

FAZIT: Einstellungen müssen, unter präziser Angabe der strafprozessualen und materiellrechtlichen Gesetzesnormen bei Häuslicher Gewalt in der VORSTRA registriert werden.

5 Erfassung von Weisungen und Anordnung von Bewährungshilfe

Art. 19 V-STReG sieht keine vollständige Erfassung des Grundurteils vor. Im erläuternden Bericht (S. 38ff) werden Weisungen und Bewährungshilfen, die mit bedingten Strafen auferlegt werden, auch nicht erwähnt.

Mit den Weisungen werden deliktmindernde, niederschwellige Auflagen gemacht, die weitere Delinquenz verhindern sollen (Art. 44 Abs.2; 93ff StGB).

Die mangelnde Compliance, Weisungen und Bewährungshilfen zu befolgen, ist nicht nur für spätere Strafverfahren von Bedeutung, sondern auch für den Schutz von Opfern. Es gibt einige Weisungen, die nicht nur gewaltmindernd wirken sollen, sondern auch Opferschutzinteressen verfolgen wie z.B. Annäherungs-, Rayon- und Kontaktverbote, evtl. auch Arztbesuche bei Suchterkrankungen, Hinterlegung von Schriften zur Vermeidung von Kindsentführungen etc.. In einem allfälligen Widerhandlungsfall ist es von zentraler Bedeutung, dass die Polizei bei einem Hilferuf einer gefährdeten Person Kenntnis von einem Weisungsverstoss hat. Dies trägt zu effizienten Schutzmassnahmen bei der polizeilichen Intervention und bei allfälligen notwendigen strafprozessualen Zwangsmassnahme bei.

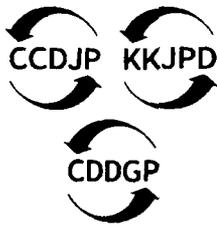
Diese Angaben sind deshalb nicht nur für den Behördenauszug 1, sondern insbesondere für den Behördenauszug 2plus von zentraler Bedeutung.

FAZIT: Weisungen und Bewährungshilfen, die im Grundurteil aufgenommen sind, müssen registriert werden.

6 Art. 52 lit g.: Zugriff der Zivilgerichte für Kinderschutzmassnahmen

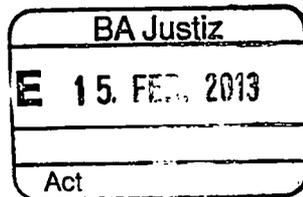
Gemäss Art.52 Abs. 1 lit a. V-STReG erhalten die KESB auf Anfrage den Behördenauszug 2plus, wenn Fragen der „Anordnung und Aufhebung von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes“ anstehen.

Die Zivilgerichte sind in hängigen Eheschutz-, Scheidungs- und ausnahmsweise auch in Abänderungsverfahren zur Anordnung von Kinderschutzmassnahmen zuständig. Ihnen muss deshalb für diesen Bereich auf Anfrage der Zugriff zum Behördenauszug 2plus ebenfalls zugesichert sein.



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN
CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS DES DEPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE
CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern



Bern, 14. Februar 2013

Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurde eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür bestens.

Vorab möchten wir festhalten, dass unsere Konferenz die Vereinheitlichung und Zusammenführung des Strafregisterrechts in einem eigenen Erlass auf Gesetzesstufe sehr begrüsst. Dies dient der Rechtssicherheit und erhöht gleichzeitig die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit des Strafregisterrechts. Ebenfalls positiv werten wir die Absicht, den Kreis der zugriffsberechtigten Behörden zu erweitern und die Fristen der Einsehbarkeit und Verwertbarkeit von Einträgen zu verlängern. Dies ermöglicht es den mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit betrauten Behörden, den erhöhten Erwartungen und Anforderungen der Bevölkerung an die Sicherheitspolitik Rechnung zu tragen, indem sie rasch an die notwendigen Informationen gelangen und ihre Entscheide darauf abstellen können.

Wir befürworten auch die zusätzliche Erfassung von straffällig gewordenen Unternehmen und erachten eine Verknüpfung zwischen Unternehmen und straffällig gewordenen Personen als unerlässlich.

Die Absicht, im Gegenzug zu diesen Erweiterungen das Auskunftsrecht auszubauen und die Zugriffsrechte differenzierter auszugestalten, ist im Grundsatz nachvollziehbar und nicht zu beanstanden. Die verschiedenen neu geschaffenen Auszugsmöglichkeiten und die differenzierte Erscheinungsdauer von Einträgen wird es erlauben, den um Einsicht ersuchenden Behörden und Personen die benötigten Informationen zukommen zu lassen, ohne die im Strafregister enthaltenen schützenswerten Daten unnötig zu verbreiten.

Die im Entwurf vorgesehene Ausweitung des Verwertungsverbots lehnen wir in dieser Form jedoch ab. Die Idee der vollständigen Rehabilitierung des Betroffenen ist zwar nachvollziehbar, es muss aber für Strafjustiz- und Justizvollzugsbehörden beispielsweise bei der medizinischen Begutachtung, für die Stellung einer Legalprognose und auch bei der Inte-

ressenabwägung in ausländerrechtlichen Wegweisungsverfahren möglich bleiben, weiter zurückliegende Vorstrafen in der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

Wir begrüssen die Absicht, Verurteilungen neu im Strafregister einzutragen, bei welchen gemäss Art. 53 und 54 des Strafgesetzbuches (StGB) von Bestrafung abgesehen wird. Das selbe muss jedoch entgegen dem Entwurf auch für Einstellungsentscheide gemäss Art. 55a StGB gelten. Insbesondere Verfahrenseinstellungen bei Fällen von häuslicher Gewalt und anderen Drohungs- und Gewaltstraftaten, bei denen das Verhalten des Opfers für die Einstellung ursächlich war, müssen unbedingt ins Register eingetragen werden. Darüber hinaus könnte mit einem Vermerk „Häusliche Gewalt“ in den Angaben zum Grundurteil und den hängigen Verfahren die Polizeiarbeit unterstützt und erleichtert werden.

Darüberhinaus fordern wir mit Blick auf die aktuelle politische Diskussion im Bereich Waffengewalt den Zugang zum „Behördenauszug 2plus“ für die mit dem Vollzug des Waffengesetzes betrauten kantonalen und kommunalen Behörden, da diese unbedingt Kenntnis von hängigen Strafverfahren haben müssen. Den Verzicht auf die Möglichkeit der automatischen Meldung an die Stellen, die Bewilligungen nach Waffengesetz entziehen, lehnen wir ab. Die Argumentation, wonach technische Probleme dies nicht zulassen, ist nicht überzeugend. Die im Rahmen des Projekts „Harmonisierung der Polizeiinformatik“ entwickelte Waffenplattform wird die hierzu notwendigen Schnittstellen zur Verfügung stellen müssen.

Wir begrüssen das neue Zugangsrecht der kantonalen Polizeibehörden im Rahmen der Strafverfolgung. Das geplante erweiterte Auskunftsrecht sieht jedoch vor, dass künftig jede Person sehen kann, welche Behörde innert der letzten zwei Jahren zu welchem Zweck Daten abgerufen hat. Dieses Auskunftsrecht muss für Abfragen der kantonalen Polizeistellen in Bezug auf Ermittlungstätigkeiten eingeschränkt werden, weil sonst der Ermittlungszweck gefährdet ist, da die betroffene Person erfährt, dass gegen sie ermittelt wird.

Der neue Zugriff für die kantonalen Migrationsbehörden ist ebenfalls begrüssenswert, sollte aber dahingehend erweitert werden, dass diese auch Zugang zu elektronischen Urteilkopien erhalten. Die Ausführungen in Strafurteilen werden regelmässig zur Beurteilung der Verhältnismässigkeit von ausländerrechtlichen Entscheiden beigezogen; ein elektronischer Zugang ist deshalb schon aus Effizienzgründen geboten. Sehr begrüssenswert in diesem Zusammenhang ist die automatische Meldung aller strafrechtlichen Vorgänge, die ausländische Personen betreffen.

Zudem möchten wir anregen, die Frage der Kostenaufteilung für VOSTRA zumindest in den Grundzügen auf Gesetzesebene zu regeln. Die vollständige Delegation der Regelung dieser Frage ist problematisch.

Abschliessend weisen wir darauf hin, dass die vorgesehenen Änderungen einen erheblichen Umsetzungsaufwand und Ressourcenbedarf in den Kantonen verursachen wird. Die Umsetzung muss sorgfältig geplant werden können, was eine entsprechend realistische Ansetzung des Inkraftsetzungstermins voraussetzt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Hans-Jürg Käser
Präsident

KONFERENZ DER SCHWEIZER STAATSANWÄLTE

CONFERENCE SUISSE DES PROCUREURS

Die Präsidentin
Dr. iur. Esther Omlin
Oberstaatsanwältin
Postfach 1561, 6061 Sarnen
Tel. 041 666 66 91, Fax 041 666 66 88
oberstaatsanwalt@ow.ch

Vernehmlassung betreffend VOSTRA

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die uns gebotene Möglichkeit, zum Strafregister-Informationssystem Stellung zu nehmen.

Aus strafrechtlicher Sicht kann folgendes gesagt werden:

Die geplanten Änderungen werden vollumfänglich unterstützt. Insbesondere wird begrüsst, dass die erforderliche Online-Zugriffsberechtigung für Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden geregelt wird. Bedauert wird indes, dass für die polizeilichen Behörden im Rahmen der Prävention nur Einsicht in den Behördenauszug 2plus gewährt wird und ihnen damit relevante Informationen vorenthalten werden. Im Rahmen derartiger Präventionshandlungen ist entsprechend auch darauf zu achten, dass die polizeilichen Abfragen nicht wie Auskunftsrecht offengelegt werden.

Im Übrigen wird an dieser Stelle auf die Stellungnahme der KSBS verwiesen.

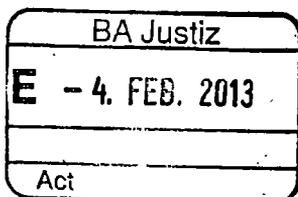
Mit bestem Dank und freundlichen Grüssen

Für die Konferenz der Schweizer Staatsanwälte
Die Präsidentin

Dr. iur. Esther Omlin

Der Präsident:
Dr. Andreas Brunner
Leitender Oberstaatsanwalt
Florhofgasse 2
Postfach
8090 Zürich
Tel. 044 265 77 29
Fax 044 252 40 95
andreas.brunner@ji.zh.ch

Zürich, 1. Februar 2013



Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. Oktober 2012 wurde die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) eingeladen, sich zu rubriziertem Gesetzesentwurf vernehmen zu lassen. Vorab ist festzuhalten, dass die mit dem neuen Bundesgesetz angestrebten Neuerungen im Bereich Strafregister von der KSBS grundsätzlich unterstützt werden.

Besonders hervorzuheben sind die folgenden Punkte:

1. Sehr erfreulich ist die Tatsache, dass Verurteilungen, bei welchen in Anwendung von Art. 53 und 54 StGB von Bestrafung abgesehen wird, neu im Strafregister einzutragen sein werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 17 StReG).
2. Wünschenswert wäre, wenn im Rahmen der im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Festlegung des Beginns der Probezeit im Strafgesetzbuch (in Art. 44 Abs. 4 StGB) endlich auf Gesetzesebene Klarheit über den Lauf der Probezeit bei teilbedingten Strafen geschaffen würde (vgl. Bemerkungen zu Art. 43 StReG).
3. Die Ermöglichung eines Online-Zugriffs auf das VOSTRA für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) wäre trotz der im erläuternden Bericht aufgeführten Bedenken für die beteiligten Behörden sehr hilfreich (vgl. Bemerkungen zu Art. 52 Bst. a StReG).

Es ist im Weiteren zu begrüßen, dass die massgeblichen Regelungen des Strafregisterrechts gesamthaft auf Gesetzesebene gehoben werden. Dank der neu geschaffenen verschiedenen Auszugsmöglichkeiten und der differenzierten Erscheinungsdauer von Einträgen wird es möglich sein, den um Einsicht in das Strafregister ersuchenden Personen und Behörden die benötigten Informationen zukommen zu lassen, ohne die persönlichen, schützenswerten Daten der im Register eingetragenen Personen unnötigerweise zu verbreiten. Seitens der Strafverfolgungsbehörden wird generell sehr begrüsst, dass ihnen ein im Vergleich zu heute ausführlicherer Register-

auszug zur Verfügung gestellt wird (Behördenauszug 1) und die begangenen Straftaten grundsätzlich länger einseh- und verwertbar sein werden. Die zusätzliche Registrierung von straffällig gewordenen Unternehmen wird genauso begrüsst wie die erweiterte Aufnahme von gegenüber Jugendlichen ausgefallenen Urteilen. Ebenfalls wird die elektronische Erfassung der Grundurteile im VOSTRA eine Arbeitserleichterung für die Strafverfolgungsbehörden darstellen.

Nebst diesen grundsätzlichen Feststellungen ist zum vorliegenden Gesetzesentwurf anzufügen, was folgt:

Art. 11ff.

Es ist zu begrüssen, dass eine umfassende Identitätsabklärung vor dem Eintrag im VOSTRA vorgesehen wird. Nachvollziehbar erscheint, dass nicht bei jeder Abfrage die abfragende Behörde zur umfassenden Identitätsabklärung verpflichtet werden kann. Allerdings sind die Anwender zu instruieren, dass die Abfragen wenn immer möglich über die Versichertennummer getätigt werden, um Fehler zu vermeiden (evtl. durch Ergänzung von Art. 14). Wünschbar wäre, wenn die Ausländerbehörden verpflichtet werden könnten, jeweils bei Eintrag ins ZEMIS beim VOSTRA nachzufragen, ob weitere Namen der Person bekannt oder vorhanden sind. Im besten Fall funktioniert dieser Abgleich auch automatisch über die Schnittstelle ZEMIS (Art. 66 StReG).

Art. 15

Sehr zu begrüssen ist die Klärung, dass auch Jugendliche ins Register eingetragen werden, wenn sie ein Verbrechen oder Vergehen begangen haben. Entgegen der offenbar bei den Jugendstrafverfolgern herrschenden Meinung sind die in der Jugend verübten Delikte für die Beurteilung einer Person, die im Erwachsenenleben erneut straffällig wird, von Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die sogenannten „Übergangstäter“. Aus Sicht der Erwachsenenstrafverfolgung ist es sehr zu begrüssen, wenn alle Jugendurteile wegen Verbrechen oder Vergehen – unabhängig von der ausgesprochenen Sanktion – eingetragen werden. Die Kritik der Jugendstrafverfolger vermag nicht zu überzeugen und das Argument, die Vorstrafen von Jugendlichen seien auch ohne Eintrag im VOSTRA (zufolge Aufenthaltsprinzip) relativ leicht in Erfahrung zu bringen, kann – wenn überhaupt – nur für die Jugendstrafbehörden gelten. Für die eine Person beurteilende Erwachsenenstrafverfolgungsbehörde und andere Behörden, die sich für den Leumund eines Jugendlichen interessieren (müssen), wäre es hilfreich, wenn die Jugendstrafurteile unabhängig von der ausgesprochenen Sanktion im Register eingetragen würden. Worin die kritisierende Jugendstrafbehörde den Nachteil sieht, solange die Jugendeinträge nur im Behördenauszug 1 zu sehen sind, ist nicht klar.

Art. 17

Eingetragen werden grundsätzlich nur Urteile mit Schuldspruch oder Urteile gegen eine schuldunfähige Person mit Massnahme (Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 2).

Erfreulicherweise wird nun geregelt, dass Verurteilungen, bei welchen unter Anwendung von Art. 53 und 54 StGB von Strafe abgesehen wird, eingetragen werden und für die Behörden einsehbar sind. Weshalb es bei Verurteilungen gemäss Art. 52 StGB nicht so sein soll, ist nicht ersichtlich. Wird nämlich der Entscheid des Absehens von Strafe nach Art. 52 StGB von einem Gericht gefällt, wird das Verfahren nicht eingestellt, sondern es kommt zu einem Schuldspruch ohne Sanktion (vgl. Trechsel/Keller in: Trechsel/Pieth (Hrsg.), Praxiskommentar StGB, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2013, N 5 zu VorArt. 52). Die Begründung im erläuternden Bericht, wonach das Interesse einer Registrierung dieser Fälle gering sei, vermag nicht zu überzeugen.

Wie im erläuternden Bericht unter Ziff. 1.4.3 festgehalten wird, forderte der Kanton Zürich bereits in der Vernehmlassung zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Online-Zugriffe VOSTRA) vom 22. April 1999 (RRB 625/2009 vom 22. April 2009), es seien bei Verbrechen oder Vergehen auch alle Einstellungsentscheide, in denen der Täter trotz „klarer Schuld“ keine Sanktion erhalten habe, im Strafregister zu erfassen. Zur Umsetzung dieses Anliegens wäre eine neue

Strafregisterkategorie zu schaffen. Der Kanton Zürich schlug in der genannten Vernehmlassung vor, die Einstellungen im Register hängiger Strafverfahren unterzubringen und das Register in „Register hängiger und besonders abgeschlossener Verfahren“ umzubenennen. Betreffend Art. 52 StGB führt es bei der Beurteilung eines Falles zu einem anderen Ergebnis, wenn bekannt ist, dass Schuld und Tatfolgen bereits in fünf vorangehenden Fällen als geringfügig angesehen wurden, als wenn der neue Fall (wiederum) nur für sich alleine betrachtet wird. Was Art. 53 und Art. 54 StGB betrifft können Personen, die immer wieder zum richtigen Zeitpunkt eine Wiedergutmachung leisten oder sich durch die Tatfolgen schwer betroffen zeigen, ohne Eintragung und ungestraft davonkommen. Das öffentliche Interesse an einer Strafverfolgung kann aber bei solchen „Wiederholungstätern“ nicht mehr gering sein, sondern es ist ein erhebliches öffentliches Interesse an der Strafverfolgung dieser Personen gegeben. Das Erkennen solcher „Wiederholungstäter“ wird aber nur durch die Eintragung aller in Anwendung von Art. 53 und Art. 54 StGB ergangenen Entscheide ermöglicht. Auch definitive Einstellungen gemäss Art. 55a StGB erscheinen zum Schutz der Interessen der Opfer von häuslicher Gewalt als eintragungswürdig, um eine Wiederholung so motivierter Einstellungen verhindern zu können.

Im erläuternden Bericht wird dazu festgehalten, dass sich die Eintragung einer Einstellung unter dem Blickwinkel der Unschuldsvermutung nur vertreten lasse, wenn die Frage der Tatbegehung im Einstellungsentscheid richterlich geklärt worden sei. Dass dies meistens nicht der Fall ist, wie im erläuternden Bericht weiter ausgeführt wird, kann nicht bereits bedeuten, dass die Eintragung gar nicht möglich sein soll, wenn diese „klare Schuld“ eben doch einmal festgestellt worden sein sollte. Möglicherweise würden die Behörden eher darüber entscheiden, wenn dies zur Folge hätte, dass es im Falle einer Feststellung der Schuld zu einem Eintrag im Strafregister trotz Einstellung kommt. Hinzu kommt, dass bei Einstellungen gemäss Art. 53 StGB vielfach ein Geständnis vorliegt und mithin die „Schuld“ auf diese Weise als erwiesen erachtet werden darf (vgl. z.B. Weisungen der Oberstaatsanwaltschaft für das Vorverfahren [WOSTA]¹, Ziff. 12.9.3). Die Unschuldsvermutung erscheint zudem einer Eintragung des Einstellungsentscheides auch deshalb nicht entgegen zu stehen, weil die Einstellung – und nicht ein Schuldspruch – eingetragen wird. Aus dem Registereintrag ist somit ersichtlich, dass das Verfahren letztlich eingestellt wurde. Wenn man den Eintrag in einem zu schaffenden „Register hängiger und besonders abgeschlossener Strafverfahren“ mit einem Vermerk versieht und das Einsichtsrecht in diese Einträge beschränkt, so dass nur Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden (Behördenauszug 1) Einsicht erhalten und die Informationen nur nach Gewährung des rechtlichen Gehörs verwendet werden dürfen, spricht nichts gegen die Eintragung von Einstellungen im Sinne von Art. 52ff. StGB.

Neu wird die Eintragung von Urteilen wegen Verbrechen oder Vergehen, bei denen in Anwendung von Art. 53 StGB von einer Bestrafung abgesehen wird, vorgesehen. Wenn ein Gericht Art. 53 StGB anwendet, fällt es einen Schuldspruch und sieht von der Bestrafung ab; eine Einstellung kommt auf dieser Stufe nicht in Frage (BGE 135 IV 27). Bei der gewählten Lösung, dass zwar Gerichtsurteile, die in Anwendung von Art. 53 StGB gefällt werden, eingetragen werden, nicht jedoch Einstellungen, die von der Untersuchungsbehörde in Anwendung von Art. 53 StGB verfügt werden, entsteht allerdings eine gewisse Ungleichbehandlung. Es hängt so letztlich davon ab, zu welchem Zeitpunkt die Wiedergutmachung geleistet wird. Diese Ungleichbehandlung gilt es zu verhindern.

Art. 24 / 59

Aus datenschutzrechtlicher Sicht erscheint die neue Regelung in Art. 24 StReG betreffend die umfassende Protokollierung der Abfragen im VOSTRA sinnvoll. Bedenken ergeben sich betreffend Zugriffsrechte der Polizei in Bereichen, in denen Auszüge von Personen bestellt werden sollen, die *nicht* als Beschuldigte ins Recht zu fassen sind (namentlich Strafregisterdaten, die zum Schutz von verdeckten Ermittlern und zur Überprüfung des Täterumfeldes beigezogen wer-

¹ abrufbar unter http://www.staatsanwaltschaften.zh.ch/content/dam/justiz_innern/stanw/PDF/Weisungen/WOSTA%2020121101.pdf

den). Damit immerhin die Kontrolle der Person, über welche Informationen eingeholt werden, vorhanden ist, ist der Zugriffszweck und die zugriffsberechtigte Behörde stets zu verknüpfen und vorzusehen, dass jede Person Auskunft darüber verlangen kann, wann und weshalb welche Behörde über sie eine Information aus dem Strafregister verlangt hat. Genau dieses System wird in Art. 24 StReG vorgesehen.

Genauso wichtig ist aus Sicht der Strafverfolger jedoch, dass allfällige strafverfolgungstaktische bzw. –immanente Interessen als „überwiegende Interessen“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 Bst. b StReG angesehen werden und gestützt auf diese Ausnahmeregelung die Bekanntgabe einer Abfrage an eine nachfragende Person zeitlich verzögert oder unter Umständen ganz verweigert werden kann. Die das Strafregister abfragende Strafverfolgungsbehörde müsste jeweils eine Frist festlegen, bis zu deren Ablauf diese Abfrage nicht bekannt gegeben werden darf, falls eine Nachfrage getätigt wird. Bei allen Abfragen, die vor Eröffnung eines Strafverfahrens gegen einen Verdächtigen stattfinden, würde die Verfahrensleitung wohl eine solche Sperrfrist bis zur Eröffnung des Untersuchungsverfahrens und Kenntnissgabe der Eröffnung an den Beschuldigten vormerken lassen. Dieses Problem ergibt sich auf jeden Fall bei der verdeckten Ermittlung, die Offenlegung der Abfragen kann aber aus ermittlungstaktischen Gründen auch in anderen Fällen vermieden werden wollen. So etwa, wenn eine Person, die befürchtet, dass ein Strafverfahren gegen sie eröffnet worden sein könnte durch Einsicht in das Abfrageprotokoll erfahren kann, ob eine Behörde bereits eine Registerabfrage getätigt hat und ihr so bestätigt wird, dass die Behörde bereits tätig geworden ist, obwohl ihr dies aus ermittlungstaktischen Gründen noch nicht mitgeteilt wurde. Dieses Problem stellt sich vor allem, wenn auch die Polizei Abfragen im Strafregister tätigt, was im Entwurf vorgesehen wird (Art. 46 Bst. f und Art. 47 Bst. c).

Es wäre aus diesen Gründen sinnvoll, in der gestützt auf Art. 24 Abs. 2 StReG zu erlassenden Verordnung festzuhalten, dass Abfragen von Strafverfolgungsbehörden und Polizei, die vor Eröffnung eines Strafverfahrens oder im Zusammenhang mit einem noch hängigen Strafverfahren getätigt werden, grundsätzlich nur auf Rückfrage bei der abfragenden Behörde offenzulegen sind, da in diesen Fällen das überwiegende öffentliche Interesse der Strafverfolgung gegeben ist.

Art. 40 – 42

Die Bezeichnungen der verschiedenen Behördenauszüge (Behördenauszug 1 für Vollauszug, Behördenauszug 2plus für Vollauszug ohne elektronische Urteilskopien und nachträgliche Entschiede, Behördenauszug 2minus für Auszüge ohne hängige Verfahren) erscheinen eher unglücklich. Die Benennungen 2plus und 2minus sagen nichts aus, bzw. es muss trotz dieser Benennung bekannt sein, was die jeweiligen Auszüge beinhalten und was nicht. Ebenso geht aus den Bezeichnungen nicht hervor, für wen die jeweiligen Auszüge hauptsächlich bestimmt sind. Etwas weniger abenteuerlich (aber nicht weniger aussagekräftig) wäre beispielsweise „Behördenauszug 1,2 und 3“.

Art. 43 StReG / Art. 44 StGB

Der Vorschlag, den Beginn der Probezeit in Art. 44 Abs. 4 StGB festzulegen, erscheint mit Blick auf Art. 43 Abs. 3 Bst. b StReG sinnvoll, weil festgelegt werden muss, wann die Probezeit beginnt und endet, um Bewährung festzustellen bzw. einen Entscheid betreffend Nichtbewährung zu fällen. Wenn aber - wie vorgeschlagen - die Probezeit (immer) mit Eröffnung des vollziehbaren Entscheides beginnen soll, ist weiterhin nicht geregelt, wie es sich mit der Probezeit bei teilbedingt ausgesprochenen Strafen verhält. Dazu bestehen heute verschiedene Lehrmeinungen, wobei sich ein Teil der Lehre dafür ausspricht, dass die Probezeit erst nach Vollzug des unbedingt ausgesprochenen Strafteils beginnen soll. Diese Ansicht berücksichtigt die Fälle nicht, in welchen sich der Verurteilte zum Zeitpunkt der Urteilseröffnung nicht im Strafvollzug befindet. Das Obergericht des Kantons Zürich hat sich in einem kürzlich gefällten Entscheid einer differenzierten Lehrmeinung angeschlossen, wonach die Probezeit bei teilbedingt ausgesprochenen Strafen zwar im Zeitpunkt der Urteilseröffnung beginnt, jedoch während des Vollzugs des unbedingten

Strafteils „ruht“ (vgl. Urteil des Obergerichtes des Kantons Zürich vom 28. August 2012, Geschäfts-Nr. SB120135 mit Verweisen zu Literaturstellen). Es wäre der Rechtssicherheit dienlich, wenn diese Regelung in Art. 44 Abs. 4 StGB aufgenommen würde und so Klarheit über den Beginn und Lauf der Probezeit bei teilbedingten Strafen geschaffen würde.

Art. 52 Bst. a

Erfreulicherweise werden nach dem vorliegenden Entwurf die Behörden, welche für die Anordnung oder Aufhebung von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständig sind (sowie den Behörden im Bereich Pflegekinderaufsicht und den kantonalen Adoptionsbehörden), auf schriftliches Gesuch hin Zugriff auf den Behördenauszug 2plus haben, auf welchem auch hängige Strafverfahren verzeichnet sind. Zuzufolge der zeitlichen Dringlichkeit der von diesen Behörden zu fällenden Entscheide (insb. Fürsorgerische Unterbringung [FU], ehem. FFE) wäre zu begrüssen, wenn die für die Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes zuständigen Behörden einen Online-Zugriff auf das VOSTRA hätten und sich so umgehend ein Bild über die betreffende Person verschaffen könnten. Dieser Zugriff müsste auch das weiter vorne zur Neuschaffung vorgeschlagene „Register hängiger und besonders abgeschlossener Verfahren“ (vgl. Bemerkungen zu Art. 17 StReG) umfassen, da für die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden gerade in Anwendung von Art. 55a StGB ergangene Einstellungen durchaus massgeblich sein könnten. Die im erläuternden Bericht aufgeführten Bedenken hinsichtlich des Missbrauchspotentials, welches sich aus der breiten Streuung der unterschiedlichen Einweisungsbehörden, welchen allen der Online-Zugriff gewährt werden müsste, ergibt, leuchten teilweise ein. Es wäre aber bereits ein positiver Schritt, wenn immerhin den KES-Behörden ein Online-Zugriff zugestanden werden könnte, so dass andere einweisende Behörden (z.B. auch Notfallpsychiater) gegebenenfalls über diese Behörde schneller zu einem VOSTRA-Auszug gelangen könnten, als mittels Antragsstellung durch schriftliches Gesuch bei der zuständigen Koordinationsstelle. Zumindest sind die mit der Überprüfung von FU-Entscheiden befassten Gerichte mit einem Onlinezugriff auszustatten (vgl. Art. 450e nZGB). Diese Berechtigung müsste als weiterer Punkt in Art. 47 eingefügt werden: „m. die mit der Überprüfung von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes betrauten Gerichte.“

Es wäre aus Sicht der Kantone erfreulich, wenn nebst dem Vorstrafenregister ein eigenständiges FFE- (bzw. neu FU)-Register eingeführt werden könnte. Die Strafverfolgungsbehörden sind untereinander vernetzt und können die vorhandenen Informationen aus der ganzen Schweiz aus dem Strafregister abrufen. Die mit der Anordnung und Überprüfung von Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes beauftragten Behörden können jedoch keine solche Vernetzung nutzen. Die für die Anordnung und Überprüfung von FFE (bzw. neu FU) zuständigen Behörden können nicht in Erfahrung bringen, ob eine Person andernorts bereits einmal in eine Klinik hatte eingewiesen werden müssen. Über einen Online-Zugriff zum Strafregister hätten sie wenigstens Zugang zu Informationen, die im Zusammenhang mit strafrechtlichen Vorgängen stehen. Genau so wichtig können allerdings Informationen über früher angeordnete FFE (bzw. neu FU) sein. Ein solches FFE (bzw. neu FU)-Register könnte technisch an das Vorstrafenregister angelehnt werden. Diese Lösung bietet sich insbesondere an, da das VOSTRA ohnehin (auch technisch) ganz neu aufgebaut werden muss, so dass der parallele Aufbau eines FU-Registers, welches institutionell und zugriffsmässig selbstverständlich getrennt sein müsste, sich anbieten würde.

Art. 63 / Art. 19 Abs. 1 Bst. d

Die Entlastung der meldepflichtigen Behörde durch die automatisierte Weitergabe über das Strafregister an die für die Teilung von Vermögenswerten zuständige Amtsstelle von Entscheiden, in welchen eine Einziehung von über Fr. 100'000.– verfügt wurde, wird von den Kantonen sehr begrüsst. Unklar ist, weshalb die im TEVG aufgenommene Bestimmung über die Meldepflicht (Art. 6 TEVG) diesfalls abgeändert werden soll (vgl. Fn 108 des erläuternden Berichts) und dort nur noch die selbständigen Einziehungsentscheide erwähnt werden sollen. Der Eintrag gemäss Art. 19 Abs. 1 Bst. d StReG i.V.m. einer noch zu schaffenden Verordnungsbestimmung und die

Mitteilung gemäss Art. 63 StReG regelt nur die Durchführung der Mitteilung, so dass es nicht schadet, wenn die Mitteilungspflicht selbst nach wie vor im TEVG (auf Gesetzesstufe) geregelt ist. Zumindest muss in Art. 6 TEVG ein Verweis auf die im StReG geregelte Mitteilung über das Strafregister vorhanden sein, beispielsweise solcherart: „Die Mitteilung von Einziehungsentscheidungen, die zusammen mit dem Grundurteil im Strafregister eingetragen werden, erfolgt in Anwendung von Art. 63 StReG über das Schweizerische Strafregister. Die kantonalen oder eidgenössischen Behörden teilen dem Bundesamt für Justiz (Bundesamt) rechtskräftige selbständige Entscheide über die Einziehung von Vermögenswerten innerhalb von zehn Tagen mit, wenn der Bruttobetrag nicht offensichtlich weniger als 100 000 Franken beträgt (Art. 3).“. Bei der im Entwurf vorgeschlagenen Änderung des Art. 6 TEVG verlieren die nachfolgenden Absätze dieser Bestimmung den Bezug zu den Einziehungen, die mit eintragungspflichtigem Strafurteil verfügt wurden. Die in Art. 6 Abs. 2 – 7 TEVG festgehaltenen Bestimmungen gelten jedoch nach wie vor für alle Einziehungen über Fr. 100'000.–, was mit der vorgeschlagenen Lösung nicht mehr klar ist.

Art. 66f.

Die Schnittstellen zu ZEMIS und Infostar sind zur Aufrechterhaltung der Aktualität des VOSTRA sinnvoll und zu begrüssen. Es fragt sich aus kantonaler Sicht, ob auch Schnittstellen zu kantonalen Polizei-Informationssystemen aufgebaut werden könnten, wenn ein Kanton dies will und das Polizeisystem auch mit der Sozialversicherungsnummer arbeitet. Im StReG müsste für diesen Fall eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, auf deren Basis elektronische Schnittstellen mit kantonalen Informationssystemen definiert werden können, soweit die Voraussetzungen in den kantonalen Registern gegeben sind. In Ziff. 1.4.5 des erläuternden Berichtes wurde ausgeführt, dass die Weiterleitung von Urteilen bei Personen, die über eine Bewilligung nach Waffengesetz verfügen, nicht möglich ist, weil die Möglichkeit der automatischen personalisierten Weiterleitung nur gegeben ist, wenn vorab ein Datenabgleich zwischen den Registern stattfindet. Die Programmierung einer Schnittstelle würde voraussetzen, dass die kantonalen Datenbanken, in denen die Bewilligungen gespeichert sind, die gleichen Identifikationen verwenden wie der Bund. Dieses anhand der automatischen Meldung an die nach Waffengesetz für den Bewilligungszug zuständige Stelle dargestellte Problem stellt sich wohl auch hinsichtlich einer automatisierten Abgleichung mit kantonalen Polizei-Informationssystemen. Dennoch ist es weder betreffend die Waffenbewilligungs-Datenbanken noch betreffend die kantonalen Polizei-Informationssysteme ausgeschlossen, dass eine Anpassung der kantonalen Register an die Identifikationspraxis des Bundes stattfinden wird, so dass es sinnvoll erscheint, für diesen Fall bereits im StReG eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die grundsätzlich die automatische Meldung an kantonale elektronische Register ermöglicht.

Abschliessend bedanke ich mich bestens für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesem Gesetzesentwurf.

Freundliche Grüsse

Im Namen der KSBS:

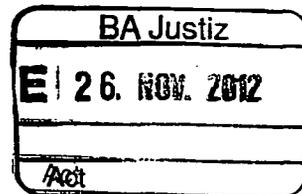


Dr. Andreas Brunner
Präsident

Kantonspolizei Bern

Kriminalabteilung

Polizei- und
Militärdirektion
des Kantons Bern



Nordring 30
Postfach 7571
3001 Bern
Telefon 031 634 43 11
Telefax 031 634 43 00
www.police.be.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

pths/pbil

Bern, 22. November 2012

**Versand von Vernehmlassungsverfahren an die Schweizerische Gesellschaft für
Polizeioffiziere (SGPO)**

Sehr geehrte Damen und Herren



Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben und die Unterlagen vom 31. Oktober 2012, betreffend Eröffnung
des Vernehmlassungsverfahrens i.S. Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem
VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG).

Die Schweizerische Gesellschaft der Polizeioffiziere (SGPO) ist eine nicht politisch aktive
Gesellschaft. Wir bitten Sie, uns solche Vernehmlassungsverfahren nicht mehr zuzustellen.

Die Kantonspolizei Bern wird auf anderen Wegen mit den nötigen Unterlagen bedient.

Besten Dank für Ihre Kenntnisnahme.

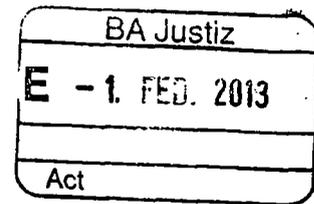
Freundliche Grüsse

Kriminalabteilung

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Sollberger'.

Thomas Sollberger
Chef Kriminalabteilung
Präsident SGPO

Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit pénal
A l'att. de Monsieur
Patrik GRUBER
Bundesrain 20
3003 Berne



Loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (Loi sur le casier judiciaire, LCJ) – procédure de consultation sur l'avant-projet de la loi et le rapport explicatif y relatif

Déterminations de la SSDP

Monsieur,

Dans le délai fixé à cet effet que vous avez eu l'amabilité de bien vouloir prolonger, la Société Suisse de droit pénal a l'honneur de vous transmettre sa prise de position concernant la procédure de consultation fédérale citée en rubrique.

La SSDP salue la mise en œuvre d'une loi formelle sur le casier judiciaire, l'Ordonnance sur le casier judiciaire ne répondant plus vraiment au besoin des autorités qui l'utilisent en raison, en particulier, du développement de la justice pénale et des nombreuses procédures qui l'accompagnent. Le nouveau droit du casier judiciaire devrait également faciliter le travail des autorités de poursuite pénale. Enfin, le SSDP accueille favorablement le renforcement prévu de la législation afin d'être en accord avec celle sur la protection des données.

Cela étant, s'agissant d'un domaine éminemment technique, la SSDP se limitera aux remarques suivantes :

- La SSDP est favorable à l'allongement des délais d'élimination mais estime également que ceux-ci doivent être limités dans le temps. Les données ne

doivent pas être conservées indéfiniment. En effet, l'importance de l'effet reconnu à l'écoulement du temps fait partie du droit pénal, par exemple en tant que circonstance atténuante ou d'obstacle à l'application de la loi pénale (prescription). Il doit en aller de même en matière d'élimination des inscriptions figurant au casier judiciaire, dans le sens d'un certain « droit à l'oubli ».

- Le droit des intéressés à la consultation de leurs données devrait exclure les éléments concernant des procédures en cours (cf. art. 59 ss): si une personne demande à consulter ses données, le simple fait de devoir lui dire qu'il y a des choses qu'on refuse de lui fournir est déjà une indication suffisante quant à l'existence de procédures en cours (ce qu'on veut justement éviter). La personne poursuivie aura de toute manière connaissance un jour de la procédure ouverte contre elle, sauf – précisément – quand des motifs importants s'y opposeront.

- La SSDP estime que la création d'un casier judiciaire des personnes morales a l'avantage d'offrir une meilleure transparence entre les partenaires commerciaux et d'assurer une meilleure sécurité dans le domaine des affaires. Elle est donc favorable à la création d'un casier distinct pour les personnes morales. Encore faut-il que le principe du casier judiciaire des personnes morales soit reconnu de manière internationale.

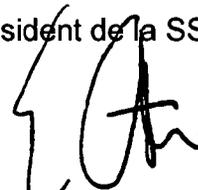
- Alors que les processus mis en place devraient apporter des économies et participer à la stratégie du Conseil fédéral en matière de cyberadministration, la SSDP peine à comprendre pourquoi VOSTRA ne pourrait pas être utilisé pour faciliter le traitement des informations dans le domaine de la législation sur les armes. Tout le monde s'accorde à dire qu'il serait effectivement efficace que tout nouveau jugement rendu contre le titulaire d'une autorisation prévue par la LArm soit transmis automatiquement aux services révoquant les autorisations. Malheureusement, un tel type de communication personnalisée ne serait techniquement pas possible en l'état. En effet, il faudrait pour cela qu'une comparaison des données puisse avoir lieu. Une telle interface ne serait possible que si les banques de données cantonales où sont inscrites les autorisations relatives aux armes utilisaient les mêmes identificateurs que la

Confédération. Partant, la SSDP est d'avis qu'on pourrait imaginer que les registres cantonaux utilisent également le numéro AVS comme identifiant. Ainsi, avec le même identificateur, une comparaison de données serait alors rendue possible et une communication personnalisée envisageable.

Nous vous prions de croire, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Renens, le 30 janvier 2013

Le président de la SSDP :



Eric Cottier

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

RR/tm

312

Bern, 11. Februar 2013

Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem
VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Schweizerische Anwaltsverband (SAV) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum oben erwähnten Entwurf und lässt sich wie folgt vernehmen:

I. Allgemeine Bemerkungen

Die vorgesehenen gesetzlichen Regelungen stellen im Bereich des Behördenauszuges 1 in den allermeisten Fällen eine Verschärfung (längere Lösungsfristen, zusätzliche Einträge) des bisherigen Registrierungsrechtes dar. Dies gilt zumindest teilweise auch für den Behördenauszug 2plus, 2minus und den Privatauszug. Es dürfte unbestritten sein, dass je mehr Zeit seit einer strafgerichtlichen Verurteilung (und erst recht seit der Begehung der entsprechenden Straftat) vergangen ist, desto geringer in aller Regel das Bedürfnis nach dem Bestehen einer entsprechenden Registrierung sein sollte. Vor diesem Hintergrund steht der SAV einer generellen Verschärfung des Registrierungsrechtes grundsätzlich kritisch gegenüber. Insbesondere im sensiblen Bereich des Jugendstrafrechts sollten entsprechende Verschärfungen (insbesondere eine zusätzliche Erfassung von Daten) nur mit äusserster Zurückhaltung eingeführt werden, um das Fortkommen der betroffenen Jugendlichen nicht zusätzlich zu erschweren.

Schliesslich stört sich der SAV an einem wichtigen Aspekt der Übergangsbestimmungen. Dort wird u.a. festgehalten, dass in bestimmten Bereichen eine echte Rückwirkung gelten soll (vgl. Art. 107 StReG). Das im schweizerischen Normensystem verankerte Prinzip des „Verbots der echten Rückwirkung“ ist fundamental. Der Rechtsanwender muss sich im Sinne der Rechtssicherheit darauf verlassen können, dass sein Handeln nach der geltenden Rechtsordnung beurteilt wird und durch eine nachträgliche Gesetzesänderung nicht mehr tangiert werden kann. Aus diesem Grund ist eine echte Rückwirkung denn auch nur denkbar, wenn u.a. äusserst gewichtige Gründe vorliegen. Solche Gründe scheinen dem SAV im vorliegenden Bereich zumindest nicht offensichtlich vorhanden zu sein.

II. Änderungsvorschläge

Ad Artikel 17 Abs. 2 lit. c Ziff. 2 und 3 StReG

Der SAV ist der Ansicht, dass die Unterbringung in einer offenen Erziehungseinrichtung sowie die Anordnung einer ambulanten Behandlung (wie im bisher geltenden Recht) nicht ins Strafregister einzutragen sind.

Bei der vorliegenden Gesetzesvorlage wird verkannt, dass in der jugendgerichtlichen Praxis die entsprechenden Massnahmen (bspw. Familienplatzierung oder ambulante Psychotherapie) auch bei geringfügigen Delikten (insbesondere auch bei Antragsdelikten) und im Sinne von Eingliederungsmöglichkeiten ausgesprochen werden können. Vor diesem Hintergrund ist es nicht angezeigt, dass die Anordnung entsprechender Schutzmassnahmen Eingang ins Strafregister (insbesondere auch in das private Strafregister) finden. Die bisherige Regelung, dass in (den schweren) Fällen von Freiheitsentzug sowie der Unterbringung in einer geschlossenen Erziehungseinrichtung ein Eintrag zu erfolgen hat, erscheint dem SAV dagegen sachgerecht und sollte beibehalten werden.

Die entsprechenden Korrekturen wären mithin auch in den Artikeln 18 Abs. 2 lit. d Ziff. 2 und 3, 20 Abs. 2 lit. d, 29 Abs. 1 lit. f Ziff. 3 und lit. i, 41 Abs. 1 lit. f Ziff. 3 und lit. i StReGD vorzunehmen.

Ad Artikel 21 Abs. 2 Satz 2 StReGD

Die vorliegende Regelung unterscheidet zwischen schweizerischen und ausländischen Urteilen. Während erstere im Volltext lediglich für die registerführenden Behörden sowie für besondere Behörden (Behördenzugang I) zugänglich sind, sollen bei ausländischen Urteilen sämtliche Behörden Zugang erhalten. Der SAV erachtet diese Unterscheidung zwischen schweizerischen und ausländischen Urteilen als nicht gerechtfertigt. Diesbezüglich ist dem erläuternden Bericht zum Vorentwurf auch keine Begründung zu entnehmen (vgl. Ziff. 1.3.1.4 des Berichtes).

Ad Artikel 24 Abs. 2 lit. b StReGD

Der SAV vertritt die Ansicht, dass den betroffenen Personen grundsätzlich Auskunft darüber zu erteilen ist, wenn entsprechende Behördenanfragen erfolgt sind. Dies ist insbesondere bei (sensitiven) Strafregisterdaten äusserst wichtig. Vor diesem Hintergrund sollte das Informationsbedürfnis von registrierten Personen grundsätzlich einem irgendwie gearteten Behördeninteresse vorgehen. Eine Ausnahme bilden selbstverständlich Anfragen in Zusammenhang mit laufenden Strafverfahren. Ausserhalb dieses Bereiches sollte die Auskunftserteilung Pflicht sein. Jedenfalls wären zusätzliche Ausnahmen in einem Bundesgesetz und nicht auf Verordnungsstufe zu regeln.

Ad Artikel 29 StReGD

Die Verlängerung der entsprechenden Entfernungsfristen für den Behördenauszug 1 ist nach Ansicht des SAV sachlich nicht zu rechtfertigen (vgl. die einleitenden Bemerkungen). Es sollten die bisherigen Fristen (für sämtliche Behördenauszüge) auch weiterhin Geltung haben.

Weitergehend stört sich der SAV daran, dass die Einträge lediglich dann gelöscht werden sollen, falls bei allen eingetragenen Grundurteilen die jeweilige Entfernungsfrist abgelaufen ist. Dies kann in gewissen Fällen zu einer Verdoppelung der Lösungsfristen führen. Die diesbezügliche Begründung im erläuternden Bericht zum Vorentwurf (vgl. Ziff. 2.3.1.4 des Berichtes), es könnten dadurch längere Delinquenzketten sichtbar gemacht werden, überzeugt nicht. Insbesondere in Fällen von verschiedenartigen Delikten (bspw. SVG-Widerhandlung und Vermögensdelikt) führt diese Regelung zu stossenden Ergebnissen, da sämtliche Einträge von den diesbezüglich berechtigten Behörden den betroffenen Person immer noch entgegengehalten werden können (vgl. Art. 35 Abs. 3 StReGD).

Ad Artikel 47 lit. e, f und g StReGD

Der SAV ist der Ansicht, dass den Migrationsbehörden der Zugriff auf Daten betreffend die laufenden Strafuntersuchungen nicht gestattet werden sollte. Die entsprechende Zugriffsmöglichkeit sollte sich (insbesondere vor dem Hintergrund, dass eine grössere Anzahl von diesbezüglichen Einträgen sehr lange bestehend bleiben können, um dann wieder gelöscht zu werden) grundsätzlich auf die ermittelnden (Strafverfolgungs-)Behörden beschränken. Andernfalls besteht die Gefahr, dass aufgrund eines (nachträglich wieder wegfallenden Eintrages) entsprechende Verfahren (Einbürgerungen resp. Bewilligungsverlängerungen) unnötig lange blockiert bleiben.

Ad Artikel 107 Abs. 1 - Abs. 3 StReGD

Wie eingangs erwähnt, steht der SAV einer Nacherfassung von Grundurteilen und damit einer echten Rückwirkung aus den bereits geschilderten Gründen sehr kritisch gegenüber. Der SAV schlägt vor, auf entsprechende Nacherfassungen (welche zudem mit äusserst grossem Aufwand verbunden wären) zu verzichten.

Der Schweizerische Anwaltsverband dankt Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und verbleibt

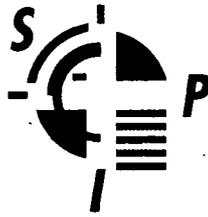
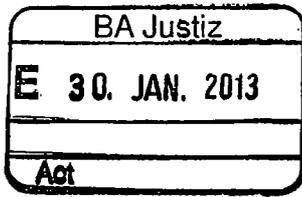
Mit freundlichen Grüssen
Für den Schweizerischen Anwaltsverband



Beat von Rechenberg
Präsident



René Rall
Generalsekretär



INSTITUT SUISSE DE POLICE
ISTITUTO SVIZZERO DI POLIZIA
SWISS POLICE INSTITUTE
SCHWEIZERISCHES POLIZEI-INSTITUT

Avenue du Vignoble 3
Case postale 146
CH-2009 Neuchâtel
Tél. 032 723 81 00
Fax 032 723 81 19
www.institut-police.ch
isp@ne.ch

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

E-Mail: patrik.gruber@bj.admin.ch

Neuchâtel, 28. Januar 2013
31.1/MPM

**Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA
(Strafregistergesetz, StReG)
Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrte Damen
Sehr geehrte Herren

Für die Möglichkeit, zum Vorentwurf des Strafregistergesetzes Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens. Nach einem sorgfältigen Studium der Unterlagen können wir uns ohne Weiteres der Vernehmlassungsantwort der Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC) vom 21. Januar 2013 anschliessen, welche diese im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) abgegeben hat.

Für Ihr Verständnis danken wir Ihnen bestens.

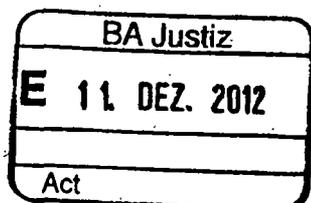
Freundliche Grüsse

Schweizerisches Polizei-Institut

Peter-Martin Meier
Direktor

Präsident Peter Hodel, Oberrichter, Obergericht, Hirschengraben 15, 8001 Zürich
Sekretariat Jürg Steiger, Bundesverwaltungsgericht, Postfach, 9023 St. Gallen
jueg.steiger@bvger.admin.ch, info@svr-asm.ch 058 705 25 37, www.svr-asm.ch

Zürich, 7. Dezember 2012



Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
CH-3003 Bern

**Einladung zur Vernehmlassung vom 31. Oktober 2012;
Änderung des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA
(Strafregistergesetz, StReG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihre Vernehmlassungsanfrage vom 31. Oktober 2012 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG) und danken für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Die Vorlage gibt mit Blick auf die Zwecke unserer Vereinigung keinen Anlass zu speziellen Bemerkungen und wir verzichten deshalb auf eine Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Hodel'.

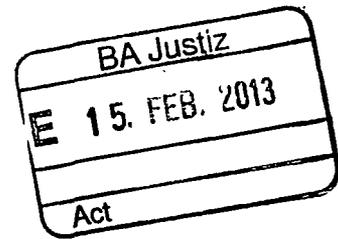
Peter Hodel
Präsident SVR-ASM

In dreifacher Ausfertigung



Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege
Société suisse de droit pénal des mineurs
Società svizzera di diritto penale minorile

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern



Winterthur, 14. Februar 2013

Bundesgesetz über das Strafregister- Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

Die SVJ begrüsst die Regelung der Strafregister-Materie in einem eigenständigen Gesetz, in welchem bestehende Unklarheiten geklärt und auch aktuelle Fragen des Datenschutzes einbezogen werden.

Angesichts der umfassenden Materie beschränken wir unsere Stellungnahme auf die aus der Sicht der Jugendstrafrechtspflege wesentlichen Punkte.

1. Eingetragene Daten bei jugendlichen Personen

a) Art. 15 Bst. a. in Verbindung mit Art. 17 Abs. 2 und 18 Abs. 2 E StReG (Eintragung Jugendstrafurteile/Ausweitung des Sanktionenkatalogs)

Neu werden nur noch Urteile wegen verübter Verbrechen und Vergehen eingetragen, was wir grundsätzlich begrüssen.

Die Eintragung von Jugendstrafurteilen ist im Jugendstrafrecht wegen des Stigmatisierungseffektes grundsätzlich ein heikles Thema. Trotz der Ausdehnung des Sanktionenkatalogs bleibt der VOSTRA-Eintrag bei Jugendstrafurteilen unseres Erachtens zu Recht auf die Sanktionen des Freiheitsentzugs, der Unterbringung und der ambulanten Behandlung beschränkt.

b) Art. 15 Bst. b. in Verbindung mit Art. 23 E StReG (Eintragung hängiger Jugendstrafverfahren)

Grundsätzlich stellen wir fest, dass mit der expliziten Erwähnung der Jugendlichen in Art. 15 E StReG nun Klarheit über die Eintragungspflicht hängiger Jugendstrafverfahren geschaffen wird.

lic. iur. Marcel Riesen-Kupper, Präsident

Oberjugendanwaltschaft des Kantons Zürich · Tössstalstr. 163 · 8400 Winterthur
Telefon: 052 235 07 80 · Fax: 052 235 07 99 · E-Mail: marcel.riesen@jj.zh.ch

Trotzdem lehnen wir die Eintragung hängiger reiner Jugendstrafverfahren (mit nachfolgend ausgeführter Ausnahme) in VOSTRA ab, auch wenn diese Eintragungen einzelnen Behörden punktuell dienlich sein könnten.

Unsere Ablehnung beruht auf folgenden Gründen:

- Es besteht eine Diskrepanz zwischen den einzutragenden Jugendstrafurteilen (eingeschränkt auf die einschneidendsten Sanktionen) und den bei Verbrechen und Vergehen lückenlos einzutragenden hängigen Strafverfahren, die in den meisten Fällen nicht zu einem im Strafregister einzutragenden Grundurteil führen.
- Das heisst, die Eintragung besteht für eine gewisse, wohl eher kurze Zeit, zum Teil nur im Zeitraum zwischen der Ausfällung des Strafbefehls (wenn keine Eröffnung der Strafuntersuchung erfolgt ist, vgl. Art. 23 Abs. 1 Bst. c E StReG) und dem Eintritt der Rechtskraft des Strafbefehls (bei einer Einsprachefrist von 10 Tagen!). Nur am Rande sei bemerkt, dass in den wenigsten Fällen Einsprachen erfolgen.
- Wann und wie lange ein solcher Eintrag in VOSTRA erscheint, ist zum Teil zufällig oder hängt von anderen Strafverfahren (z.B. beteiligter Mitbeschuldigter) ab.
- Der mit der Eintragung verfolgte Hauptzweck (Klärung der Zuständigkeit, vgl. Erläuternder Bericht, S. 45) zielt bei den Jugendlichen mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz ins Leere, da die Zuständigkeit bei den Strafverfahren gegen Jugendliche am Ort des gewöhnlichen Aufenthalts anknüpft, somit diese Jugendstrafverfahren bei der gleichen kantonalen Behörde anhängig gemacht werden.
- Die Eintragung relativ vieler Strafverfahren mit anschliessender Löschung in relativ kurzer Zeit verursacht einen administrativen Aufwand, der angesichts des geringen Nutzens des Eintrags für die abfragenden Behörden nicht gerechtfertigt erscheint.

Einverstanden sind wir hingegen mit einer Eintragung der hängigen Strafverfahren bei den **Übergangstätern** nach Art. 3 Abs.2 JStG sowie bei den **Jugendlichen ohne gewöhnlichen Aufenthalt** in der Schweiz (nach Art. 10 Abs. 2 JStPO).

Die Regelung in Art. 15 E StReG müsste dann so lauten:

„b. solange gegen sie in der Schweiz ein Strafverfahren wegen Verbrechen und Vergehen nach Bundesrecht hängig ist. (neue Ergänzung:) Jugendliche werden nur verzeichnet, wenn das Strafverfahren bei Erreichen des 18. Altersjahrs noch hängig ist, oder wenn sie über keinen gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz verfügen.“

2. Elektronische Kopien der einzutragenden Grundurteile und nachträglichen Entscheide

Gemäss Art. 21 E StReG soll jeweils eine elektronische Kopie des Originalentscheids im Volltext in VOSTRA abgespeichert werden. Hier stellt sich die Frage, ob dies bei Jugendlichen, bei denen gemäss Art. 14 Jugendstrafprozessordnung (JStPO) die Strafverfahren in der Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, also die Anforderungen an den Persönlichkeitsschutz noch höher sind als bei Erwachsenen, zulässig sei.

Diese Entscheidkopien sind zwar nur beim Behördenauszug 1 (Art. 40 Abs.1 E StReG) ersichtlich. Allerdings enthalten Jugendstrafurteile und deren Nachentscheide auf Grund der vertieften Abklärungen zur Person und im Hinblick auf anzuordnende Schutzmassnahmen weit mehr heikle Informationen über höchst persönliche Daten, als gemäss Art. 19 Abs.1 E StReG zur Eintragung vorgesehen sind. Diese deutliche Verschlechterung der datenschutzrechtlichen Lage der Betroffenen rechtfertigt sich angesichts der hauptsächlich administrativen Vorteile der neuen Regelung unseres Erachtens nicht.

Darum schlagen wir vor, in Art. 21 E StReG bei einzutragenden **Jugendstrafurteilen** und deren nachträglichen Entscheiden auf die Abspeicherung einer elektronischen Kopie des Originalentscheides **zu verzichten**.

3. Entfernung und Vernichtung von VOSTRA-Daten

a) Art. 29 E StReG: Entfernung von Grundurteilen

Die Fristen, nach welchem Ablauf ein Urteil aus VOSTRA zu entfernen ist, sind gegenüber der heutigen Regelung etwas länger (rund 2 Jahre gegenüber der heutigen Regelung bei Jugendstrafurteilen). Grundsätzlich ist das zu begrüssen, zumal das neue Strafregistergesetz ein differenziertes Auszugskonzept vorsieht. So werden die langen Fristen gemäss Art. 29 E StReG nur beim Behördenauszug 1 wirksam.

Wir beantragen jedoch eine **Änderung der Entfernungsfrist für Grundurteile bei nicht widerrufenen bedingten oder teilbedingten Freiheitsentzügen (Art. 29 Abs. 1 Bst. d. E StReG)**: Die festgelegte Frist von 15 Jahren übertrifft die Fristen für die Grundurteile sowohl bei unbedingtem oder wegen Nichtbewährung widerrufenem bedingten oder teilbedingten Freiheitsentzug nach Art. 25 JStG (12 Jahre gemäss Art. 29 Abs. 1 Bst. a. Ziff.4 E StReG) als auch bei geschlossener Unterbringung nach Art. 15 Abs. 2 JStG (auch 12 Jahre gemäss Art. 29 Abs.1 Bst. f Ziff.2 E StReG). Es erscheint uns nicht gerechtfertigt, bei den Jugendlichen, die sich bei bedingtem oder teilbedingtem Freiheitsentzug bewährt haben, eine derart lange Entfernungsfrist anzusetzen. Es wäre auch verglichen mit der Regelung bei den Erwachsenen-Urteilen unverhältnismässig. Angemessen scheint uns eine Frist von höchstens 10 Jahren (wie bei der offenen Unterbringung gemäss Art. 29 Abs.1 bst. f Ziffer 3 E StReG).

Art. 29 Abs. 1 Bst. d. E StReG ist somit in Ziffer 1: 15 Jahre (bei allen hier aufgeführten Erwachsenen-Urteilen) und **Ziffer 2: 10 Jahre bei Freiheitsentzug nach Art. 25 JStG** zu unterteilen.

b) Art. 31 E StReG: Entfernung hängiger Strafverfahren

Art. 31 E StReG kann - trotz unseren Einwendungen vorstehend unter Ziffer 1.b) - bestehen bleiben, da er nicht zwischen Jugend- und Erwachsenen-Strafverfahren differenziert.

c) Art. 35 E StReG: Archivierungs- und Verwertungsverbot

Gemäss Abs. 4 dieser Bestimmung soll das in Abs. 3 ausdrücklich festgehaltene Verwertungsverbot der mit einem Grundurteil verknüpften VOSTRA-Daten nach deren Entfernung aus VOSTRA auch für nicht eintragungspflichtige Urteile gelten, somit auch

für alle Jugendurteile, welche andere Sanktionen als diejenigen nach Art. 17 Abs. 2 E StReG enthalten. Anzuwendende Entfernungsfrist wäre dann nach Art. 29 Abs. 1 Bst. i. E StReG 8 Jahre (vgl. Erläuternder Bericht S. 56/57).

Diese angesichts einer möglichen Jugendstrafkarriere vom 10. Altersjahr (Strafmündigkeit) bis zum 25. Altersjahr (spätestes Entlassungsdatum aus Freiheitsentzug und - de lege ferenda - Schutzmassnahmen) relativ kurze Frist würde eine lückenlose Datenbearbeitung verunmöglichen.

4. Differenzierte Zugangsprofile und Auszugsarten

d) Zugangsprofile

Wir begrüssen die verschiedenen Zugangsprofile - drei abgestufte Behördenauszüge und einen Privatauszug - nach Art. 40 bis 43 E StReG.

Im Behördenauszug 2plus (**Art. 41 E StReG**) werden verkürzte Einsichtsfristen festgehalten.

Hier beantragen wir folgende **Änderung**: Analog zu unserer Einwendung, vorstehend unter Ziffer 3.a), ist in **Art. 41 Abs. 3 Bst. d. E StReG** die Frist für Grundurteile bei **nicht widerrufenen bedingten oder teilbedingten Freiheitsentzügen nach Art. 25 JStG** gegenüber der in dieser Bestimmung für die Erwachsenenstrafen aufgeführten Frist von 10 Jahren **auf 7 Jahre zu verkürzen**.

Im Privatauszug (**Art. 43 Abs. 1 Bst. d. E StReG**) bleibt die Regelung für die Jugendurteile gleich wie bis anhin. Präzisiert wird, dass Urteile bei Übergangstätern nach Art. 3 Abs.2 JStG auch in den Privatauszug aufgenommen werden, was zu begrüssen ist.

e) Behörden, die Zugang zu Daten aus VOSTRA erhalten

In **Art. 46 E StReG** werden die Online abfragenden Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1 aufgeführt. Unter Bst. a. werden explizit die Jugendstrafbehörden genannt, die Daten für die Durchführung von Strafverfahren abfragen. Unter Bst. d. sind die Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden erwähnt, die Daten für die Durchführung des Straf- und Massnahmenvollzugs abfragen. Wir gehen davon aus, dass unter Bst. d. auch die Jugendstrafbehörden mitefasst sind, soweit sie Vollzugsbehörden sind (vgl. Art. 42 JStPO und § 33 StJVG). Insbesondere erscheint uns wichtig, dass VOSTRA-Abfragen auch für die Sicherheitsprüfung von für den Vollzug beigezogenen Privatpersonen bzw. Mitarbeitenden von Vollzugseinrichtungen erfolgen dürfen. Sollten entgegen unserer Auffassung die Jugendstrafbehörden bei den Straf- und Vollzugsbehörden nicht mitumfasst sein, müssten sie in Art. 46 Bst. d. E StReG noch ausdrücklich aufgenommen werden.

5. Anhang: Änderung bisherigen Rechts

Zu 3. Strafprozessordnung, Art. 261 Abs.1 Bst. a.

In Art. 261 StPO wird für die Aufbewahrungsdauer der erkennungsdienstlichen Unterlagen auf die Fristen für die Entfernung der Einträge im Strafregister verwiesen.

Dieser Verweis auf das Strafregisterrecht macht im Strafverfahren gegen Erwachsene durchaus Sinn. Im Jugendstrafverfahren hingegen kann dies zu stossenden Ergebnissen führen. So müsste in allen Jugendstrafverfahren, in denen kein Eintrag im Strafregister erfolgt, das erkennungsdienstliche Material sofort nach Eintritt der Rechtskraft des Strafbefehls oder des Urteils vernichtet werden.

Wir beantragen daher, dass für die Aufbewahrungsdauer von erkennungsdienstlichen Unterlagen im Jugendstrafverfahren eine separate Regelung erlassen wird.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben.

Mit vorzüglicher Hochachtung

**Schweizerische Vereinigung für
Jugendstrafrechtspflege**
Der Präsident



lic. iur. Marcel Riesen-Kupper

Betreff:

WG: Strafregister VOSTRA

Von: Gubinelli Oriana [<mailto:o.gubinelli@konsumentenschutz.ch>]

Gesendet: Donnerstag, 7. Februar 2013 09:54

An: Gruber Patrik BJ

Betreff: Strafregister VOSTRA

Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA: Eröffnung Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für Ihre Einladung zur Stellungnahme betreffend oben genannte Anhörung.

Leider hat die Stiftung für Konsumentenschutz momentan keine Kapazitäten, um eine Stellungnahme zu schreiben.

Freundliche Grüsse

Oriana Gubinelli

Beraterin

Stiftung für Konsumentenschutz SKS

Monbijoustrasse 61

Postfach

3000 Bern 23

Tel. direkt: 031 370 24 25

Fax: 031 372 00 27

o.gubinelli@konsumentenschutz.ch

www.konsumentenschutz.ch

SKS stärkt die Konsumenten.

[SKS Informations-Broschüre](#)

[SKS-Newsletter](#) (1x monatlich)

Werden Sie [Gönnerin oder Gönner der SKS](#), wir stehen für Ihre Rechte ein!



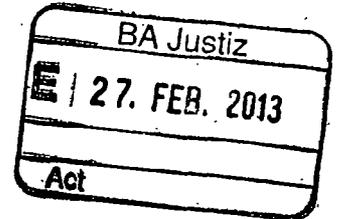
Creditreform

Wirtschaftsauskünfte Inkasso Marketing

**Schweiz. Verband Creditreform SVC
Präsident**

Teufener Strasse 36
9000 St. Gallen
Tel. 071 221 11 01
Fax 071 221 11 85
e-mail info@creditreform.ch

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern



St. Gallen, 26. Februar 2013
SVC Vernehmlassung VOSTRA.docx

Vernehmlassung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StREG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns die Möglichkeit geboten, zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA Stellung zu nehmen. Dafür bedanken wir uns bestens. Gleichzeitig entschuldigen wir uns für die verspätete Einreichung unserer Stellungnahme. Wir gehen davon aus, dass Sie unsere Rückmeldung trotzdem noch berücksichtigen werden.

Für den Schweizerischen Verband Creditreform als grösste genossenschaftlich organisierte Gläubigerorganisation ist die Vorlage vor allem im Zusammenhang mit der Regelung der Datenbekanntgabe an private Stellen von Interesse.

Der Verband **beantragt** eine Lockerung von Art. 57 VE in dem Sinn, dass Organisationen, die Kreditwürdigkeitsprüfungen i.S. von Art. 13 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (SR 235.1) durchführen, gegen Vorlage eines Interessenachweises

- a) Zugang zu Informationen über strafrechtliche Verurteilungen im Zusammenhang mit Vermögensdelikten (Art. 137bis 172ter StGB in der ab 1. Januar 2013 geltenden Fassung) und
- b) Zugang zu Urteilen, die den Einzug von Vermögenswerte von mehr als CHF 20'000.00 vorsehen, erhalten sollen.

Der Schweizerische Verband Creditreform ist 1888 als Selbsthilfeorganisation der kreditgebenden Wirtschaft gegründet worden. Mit rund 12'000 Mitgliedern und Kunden, 7 regionalen Kreisbüros und insgesamt rund 200 Mitarbeitern bildet er die grösste schweizerische Gläubigervereinigung für Kreditschutz. Zu seiner Tätigkeit gehören u.a. die Erteilung von Bonitätsauskünften und das Forderungsmanagement (Inkasso). Diese

Schweiz. Verband Creditreform SVC
Genossenschaft mit Sitz in Zürich
Selbständige Kreisbüros in Basel, Bern, Genève,
Lausanne, Lugano, Luzern, St.Gallen, Zürich
www.creditreform.ch
Mitglied von Creditreform International e.V.



Creditreform

Wirtschaftsauskünfte Inkasso Marketing

Dienstleistungen haben eine Verminderung des Risikos von Forderungsausfällen bei Lieferanten und Kreditgebern zum Ziel. Sie tragen zur Erhaltung der Zahlungsfähigkeit von Firmen, Selbständigerwerbenden und Privatpersonen bei.

Die zahlreichen Lieferanten, welche täglich Waren gegen Rechnung liefern, erleiden in der Schweiz Jahr für Jahr hohe Verluste. Deren Bedeutung und Höhe wird von der Politik häufig übersehen; wir erinnern an dieser Stelle daran, dass schon nur die amtlich erfassten Forderungsausfälle jedes Jahr mehrere Milliarden betragen.

Dies belegt ein Blick in die Betreibungs- und Konkursstatistik des BFS, von der wir einen Ausdruck beilegen. Dieser weist für 2008 bis 2011 Konkursverluste von 2 bis 2.5 Mia pro Jahr aus. Zahlenmässig werden nur die durchgeführten Konkursverfahren erfasst; weitaus grössere Ausfälle resultieren aus den mangels Aktiven eingestellten Konkursen (ca. 50 % aller Verfahren) sowie aus zehntausenden von Pfändungsverlustscheiden, die gegen Private und nicht im Handelsregister eingetragene Kleinunternehmen bzw. wegen unbeglichener Steuerforderungen ausgestellt werden. 2011 mussten mehr als 1,42 Mio. Pfändungen vollzogen werden, wobei das BFS die resultierenden Ausfälle zahlenmässig nicht erfasst. Nach unserer Schätzung bescheren Insolvenzen und fruchtlose Pfändungen unserer Volkswirtschaft und dem Fiskus Jahr für Jahr Verluste von gegen CHF 11 Mia. Eine Verbesserung ist nicht in Sicht. Auch bei den Privatpersonen bleibt die Tendenz steigend. 2012 wurden 6'571 Privatkonkurse publiziert was einer Zunahme von 14.3 % gegenüber dem Vorjahr entspricht.

Die Solvenzprüfung i.S. von Art. 13 DSG umfasst nicht nur die Zahlungsfähigkeit, sondern auch das effektive Zahlungsverhalten und die Zahlungsmoral von Unternehmen und Privatpersonen. Die Rechtsverfolgung in der Schweiz ist für die Gläubiger mit hohen - je nach Forderungshöhe u.U. nachgerade ruinösen - Vorfinanzierungslasten und Kostenrisiken verbunden. Im Vorfeld der Aufnahme vertraglicher Beziehungen besteht offensichtlich ein vitales Interesse daran, sich ins Bild setzen zu können, welches Mass an Vertragstreue von einer bestimmten Gegenpartei zu erwarten ist (oder eben nicht). Der wirtschaftliche Leumund in einem weiteren Sinn, d.h. Informationen über die Art, wie eine Person oder eine Unternehmung ihre wirtschaftliche Angelegenheiten bis dato gehandhabt hat, ist für Vertragspartner oder potentielle Vertragspartner offensichtlich von erheblicher Bedeutung.

Informationen über Verurteilungen wegen Vermögensdelikten müssen im Falle eines entsprechenden, schützenswerten Interesses auch für Organisationen zugänglich gemacht werden, die im Rahmen von Art. 13 c des Datenschutzgesetzes die Kreditwürdigkeit natürlicher und juristischer Personen abklären.

Rechtskräftige Urteile, welche die Einziehung von ins Gewicht fallenden Vermögenswerten vorsehen, tangieren die Zahlungsfähigkeit einer natürlichen oder juristischen Person ebenfalls in u.U. erheblichem Mass. Bezügliche Informationen müssten im Zuge einer Bonitätsprüfung ebenfalls erhältlich sein.



Creditreform

Wirtschaftsauskünfte Inkasso Marketing

Wir danken Ihnen im Voraus bestens für eine Aufnahme unserer Anregungen im Rahmen der weiteren Gesetzgebungsarbeit.

Freundliche Grüsse

**Schweiz. Verband Creditreform
(Genossenschaft)**

Präsident

Raoul Egeli

Sekretär

Claude Federer

Beilage:

- Ausdruck der Betreibungs- und Konkursstatistik des BFS per 2008 bis 2011



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Unternehmen – Indikatoren Betreibungen und Konkurse

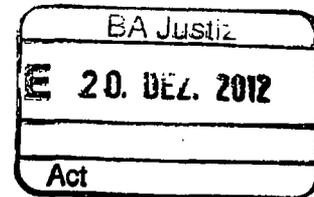
Konkursverfahren und Betreibungshandlungen, 2008 - 2011

	2008	2009	2010	2011
Eröffnungen von Konkursverfahren ¹	11'312	12'171	13'411	13'551
Davon: Konkurseröffnungen	10'910	10'913	11'218	11'073
Davon: Auflösungen (Art. 731b OR)	402	1'258	2'193	2'478
Abschlüsse von Konkursverfahren ¹	10'269	10'681	11'725	11'924
Verluste in 1'000 Franken ²	2'555'108	2'249'284	2'061'711	2'125'529
Zahlungsbefehle	2'494'438	2'528'904	2'665'399	2'692'526
Pfändungsvollzüge	1'348'021	1'341'575	1'435'654	1'424'481
Verwertungen	470'526	511'547	534'714	527'941

1 Auflösungen (Art. 731b OR) inbegriffen

2 Aus ordentlichen und summarischen Verfahren

Quelle: Unternehmensdemografie



Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

ORT/DATUM Zürich, 17. Dezember 2012
ZUSTÄNDIG Urs Hofstetter
DIREKTWAHL 043 244 73 90
E-MAIL urs.hofstetter@suissetec.ch

Revision Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA

Sehr geehrte Damen und Herren

Unserem Verband gehören rund 3'300 Unternehmungen aus den Branchen Sanitär, Spenglerei/Gebäudehülle, Heizung, Klima/Kälte, Lüftung sowie Rohrleitungsbau/Werkleitungen an.

Die Einführung eines Strafregisters für Unternehmungen würde unsere Mitglieder betreffen. Aus diesem Grund nehmen wir hiermit gerne Stellung zur vorliegenden Revision. Unsere Stellungnahme beschränkt sich dabei auf den Bereich des Strafregisters für Unternehmen (Art. 68f.).

Grundsätzlich hat jedes unserer Mitglieder ein Interesse daran, sich gesetzeskonform zu verhalten und es erwartet ein gesetzeskonformes Verhalten auch von seinen Mitbewerbern. Was die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen betrifft, so besteht für Unternehmungen, welche dem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) unterstellt sind allerdings bereits heute die Möglichkeit, sich die GAV-Einhaltung bescheinigen zu lassen. Insofern besteht aus heutiger Sicht kein Handlungsbedarf. Eine Mehrheit unserer Mitglieder lehnt die Einführung eines Strafregisters für Unternehmungen denn auch ab. Einige Inhaber/Kadermitarbeiter unserer Mitgliederfirmen arbeiten auf regionaler Ebene in Einbürgerungskommissionen mit und kennen darum das VOSTRA aus der praktischen Anwendung. Für diese Mitglieder ist es ein „No Go“, das VOSTRA auch auf Unternehmungen anzuwenden.

Bei der Umsetzung des Unternehmensstrafregisters stellen sich zudem diverse Fragen: Wie ist bei Fusionen vorzugehen? Welche Aussagekraft besitzt ein Strafregisterauszug, wenn sich das leitende Personal seit dem letzten Eintrag neu zusammengesetzt hat? Was geschieht bei einem Wechsel des Firmennamens?

Eine Minderheit unserer Mitglieder lehnt ein Strafregister für Unternehmungen nicht per se ab, allerdings setzen diese Mitglieder voraus, dass es im nahen Ausland für dort ansässige Unternehmungen ein analoges Instrument gibt bzw. dass keine schweizerische Sonderlösung aufgebaut wird. Diese Minderheit unserer Mitglieder ist einer grösseren Transparenz im Zusammenhang mit Verstössen von Unternehmungen also nicht abgeneigt, verlangt aber nach

WIR, DIE
GEBÄUDETECHNIKER.

NOI, I TECNICI
DELLA COSTRUZIONE.

NOUS, LES
TECHNICIENS DU BÂTIMENT.

„gleich langen Spiessen“ im Wettbewerb gegen ausländische Unternehmungen. Diese Minderheit unserer Mitglieder wäre dafür offen, diese Transparenz allenfalls auch mit einem anderen Instrument als dem VOSTRA herzustellen.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass die vorliegende Revision des VOSTRA von unseren Mitgliedern mit Blick auf das Strafregister für Unternehmungen grossmehrheitlich abgelehnt wird. Auf keinen Fall sollte dafür eine schweizerische Sonderlösung aufgebaut werden.

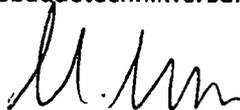
Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband (suissetec)



Hans-Peter Kaufmann
Direktor

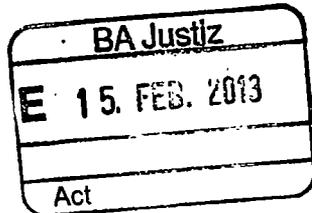


Urs Hofstetter
Leiter Mandate und Politik

Kopie an:

bauenschweiz, Herr Ch. Buser, Weinbergstr. 55, Postfach, 8042 Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband SGV, Herr D. Kläy, Schwarztorstr. 26, Postfach, 3001 Bern
Per Mail an: patrik.gruber@bj.admin.ch

Office fédéral de la justice
Domaine de direction Droit pénal
Bundesrain 20
3003 Bern



Lausanne, le 12 février 2013

Loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (loi sur le casier judiciaire, LCL) : Ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 31 octobre 2012, vous avez soumis à consultation l'objet cité en exergue.

Nous vous faisons parvenir ci-joint la prise de position de la Faculté de droit et des sciences criminelles de l'Université de Lausanne. Elle a été préparée par les Professeurs Alain Macaluso et Laurent Moreillon.

Veuillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'assurance de notre considération très distinguée.



Bettina Kahil-Wolff, Doyenne

Annexe : mentionnée

Copie : Professeurs Alain Macaluso et Laurent Moreillon

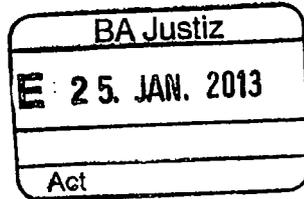
Faculté de droit et des sciences criminelles
Décanat Droit



**UNIVERSITÉ
DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT

LA DOYENNE



OFFICE FEDERAL DE LA JUSTICE
Domaine de direction Droit pénal
Bundesrain 20

3003 BERNE

Le 24 janvier 2013/CC/pr

Procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur le casier judiciaire
informatique VOSTRA (LCJ)

Mesdames, Messieurs,

Le Département de la sécurité de la République et Canton de Genève nous a transmis la
demande de consultation susvisée.

Vous trouverez en annexe l'avis de la Faculté y relatif et rédigé par le professeur
Bernhard Sträuli, Directeur de notre département de droit pénal.

Cet avis a également été envoyé pour information aux parlementaires genevois à Berne.

Veuillez croire, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre considération distinguée.

Christine Grappuis

Annexe mentionnée



Le 21 janvier 2013

Procédure de consultation relative à l'avant-projet de loi fédérale sur le casier judiciaire informatisé VOSTRA (LCJ)

Prise de position du Département de droit pénal

S'agissant d'une matière assez technique que l'Office fédéral de la justice, auteur de l'avant-projet, maîtrise assurément mieux que quiconque dans la mesure où il gère aujourd'hui déjà le casier judiciaire informatisé (art. 365 al. 1 CP), je me limiterai à deux remarques.

D'une part, il convient d'approuver sans réserve la création d'un «casier judiciaire des entreprises» (art. 68 sq. P-LCJ). Dès lors que l'art. 102 CP (anciennement art. 100^{quater} CP) fait des entreprises de véritables sujets de droit pénal, il n'existe aucune raison de les traiter différemment des personnes physiques s'agissant de l'enregistrement des procédures ouvertes et des condamnations prononcées à leur encontre dans une banque de données.

D'autre part, l'inscription dans le code pénal du point de départ du délai d'épreuve du sursis est opportune dans son principe. La formulation du nouvel alinéa 4 de l'art. 44 CP («Le délai d'épreuve commence à courir à la notification du jugement exécutoire.») est toutefois (doublement) malheureuse.

Sous réserve des jugements de dernière instance cantonale (art. 103 al. 1 let. b LTF *e contrario*) et des arrêts du Tribunal fédéral (cf. art. 61 LTF), les décisions pénales emportant une condamnation (ferme ou assortie du sursis) ne sont pas exécutoires au moment de leur communication (notification) : en effet, les voies de droit alors ouvertes (opposition à ordonnance pénale, opposition à défaut, appel) sont assorties d'un effet suspensif automatique (art. 354 al. 3, art. 402 CPP ; v. aussi art. 371 al. 1 CPP). Aussi la jurisprudence fédérale, que l'avant-projet se propose de codifier (exposé des motifs, p. 126 et les références citées en note 176) indique-t-elle que le délai d'épreuve commence à courir avec la communication (*Eröffnung*) du jugement qui deviendra exécutoire (ATF 90 IV 245 c. 1b ; ATF 104 IV 59 c. 2 ; ATF 109 IV 89 c. 2b ; ATF 118 IV 104 c. 1/bb ; ATF 120 IV 174 c. 2a). Les deux mots manquants doivent être insérés dans le texte légal.

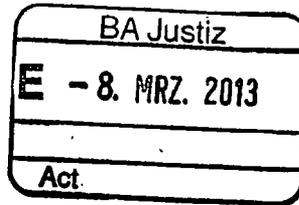
Dans la version française de l'art. 44 al. 4 CP proposé, l'emploi du terme «notification» est inadéquat. Symptomatiquement, la version allemande énonce : «Die Probezeit beginnt mit *Eröffnung* des vollstreckbaren Urteils.» (*recte* «...mit der

Eröffnung des Urteils, das vollstreckbar wird.»). Est déterminante la communication, soit la lecture du jugement en audience publique (art. 84 al. 1 et 3 CPP), et non pas la remise écrite (immédiate ou dans les 5 jours) du dispositif (art. 84 al. 2 CPP), ni la délivrance éventuelle (dans les 60 ou 90 jours) de la décision complètement motivée (art. 84 al. 4 CPP). Cela étant, le texte français a le mérite de la cohérence dans l'incohérence puisqu'il reprend la confusion entre «communication» (*Eröffnung*) et «notification» (*Zustellung*) qui mine les art. 84 sq. CPP dans leur teneur française.

Bernhard Sträuli
Directeur



Bundesamt für Justiz,
Direktionsbereich Strafrecht,
Bundesrain 20
3003 Bern



patrik.gruber@bj.admin.ch

Zürich, 5. März 2013

VE für ein BG über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (StReG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir haben mit Interesse vom Vorentwurf und dem Erläuternden Bericht Kenntnis genommen und erlaube uns, obwohl nicht offiziell eingeladen, zu einem forschungsrelevanten Punkt der Vorlage kurz Stellung zu nehmen.

Es geht um das Archivierungs- und Verwertungsverbot in Art. 35 Abs. 1.

Wie im erläuternden Bericht dazu ausgeführt wird, habe man bewusst auf die – in Art. 387 Abs. 3 StGB vorgesehene – Möglichkeit verzichtet, die VOSTRA-Daten für rein wissenschaftliche, d.h. statistische und anonymisierte Auswertungen zu archivieren. Diese Entscheidung ist ausserordentlich bedauerlich. Begründet wird dies mit den hohen Kosten – und auch damit, dass in der Schweiz ohnehin kein Geld vorhanden sein werde, um teure Langzeitstudien zur Beurteilung des Legalverhaltens durchzuführen.

Diese Aussagen sind sehr kurzsichtig. Erstens besteht bei der Beurteilung des Legalverhaltens und der sozialen Integration ein bedauerlicher Fokus auf kurzfristigen Wirkungen. Was in den ersten sechs, zwölf oder 24 Monaten nach Beendigung einer Sanktion oder Behandlung geschieht, mag zwar interessant sein – viele Wirkungen (auch negative!) zeigen sich jedoch erst sehr viel später. Auch trifft es nicht zu, dass Langzeitstudien prinzipiell unbezahlbar teuer sind. In den Niederlanden läuft beispielsweise derzeit ein Projekt über die Biographien der Nachkommen von Personen, die vor dem Ersten Weltkrieg in Jugendheimen untergebracht waren – mit faszinierenden Ergebnissen, die viele herkömmliche Vorstellungen stark relativieren. Da der eine von uns dem Beirat dieses Instituts angehört, können wir versichern, dass das Budget durchaus als bescheiden bezeichnet werden darf. In der Schweiz wären ähnliche Untersuchungen unter Umständen ebenfalls denkbar. Generell hat die Forschung über Lebensläufe und intergenerationelle (Dis-)Kontinuitäten in den letzten Jahren einen grossen Aufschwung erfahren, was etwa auch in der Gründung einer speziellen Sektion innerhalb der *American Society of Criminology* („Section of life-course criminology“) zum Ausdruck kommt.



Zudem haben Langzeitstudien in den letzten Jahren in der Schweiz wie auch im übrigen Europa einen erfreulichen Aufschwung genommen. Zur Vermeidung unnötiger Wiederholungen legen wir hier einen Beitrag aus einem kürzlich erschienen, vom *National Institute of Justice* gesponserten Report bei, welches u.a. ein Inventar der europäischen Langzeitstudien enthält (Beilage, Tabelle 1).

Dass in der Schweiz keine Langzeitstudien durchgeführt würden, trifft somit nicht zu. Gerade das Projekt an den Zürcher Schulen (unter der Leitung von Prof. Dr. Manuel Eisner) ist ein hervorragendes Beispiel einer solchen Untersuchung. Weiter trifft nicht unbedingt zu, dass die längeren Aufbewahrungsfristen gemäss Art. 29 VE den Wunsch nach Archivierung gegenstandslos machen würden. Das gilt vor allem nicht bei Jugendlichen, für welche deutlich kürzere Fristen vorgesehen sind (Art. 29 Abs. 1 lit. a Ziff. 4, Art. 29 Abs. 1 lit. f Ziff. 2 und 3, Art. 29 Abs. 1 lit. i) und bei welchen die Langzeitperspektive besonders wünschenswert wäre.

Mit der vorgesehenen Lösung wären alle zukünftigen Entwicklungen verbaut.

Wir hoffen, dass diese Überlegungen dazu führen werden, dass diese Fragen nochmals unvoreingenommen überdacht werden.

Freundliche Grüsse

Martin Killias

Christian Schwarzenegger

Beilage:

Kapitel über "European Perspectives", in R. Loeber & D.P. Farrington (Eds.), *From Juvenile Delinquency to Adult Crime*. New York: Oxford University Press 2012, 278-314

**From Juvenile Delinquency
to Adult Crime**

**CRIMINAL CAREERS, JUSTICE POLICY,
AND PREVENTION**

Edited by Rolf Loeber
and
David P. Farrington

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

OXFORD
UNIVERSITY PRESS

Oxford University Press, Inc., publishes works that further
Oxford University's objective of excellence
in research, scholarship, and education.

Oxford New York
Auckland Cape Town Dar es Salaam Hong Kong Karachi
Kuala Lumpur Madrid Melbourne Mexico City Nairobi
New Delhi Shanghai Taipei Toronto

With offices in
Argentina Austria Brazil Chile Czech Republic France Greece
Guatemala Hungary Italy Japan Poland Portugal Singapore
South Korea Switzerland Thailand Turkey Ukraine Vietnam

Copyright © 2012 by Oxford University Press

Published by Oxford University Press, Inc.
198 Madison Avenue, New York, New York 10016

www.oup.com

Oxford is a registered trademark of Oxford University Press

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced,
stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means,
electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise,
without the prior permission of Oxford University Press.

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
From *Juvenile Delinquency to Adult Crime: criminal careers,
justice policy, and prevention* / edited by Rolf Loeber and David P. Farrington.
p. cm.

Includes bibliographical references and index.

ISBN 978-0-19-982816-6 (hardback : alk. paper)—ISBN 978-0-19-982818-0 (pbk. : alk. paper)

1. Juvenile delinquency. 2. Juvenile delinquency—Prevention. 3.—Criminal behavior, Prediction of.
4. Criminal justice, Administration of. I. Loeber, Rolf. II. Farrington, David P.

HV9069.T786 2012

364.36—dc23 2011039090

9 8 7 6 5 4 3 2 1

Printed in the United States of America
on acid-free paper

CONTENTS

Foreword vii
LAURIE O. ROBINSON
Acknowledgments xi
Contributors xiii

1. **Introduction** 3
ROLF LOEBER AND DAVID P. FARRINGTON
2. **Criminal Career Patterns** 14
ALEX R. PIQUERO, J. DAVID HAWKINS, AND LILA KAZEMIAN
3. **Explanations for Offending** 47
TERENCE P. THORNBERRY, PEGGY C. GIORDANO, CHRISTOPHER
UGGEN, MAURI MATSUDA, ANN S. MASTEN, ERIK BULTEN, AND
ANDREA G. DONKER
4. **Contextual Influences** 86
JULIE HORNEY, PATRICK TOLAN, AND DAVID WEISBURD
5. **Special Categories of Serious and Violent Offenders: Drug Dealers,
Gang Members, Homicide Offenders, and Sex Offenders** 118
RICHARD ROSENFELD, HELENE R. WHITE,
AND FINN-AAGE ESBENSEN
6. **Prediction and Risk/Needs Assessments** 150
ROBERT D. HOGE, GINA M. VINCENT, AND LAURA S. GUY
7. **Legal Boundaries Between the Juvenile and Criminal Justice Systems
in the United States** 184
PATRICK GRIFFIN
8. **Young Offenders and an Effective Justice System Response: What
Happens, What Should Happen, and What We Need to Know** 200
JAMES C. HOWELL, BARRY C. FELD, AND DANIEL P. MEARS
9. **Promoting Change, Changing Lives: Effective Prevention
and Intervention to Reduce Serious Offending** 245
BRANDON C. WELSH, MARK W. LIPSEY, FREDERICK P. RIVARA,
J. DAVID HAWKINS, STEVE AOS, AND MEGHAN E. HOLLIS-PEEL

10. European Perspectives 278
MARTIN KILLIAS, SANTIAGO REDONDO, AND JERZY SARNECKI

11. Overview, Conclusions, and Key Recommendations 315
ROLF LOEBBER, DAVID P. FARRINGTON, JAMES C. HOWELL,
AND MACHTELD HOEVE

Index 385

FOREWORD

Policy-makers and practitioners are turning to science with increasing frequency to answer tough questions about crime and delinquency and to obtain a better understanding of offender motives. One of the excellent developments in our field over the last decade is an expanded dialogue—more consistently sophisticated and mutually more respectful than past conversations—between researchers and those who apply their discoveries. This development is so important, and so welcome, in grasping the link between youthful delinquency and later criminal behavior. Indeed, few public safety issues cry out for a reconciliation of knowledge and practice more loudly than those relating to the germination, continuation, and cessation of juvenile offending.

In my four decades of policy and academic experience, I've observed in the field a fervent hope by many that criminal and juvenile justice practitioners would abandon their reliance on tradition and intuition and turn to research as the foundation for their decisions. I am happy to report that this goal appears closer to reality than in the past. Getting "smart on crime" has become a *cri de cœur* of public safety leaders from the Attorney General of the United States to local elected officials and law enforcement leaders. When I launched my Evidence Integration Initiative at the U.S. Department of Justice's Office of Justice Programs in 2009, I envisioned a prominent role for the federal government in helping translate the evidence derived from research into criminal and juvenile justice practice. After all, success in applying science, in any field, depends on both developing a solid base of knowledge and communicating the relevance of that knowledge. It is welcome news that practitioners and policy-makers are interested in, and even eager for, information researchers have to share. The scientific community must be prepared to meet this demand, especially in the complicated and politically fraught arena of juvenile justice.

The history of our treatment of young offenders in the United States has followed a changing path, from the early paternalistic juvenile courts to the breakthroughs of *In Re Gault* in the 1960s and its demands for greater reliance on due process to the trend toward harsh sanctions in the 1990s. Over the last 15 years, breakthroughs in medical and behavioral science, and an understanding of brain development, have yielded solid empirical evidence that should help reverse this backward trend in juvenile justice. Research in developmental psychology documented by the MacArthur Foundation's Network on Adolescent Development and Juvenile Justice, among others, suggests that children and youth have difficulty grasping the consequences and even motives of their own actions, and further,

that they are not fully competent to participate in an adult adjudicative process. This research calls into question the phenomenon of waivers, transfers, exclusions, and other mechanisms propelling young people into a criminal justice system in which they receive punishments they do not comprehend and that often exceed the seriousness of their offending behaviors.

As the contributors to this volume point out, premature exposure to the adult system carries with it many disadvantages, ranging from proximity to seasoned adult offenders to long-term consequences of a criminal record. The question must be asked, is this a wise and cost-effective use of our resources? The Pathways to Desistance Study, an analysis of serious adolescent offenders led by Edward Mulvey and sponsored by OJP's Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention and National Institute of Justice and several other public and private organizations, found the vast majority of youth who commit felonies reduce their offending over time.¹ Juveniles who offend must be held accountable for their actions, but this finding leads us to conclude we expend far too many resources on punishments that yield dubious results and far too few on nurturing positive behavior to steer young people out of criminal involvement. If we are serious about being smarter and more efficient in administering our systems of justice, we must fundamentally re-think our approach to young people who come into contact with those systems.

A critical point in determining the outcome of a criminal career is the period of late adolescence, a stage referred to by Terence Thornberry and his colleagues as a "criminological crossroads."² While a growing body of research and programming centered on childhood and early adolescence, we have not paid enough attention to the later teenage and early adult years as a discrete period of social and behavioral development. We should bear in mind that, despite the somewhat arbitrary demarcations of childhood and adulthood affixed by law, cognitive development and brain maturation very often continue beyond the age of legal majority, which varies from state to state. We know too little about factors in an older youth's capacity for desistance and, conversely, what causes him or her to persist in offending into adulthood. If we hope to gain a complete understanding of what works to prevent delinquency from evolving into persistent criminal behavior, we need to look more closely at this critical stage of life and develop our sense of effective interventions and categories of appropriate sanctions.

The authors offer several thoughtful recommendations for changes to legislation and policy to improve our response to these offenders. I am personally intrigued by the notion of creating special courts for young adult offenders. Research has shown diversionary alternatives such as drug courts and other problem-solving specialty approaches can be remarkably successful in curtailing problem behaviors and reducing recidivism. Young Offender Courts, already being implemented in Great Britain, present an innovative model perhaps worth exploring here in the United States. The other recommendations, based in current research, are equally thoughtful and merit consideration.

This volume represents an important effort in determining how we can make wiser, scientifically-based decisions about our approaches to crime and delinquency, particularly, in how to arrest budding criminal careers in a way to maximize—rather than squander—our limited resources. Rolf Loeber and David Farrington, the principal investigators for the National Institute of Justice project of which this book is a product, describe the findings reported herein as "need to know information" that every judge, prosecutor, state legislator, and criminal and juvenile justice professional—along with teachers and others who work with at-risk kids—should find relevant.

My hope is that these chapters will be read and their contents carefully weighed by everyone who designs policies, enacts laws, and makes decisions affecting the operation of our juvenile and criminal justice systems and whose actions influence the lives of our nation's young people.

*Assistant Attorney General Laurie O. Robinson
Washington, D.C., June 2011*

Acknowledgment

The author wishes to thank Bill Brantley for his assistance in the preparation of this foreword.

Notes

1. Mulvey, E.P. (March, 2011). *Highlights from pathways to desistance: A longitudinal study of serious adolescent offenders*. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Washington, D.C.

2. Thornberry, T.P., Giordano, P.C., Uggen, C., Matsuda, M., Masten, A.S., Bulten, E., & Donker, A.G., *Explanations for offending*, chapter 3 in this volume.

European Perspectives

Martin Killias, Santiago Redondo, and Jerzy Sarnecki

This chapter presents an overview of European research on the transition between juvenile offending and adult crime that is relevant for policy-makers, researchers, and practitioners, including those in North America. First, we will review relevant European longitudinal studies. Next, we present some major cross-sectional studies that provide information about important differences across Europe and the United States. A section on special offenders includes information on homicide, domestic violence, gangs, and the nexus between migration and crime. The next section on evaluation of interventions emphasizes their effectiveness regarding juvenile offenders. In the final section, we look at Europe's highly heterogeneous policy responses to young offenders, including age limits of juvenile penal laws, sentencing (including the use of custody and other sanctions) and drug and alcohol policies.

Understanding Criminal Behavior

Longitudinal studies in Europe. In presenting an overview of European longitudinal studies, we focus on studies that are relevant to the understanding of crime during late adolescence and early adulthood, including studies outside of the field of criminology. In order to facilitate the overview, all European studies are summarized in Table 10.1. Studies based on samples of less than 100, or without results on adolescence including early adulthood (e.g., Saar, 2009; Kuppens et al., 2009; Eisner et al., 2007) are not included.

All European longitudinal studies that looked at the influence of family and childhood factors found that later delinquency, persistence of careers, and seriousness of offenses are largely explained by a dysfunctional family (including lack of order and structured activities within the family; Hoeye 2008), early problems at school (Scotland) and a generally unfavorable environment (including parental imprisonment). In this connection, problems arising at mid-childhood (around

TABLE 10.1 Longitudinal (cohort) studies in Europe

Author(s), year of publication, country	Birth year of cohort, sample	Research questions and methods	Main results
Sarnecki, 1985 (Sweden)	846 boys born 1943-1951 (including 195 official property offenders by age 15 matched with controls). Sample includes 100 boys from a reformatory and their 222 matched pairs	Long-term development of deviance (including drug use) as outcomes of early risk factors. Methods: official records, SRD (2000 variables collected at age 11-15)	(1) At age 15, convicted boys were worse off than controls with respect to personality, family, and school variables. (2) By 35, 7% of men with 1 conviction before 15 had died, 11% of those with 2+ convictions and 13% of those from a reformatory (vs. 1% among remaining sample). For men convicted once before 15, 18% developed drug-addiction by 35 and 24% among those with at least 2 convictions (vs. 2% among other men). (3) Adult drug abuse is strongly related to (multiple) risk factors at age 15. But even among high-risk youths, 60% did not develop substance dependency and live well-adjusted lives.
Janson, 1975, 1984; Stenberg & Vägerö, 2006; Stenberg et al., 2007; Nilsson & Estrada, 2009 (Sweden)	(1) Project Metropolitan (Janson, 1995) included all individuals born in Stockholm in 1953 who still lived there in 1962 (N=13,852) and who were followed until 1983. (2) A probability matched sample out of the original sample was followed until subjects were 48.	4 groups were distinguished: (a) subjects without known criminality; (b) subjects who desisted from crime after age 20; (c) subjects known for offending before and after age 20 ("persisters"); (d) later starters, i.e., subjects with first known offenses after age 20 ("late starters"). Methods: (1) Up to age 30: surveys, at different times; (2) registers at age 48.	Male persisters make up 11% of the cohort, but are responsible for 76% of all youth and 80% of all adult (known) offenses; female persisters make up 1% of the cohort, but commit about 50% of all (known) offenses. Persisters of each gender come from highly problematic childhood conditions. Female persisters live, as adults, under worse conditions than males from similar backgrounds who in their majority live relatively well.
Bergman, 2009; Bergman & Andershed, 2009 (Sweden)	Individual Development and Adaptation (IDA): The sample includes all 1,400 children who, in 1965, were aged 10, 13, and 15 years and who attended primary schools in Örebro. Follow-ups were carried out when cohort was aged 13, 15, 16, 17, 18, 21, 23, and 43.	Development of offending in different groups (nonoffenders, adolescent only offenders, adolescent and adult offenders, adult only offenders). Methods: Surveys and official records.	60% of men and 91% of females have no criminal record, 16% of men and 3% of females have known offenses before age 21 only, 11% of men and 5% of women have known offenses as adults only, and 13% of men and 1.5% of women are recorded both for juvenile and adult offenses. 5% of men have criminal records as children, juveniles, and adults and accounted for two-thirds of all known offenses committed by the entire cohort. More efficient prevention focused on this small group might, thus, prevent a substantial proportion of crime. Life-long persisters came from particularly unfavorable milieus and suffered from disproportionate numbers of risk factors. Late starters were more similar to law-abiding cohort members, but were more often known for hyperactivity, broken homes (females), and marijuana smoking (males).

(continued)

TABLE 10.1 (continued)

Author(s), year of publication, country	Birth year of cohort, sample	Research questions and methods	Main results
Pulkkinen & Hämäläinen, 1995; Kokko & Pulkkinen, 2000; Piikänen et al., 2005 (Finland)	369 subjects attending 12 2nd grade school classes in 1968 in the town of Jyväskylä. They were re-interviewed at age 14, 20, 27, 36, and 42 (in 2001). Retention rate was 90% at 42.	The study is on a wide array of issues, ranging from violence to alcohol abuse and unemployment. Methods: Interviews, teacher ratings.	Teacher-rated aggression at age 8 is related to school maladjustment at age 14, which predicts, directly and through problem drinking and lack of occupational alternatives, unemployment at age 27. Drinking problems are best predicted by early onset of alcohol consumption. Low self-control in childhood and adolescence was a precursor to crime and accidents by age 32, but only among subjects with other adverse life-circumstances.
Kyvsgaard, 2003 (Denmark)	Official Danish databases, with information regarding offense dates, charges, dispositions, confinement records but also basic demographics and the workforce registers. The sample comprises 1/15th of the Danish population from 1979 to 1991 aged 15 and above (>333,000 persons). Of these, nearly 45,000 have a criminal record. Trajectories of the criminal careers are followed over 13 years.	Characteristics of criminal careers – prevalence, individual crime frequency, criminal onset, duration of and desistance from criminal careers, specialization, and escalation in crime seriousness. Methods: Official data on police records, prosecutorial dispositions, and court decisions (convictions).	The study shows a relationship between patterns of prevalence and frequency of offenses and duration of careers and desistance. Furthermore, the study shows that criminal careers of high-frequency offenders are characterized both by specialization and versatility. Finally, crime seriousness is related to individual offending frequency. Careers do not follow the expected pattern of escalating in seriousness with increasing numbers of offenses.
Olweus, 2011 (Sweden)	780 Stockholm boys, first data collected 1950s–1960s.	The relation between bullying at ages 13–16 and offending at ages 16–24.	73 bullies have more convictions (55% vs. 26%) and more violent convictions (26% vs. 5%) than 707 boys not involved with bullying.
(1) Kazemian & Farrington, 2006; (2) Farrington, Ttofi & Coid, 2009; (3) Murray & Farrington 2005; (4) Kazemian, Farrington & Le Blanc, 2009; (5) Zara & Farrington, 2009 (England)	Cambridge Study in Delinquent Development (CSDD): 411 London boys followed from 8 to 48 (i.e., from 1961 to 2001).	Do age of onset and type of offenses predict career length and number of offenses over the lifespan? Methods: Interviews and official records.	(1) Residual career length and number of offenses declined with age, but it is not clear whether this is predicted by age of onset or type of offense. (Lack of accuracy of official records may distort findings.) (2) All subjects become more successful with age, but persistent offenders show the most unsuccessful lives at 32 and 48. (3) Boys separated from their parents due to parental imprisonment had the highest score of antisocial outcomes at age 32. (4) Social bonds, cognitive predispositions, and behavioral variables (such as drug use) at age 17–18 predict seriousness of offending and de-escalation by age 32. (5) Personal factors such as isolation, nervousness, anxiety, and neuroticism protect against offending under age 21, but not later.
(1) Wikström, 2009; (2) Wikström, Ceccato, Hardie, & Treiber, 2010 (England)	Peterborough Adolescent and Young Adult Development Study (PADS+): 700 young people followed from the age of 7 years.	Explores the impact of crime propensity and criminogenic exposure on individual crime involvement during early to mid-adolescence. Methods: PADS+ questionnaire and data from the small-area community survey (PCS) and the space-time budget.	(1) A person's criminal involvement depends on his propensity to crime and his exposure. Changes in a person's crime involvement are dependent on changes in his propensity and exposure. (2) Youths' activity fields and exposure to criminogenic settings predict criminal involvement.
(1) Smith & Ecob, 2007; Smith 2004a; (2) Smith, 2004b; (3) McAra, 2004; Smith, 2006a; (4) Smith 2006b (Scotland)	Edinburgh Study of Youth Transition and Crime	Nexus between delinquency and victimization. Methods: Interviews.	(1) Offending and victimization are interrelated and predict each other 3 years later. The nexus is largely explained by being in risky situations and having antisocial friend. (2) Parenting and family functioning at age 13 are good predictors of delinquency at age 15. (3) Attachment to and behavior at school at age 13 predict offending at 15. (4) Desistance was important by 17, but boys from disadvantaged neighborhoods and those caught by the police were more likely to remain delinquents. (5) Typical age of first conviction was 17. Best predictors were exclusion from school (or dropping out), being male, living in deprived neighborhood, serious and persistent offending, and early contacts with the police/criminal justice system.
Verhulst et al., 1985; Bongers et al., 2006; Donker et al., 2003 (Netherlands)	South Holland Study: 2,600 children of Dutch nationality from 13 birth cohorts aged 4 to 16, selected in 1983 from municipal registers. Consent from parents was obtained for 2,076 children. Follow-up every 2 years until 1991 and again in 1997. 1,149 remained in the sample until 1997.	What is the trajectory of externalizing behavior (opposition, property, violent and status offenses) across childhood and adolescence? Methods: Interviews (Child-Behavior Checklist) with parents; teacher reports and SRD.	Follow-up of 1991 (Bongers et al., 2006): Contrary to expectation, aggression did not peak at age 13, but was most prevalent among younger children. Physical aggression decreases and is largely resolved by the beginning of adulthood. Gender differences are considerable during childhood, but level off by late adolescence. Property offenses decreased, whereas status violations increased. However, parents may not be aware of many of their (older) children's norm violations (follow-up until 1991). Follow-up of 1997 (Donker et al., 2003): aggressive behavior is more stable than nonaggressive antisocial behavior.

(continued)

TABLE 10.1 (continued)

Author(s), year of publication, country	Birth year of cohort, sample	Research questions and methods	Main results
Gerris et al., 1993; Hoeve et al., 2006 (Netherlands)	Child-rearing and family in the Netherlands study; population sample of 788 families, children followed from 9 to 27 (original study in 1990, follow-ups in 1995 and 2000).	The impact of family factors and parenting styles on delinquency in adulthood (comparison with the Pittsburgh Youth Study); Self-reports.	The lack of orderly and structured activities within the family during adolescence was a strong predictor of delinquency in young adulthood after controlling for prior aggression and demographic variables. Authoritarian and authoritative parenting styles, family SES, supervision, punishment, and attachment were not related to delinquent behavior in young adulthood. The attrition rate in the Hoeve et al. study (2006) was 62%.
Meeus & 't Hart 1993; Meeus et al., 2004 (Netherlands)	Utrecht Study of Adolescent Development; representative sample of 3,392 Dutch adolescents aged 12-23 was drawn from a panel of 10,000 households. Out of this sample, 1,300 subjects were randomly selected for the longitudinal study.	How does having an intimate partner influence delinquency? How does this moderate parental influence on delinquency? Methods: Interviews (SRD) at homes. First wave in 1991, waves 2 and 3 in 1994 and 1997.	If an adolescent finds a partner, that partner takes over the role of parents in reducing criminality. For subjects without a partner, parents remain important.
Gavray, 1997 (Belgium)	In 1992, 444 subjects aged 16-21 were sampled for ISRD-1 in the region of Liège (Belgium). Among these, 139 (who agreed to leave their address in 1992) were re-interviewed in 1996 (when they were between 21 and 25).	Development of offending across adolescence. Methods: Interviews (SRD).	Delinquency (including seriousness of offenses and versatility) in 1996 was strongly predicted by abuse of substances in 1992. Leaving school did prevent later offending only if subjects succeeded with integration into the labor market.
Born, 2002 (Belgium)	363 children placed in institutions were followed over time, along with the sample used by Gavray (1997).	The process of desistance from delinquency at late adolescence. Methods: Interviews and official records.	In both samples, delinquency is not adolescence-limited but often continues into adulthood, particularly among adolescents with early substance abuse, victimization in their biography, and high versatility. The end of a delinquent career comes about with entering into social and emotional responsibilities.
Göppinger, 1985; Bock, 2000 (Germany)	"Tübingen" study: Influenced by the Glueck study (1950), 200 prison inmates were matched with 200 men from the same region without known history of offending. The study started in the 1960s.	Understanding differences in trajectories over life between known serious offenders and "normal" men. Methods: Official records and retrospective interviews. Recently, prospective SRD and official records were collected.	Offending is embedded in a long biographic continuity. Early deviance starts during leisure time and later spreads to the professional (educational) sphere. Originally retrospective, the study became gradually prospective in nature.
Remschmidt & Walter, 2009 (Germany)	"Marburg Study": The sample included 1,009 boys aged 14 in 1971 and who were known offenders in the Marburg district between 1962 and 1971. 347 matched pairs without records had been selected from population registers. Between 1975 and 1977 (when boys were around 22), 263 were interviewed (61 refused). The study has a "catch-up prospective" design.	Six groups were distinguished: (1) boys with at least one known offense prior to age 14 and none prior to age 18; (2) boys with at least one known offense prior to age 14 and at least two offenses by 18; (3) boys with at least 2 offenses prior to age 14 and none by 18; (4) boys with at least 2 offenses before 14 and before 18; (5) boys without known offenses at age 14 and at least 2 offenses prior to age 18; (6) boys without known offenses by age 14 and between 14 and 18. Methods: Interviews (lasting 2-4 hours) with intelligence and personality tests, a questionnaire on parental style of education, biographic data, and SRD. After age 22, criminal records were collected until subjects were 42.	Important risk factors for offending later in life are (in combination) family and social risk factors, personality characteristics, and undiscovered property offenses committed during childhood.
Albrecht & Grundies, 2009 (Germany)	"Freiburg cohort study": All juveniles born in 1970, 1973, 1975, 1978, 1985, and 1988 in Baden-Württemberg having at least once been known as suspects or convicted were considered for follow-up.	Development of official offending over adolescence and young adulthood. Methods: Criminal records concerning all members of the cohort are registered in a database.	Convictions reach a maximum between 18 and 22 (7% of cohort members being convicted every year at this age). The rate decreases to 3% after age 33. The results do not support the view of adolescence-limited and life-course persistent career patterns, but suggest that at any given age, some subjects without previous criminal history are convicted for the first time. The proportion of career offenders decreases with age, but is independent of age of onset. The results support the "life-course desistance" model (by Sampson and Laub).

(continued)

TABLE 10.1 (continued)

Author(s), year of publication, country	Birth year of cohort, sample	Research questions and methods	Main results
Schmidt et al., 2009 (Germany)	"Mannheim longitudinal study": The sample includes 1,444 children born in Mannheim in 1970 who still lived there in 1978. 216 children were randomly selected for regular follow-up interviews (one-third refused). To this reduced sample, 183 children with psychiatric symptoms were added. These 399 subjects were interviewed at 8, 13, 18, and 25. 321 were retained until 25.	Development of offending (among other problems) over adolescence and young adulthood. Methods: Intensive interviews. SRD when subjects were aged 18 and 25.	Family dysfunctions are particularly important at mid-childhood (age 8–13), especially for later chronic offending.
Schumann et al., 2009 (Germany)	"Bremen study": All students born 1971–74 in their final year of 2 lower track schools in Bremen were first interviewed in 1989 (of these, 90% entered an apprenticeship). At wave 2 (1992), 426 former students agreed to be re-interviewed, and at wave 5 (2000), 333. The study was designed as a comparative study to the <i>Denver Youth Survey</i> .	Development of offending during the transition from school to apprenticeship and the labor market. Methods: SRD (waves 2–5).	Delinquency was similar in the Bremen and Denver samples at age 14. It dropped more during the following years in the American sample, despite less institutionalized transitions from school to the labor market. Vocational training and having a stable job requiring job qualifications does not reduce delinquency. Possibly including drug use (cannabis) and shoplifting may have reduced differences over time and across countries. Authors wonder whether vocational training may have delayed effects (by age 25?). Only 2% among the Bremen sample experienced pre-trial detention by wave 5, but 20% among the Denver sample were arrested. No deterrent effect was discovered, but pre-trial detention (D) and arrest (U.S.) are not the same!
Boers et al., 2009 (Germany)	"Duisburg study": 3,411 7th-grade students from Duisburg were recruited for a longitudinal SRD-study to start in 2002. The sample was re-interviewed every year until 2006. 1,552 remained in the sample until the last wave.	Development of delinquency through the ages 14–18. Methods: Annual SRD. Rigid data protection laws reduced the retention rate. Students had to note, on their questionnaire, a personal code (instead of their names), which they had to remember during the following waves.	Delinquency is not alone the result of risk factors, but also affects social bonds and may jeopardize successful integration. (Results are preliminary yet). The study having covered, at every wave, the entire school population and not only those remaining in the panel (i.e., those remembering their personal codes), it is possible to assess to what extent rigid data protection laws affect sample composition. Retention was better among female students in higher tracks with low delinquency scores.
Laubacher et al. (in press) (Switzerland)	In 1971, 6,315 Army conscripts were interviewed during the day of conscription. Sample covered all Swiss males aged 19 living in the Canton of Zurich. Randomly, for half of the sample (3,155) criminal records were checked. 123 had a record at that time (54% property, 28% violent, and 30% drug offenses). Records continued to be checked for these 123 men until they were aged 52 (in 2004).	Development of psychiatric symptoms (and delinquency) over the lifespan. Methods: Interviews (for psychiatric symptoms). Criminal records for delinquency.	(1) Adolescent delinquency is not necessarily episodic (68% had been reconvicted by age 52, of which about one in four was for a violent offense); (2) socio-demographic variables and psychiatric diagnosis (at age 19) are only weakly related to later violent criminality; (3) type of offenses committed during adolescence have high predictive validity, especially for violent offenses; (4) number and seriousness of offenses including versatility at age 19 are important predictors of serious adult offending.
Haas, 2001; Haas et al., 2004; Haas & Killias, 2003; Staubli & Killias (2011) (Switzerland)	Cross-sectional, retrospective study of 21,300 Swiss Army recruits and a random sample of 20-year-old Swiss men not drafted (born 1997).	Explanations of very serious offenses committed at age 20 through past biographic experiences (before age 6, between 6 and 11, and after 12). Methods: Written interviews (questionnaires to be dropped into a ballot box). SRD and victimization over the lifespan.	Results match (including for very serious offenses, such as serious assault, offenses committed with guns, rape, and child abuse) many findings from longitudinal studies on the role of family and socialization variables, protective factors (e.g., a positive relationship with teachers), and versatility vs. specialization. Serious offenders are committing a wide range of offenses. Certain victimizations (including bullying and sexual abuse) have far-reaching consequences (including suicide attempts and violent offending) at age 19.
Caprara, Regalia, & Bandura 2002; Caprara et al., 2007; Paciello et al., 2008 (Italy)	During the school year 1989/90, approximately 400 3rd grade students (aged about 9) from Genzano (suburban town near Rome) were assessed. Three additional cohorts were assessed during the following 3 years. Each cohort was assessed annually until it reached age 14–15 and every second year afterwards until 2008 (when the oldest subjects were 27).	Development of aggression from mid-childhood into young adulthood in relation to self-efficacy by age 20 (366 subjects retained). Methods: Measures of aggressive traits and delinquency from ages 12 to 23. SRD (violence) at waves 3–5. The study was originally designed in collaboration with Albert Bandura and Gerry Patterson.	Irritability and perceived self-regulatory efficacy (measured from age 14 through the item: "How well can you resist peer pressure to drink beer, wine or liquor?") were important predictors of violence at age 20. There was also a high continuity of irritability and offending across adolescence.
Luengo et al., 1994 (Spain)	1,226 adolescents aged 12–17 interviewed in 1989 and one year later.	How do different forms of impulsivity influence antisocial behavior? Methods: SRD and several impulsivity scales.	Non-planning impulsivity (i.e., not caring about consequences of actions) best explains antisocial behavior one year later, and best distinguishes stable nondelinquents from persistent offenders.

age 13) have also been found to be important (Mannheim study). Self-control (or regulatory self-efficacy), irritability and impulsivity were further found to influence later offending and violence (Italy, Spain).

Regarding protective factors, the story is more complex. Beyond social isolation (Cambridge Study in Delinquent Development), attachment to a teacher was a protective factor associated with low offending in two studies (Scotland, Switzerland). Ironically, successful vocational training did not reduce offending in one German study (Bremen), although this may be due to a small sample that did not allow the isolation of more serious offenses. Two studies (Finland, and Duisburg in Germany) looked at the ways the child's behavior affects social bonds and found the relationship to be far from unidirectional. This should be kept in mind in interpreting findings showing higher odds of later offending for those who were excluded from school or caught by the police and, eventually, sanctioned by the criminal justice system (Scotland).

Some European studies have found a significant impact of various opportunities on later offending (Scotland), such as leisure-time activities (including drug use, Belgium), having an intimate partner (the Utrecht study), unemployment (Finland), and neighborhood disadvantage. Life-styles may influence delinquency, but also allow for the possibility of victimization (Scotland).

Some European studies have found career patterns that do not necessarily match the distinction between adolescence-limited and persistent offenders and late starters. According to some studies, late adolescent offenders continue offending long beyond age 30 (Mannheim, Freiburg, Switzerland), particularly among some minorities (Netherlands, Jennissen, 2009). Substantial numbers of people are later convicted without having had a record by age 20 (England, Soothill et al., 2003). Two Swedish studies found that the proportion of offenses committed by persistent criminals is beyond 60% for the most "productive" 5% and 50% for the "top" 1%. Similar results are reported from the Netherlands where only 1.6% of the offenders were versatile serious delinquents who were responsible of 20% to 30% of all offenses committed by the entire cohort (Meeus et al., 2001).

The often invoked "normalization" of delinquent youths during adolescence seems to refer to mostly trivial offenders and offenses (Timmermans, 2009), but not necessarily refer to persistent and serious offending. Blokland and Palmén (in press) found that, among their 1984 birth cohort whose criminal record could be followed up to 2007 (N = 170,891), offending was more prevalent between ages 18 and 23 than before or in the later twenties when desistance from offending became more common. At the same time, however, a substantial proportion of offenders started during early adulthood, and others continued offending, especially among those who were chronic offenders between ages 12 and 23.

Using data on the same cohort (born in 1984), Averdijk, Elffers, and Ruiter (in press) have combined data on re-offending after age 12 and mobility across neighborhoods over time to assess, for the first time in Europe, such effects in a longitudinal perspective. Controlling for a certain number of background variables (such

as employment, marriage, and leaving parental households), they found a weak but consistent (positive) effect of neighborhood disadvantage (as measured by the proportion of non-western residents) on offending, but—paradoxically—a small negative effect of mobility on rearrest. They argue that mobility may isolate young offenders from delinquent peers.

Given the costs of longitudinal studies, it should be recognized that retrospective studies, such as the Tübingen (Germany) study comparing prison inmates with non-convicted matched pairs or the Swiss army recruits study using an unusually large sample, offer opportunities to look at very serious offenses in a (retrospective) biographic perspective. The Bremen (Germany) and the Child-rearing and the Family in the Netherlands Study illustrate how much might be gained from combining longitudinal studies across countries. Unfortunately, no longitudinal studies (either in the fields of criminology or in other related fields, such as psychiatry) could be located in Norway, Ireland, Austria, Portugal, Greece, or in former communist countries (with the exception of Estonia). Rather surprising is the absence of any longitudinal study in France. Such a study was prepared by a panel of international experts (including Richard Tremblay) in 2006 (*Troubles des conduites chez l'enfant et l'adolescent*) but it was contested on ethical grounds and abandoned (<http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/delinquance-depistage-enfance-critique.html>).

International (European) studies. Studies on offending during adolescence and young adulthood are dominated by longitudinal research. Macro-level and contextual variables, traditionally, have found more attention in international studies. Cross-national differences in crime rates are considerable and reflect to a large extent crimes among young males. Given Europe's diversity in macro-level variables and the highly fragmented policy responses across the continent, a few notes on international trends may be of interest to American scholars and policy-makers.

The international crime victimization survey (ICVS). This survey was undertaken in 1989, 1992, 1996, 2000, and 2005 in a significant number of European countries (van Dijk et al., 2007). According to these data, robbery increased compared to 1989 (or the earliest available year) in about half of European countries and remained stable (i.e., within a margin of +/- 20%) or decreased in the other half of countries. Assault increased in the vast majority of European countries. Police-recorded assault and robbery, as measured by the *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (also known as ESB, 2010, Table 5.2.1), by and large matched ICVS trends. On the other hand, survey-measured and police-recorded property crime decreased after 1995 (Tavares & Thomas, 2008). This was true especially for domestic burglary and motor vehicle thefts. Drug offenses, including drug trafficking, increased more substantially. For American readers, it may be surprising that Europe has not seen a general drop in violent crime.

How can these changes be explained? Unfortunately, ICVS lifestyle measures were too crude to grasp the relevant changes. Outdoor activities (particularly in inner-city areas) increased dramatically in many countries, often way beyond

midnight and combined with high consumption of alcohol and other substances. However, the "revolution" of leisure-time activities following the extension of hours of operation of public transportation, the abolition of closing hours for pubs and the "liberalization" of policies regulating the sale of alcoholic beverages was not universal across Europe, but limited to certain countries and cities. The surprisingly different trends in rates of assault and robbery across Europe may well be attributable to the highly variable development of "routine activities" and risky lifestyles. Cross-national comparative research, e.g., based on data from Peterborough (England) and Eskilstuna (Sweden), has shown that differences in lifestyle predict differences in delinquency levels (Wikström & Svensson, 2008).

In many European countries, however, increases in violence, especially among juveniles, is subject to debate, particularly in Scandinavia (Sarnecki, 2009b; Balvig 2006; Kivivuori & Salmi, 2006; BRÅ, 2010), in Germany (Baier et al., 2009), and in the Netherlands (Wittebrood & Nieuwbeerta, 2006). While the rate of young violent offenders known to the police is increasing, self-report and victimization studies (focusing on young people as victims of crime) suggest more stable trends. The favorite explanation for these discrepancies is generally the presumed increase in propensity to report violence to the police and/or more complete recording of violent offenses by the police. According to ICVS data (see ESB, 2010, Table 5.2.3), reporting to the police increased on average in all European countries from 30 to 33% for assault, and from 45 to 49% for robbery. However, surveys may be less suitable to monitor trends in serious injuries that are more regularly reported to and recorded by the police and other services, such as medical emergency centers (Exadaktylos et al., 2007; BRÅ, 2008, p. 100) and insurance companies (Lanfrancini, 2009). Sources of this kind often match trends with police-recorded offenses.

The International Survey on Violence against Women (ITVAWS). According to the results of this survey, conducted in 2004 on samples of 2,000 women in nine countries (including Poland, Switzerland, Denmark, and the Czech Republic), the strongest single correlate of partner violence is the male partner's history of nondomestic violence. Men described by female respondents as being sometimes violent outside the home are between two and 12 times more likely to assault their female partner. This finding underlines the importance of general criminal violence in the causation of domestic violence (Lussier, Farrington, & Moffitt, 2009) and the priority its prevention deserves in the context of domestic violence. Next in importance came frequent binge drinking, which varies considerably across Europe (Johnson, Ollus, & Nevala, 2008).

The International Self-reported Delinquency Survey (ISRD-2). The first ISRD survey was conducted in 1992 in 12 countries (Junger-Tas et al., 1994). In 2006, a second survey of this kind was conducted in 30 countries (Junger-Tas et al., 2010). It provides comparative data on most of continental Europe including countries in Central and Eastern Europe. The results show that juvenile delinquency, as assessed by the ISRD-2 self-report instrument, is substantially correlated with national rates of juvenile offenders known to the police according to the ESB 2010 (Enzmann et al., 2010).

Further, the national rates of self-reported delinquency are also quite strongly correlated with several features of school systems. For example, countries having a high standard deviation of their ninth grade students' PISA (the international tests of students' intellectual abilities) performance scores face higher rates of serious (rare) violent offenses, suggesting that low integration of the weakest students (and, thus, a high standard deviation) has a significant impact on students' behavior. This correlation holds in multilevel analyses even when gender, age, migrant status, and several school variables (such as school disorganization, attachment to school, school climate, and students' performance at school) are taken into account (Lucia & Killias, in press).

Beyond schools, the ISRD-2 shows that delinquency—and particularly serious violence—is highly correlated with lifestyles and going out (and hanging around) during late night hours, as well as neighborhood characteristics (Junger-Tas et al., in press). These are among the strongest explanatory variables among the wide array of independent variables that were collected through the ISRD-2. As far as the neighborhood is concerned, this could be related to the possibility of observing deviant situations (including littering, graffiti, and other signs of disorder) that, as a remarkable Dutch experiment revealed, produce not only "imitation," but offenses that are different in nature from those that are observed, such as theft (Keizer, Lindenberg, & Steg, 2008).

Special Offenders

Homicide. The rate of homicide in Western Europe is generally low, i.e., it nowhere exceeds 2 per 100,000 (with the exception of Finland and Scotland) according to police statistics. In Eastern Europe, however, rates are far higher, namely between 6 and 10 per 100,000 during the years 2003–2007 (ESB, 2010, Table 1.1). However, these global rates never tell the full story. Homicide constellations vary greatly across space and time, since homicide includes family killings, murder in connection with robbery or black markets, and terrorist and political homicide. Looking at varying constellations is, therefore, far more helpful to an understanding of the dynamics of this crime. In this respect, research has benefited from national databases on homicide established during the last decade in the Netherlands (Nieuwbeerta & Leistra, 2007), Finland (Kivivuori & Lehti, 2003), and Switzerland (Killias et al., 2009). These data include many details on victims, offenders, and events that allow international comparisons. If street homicide rates are very high in the United States, American rates of domestic homicide are not out of range of other countries, as Table 10.2 illustrates.

In view of these data, it is inappropriate to consider levels of homicide as an expression of a society's "intrinsic violence" and to call the United States a "violent country." Similarly, differences in homicide rates over time and space may be related to variations in homicide constellations, including, in the case of Scandinavia,

TABLE 10.2) Prevalence of completed intentional homicide (total, within the family including intimate partners, and homicides followed by suicide) in 7 countries (several recent years).

Country	Total per 1 million population	Within the family		Homicide followed by suicide	
		per 1 million population	in % of all homicides	per 1 million population	in % of all homicides
USA	56	7.9	14 %	2.2	3.9
Finland	24	6.9	29 %	1.6	5.8
Canada	20	5.7	29 %	2.0	10
Australia	20	7.0	35 %	1.2	6
Netherlands	15	4.3	29 %	0.5	3.3
Switzerland	10	4.1	43 %	0.9	14
Spain	10	1.8	18 %	n.a.	n.a.

Sources for total and family homicides: USA: Supplementary Homicide Reports, years 1976–2003; Finland: Kivivuori (2001); Canada: Statistics Canada, years 2000–2004; Australia: Mouzos & Rushforth (2003); Netherlands: Leistra & Nieuwbeerta (2003); Switzerland: Killias et al. (2009); Spain: Instituto Nacional de estadística (INE) and Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia.

Sources for homicide followed by suicide: Liem et al. (2011); Finland: Kivivuori & Lehti (2003); Canada: Statistics Canada, Family Violence in Canada: A Statistical Profile (2005); Australia: <http://www.aic.gov.au/publications/current%20series/csf/161-180/cf1176.aspx>; Spain: Instituto Nacional de estadística (INE) and Centro Reina Sofía para el Estudio de la Violencia.

drinking patterns (Lenke, 1990; Sarnecki, 2009b, p. 96). In America, guns are far more often used in street-level murder, whereas the use of guns is less common among European criminal networks, with the exception of the Italian mafias. This is true even in countries with substantial gun ownership rates, such as Finland and Switzerland (Markwalder, 2011). Rarely used in the streets, guns are, however, very often used in domestic homicide in these two countries. Data from the International Survey on Violence against Women (IVAWS) further suggest that the extent of domestic violence is not related to domestic homicide rates. Rather, the presence of deadly instruments at home increases the likelihood of fatal outcomes in cases of family and partner disputes, as well as risks of multi-person killings and homicide followed by the offender's suicide (Liem, Barber, Markwalder, Killias, & Nieuwbeerta, 2011).

According to mortality as well as police statistics, homicides in Europe leveled off after 1997 and the average of police-recorded homicides dropped from 4 to 2 per 100,000 by 2007 (ESB, 2003, 2006, 2010, Tables 1.2.1.4 and 1.2.1.5). Since non-lethal violence did not decrease (see the preceding section), the question remains whether trends in murder rates are influenced by improved medical services, as suggested by American research (Harris et al., 2002; Doerner, 1988).

Domestic violence. Partner violence is a prominent issue in many European countries, including Greece (Papadakaki, Tzamalouka, Chatzifotiou, & Chlioutakis, 2009) and Spain. Although the rates of women battered by their partner in Spain (less than 4% in 2006) was not out of range of other countries (Instituto de la Mujer, 2006), cases of partner violence are far more often recorded by the police in Spain than in other countries. In 2007, the rate per 100,000 was roughly three

times the European median (of about 50) and substantially higher than in neighboring Portugal or in Finland (ESB, 2010, Table 1.1). Much more debated than probably in any other country is the nexus between partner violence and partner killing, although Spain's homicide rate is among the lowest in Europe (Table 10.3).

Gangs. Beyond the "revolution" of the leisure-time industry and decreasing parental control over children, the last decades have brought about a switch from *vertical social control* (parents, other adults and superiors) to *horizontal social control* (peers, schoolmates) of the behavior of young people. In two studies in Stockholm (Sarnecki, 2001) and Copenhagen (Sarnecki, 2009a), youth co-offending networks have been studied through official records over several years. The results show that young offenders (up to age 20) often acted in loose and short-lived networks. Co-offending of two or more individuals over a period of more than one year is, according to crime records, extremely uncommon. This research suggests that there may be differences between American and European gangs.

On the other hand, many European cities reported significant gang activity over the last decade (Klein, 1995). Research on this topic has been intensified by the "Eurogang Network" (Esbensen & Lynskey, 2001), an informal group of American and European scholars whose work has influenced the construction of the questionnaire of the International Self-report Study (ISRD-2). Work on gangs in Europe has identified some common features with American models, in particular far higher incidence rates for particularly serious and violent offenses for gang members compared to juveniles who say they do not belong to any group, or who admit to belonging only to an informal group sharing leisure-time activities (Esbensen & Weerman, 2005). This is true for girls as well as boys (Haymoz & Gatti, 2010).

Migration and crime. An issue with a high degree of relevance in Europe is crime by immigrants and in particular by young minority males who grow up in Western Europe. In most European countries—and contrary to the American experience (where migrants are underrepresented in crime)—this group is overrepresented in police and court statistics, especially for violent crime (see, e.g., for the Netherlands, Junger, Wittebrood, & Timman, 2001). This situation has existed over several decades and has apparently worsened over time (Tonry, 1997). Three reasons for this overrepresentation have been proposed: (1) discrimination by the victims (when they decide to report a crime), by the police, and at the following steps within the criminal justice system, (2) disproportionate exposure to problems (such as politically- and ethnically-motivated violence) in the country of origin, and (3) integration problems these groups face in Western Europe. Results of the international self-report studies (Junger-Tas et al., in press) and victims' accounts of offender characteristics, as measured through victimization surveys in England and Wales (Shah & Pease, 1992) and in Switzerland (Killias, 2009), show, however, that the overrepresentation of minorities is present also in victimization surveys and self-report measures of crime. Validity problems of self-report measures seem even to underestimate the size of this

TABLE 10.3 } Percent alien suspects (known to the police) and convicted alien defendants across Europe in 2006.

Country	Bodily injury (assault)		Rape		Robbery	
	% Alien suspects known to the police	% Alien defendants convicted	% Alien suspects known to the police	% Alien defendants convicted	% Alien suspects known to the police	% Alien defendants convicted
Austria	23	24	36	36	42	40
Czech Republic	7	5	16	16	n.a.	n.a.
Finland	8	6	22	24	11	18
France	14	12	14	8	14	n.a.
Germany	21	24	30	35	29	31
Switzerland	49	58	64	68	60	61

Source: ESB 2010, Tables 1.2.2 and 3.1.2.

problem (Junger, 1989). Further studies on how the criminal justice system operates lend only limited support to the discrimination hypothesis (Hood, 1992). One way of assessing possible discrimination within the criminal justice system is to compare the proportion of alien suspects at the police level with the proportion of alien defendants convicted. As Table 10.3 shows, for the countries collecting such data, there is no systematic increase in the proportion of aliens across different stages of justice processing.

The question arises as to what produces these differences. For example, immigrants may be more likely to suffer from lack of *social capital* (Bakker, Walberg, & Bloom, 2005) including school failure, unemployment, social isolation, and concentration in poor and socially disorganized areas of major cities (Junger-Tas et al., in press). The role of social problems is further underlined by self-report surveys showing that delinquency is far less prevalent in some countries of origin (such as Bosnia-Herzegovina; Killias, Maljevic, & Lucia, 2010) than among juveniles from those countries who have grown up in Western Europe. This suggests that violence is not "imported" from the regions of origin, as suggested by culture-conflict theories, but produced locally by difficulties of integration. According to a Swedish study (Hällsten, Sarnecki, & Szulkin, 2010), up to 80% of differences between young native Swedes and young immigrants can be explained by differences in life circumstances.

It has often been observed (and first noted by Dorothy Krall) that children of migrants may have higher crime rates than their parents. A recent Swedish study lends support to the notion of higher criminal engagement of the so-called second generation (Kardell & Carlsson, 2009). Results of the international self-report project, however, find rather little difference between first- and second-generation immigrants in most countries (Junger-Tas et al., 2010). A further controversial issue is whether young migrants are disproportionately victimized. Again, the international self-report project (Junger-Tas et al., 2010) shows that victimization rates were similar or lower for migrant youths in most countries.

In several parts of Europe, illegal migrants—mainly from overseas countries who are earning a living from shadow economy jobs and sometimes episodic crime—are a particularly difficult problem. Many of them are men around the age of 20. So far, this issue has not been systematically addressed in European research.

Evaluations of Interventions

Throughout European countries, several treatment programs have been implemented and evaluated. Many programs have been adapted from models developed in Anglo-Saxon countries. Most prominent are cognitive-behavioral programs including "*reasoning and rehabilitation*" and several variants of SOTP (*Sex Offender Treatment Program*), the main objectives of which are the confrontation with and cognitive restructuring of justifications and excuses commonly used by sex offenders (Hollin & Palmer, 2006). In the following section, we will focus on European reviews of studies on the effectiveness of treatment programs, particularly with respect to adolescent and young adult offenders.

Reasoning and Rehabilitation (R&R) is a pioneering program in the cognitive treatment of offenders. It was developed by Ross and Fabiano (1985) and applied to both juvenile and adult offenders in many countries, including Spain (Alba, Burgués, Lopez, Alcázar Baró, & Garrido, 2007; Redondo, Cano, Álvarez, & Antequera, 2008) and Switzerland (Eisner et al., 2007). The main objective of R&R is to improve the thinking skills of offenders. To that end, the subjects are trained to be more reflective (rather than reactive), to anticipate and plan their responses to problems, and to think more about alternative solutions to interpersonal problems.

There have been numerous evaluative studies of this program with both juveniles and adults. Tong and Farrington (2006) carried out a meta-analysis of the effectiveness of the Reasoning & Rehabilitation program for reducing criminal recidivism, based on 26 comparisons between treated and control groups. On average, treated groups showed a significant recidivism reduction of 14 points. Effectiveness was observed both in community and institutional applications, and for both high-risk and low-risk offenders. One notable exception to the generally positive results of the Reasoning & Rehabilitation program is a Home Office evaluation of Prison programs (Falshaw et al., 2004). In this study, no significant effects were found on reconviction rates. The authors attributed this outcome to problems of implementation related to the program's rapid expansion.

Redondo and Sánchez-Meca (2003) conducted a meta-analysis of 17 European programs developed between 1980 and 2001 that included 2,775 juvenile offenders. This study distinguished between three categories of juveniles: adolescents (age <16), young adults (age 16–21) and mixed groups (youths and adults, with an average age under 29). An overall effect size of $r = .18$ was obtained, i.e., treated groups had a recidivism rate of 18 points below control groups. The analysis of variance detected a progressive decrease of effectiveness

with subjects' age: six programs implemented with adolescents obtained an average effect size of $r = .49$, eight programs with young adults an effect size of $r = .15$, and three programs with mixed groups (juveniles and adults) of $r = .11$. Concerning the type of interventions, the best results were achieved by the three educational programs ($r = .42$), followed by the five diversion programs ($r = .29$), the three community-based treatment programs ($r = .14$), and the four cognitive-behavioral programs ($r = .12$). Nevertheless, the results of the effectiveness of different categories of programs should be taken with caution because of the small number of studies included in each category, and because the original theoretical foundations are not necessarily reflected in the program's actual contents (Lösel, 1995, 2000).

Garrido, Anyela, and Sánchez-Meca (2006) conducted a meta-analysis on treatment programs with young delinquents (ages 12 to 21) serving sentences in closed institutions or youth prisons. It included 30 experimental or quasi-experimental studies involving control group comparisons or pre-/post-assessments. The overall sample consisted of 2,831 juveniles in the treatment groups and 3,002 subjects in the comparison groups. The programs included psychological treatments (in the categories non-behavioral, behavioral, and cognitive), social and educational interventions, and interventions in therapeutic communities. An overall effect size of $d = .14$ was obtained, which can be translated into an average recidivism reduction of seven points. Although almost all the interventions achieved favorable results, higher effect sizes were obtained by cognitive-behavioral ($d = .21$) and cognitive psychological treatments ($d = .12$).

Lösel & Köferl (1989) published a review on the effectiveness of the socio-therapeutic prisons in Germany where young and adult recidivists with serious personality disorders were treated. These treatments were conducted in accordance with a broad concept of "social therapy" that includes changes in living and institutional conditions, group processes, strengthening contacts and promoting jobs in the community, use of prison permissions, and preparation for release. This review incorporated 16 primary studies with partially overlapping samples. It found that socio-therapeutic prisons reduced recidivism on an average by 11 points in comparison to the expected recidivism following discharge from ordinary prisons. The success of the interventions was modestly associated with the smaller size of the prisons. In the province of Westphalia, the same programs were evaluated through a randomized controlled trial—again with positive, though weaker effects (Ortmann, 2000).

Endrass, Rossegger, Noll, and Urbaniok (2008) presented a systematic review of studies analyzing the effectiveness of treatment approaches with sex and violent offenders. They concluded that the results of meta-analyses in this field must be interpreted with caution because studies were difficult to compare owing to the heterogeneity in the design of the original studies.

Grietens and Hellinckx (2004) summarized five previous meta-analyses; three from North America (Garrett, 1985; Dowden & Andrews, 2000; Lipsey & Wilson,

1998) and two from Europe (Lösel & Köferl, 1989; Redondo, Garrido & Sánchez-Meca, 1997; Redondo, Sánchez-Meca & Garrido, 1999) regarding the effectiveness of treatment with institutionalized juvenile delinquents. They concluded that effect sizes, or average effectiveness, is equivalent to a recidivism reduction of nine percent (with a range of 9% to 31%).

In sum, European reviews on juvenile offender treatments, similar to American reviews, have highlighted that treatments have a modest but significant effect in reducing delinquency (Hollin, 2001; McGuire, 2004). The interventions achieved an average recidivism reduction of about ten points, based on re-offending rates ranging between 50% and 65% (Cooke & Philip, 2001; Cullen & Gendreau, 2006; Lösel, 1996, 1998; McGuire, 2004). The best treatment programs may even achieve reductions of re-offending between 15 and 25 points. In other words, treatment can decrease the expected recidivism rate between a quarter and one-half, depending on the quality of the program. In this way, treatments can help to reduce criminal careers (Israel & Hong, 2006). However, high-quality evaluations including randomized controlled trials are almost nonexistent in Europe in this domain, despite a myriad of projects implemented in many countries. This is true even for the Netherlands where such studies are still lacking (Boendermaker, Deković, & Asscher, in press; Deković, Asscher, Slagt, & Boendermaker, in press).

Criminal Justice Responses

The *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (ESB, 2010) contains data from about 40 countries on police-recorded offenses and offenders (back to 1990) on prosecutorial decisions, on convictions, sentences (including length of custodial sentences and alternative sanctions), corrections, and surveys. It documents Europe's wide variation in justice responses and serves as the basis for this report.

Incarceration rates. Incarceration rates vary widely across Europe. The highest rates are found in Russia, with about 700 prisoners per 100,000, and the lowest in Denmark, Finland, Sweden, and Switzerland with roughly about 70. Since prisoners are predominantly young men below age 30, using data for all age-groups is relevant for young adult offenders. In the following section we will look more specifically at the incarceration of minors.

In the international literature, the view prevails that the number of prisoners per population reflects sentencing styles rather than crime rates. With ESB offense-specific data on (1) convicted offenders and (2) length of custodial sentences, it is possible to show that the rate of defendants convicted of murder is a major driving factor for the prison population, given that everywhere in Europe this group is likely to serve very long sentences. The correlation (r), when outliers are eliminated, is substantial (between .52 and .62). Homicide is particularly frequent in Russia and a few other countries in Eastern Europe where incarceration rates

are also very high. Earlier analyses (Aebi & Kuhn, 2000) showed that the average length of custodial sentences for offenses such as robbery, domestic burglary, aggravated assault, rape, and drug trafficking is the next important variable in explaining incarceration rates. Sentences for less serious offenses are far shorter than for murder, but the number of defendants is far higher. Again, variety in sentencing practices across Europe is considerable.

However, the use of alternative sanctions (such as community service, electronic monitoring, and fines) explains less than expected of the variation in incarceration rates. Such sanctions are widely used throughout Europe but tend to replace short prison sentences rather than reducing prison time. In a comparative perspective, it is less the number of persons sent to prison than the length of stay that affects overall incarceration rates. Using ESB data and excluding outliers, the correlation between the number of persons entering prisons ('flow') and the incarceration rate ('stock') is weak ($r = .17$). In conclusion, there may not be much to gain, in terms of controlling or even reducing incarceration rates, by sending fewer people to prison through replacing short custodial sanctions by other punishments.

The preventive potential of Western Europe's policy of using custody only for serious crimes and for limited periods is hard to assess. Systematic reviews suggest that custodial and noncustodial sanctions differ little in re-offending rates (Villetaz et al., 2006). The same has been found in systematic reviews based on studies comparing custodial sentences of different length (Gendreau et al., 1999). Given this knowledge, and taking the direct (economic) and indirect (human) costs of incarceration into account, Europe's moderate use of prison sentences may be wise and humane, particularly for juvenile and young adult offenders.

Juvenile justice. One of the peculiarities of the American juvenile justice system is the extent to which it allows juvenile justice waivers (see Griffin, Chapter 7, this volume). In Europe, systems vary widely, and some countries (such as the Netherlands, Belgium, Portugal, and Poland) also allow juvenile defendants (above ages 15 or 16) to be treated as adults. Other countries, such as Germany and Austria, do not allow bringing juveniles below age 18 before an adult court to be sentenced under adult law; they even allow young adults (between ages 18 and 20) to be treated under juvenile law and to be tried under the juvenile criminal justice system, although authorities have some discretion in this regard (Table 10.4). These countries, however, allow very long maximum custodial sentences for juveniles below age 18: 10 years in Germany, and 15 years in Austria. Even if defendants aged between 18 and 21 are put on trial before a juvenile court, the sentence they receive may not be different from what defendants of that age might receive under the adult system in other countries.

It is true that young adult defendants in Germany, Switzerland, and Sweden can be sent to special institutions for the treatment of young offenders, but that would also be possible under the adult system in many other countries. An extreme case is Switzerland where the age-limit is strictly 18, but where the maximum sentence

TABLE 10.4 } The minimum age of criminal responsibility in European countries.

Country	Age of criminality responsibility	Full criminal responsibility (adult law can/must be applied)
Albania	14	18
Armenia	14	18
Austria	14	18/21
Belgium	16	16/18
Bulgaria	14	18
Bosnia-Herzegovina	14	18
Croatia	14	18/21
Cyprus	10	16/21
Czech Republic	15	18
Denmark	14	14/18
Estonia	13	18
Finland	15	15/18
France	10/13	18
Georgia	12	18
Germany	14	18/21
Greece	8/13	18/21
Hungary	14	18
Iceland	15	15
Ireland	10	18
Italy	14	18/21
Latvia	14	14/21
Lithuania	14	18
Malta	18	18
Moldova	14	18
Netherlands	12	16/21
Norway	15	15
Poland	13	15/18
Portugal	12/16	16/21
Romania	14	18
Russia	14	18/21
Slovakia	14	18/21
Slovenia	14	18/21
Spain	14	18
Sweden	15	15/21
Switzerland	10	18
Turkey	12	15/18
Ukraine	14	18/21
U.K.: England & Wales	10	10/21
U.K.: Northern Ireland	10	17/21
U.K.: Scotland	8/16	16/21

Source: Jünger-Tas & Dünkel, 2009. Table 13.1.

for juveniles is one year (only in exceptional cases is this four years). Thus, countries either have low maximum penalties for juveniles (below 18) and apply, in certain circumstances, adult criminal sanctions to juvenile defendants, or they have sanctions for juveniles that are not all too different from what their law provides for adults (Stump, 2003). These policies make it easier to stick to the age-limit of 18 and even to apply juvenile law to young adults (aged 18 to 20).

The case of Scandinavian countries is particularly interesting since they do not allow juveniles below ages 14 or 15 to be held responsible for their offenses in court. Until the end of 2009, the age of legal responsibility in all Scandinavian countries was 15. In Denmark, this age has now been lowered to 14. Juveniles below the age of criminal responsibility are regarded as children and cannot be punished regardless of the seriousness and other circumstances related to their crimes. Police investigations of crimes committed by children are reported to the local social welfare committee, which has to take adequate action, including various types of support and treatment for the young offender and his/her parents. In severe cases, compulsory institutional treatment can be ordered. The decision may be appealed to an administrative court.

Table 10.4 shows that the lowest limits of criminal responsibility are ages 8 and 10, whereas most countries have opted for age 14. Countries with higher age limits often directly apply the adult criminal law to persons that reach the age of criminal responsibility. This is, for example, the case in Scandinavia where persons who are between ages 15 and 17 are treated by and large as adults, but more leniently. Custodial sentences are very uncommon for young people in this age group and are, when imposed, much shorter than for adults who commit similar crimes. Swedish legislation allows sentencing individuals in this age group to treatment in special youth institutions (special approved homes) where the treatment's duration (up to a maximum four years) is determined by the seriousness of the offense, while its form is determined by the nature of the problems that are associated with the offense. The most common reaction to more serious delinquency in the age group ranging from 15 to 17 in Scandinavia is, however, diversion from the justice system under the form of various types of treatment interventions provided by social services. Community service and fines are also common for less serious offenses.

Offenders aged 18 to 20 are treated more leniently than older adults not only in Scandinavia, but also in 18 other European countries (including Austria, Germany, and the Netherlands), as indicated in Table 10.4. An important consequence of having young adults dealt with under juvenile law is that, for example, in Germany (Heinz, 1994) they may benefit from more lenient procedural rules, such as the wide use of diversion. On the practical effects of such interventions, there is either no systematic research or the results are conflicting. Whereas Heinz (2005), for example, considered diversion as a very effective measure, Entorf and Spengler (2008) concluded that its extension undermined the certainty of punishment and increased particularly violent offenses, such as robbery.

TABLE 10.5 } Maximum custodial sentence (in months) available under juvenile criminal law.

Country	Prior to age 14	age 14-15	age 16-17
Albania	custody not available	150 months	150 months
Armenia	custody not available	84 months	120 months
Austria	custody not available	120 months	180 months
Belgium	custody not available	custody not available	detention for life
Bulgaria	custody not available	120 months	120 months
Croatia	custody not available	custody not available	120 months
Czech Republic	custody not available	120 months (15 yrs.)	120 months
Denmark	custody not available	96 months (15 yrs.)	96 months
Estonia	custody not available	120 months	120 months
Finland	custody not available	144 months (15 yrs.)	144 months
France	240 months	240 months	detention for life
Georgia	120 months	120 months	180 months
Germany	custody not available	120 months	120 months
Greece	custody not available	240 months	240 months
Hungary	custody not available	180 months	240 months
Iceland	custody not available	3 months	3 months
Italy	custody not available	360 months	360 months
Netherlands	12 months	12 months	24 months
Poland	custody not available	300 months	300 months
Portugal	custody not available	custody not available	36 months
Russia	custody not available	120 months	120 months
Slovakia	custody not available	72 months	132 months
Slovenia	custody not available	custody not available	360 months
Spain	custody not available	108 months	216 months
Sweden	custody not available	48 months	48 months
Switzerland	custody not available	12 months	48 months
Turkey	144 months	360 months	360 months
Ukraine	custody not available	180 months	180 months
UK: England & Wales	detention for life	detention for life	detention for life
UK: Northern Ireland	custody not available	custody not available	48 months
UK: Scotland	custody not available	custody not available	detention for life

Note: In Czech Republic, Denmark, Iceland, Finland, Sweden, Switzerland, and Poland, the maximum applies to juveniles of 15 (not 14).

Source: Survey conducted for this report among ESB correspondents.

Beyond the age of criminal responsibility, custodial sanctions are available to a greatly variable extent in various countries. As Table 10.5 shows, countries differ as to what age they allow custodial sanctions to be imposed upon minors. The variety is just as great regarding the legally allowable maximum custodial sentences. It should be noted that the definition of custody is ambiguous and may include, in some countries, secure accommodation of juveniles under child protection legislation.

As Table 10.5 illustrates, only five among 31 countries allow custodial sanctions against minors for acts committed before their 14th birthday. After that age (or eventually the 15th birthday), only six countries do not allow custodial sanctions. Thus, two competing systems co-exist in Europe. Some countries allow very long custodial sentences for defendants aged 16 years or older, for they allow—usually from that same age—the use of adult criminal law. The only cases where neither alternative exists are Switzerland and Iceland where the age limit of age 18 is absolutely rigid and where the maximum penalties greatly differ between the juvenile and the adult systems (4 years and 3 months for minors versus life for adults).

A different question is to what extent sanctions that are legally available are actually applied. Table 10.6 gives an overview on how many minors are sentenced to immediate custodial sanctions (as a percentage of all sentenced juvenile defendants), minus those placed in institutions for treatment under a child protection order. Unfortunately, data on young adults are not available.

TABLE 10.6 } Defendants aged below 18 sentenced to immediate custodial sanctions in 2006 (in % of all sanctions imposed), by offense.

	Criminal offenses: Total	Intentional homicide: Total	Bodily injury (Assault): Total	Rape	Sexual abuse of minors	Robbery	Theft: Total
Armenia	20.8						
Austria	14.5	100	5.3	30.0		51.9	13.7
Belgium	3.3					23.5	44.9
Finland	0.6		0.8	25.0	8.3	15.2	0.6
France	9.1	92.6	8.3	37.3			10.7
Georgia	33.9	100	25.0	100		38.5	30.4
Germany	6.3	90.3	6.3	31.6	13.1	23.6	6.9
Hungary	4.2	87.5	2.8	37.5		26.5	2.9
Latvia	25.6	100	32.1	50.0		27.2	29.6
Netherlands	12.0	33.5	7.7	32.2	19.4	31.6	11.8
Portugal	5.5					21.0	
Romania	26.7	93.8	7.4	80.6	11.1	43.9	25.3
Slovakia	7.2	100	3.8		7.4	27.5	8.5
Slovenia	2.2		3.3	50.0		12.0	2.1
Switzerland	1.5		1.1		1.4	3.8	0.5
U.K.: England & Wales	6.6	75.0	13.5	61.2	15.9	32.0	8.4
U.K.: Northern Ireland	7.0		15.5	100		45.5	10.0
U.K.: Scotland	22.8	100	34.8			40.0	19.2

Source: ESB 2010, Tables 3.2.2.

As Table 10.6 illustrates, European countries vary widely as to the extent to which they use imprisonment as a sanction against minors below age 18. Not surprisingly, this produces wide variations also in the numbers of juveniles actually incarcerated. European countries differ greatly as to the extent that they use prison not only for adults, but also for juveniles. Figure 10.1 presents the rate of minors (below age 18) actually imprisoned per 100,000 inhabitants. The highest rates (Netherlands 11 and Russia 9) are far below the American rate of 31 minors incarcerated. Such differences are unlikely to be caused by definitional problems, such as the statistical treatment of institutions that are, legally speaking, not penal institutions, or juveniles placed in pre-trial detention (as a rule, such cases are included here).

Surprisingly, very little research is available on the effects of Europe's highly variable systems of juvenile justice. The same is true for interventions and particularly for treatment institutions designed for juveniles and young adults.

Welfare policies. European and American welfare policies differ substantially and children from poor families may, overall, receive more support in Europe. Unfortunately, little research has been conducted on the effects of welfare policies on crime. The very limited evidence from Germany (Rabold & Baier, 2007) and from Switzerland (Haas & Killias, 2001) suggests that poverty, if its effects are mitigated by welfare, is not accompanied by increased levels of violent and other serious offenses. In Europe, poverty and welfare are not necessarily concentrated in "social housing" or other disadvantaged areas, as is often the case in America (Wikström, 1998).

An intervention program including increased controls and training of unemployed subjects has been evaluated in Denmark through a randomized trial with 5,180 subjects (Andersen, 2010). The treated group committed significantly fewer offenses than the control group that received the standard program for unemployed persons. Since the intervention was not accompanied by increased welfare benefits, the success of the program may be due to increased controls and reduced opportunities to offend (through reduced leisure time) rather than to improved "welfare" in a traditional sense.

Drug and alcohol policies. Drug and alcohol policies vary considerably across Europe. On the continent and particularly in traditional wine-producing countries, alcohol policies are traditionally tolerant, whereas in Scandinavia they were traditionally much more repressive. A lot can be learned from data on change over time. Sweden, for example, is one of the countries where policies have changed several times (Lenke, 1990). There, the homicide rate increased substantially during the period of increasing alcohol consumption in the early nineteenth century, and decreased after severe restrictions were enacted (von Hofer, 2011). When restrictions were gradually repealed during the second half of the twentieth century, violent crime increased again. Following Sweden's admittance to the European Union in 1995, more restrictions on alcohol sales were lifted, but violent crime did not increase as expected. A possible

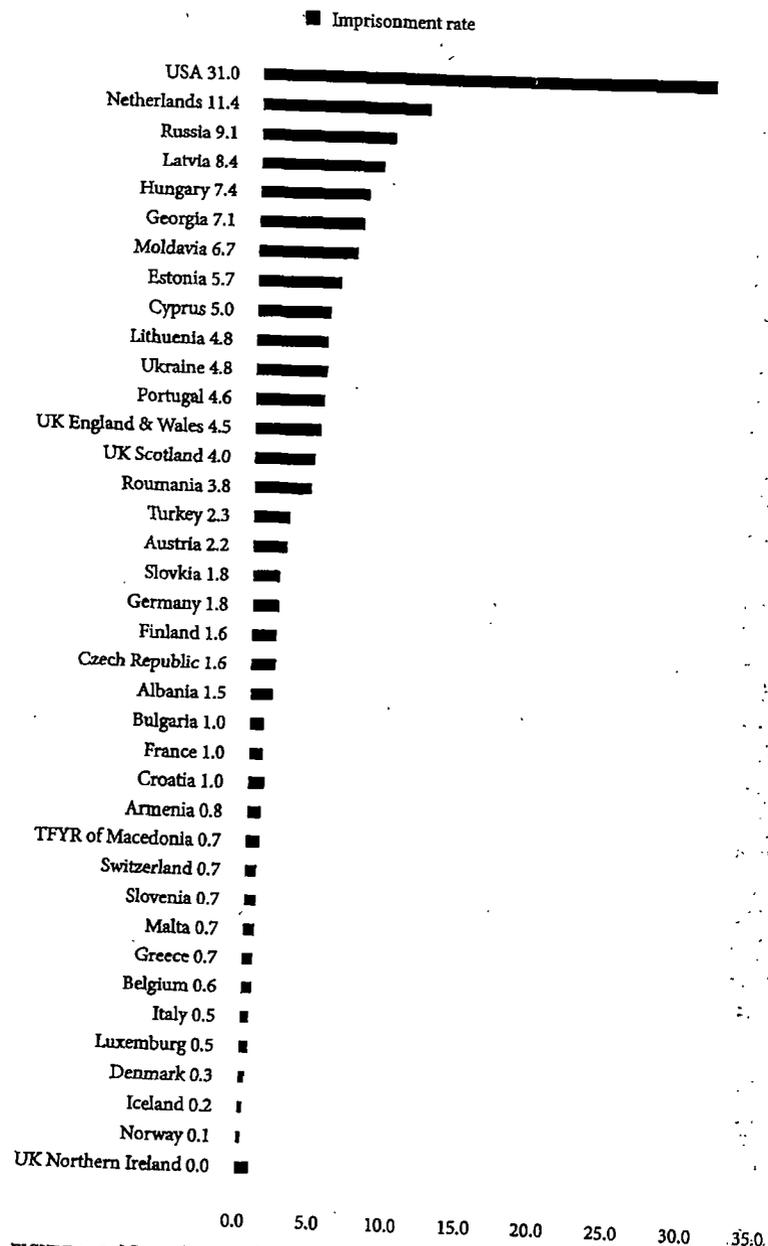


FIGURE 10.1 Minors (below 18) incarcerated in Europe (convicted or awaiting trial/sentencing), per 100,000 of the general population in 2006.

Note: The percentages of Dutch incarcerated juveniles under civil law is about 30%.

Source: ESB 2010; U.S. data: Sourcebook of criminal justice statistics.

explanation might be that the “continental” drinking style, characterized by less concentrated but more recreational use, became increasingly popular in Sweden.

With respect to cannabis use, the Netherlands is usually identified as the most liberal country. The Czech Republic, Estonia, Spain, and Switzerland are other countries that liberalized cannabis policies during the 1990s (though in practice more than in law). According to a European survey on drug use (Hibell et al., 2009) and data from the ISRD surveys of 1992 (Junger-Tas, Terlouw, & Klein, 1994) and of 2006 (Junger-Tas et al., 2010), cannabis use among teenagers increased in all these countries by more than 100%, in parallel with the liberalization of cannabis policies. In recent years, however, there are also countries that have experienced a drop in cannabis use, such as Austria, Belgium, France, Germany, Ireland, Italy, Slovenia, Switzerland, the United Kingdom, and Portugal. The top scorers for cannabis use in 2007 were the Czech Republic, Switzerland, and the Netherlands (Hibell et al., 2009).

So far, it is not clear to what extent cannabis use is influenced by policies aimed at restricting availability. In the Netherlands, the lifetime prevalence of cannabis use among students aged 12 to 18 increased since 1988 (when cannabis policies started to be liberalized) from less than 10% to over 20% and subsequently leveled off (Nationale Drug Monitor, 2010, p. 39). A similar natural experiment with important policy shifts was monitored in Switzerland over the last seven years (Chaboz et al., 2010). Population surveys, observation studies, and extensive interviews with police, school, and public health professionals as well as with coffee shop owners and street-level dealers showed that a less tolerant approach, including closing of shops where the sale of cannabis was allowed, decreased the availability of cannabis, increased prices, and deeply affected market structures, including lines of distribution (Killias, Isenring, Gilliéron, & Vuille, 2011). Consumption (particularly among those aged 15 to 19) decreased substantially. It is not clear, however, whether similar changes in other countries were the result of parallel shifts in policies—or whether other factors reduced the attraction of a product that might have gone out of fashion.

Plagued by high rates of street-crime among many heroin addicts during the 1990s, several European countries have established programs to administer opiates to long-term users. Such programs have been in operation over several years in Switzerland, Denmark, Germany, and the Netherlands. A recent Campbell review (Egli et al., 2009) addressed the effects on crime among addicts of administering different opiates, including methadone and heroin. Based on randomized trials, the meta-analysis suggests that opiate substitution reduced crime committed by addicts more than the administration of methadone, or therapies based on abstinence. In contrast to these results, Norway, Finland, and Sweden continue to apply very restrictive policies towards narcotics, and there is substantial opposition even to needle exchange programs. From an American point

of view, the highly divergent European policies may be as interesting as the fact that substitution therapy seems basically effective in reducing crime committed by addicts.

Conclusions

We found a substantial number of longitudinal studies in 11 European countries. Many of the studies were unpublished or available only in national languages other than English. Most of these studies have found a strong impact of family malfunctioning and other problems during childhood on later offending. Less consistent are the findings regarding the causes of desistance from offending. Some studies have included social correlates of delinquency, such as unemployment, neighborhood, and leisure-time activities, but little is known from European research about criminal career features between ages 15 and 29, and in particular to what extent the results are similar to or different from North America. Further, no research has addressed late onset of offending, or continuity versus discontinuity in offending from the juvenile to the young adult years. Finally, influences of national and legal contexts remain largely unknown.

We also found that European research is often comparative and international. This brings about (and corresponds) to a strong interest in macro-sociological factors. It supports the view that situational changes affect, to a large extent, the volume of crime across space and over time. European data collection initiatives indicate considerable differences (both within Europe and compared to the United States) in rates of homicide and types of responses to crime.

Evaluations of interventions show encouraging results for treatment, but have rarely used sound experimental methods. Research on optimal preventive interventions is largely absent but very much needed. The same is true for prediction methods. Despite their wide use, little is known to what extent predictions turn out to be accurate.

Responses to crime differ greatly across Europe, but generally are more "soft" especially with respect to young offenders. Some of the differences in incarceration rates can be attributed to low homicide rates in Western Europe. Juvenile laws, even in Eastern Europe, are considerably more lenient compared to the United States. It is hard to argue to what extent different "harsh" or "lenient" policies are effective in controlling crime rates. Again, current research does not provide answers about the effects of different age limits, sanctions, and procedural arrangements for juveniles, young adults, and adults on re-offending and financial benefits (or costs) of competing approaches.

To the extent it is available, research has focused on either juveniles (mainly minors) or crime across all age groups, but rarely on young people between the ages of 15 and 29. Much of current general knowledge applies directly to young adults, however, since most offenders known to the police, processed through the criminal justice system, or imprisoned fall into this broad age of transition from adolescence to young adulthood.

Acknowledgments

The authors express their deep thanks to Professor Peter van der Laan for his valuable suggestions and support during the meetings of the study group. They also wish to thank Ana Martínez Catena (University of Barcelona), Lorenz Biberstein, and Nora Markwalder (University of Zurich) for their excellent support during data collection and the preparation of this chapter. Professor Wim Slot has offered invaluable help in locating appropriate Dutch studies.

References

- Aebi, M.F. & Kuhn, A. (2000). Influences on the prisoner rate: Number of entries into prison, length of sentences and crime rates. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 8, 65-75.
- AIC National Homicide Monitoring Program, years 1989-90 to 2006-07. Found under <http://www.aic.gov.au/publications/current%20series/cfi/161-180/cfi76.aspx>.
- Alba, J.L., Burgués, M., López, J., Alcázar, M., Baró, V., Garrido, V., & López, M.J. (2007). El Programa del Pensamiento Prosocial. Versión corta para jóvenes. Tercera aplicación en medio abierto. *Boletín Criminológico*, 98.
- Albrecht, H.J. & Grundies, V. (2009). Justizielle Registrierungen in Abhängigkeit vom Alter. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 92, 326-343.
- Andersen S.H. (2010). Unemployment and crime: On the causal effects of intensified welfare state interventions on unemployed persons' crime rates. Paper presented at the annual meeting of the European Society of Criminology (panel 25). <http://www.esc-eurocrim.org/conferences.shtml>.
- Averdijk, M., Elffers, H., & Ruiter, S. (in press). Disentangling context effects on criminal careers during adolescence and into early adulthood. In R. Loeber, M. Hoeve, N.W. Slot, & P. van der Laan (Eds.), *Persists and desisters in crime from adolescence into adulthood: Explanation, prevention and punishment*. Aldershot UK: Ashgate.
- Baier, D., Pfeiffer, C., Simonson, J., & Rabold S. (2009). *Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt*. Hannover: Kriminologisches Institut Niedersachsen.
- Bakker, B.F.M., Walberg, A., & Blom, M. (2005). Jeugdige verdachten. In M. Blom, J. Oudhof, R.V. Bijl, & B.F.M. Bakker (Eds.), *Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken. Cahier 2005-2* (pp. 45-58). Den Haag: Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.
- Balvig, F. (2006). *Den ungdom! Om den stadig mere omsiggribende lovlydighed blandt Unge i Danmark. (The youth! About the ever-increasing low-obedience among young people in Denmark)*. Copenhagen: Det Kriminalpreventive Råd.
- Bergman, L.R. (2009). IDA: Individual Development and Adaptation <http://www.psychology.su.se/pub/jsp/polopoly.jsp?id=13619&a=70487>.
- Bergman, L.R. & Andershed, A. (2009). Predictors and outcomes of persistent or age-limited registered criminal behavior: A 30-year longitudinal study of a Swedish urban population. *Aggressive Behavior*, 35, 164-178.

- Blokland, A. & Palmen, H. (in press). Criminal career patterns. In R. Loeber, M. Hoeve, N.W. Slot, & P. van der Laan (Eds.), *Persisters and desisters in crime from adolescence into adulthood: Explanation, prevention and punishment*. Aldershot UK: Ashgate.
- Bock, M. (2000). *Kriminologie*. München: Vahlen.
- Boendermaker, L., Deković, M. & Asscher, J.J. (in press). Interventions. In R. Loeber, M. Hoeve, N.W. Slot, & P. van der Laan (Eds.), *Persisters and desisters in crime from adolescence into adulthood: Explanation, prevention and punishment*. Aldershot UK: Ashgate.
- Boers, K., Seddig, D., & Reinecke, J. (2009). Sozialstrukturelle Bedingungen und Delinquenz im Verlauf des Jugendalters. Analysen mit einem kombinierten Markov- und Wachstumsmodell. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 92, 267-288.
- Bongers, L.L., Koot, H.M., van der Ende, J. & Verhulst, F.C. (2006). Developmental trajectories of externalizing behaviors in childhood and adolescence. In A. Blokland & P. Nieuwbeerta (Eds.), *Developmental and life course studies in delinquency and crime* (pp. 35-52). The Hague: Boom Juridische Uitgevers.
- Born, M. (2002). Continuité de la délinquance entre l'adolescence et l'âge adulte. *Criminologie*, 35, 53-67.
- BRÅ (2008). *Brottsutveckling i Sverige fram till år 2007 (Crime development in Sweden until 2007)*. Stockholm: Swedish National Council for Crime Prevention (Report 2008:23).
- BRÅ (2010). *Brott bland ungdomar i årskurs nio. Resultat från Skolundersökningen om brott åren 1995-2008 (Crime among young people in grade nine. Results from the school survey on crime years 1995-2008)*. Stockholm: Swedish National Council for Crime Prevention (Report 2010:6).
- Caprara, G.V., Paciello, M., Gerbino, M., & Cugini, C. (2007). Individual differences conducive to aggression and violence: Trajectories and correlates of irritability and hostile rumination through adolescence. *Aggressive Behavior*, 33, 1-16.
- Caprara, G.V., Regalia, C., & Bandura, A. (2002). Longitudinal impact of perceived self-regulatory efficacy on violent conduct. *European Psychologist*, 7, 63-69.
- Chabloz, J.-M., Gervasoni, J.-P., Arnaud S., Dubois-Arber F., Vuille, J., & Killias M. (2010). *Monitoring de la problématique du cannabis en Suisse: Etude sentinelle 2004-2008*. Lausanne: Raisons de Santé.
- Cohen, L.E. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.
- Cooke, D.J. & Philip, L. (2001). To treat or not to treat? An empirical perspective. In C.R. Hollin (Ed.), *Handbook of offenders assessment and treatment* (pp. 17-34). Chichester, UK: Wiley.
- Cullen, F.T. & Gendreau, P. (2006). Evaluación de la rehabilitación correccional: política, práctica y perspectivas. In R. Barberet & J. Barquín (Eds.), *Justicia penal siglo XXI: Una selección de Criminal Justice 2000* (pp. 275-348). Granada: Editorial Comares.
- Deković, M., Asscher, J.J., Slagt, M.I. & Boendermaker L. (in press). Effects of early and middle childhood prevention programmes on adult crime. In R. Loeber, M. Hoeve, N.W. Slot, & P. van der Laan (Eds.), *Persisters and desisters in crime from adolescence into adulthood: Explanation, prevention and punishment*. Aldershot UK: Ashgate.
- Doerner, W.G. (1988). The impact of medical resources on criminally induced lethality. *Criminology*, 26, 171-179.
- Donker, A.G., Smeenk, W.H., van der Laan, P.H., & Verhulst, F.C. (2003). Individual stability of antisocial behavior from childhood to adulthood: Testing the stability postulate of Moffitt's developmental theory. *Criminology*, 41, 593-609.
- Dowden, C. & Andrews, D.A. (2000). Effective correctional treatment and violent reoffending: A meta-analysis. *Canadian Journal of Criminology*, 42, 449-467.
- Egli, N., Pina, M., Skovbo Christensen, P., Aebi, M.F., & Killias M. (2009). Effects of drug substitution programs on offending among drug-addicts. The Campbell Collaboration (<http://www.campbellcollaboration.org>).
- Eisner, M., Ribeaud, D., Jünger, R., & Meidert, U. (2007). *Frühprävention von Gewalt und Aggression; Ergebnisse des Zürcher Interventions- und Präventionsprojektes an Schulen*. Zürich: Rüegger Verlag.
- Endrass, J., Rossegger, A., Noll, T., & Urbaniok, F. (2008). Wirksamkeit von Therapien bei Gewalt- und Sexualstraftätern. *Psychiatrische Praxis*, 35, 8-14.
- Entorf, H. & Spengler, H. (2008). Is being soft on crime the solution to rising crime rates? Evidence from Germany, IZA Discussion Paper No. 3710 (University of Frankfurt, Department of Economics).
- Enzmann, D., Marshall I., Killias, M., Junger-Tas, J., Stekete, M., & Grusczyńska, B. (2010). Self-reported youth delinquency in Europe and beyond: First results of the second international self-report delinquency study in the context of police and victimization data. *European Journal of Criminology*, 7, 159-183.
- ESB (2003). *European sourcebook of crime and criminal justice statistics—2003* (2nd ed.). The Hague: Boom Juridische Uitgevers. www.europeansourcebook.org.
- ESB (2006). *European sourcebook of crime and criminal justice statistics—2006* (3rd ed.). The Hague: Boom Juridische Uitgevers. www.europeansourcebook.org.
- ESB (2010). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (4th ed.). The Hague: Boom Juridische Uitgevers. www.europeansourcebook.org.
- Esbensen, F.A. & Lynskey, D.P. (2001). Young gang members in a school survey. In M.W. Klein, H.-J. Kerner, C.L. Maxson, & E.G.M. Weitekamp (Eds.), *The Eurogang paradox* (pp. 93-114). Amsterdam NL: Kluwer Academic.
- Esbensen, F.A. & Weerman, F. (2005). Youth gangs and troublesome youth groups in the United States and the Netherlands: A cross-national comparison. *European Journal of Criminology*, 2, 5-37.
- Exadaktylos, A.K., Häuselmann, S., & Zimmermann, H. (2007). Are times getting tougher? A six-year survey of urban violence-related injuries in a Swiss university hospital. *Swiss Medical Weekly*, 37, 525-530.
- Falshaw, L., Friendship, C., Travers, R., & Nugent, F. (2004). Searching for "What Works": HM Prison Service accredited cognitive skills programmes. *The British Journal of Forensic Practice*, 6, 3-13.
- Farrington, D.P., Ttofi, M.M., & Coid, J.W. (2009). Development of adolescence-limited, late-onset, and persistent offenders from age 8 to age 48. *Aggressive Behavior*, 35, 150-163.
- Garrétt, P. (1985). Effects of residential treatment of adjudicated delinquents: A meta-analysis. *Journal of Research in Crime & Delinquency*, 22, 287-308.
- Garrido, V., Anyela Morales, L., & Sánchez-Meca, J. (2006). What works for serious juvenile offenders? A systematic review. *Psicothema*, 18, 611-619.
- Gavray C. (1997). Trajectoire déviante à la lisière entre adolescence et âge adulte. *Déviance et Société*, 21, 273-288.
- Gendreau P., Goggin C., & Cullen F.T. (1999). *The effects of prison sentences on recidivism*. Ottawa: Solicitor General of Canada.

- Gerris, J.R.M., Vermulst, A.A., van Boxtel, D.A.A.M., Janssens, J.M.A.M., van Zutphen, R.A.H., & Felling, A.J.A. (1993). *Parenting in Dutch families: A representative description of Dutch family life in terms of validated concepts representing characteristics of parents, children, the family as a system and parental socio-cultural value orientations*. Nijmegen: Institute of Family Studies, University of Nijmegen.
- Glueck, S. & Glueck, E. (1950). *Unraveling juvenile delinquency*. New York: Commonwealth Fund.
- Göppinger, H. (1985). *Angewandte Kriminologie. Ein Leitfaden für die Praxis*. Berlin: Springer.
- Grietens, H. & Hellinckx, W. (2004). Evaluating effects of residential treatment for juvenile offenders by statistical metaanalysis: A review. *Aggression and Violent Behavior*, 9, 401–415.
- Haas, H. (2001). *Agressions et victimisations: Une enquête sur les délinquants violents et sexuels non détectés*. Aarau: Sauerländer.
- Haas, H. & Killias, M. (2001). L'assistance sociale—un moyen pour prévenir la délinquance? In G. Étienne, J.-L. Chaléard, & A. Dubresson (Eds.), *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Duc* (pp. 157–170). Lausanne: IRAL-UNIL.
- Haas, H. & Killias, M. (2003). The versatility vs. specialization debate: different theories of crime in the light of a Swiss birth cohort. In C. Britt & M. Gottfredson (Eds.), *Control theories of crime and delinquency* (pp. 249–273). New Brunswick, NJ: Transaction.
- Haas H., Farrington D.P., Killias M., & Sattar G. (2004). The impact of different family configurations on delinquency. *British Journal of Criminology* 44, 520–532.
- Hällsten, M., Sarnecki, J., & Szulkin, R. (2010). *Crime as a price for inequality? The delinquency gap between children of immigrants and children to native Swedes*. SULCIS, Stockholm University.
- Harris, A.R., Thomas, S.H., Fisher, G.A., & Hirsch D.J. (2002). Murder and medicine: The lethality of criminal assault 1960–1999. *Homicide Studies* 6, 128–166.
- Haymoz, S. & Gatti, U. (2010). Girl members of deviant youth groups, offending behavior and victimization: Results from the ISRD2 in Italy and Switzerland. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 16, 167–182.
- Heinz, W. (1994). Verfahrensrechtliche Entkriminalisierung (Diversion) im Jugendstrafrecht: Zielsetzungen, Implementation und Evaluation. *Neue Kriminalpolitik*, 6, 29–36.
- Heinz, W. (2005). Zahlt sich Milde wirklich aus? Diversion und ihre Bedeutung für die Sanktionspraxis, Teil 1, *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, 16, 166–178; 302–312.
- Hibell B., Guttormsson U., Ahlström S., Balakireva O., Bjarnason T., Kokkevi A., & Kraus L. (2009). *The 2007 ESPAD report: Substance use among students in 35 European countries*. Council of Europe (Pompidou Group).
- Hoeve, M. (2008). *Parenting and juvenile delinquency*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Hoeve, M., Smeenk, W.H., Loeber, R., Stouthamer-Loeber, M., van der Laan, P.H., Gerris, J.R.M., & Dubas, J.S. (2006). Long-term effects of parenting and family characteristics on delinquency of male young adults. In A. Blokland & P. Nieuwebeerta (Eds.), *Developmental and life course studies in delinquency and crime* (pp. 209–232). The Hague: Boom Juridische Uitgevers.
- Hood, R. (1992). *Race and sentencing: A study in the crown court*. Oxford: Clarendon.
- Hollin, C.R. (2001). To treat or not to treat? An historical perspective. In C.R. Hollin (Ed.), *Handbook of offender assessment and treatment* (pp. 3–15). Chichester, UK: Wiley.
- Hollin, C.R. & Palmer, E.J. (2006). Offending behavior programmes: history and development. In C.R. Hollin & E.J. Palmer (Eds.), *Offending behavior programmes* (pp. 1–32). Chichester, UK: Wiley.
- ICVS. International Crime Victimization Survey. Retrieved from <http://rechten.uvt.nl/icvs/>.
- Instituto de la Mujer (2006). Macroencuesta "Violencia contra las mujeres" (violence against women) (2002–2006) (www.inmujer.es).
- Israel, M. & Hong, W. (2006). If "something works" is the answer, what is the question? Supporting pluralist evaluation in community corrections in the United Kingdom. *European Journal of Criminology*, 3, 181–200.
- Janson, C-G. (1975). *Project Metropolitan: A presentation*. Project Metropolitan Research Report No. 1. Stockholm.
- Janson, C-G. (1984). *Project Metropolitan: A presentation and progress report*. Stockholm: University of Stockholm, Department of Sociology.
- Janson, C-G. (1995). On Project Metropolitan and the longitudinal perspective. Project Metropolitan Research Report No 40. Stockholm.
- Jennissen, R. (2009). *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit (Crime, age and ethnicity)*. The Hague: WODC (Onderzoek en Beleid 277).
- Johnson, H., Ollus, N. & Nevala, S. (2008). *Violence against women: An international perspective*. New York: Springer.
- Junger, M. (1989). Discrepancies between police and self-report data for Dutch racial minorities. *British Journal of Criminology*, 29, 273–283.
- Junger, M., Wittebrood, K., & Timman, R. (2001). Etniciteit en ernstig en gewelddadig crimineel gedrag. In R. Loeber, N.W. Slot, & J.A. Sergeant (Eds.) *Ernstige en gewelddadige jeugd-delinquentie: Omvang, oorzaken, en interventies* (pp. 97–129). Houten: Bohn Stafleu en Van Loghum.
- Jünger-Tas, J. & Dünkel, F. (Eds.) (2009). *Reforming juvenile justice*. New York: Springer.
- Jünger-Tas, J., Marshall, I., Enzmann, D., Killias, M., Gruszczynska, B. & Stekete, M. (2010). *Juvenile delinquency in Europe and beyond: Results of the second international self-report delinquency study*. New York: Springer.
- Jünger-Tas, J., Marshall, I.H., Enzmann, D., Killias, M., Gruszczynska, B. & Stekete, M. (in press). *The many faces of youth crime*. New York: Springer.
- Jünger-Tas, J., Terlouw G.-J. & Klein M. (Eds.) (1994). *Delinquent behavior of young people in the Western world*. Amsterdam: Kugler.
- Kärdell, J. & Carlsson, K.M. (2009). Lagföringar av invandrare och invandrades barn i de östliga nordiska länderna. *Nordisk tidskrift för kriminalvetenskap*, 96, 237–261.
- Kazemian, L. & Farrington, D.P. (2006). Exploring residual career length and residual number of offenses for two generations of repeat offenders. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 43, 89–113.
- Kazemian, L., Farrington, D.P., & Le Blanc, M. (2009). Can we make accurate long-term predictions about patterns of de-escalation in offending behavior? *Journal of Youth and Adolescence*, 38, 384–400.
- Keizer, K., Lindenberg, S., & Steg, L. (2008). The spreading of disorder. *Science*, 322, 1681–1685.

- Killias, M. (2009). Paradise lost? New trends in crime and migration in Switzerland. In W.F. McDonald (Ed.), *Immigration, crime and justice* (pp. 33–45). Bingley, UK: Emerald.
- Killias M., Isenring G., Gilliéron G., & Vuille J. (2011). Do changing policies have an impact on cannabis markets? A natural experiment in Switzerland 2000–2010. *European Journal of Criminology*, 8, 171–186.
- Killias, M., Maljevic, A., & Lucia, S. (2010). Imported Violence? Juvenile delinquency among Balkan youths in Switzerland and in Bosnia-Herzegovina. *European Journal of Criminal Policy and Research*, 16, 183–189.
- Killias, M., Markwalder, N., Walser, S., & Dilitz, C. (2009). *Homicide and suicide in Switzerland over twenty years (1980–2004): A study based on forensic medicine, police and court files*. Report to the Swiss National Science Foundation no.101312–104167/1.
- Kivivuori, J. (2001). Patterns of criminal homicide in Finland 1960–1997. In T. Lappi-Seppälä (Ed.), *Homicide in Finland: Trends and patterns in historical and comparative perspective*. National Research Institute of Legal Policy, Publication 181, Helsinki. National Violent Death Reporting System (NVDRS).
- Kivivuori, J. & Lehti, M. (2003). Homicide followed by suicide in Finland: Trend and Social Locus. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 4, 223–236.
- Kivivuori, J. & Salmi, V. (2006). Trends of Self-Reported Juvenile Delinquency in Finland, 1995–2004. In E. Mykkänen (Ed.), *Research report summaries 2005* (pp. 9–16). Helsinki: National Research Institute of Legal Policy.
- Klein, M.W. (1995). *The American street gang: Its nature, prevalence, and control*. New York: Oxford University Press.
- Kokko, K. & Pulkkinen, L. (2000). Aggression in childhood and long-term unemployment in adulthood: A cycle of maladaptation and some protective factors. *Developmental Psychology*, 36, 463–472.
- Kuppens, S., Grietens, H., Onghena, P., & Michiels, D. (2009). Relations between parental psychological control and childhood relational aggression: Reciprocal in Nature? *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology*, 38, 117–131.
- Kyvsgaard, B. (2003). *The criminal career: The Danish Longitudinal Study*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lanfranconi, B. (2009). *Gewalt unter jungen Menschen. Diskussionsbeitrag auf Basis der Daten der Unfallversicherung nach UVG*. Luzern: SUVA. http://www.unfallstatistik.ch/d/publik/artikel/pdf/Gewalt_d.pdf.
- Laubacher, A., Rossegger, A., Endrass, J., Angst, J., Urbaniok, F., & Vetter, S. (in press). Adolescent delinquency and antisocial tendencies as precursors to adult violent offending—A prospective study of a representative sample of Swiss men. *Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*.
- Leistra, G. & Nieuwebeerta, P. (2003). *Moord en doodslag in Nederland 1992–2001*. Amsterdam: Elsevier/NCSR.
- Lenke, L. (1990). *Alcohol and criminal violence: Time series analyses in a comparative perspective*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Liem, M., Barber, C., Markwalder, N., Killias, M., & Nieuwebeerta, P. (2011). Homicide-suicide and other violent deaths in three countries. *Forensic Science International*, 207, 70–76.
- Lipsey, M.W., & Wilson, D.B. (1998). Effective intervention for serious juvenile offenders: A synthesis of research. In R. Loeber & D.P. Farrington (Eds.), *Serious and violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions* (pp. 313–345). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Lösel, F. (1995). The efficacy of correctional treatment: A review and synthesis of metaevaluations. In J. McGuire (Ed.), *What works: Reducing reoffending* (pp. 79–111). Chichester, UK: Wiley.
- Lösel, F. (1996). *What recent meta-evaluations tell us about the effectiveness of correctional treatment*. In G. Davies, S. Lloyd-Bostock, M. MacMurran, & C. Wilson (Eds.), *Psychology, law, and criminal justice: International developments in research and practice* (pp. 537–556). Berlin: De Gruyter.
- Lösel, F. (1998). Treatment and management of psychopaths. In D.J. Cooke, A.E. Forth, & R.D. Hare (Eds.), *Psychopathy: Theory, research and implications for society* (pp. 303–354). Dordrecht: Kluwer.
- Lösel, F. (2000). The efficacy of sexual offender treatment: A brief review of German and international evaluations. In P.J. van Koppen & N. Roos (Eds.), *Rationality, information and progress in law and psychology* (pp. 145–170). Maastricht, NL: Metajuridica.
- Lösel, F. & Köferl, P. (1989). Evaluation research on correctional treatment in West Germany: A meta-analysis. In H. Wegener, F. Lösel, & J. Haisch (Eds.), *Criminal behavior and the justice system* (pp. 334–355). New York: Springer.
- Lucia, S. & Killias, M. (in press). School systems and their effects on delinquency. In J. Junger-Tas, I.H. Marshall, D. Enzmann, M. Killias, B. Gruszczynska, & M. Stekeete (Eds.), *The many faces of youth crime*. New York: Springer.
- Lüengo, M.A., Carrillo-de-la-Peña, M.T., Otero, J.M., & Romero, E. (1994). A short-term longitudinal study of impulsivity and antisocial behavior. *Journal of Personality and Social Psychology*, 66, 542–548.
- Lussier, P., Farrington, D.P., & Moffitt, T.E. (2009). Is the antisocial child father of the abusive man? A 40-year prospective longitudinal study on the developmental antecedents of intimate partner violence. *Criminology*, 47, 741–779.
- Markwalder, Nora (2011). *Robbery Homicide: A Swiss and International Perspective*. Dissertation. Zurich: Schulthess (in press).
- McAra, L. (2004). Truancy, school exclusion and substance misuse. *Edinburgh Study of Youth Transitions and Crime Research Digest*, 4.
- McGuire, J. (2004). Commentary: Promising answers, and the next generation of questions. *Psychology, Crime & Law*, 10, 335–345.
- Meeus, W. & 't Hart, H. (1993). *Jongeren in Nederland*. Amersfoort: Academische Uitgeverij.
- Meeus, W., Branje, S., & Overbeek, G. (2004). Parents and partners in crime: A six-year longitudinal study on changes in supportive relationships and delinquency in adolescence and young adulthood. In A. Blokland, & P. Nieuwebeerta (Eds.), *Developmental and life course studies in delinquency and crime* (pp. 307–321). The Hague: Boom Juridische Uitgevers.
- Meeus, W., Rie, S. de la, Luijpers, E., & Wilde, E. (2001). De harde kern; ernstige geweld-dadige en persistente jeugdcriminaliteit in Nederland. In R. Loeber, N.W. Slot, & J.A. Sergeant (Eds.), *Ernstig gewelddadige jeugd-delinquentie: Omvang, oorzaken en interventies* (pp. 51–73). Houten, NL: Bohn, Stafleu, Van Loghum.
- Mouzos, J. & Rushforth, C. (2003). *Family homicide in Australia. Trends and issues in crime and criminal justice*, no. 255. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Murray, J., & Farrington, D.P. (2005). Parental imprisonment: Effects on boys' antisocial behavior and delinquency through the life-course. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 46, 1269–1278.

- Nationale Drug Monitor (2010). *Jaarbericht 2009*. Utrecht: Trimbus-Instituut/The Hague: WODC.
- Nieuwbeerta, P. & Leistra, G. (2007). *Lethal violence: Homicide in the Netherlands 1992–2006*. Amsterdam: Prometheus.
- Nilsson, A., & Estrada, F. (2009). *Criminality and life-chances: A longitudinal study of crime, childhood circumstances and living conditions*. Department of Criminology, Report series 2009: 3. Stockholm: Stockholm University.
- Olweus, D. (2011). Bullying at school and later criminality: Findings from three Swedish community samples of males. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 21, 151–156.
- Ortmann, R. (2000). The effectiveness of social therapy in prison: A randomized experiment. *Crime and Delinquency* 46, 214–232.
- Paciello, M., Fida, R., Tramontano, C., Lupinetti, C., & Caprara, G.V. (2008) Stability and change of moral disengagement and its impact on aggression and violence over the course of adolescence. *Child Development*, 79, 1288–1309.
- Papadakaki, M., Tzamalouka, G., Chatzifotou, S., & Chlioutakis, J. (2009). Seeking for risk factors of intimate partner violence (IPV) in a Greek national sample. *Journal of Interpersonal Violence*, 24, 732–750.
- Pitkänen T., Lyyra A.-L., & Pulkkinen L. (2005). Age of onset of drinking and the use of alcohol in adulthood: a follow-up study from age 8–42 for females and males. *Addiction*, 100, 652–661.
- Pulkkinen, L. & Hämäläinen, M. (1995). Low self-control as a precursor to crime and accidents in a Finnish longitudinal study. *Criminal Behavior and Mental Health*, 5, 424–438.
- Rabold, S. & Baier, D. (2007). Delinquentes Verhalten von Jugendlichen. Zur differentiellen Bedeutsamkeit verschiedener Bedingungsfaktoren. *Kriminalsoziologie + Rechtssoziologie*, 2, 9–42.
- Redondo, S., Cano, A., Álvarez, M., & Antequera, M. (2008). Estudio de eficacia del Programa de Intervención para la Mejora del Autocontrol y la Assertividad en Jóvenes con Medidas Judiciales en Medio Abierto. Memoria de investigación no publicada, Departamento de Personalidad, Evaluación y Tratamientos Psicológicos.
- Redondo, S., Garrido, V., & Sánchez-Meca, J. (1997). What works in correctional rehabilitation in Europe: A meta-analytic review. In S. Redondo, V. Garrido, J. Pérez, & R. Barberet (Eds.), *Advances in psychology and law: International contributions* (pp. 499–523). Berlin: De Gruyter.
- Redondo, S., Sánchez-Meca, J., & Garrido, V. (1999). The influence of treatment programmes on the recidivism of juvenile and adult offenders: A European meta-analytic review. *Psychology, Crime, and Law*, 5, 251–278.
- Redondo, S. & Sánchez Meca, J. (2003). Guía de tratamientos psicológicos eficaces para la delincuencia juvenil. In M. Pérez, J.R. Fernández Hermida, C. Fernández Rodríguez, & I. Amigo Vázquez (Eds.), *Guía de tratamientos psicológicos eficaces III. Infancia y adolescencia* (pp. 183–121). Madrid: Pirámide.
- Redondo, S., Sánchez-Meca J., & Garrido, V. (1999b). Tratamiento de los delincuentes y reincidencia: Una evaluación de la efectividad de los programas aplicados en Europa. *Anuario de Psicología Jurídica*, 9, 11–37.
- Renschmidt, H. & Walter, R. (2009). *Kinderdelinquenz: Gesetzesverstöße Strafmündiger und ihre Folgen*. Heidelberg: Springer.
- Ross, R. & Fabiano, E.A. (1985). *Time to think: A cognitive model of delinquency prevention and offender rehabilitation*. Johnson City, TN: Institute of Social Sciences and Arts.
- Saar, J. (2003). Later criminal careers of occupants of juvenile reformatory and penal institutions. *Juridica International*, 8, 100–109.
- Sarnecki, J. (1985). *Predicting social maladjustment: Stockholm boys grown up*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (National Council for Crime Prevention).
- Sarnecki, J. (2001). *Delinquent networks: Youth co-offending in Stockholm*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sarnecki, J. (2009a). Delinquent networks: Youth co-offending. In H.J. Schneider (Ed.), *Internationales Handbuch der Kriminologie Band 2* (pp. 995–1023). Berlin: De Gruyter Recht.
- Sarnecki, J. (2009b). *Introduktion till kriminologi (Introduction to Criminology)*. Lund: Studentlitteratur.
- Schmidt, M.H., Esser, G., Ihle, W., & Lay, B. (2009). Die Bedeutung psychischer und familiärer Faktoren für die Delinquenzentwicklung bis ins Erwachsenenalter. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 92, 174–184.
- Schumann, K.F., Huizinga, D., Ehret, B., & Elliott, A. (2009). Cross-national findings about the effect of job training, gangs, and juvenile justice reactions on delinquent behavior and desistance. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 92, 308–325.
- Shah, R. & Pease, K. (1992). Crime, race and reporting to the police. *The Howard Journal*, 31, 192–199.
- Smith, D.J. (2004a). Parenting and delinquency at ages 12 to 15. *Edinburgh Study of Youth Transitions and Crime Research Digest*, 3.
- Smith, D.J. (2004b). The links between victimization and offending. *Edinburgh Study of Youth Transitions and Crime Research Digest*, 5.
- Smith, D.J. (2006a). School experience and delinquency at ages 13 to 16. *Edinburgh Study of Youth Transitions and Crime Research Digest*, 13.
- Smith, D.J. (2006b). Social inclusion and early desistance from crime. *Edinburgh Study of Youth Transitions and Crime Research Digest*, 12.
- Smith, D.J. & Ecob, R. (2007). An investigation of causal links between victimization and offending in adolescents. *British Journal of Sociology*, 58, 633–659.
- Soothill, K., Ackerley, E., & Francis, B. (2003). The persistent offenders debate: A focus on temporal changes. *Criminal Justice*, 3, 389–412.
- Statistics Canada, 2000–2004. Retrieved from <http://www.statcan.ca>.
- Statistics Canada. (2005). Family violence in Canada: A statistical profile. Canadian Centre for Justice Statistics, *Years 1961–2003*, 60.
- Staubli, S. & Killias, M. (2011). Long-term outcomes of passive bullying during childhood: suicide attempts, victimization and offending. *European Journal of Criminology* 8 (5), 377–385.
- Stenberg, S. & Vagerö, D. (2006). Cohort profile: The Stockholm birth cohort of 1953. *International Journal of Epidemiology*, 35, 546–548.
- Stenberg, S., Vagerö, D., Österman, R., Von Otter, C., & Janson, C. (2007). Stockholm Birth Cohort Study 1953–2003: A new tool for life-course studies. *Scandinavian Journal of Public Health*, 35, 104–110.
- Stump, B. (2003). *Adult time for adult crime*. Mönchengladbach: Forum Bad Godesberg.

- Supplementary Homicide Reports (1976–2003); U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics.
- Tavares C. & Thomas G. (2008). Crime and criminal justice. *Statistics in focus*, 19, Eurostat.
- Timmermans, M. (2009). *Antisocial behaviors: Courses and consequences from toddlerhood to late adolescence*. Ph.D. dissertation. Amsterdam: Vrije Universiteit Faculteit der Psychologie en Pedagogiek.
- Tong, L.S. & Farrington, D.P. (2006). How effective is the "Reasoning and Rehabilitation" programme in reducing reoffending? A meta-analysis of evaluations in four countries. *Psychology, Crime & Law*, 12, 3–24.
- Tonry, M. (1997). *Ethnicity, crime, and immigration. Comparative and cross-national perspectives* (Vol. 21, pp. 1–29). Chicago IL: University of Chicago Press.
- Van Dijk, J., van Kesteren J., & Smit P. (2007). *Criminal victimization in international perspective: Key findings from the 2004–2005 ICVS and EU ICS*. Den Haag: Boom.
- Verhulst, F.C., Akkerhuis, G.W., & Althaus M. (1985). Mental health in Dutch children: A cross-cultural comparison. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 323, 1–108.
- von Hofer, H. (2011). Punishment and crime in Scandinavia 1750–2008. In M. Tonry, & T. Lappi-Seppala (Eds.), *Crime and justice in Scandinavia* (pp. 33–107). Chicago, IL: Chicago University Press.
- Villetaz, P., Killias, M., & Zoder, I. (2006). The effects of custodial vs. non-custodial sanctions on re-offending. A systematic review of the state of knowledge. The Campbell Collaboration (<http://www.campbellcollaboration.org>).
- Wikström, P.O. (1998). Communities and crime. In M. Tonry (Ed.), *The handbook of crime and punishment* (pp. 269–301). Oxford: Oxford University Press.
- Wikström, P.O. (2009). Crime propensity, criminogenic exposure and crime involvement in early to mid adolescence. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 92, 253–266.
- Wikström, P.O., Ceccato, V., Hardie, B., & Treiber, K. (2010). Activity fields and the dynamics of crime: Advancing knowledge about the role of the environment in crime causation. *Journal of Quantitative Criminology*, 26, 55–87.
- Wikström, P.O. & Svensson, R. (2008). Why are English youths more violent than Swedish youths? *European Journal of Criminology*, 5, 309–330.
- Wittebrood, K. & Nieuwbeerta, P. (2006). Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 48, 227–242.
- Zara G. & Farrington D.P. (2009). Childhood and adolescent predictors of late onset criminal careers. *Journal of Youth and Adolescence*, 38, 287–300.

11 }

Overview, Conclusions, and Key Recommendations

Rolf Loeber, David P. Farrington, James C. Howell,
and Machteld Hoeve

The preceding chapters by members of the National Institute of Justice Study Group on Transitions between Juvenile Delinquency and Adult Crime have advanced the field in many different ways. The following summaries of the chapters include additional information from corresponding chapters of the Dutch Study Group report on the transition between juvenile delinquency and adult crime (Loeber, Hoeve, Slot, & van der Laan, in press). Therefore, because the following text is integrative and overarching, it contains new information that is not to be found in the preceding chapters.

Section I summarizes the most important points of Chapters 2 to 5 and relevant portions of Chapter 10 (which concerns European issues) by addressing key findings that are relevant for juveniles' transition of offending from adolescence (up to age 17) into adulthood (age 18 onwards). Section I focuses on: (1) criminal careers, including criminal careers of special categories of offenders (e.g., drug dealers, homicide offenders); (2) explanations of persistence and desistance across adolescence and early adulthood; (3) vulnerable populations.

Section II deals with practical issues and covers Chapters 6 to 9 and relevant portions of Chapter 10. The section focuses on six topics: (1) prediction and risk assessments to ascertain the risk of recidivism during the transition period between adolescence and adulthood; (2) legal boundaries between adolescence and adulthood and whether they need to be changed; (3) justice system responses for juveniles and young adults; (4) preventive and remedial interventions outside of the justice system; (5) gender issues; and (6) ethnicity issues. Finally, Section III of this chapter contains the headline conclusions and recommendations for ways forward.



Dokument:

Version:

Ausgabedatum:

1.0

21.01.2013

CH-1700 Freiburg, Pl. Notre Dame 2

Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
2003 Bern

Unser Zeichen fw
Direktwahl 026-305 17 00
E-Mail Florian.Walser@fr.ch

Vernehmlassung Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung zur Vernehmlassung an die Adresse der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) danke ich Ihnen bestens. Vorliegende Stellungnahme erfolgt durch die Vereinigung der Schweizerischen Kriminalpolizeichefs (VSKC). Sie wurde durch die KKPKS, respektive die Schweizerische Kriminalkommission (SKK) an die VSKC delegiert.

Der Vernehmlassung liegen die Anliegen der kantonalen Polizeikörper zu Grunde. Sie bezieht sich deshalb im Wesentlichen auf die Aspekte, von denen die kantonalen Polizeikörper direkt betroffen sind.

Der direkte Zugriff auf die VOSTRA-Daten für die Polizei – in der Vergangenheit verschiedentlich gefordert – wird begrüsst. Er ist für eine effiziente Auftragserfüllung durch die kantonalen Polizeikörper unabdingbar.

Hinsichtlich des Zeitpunktes der (Erst-)Eintragung hängiger Strafverfahren (Art. 23 VE-StRegG; Eröffnung der Untersuchung gegen einen Beschuldigten) finden sowohl die vorgeschlagene Lösung wie auch die diesbezügliche Argumentation im erläuternden Bericht (S. 45) uneingeschränkte Zustimmung. Eine Eintragung bereits im Rahmen des polizeilichen Ermittlungsverfahrens wäre nicht praktikabel und zudem wird der Tatverdacht gegen eine Person (erst) mit der Eröffnung einer Untersuchung Strafverfahrens formalisiert.

Die automatische Protokollierung (Art. 24 VE-StRegG) der Online-Zugriffe ist nicht zu beanstanden. Hingegen ist auf ein Offenlegen der Anfragen die im Rahmen der polizeilichen Tätigkeiten (Ermittlungsverfahren oder Vorermittlungen, etc.) gegenüber dem Betroffenen generell zu verzichten, bevor resp. sofern nicht eine formelle Eröffnung einer Untersuchung stattgefunden hat. Andernfalls würde die polizeiliche Aufgabenerfüllung zu stark beeinträchtigt. Es ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das polizeiliche Ermittlungsverfahren generell geheim ist und dass eine Offenlegungspflicht (erst) im Rahmen der Untersuchung gilt. Die Kontrolle über die polizeilichen Zugriffe kann und soll einzig durch das Schweizerische Strafregister ausgeübt werden. Die hier vorgeschlagene Lösung würde zudem das Handling gegenüber der Regelung des Vorentwurfs (Offenlegung mit Geheimhaltungsvorbehalt) wesentlich vereinfachen.

Der Vorentwurf orientiert sich stark an der Behördenorganisation des Bundes. Wenn die vorgeschlagene Unterscheidung zwischen dem „Behördenzugriff 1“ und „Behördenzugriff 2 plus“ auf Bundesebene noch praktikabel sein mag: auf kantonaler Ebene ist sie es nicht. Die Unterscheidung von Gefahrenabwehr und Ermittlungstätigkeit ist fließend und in den wenigsten Fällen klar bestimmbar. Wann tätigt man beispielsweise noch Vorermittlungen und wann befindet man sich bereits in der Phase eines polizeilichen Ermittlungsverfahrens? Dieser Übergang weist keine klaren Konturen auf. Zudem werden beide Ermittlungsformen in den kantonalen Polizeikörpern regelmässig durch die gleichen Personen wahrgenommen. Die Unterscheidung ist für die Mitarbeitenden der kantonalen Polizeistellen in den meisten Fällen nicht evident. Gerade im Bereich der Vorermittlungen ist zudem der umfassende Zugriff im Sinne des „Behördenzugriffes 1“ erforderlich. Einzig die Bereiche der Sicherheitsüberprüfungen (Polizeiaspiranten, private Sicherheitsunternehmen Art. 47 lit i und j VE-StRegG) und des Nachrichtendienstes (Art. 47 lit. B VE-StRegG) lassen sich einigermaßen klar abgrenzen). Es ist damit sowohl für die gerichtspolizeiliche Tätigkeit (Art. 46 VE-StRegG) wie auch für die Gefahrenabwehr (sicherheitspolizeiliche Tätigkeit; Art. 47 lit. c) der „Behördenzugriff 1“ zu fordern.

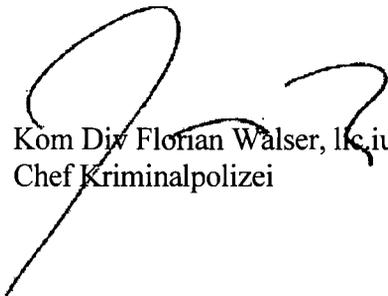
Der Vorentwurf sieht für die Mitarbeitenden des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) einen online Zugriff im Sinne des „Behördenzugriffes 2 plus“ vor. Dieser Ansatz verdient sicher Zustimmung, verkennt dabei aber, dass ein wesentlicher Teil der nachrichtendienstlichen Tätigkeit durch die Kantone (Polizeibeamte, die strukturell klar getrennt von den übrigen Ermittlern arbeiten) wahrgenommen wird. Für diese Beamten, die im Auftrag des Nachrichtendienstes arbeiten, ist deshalb mindestens der gleiche Zugriff wie für die Mitarbeiter des NDB zu fordern.

Die kantonalen Behörden die mit der Ausführung des Waffengesetzes betraut sind, sollten sodann über den „Behördenzugriff 2 plus“ verfügen, um abklären zu können, ob gegen einen Antragsteller Strafverfahren hängig sind. Eine Voraussetzung für die Bewilligungserteilung ist das Nichtvorhandensein von mehreren Einträgen ins Strafregister. Der „Behördenzugriff 2 plus“ würde es erlauben, dass Bewilligungsverfahren im Fall von laufenden Strafverfahren zu suspendieren. Andernfalls muss die bereits erteilte Bewilligung nachträglich revoziert werden.

Wir danken nochmals für die Gelegenheit zur Teilnahme an der Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüßen.

**Vereinigung der Schweizerischen
Kriminalpolizeichefs**
Präsident



Kom. Dir. Florian Walser, lic. iur., Fürsprecher
Chef Kriminalpolizei

Beilagen:

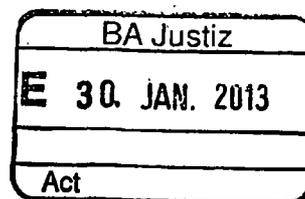
-

z K an

- Generalsekretär KKPKS, Herrn Vladimir Novotny
- Präsident SKK, Herrn Kommandant Dr. Stefan Blättler



Öffentliches Personal Schweiz
Impiegati del settore pubblico Svizzera
Employés du secteur public Suisse



Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

Baden, 28. Januar 2013 / sw

Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz; StReG); Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Zusendung der Einladung zur Stellungnahme. Wir haben das Material geprüft und festgestellt, dass keine Belange betroffen sind, auf die wir im Rahmen unserer Statuten zur Interessenwahrung unserer Mitglieder reagieren müssten.

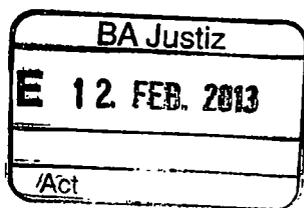
Wir erlauben uns deshalb, auf eine Teilnahme zu verzichten. Für die uns gewährte Möglichkeit, uns zu den Entwürfen äussern zu können, danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse
Öffentliches Personal Schweiz

Dr. Michael Merker

Zentralverband Öffentliches Personal Schweiz
Federazione centrale degli impiegati del settore pubblico Svizzera
Fédération centrale des employés du secteur public suisse

Oberstadtstrasse 7, 5400 Baden
Tel 056 200 07 99, Fax 056 200 07 00, www.zentral.ch



EINSCHREIBEN

Bundesamt für Justiz

Fachbereich Straf- und Strafprozessrecht

Bundesrain 20

3003 Bern

Bryan Smith
Wassergasse 8
4310 Rheinfelden
bryan.smith@ag.ch

Rheinfelden, 11. Februar 2013

Vernehmlassung zur Revision des Strafregisterrechts: Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz; StReG)

1. Einleitende Bemerkungen

Das Strafregister ist rechtshistorisch betrachtet ein Mittel zur Erkennung des Rückfalls im Zusammenhang mit der Strafzumessung und der Gewährung des bedingten Strafvollzugs. Die aktuelle Tendenz geht dahin, das Strafregister vermehrt auch als ein Instrument der Kriminal- und Gefahrenprävention anzusehen. Aus diesem Grund wurde der Zugang zu Informationen über Vorstrafen durch den Gesetzgeber auf Personen ausgeweitet, die ausserhalb der Judikative stehen. Dieser Tendenz folgt auch die vorgesehene Revision des Strafregisterrechts (vgl. insbesondere den Zugriffszweck der „Erkennung und Verhütung von Straftaten“ in Art. 47 und 95 StReG). Allgemein zu begrüssen ist die Schaffung von hinreichend bestimmten, formell-gesetzlichen Grundlagen für die Verarbeitung von Strafregisterdaten.

Aus registrierten Vorstrafen wird auf persönliche Risiken oder Defizite geschlossen, die bei bestimmten Entscheidungsträgern einen Informationsbedarf auslösen können. Verschiedene Zugriffszwecke gemäss StReG weisen in diese Richtung. Das Strafregister dient folglich auch als Instrument Persönlichkeitsbewertung. Aufgrund der verfassungs- und konventionsrechtlich garantierten Unschuldsvermutung erscheinen Rückschlüsse auf die Persönlichkeit jedoch nur dann legitim, wenn eine rechtskräftige Verurteilung zu einer Straftat vorliegt.

Liegt ein Registereintrag vor, so wird in der Praxis auf ein Rückfallrisiko geschlossen und es wird der vorbestraften Person im Rückfall ein erhöhtes Verschulden zugeschrieben.

Die rechtliche und tatsächliche Relevanz von Vorstrafen beschränkt sich in erster Line auf Delikte, die vom Strafgesetzgeber als Verbrechen und Vergehen definiert werden. Diese Abgrenzung zur sogenannten „Bagatellkriminalität“ kann rechtstheoretisch als Ausprägung des Verhältnismässigkeitsprinzips gelten, indem nur qualifizierte Vorstrafen als sicherheits- und schuldrelevant angesehen werden. Rechtssoziologisch kann die weitgehende strafregisterrechtliche Ausklammerung von Übertretungen darin begründet liegen, dass sich der Begriff des „Vorbestraften“ nur auf eine begrenzte Anzahl von Personen beziehen soll. Würde mit dem Einbezug aller Übertretungen auch die gesellschaftlich verbreitete Massendelinquenz (z.B. im Strassenverkehr) hiervon erfasst, müsste die disqualifizierende und stigmatisierende Zuschreibung auf eine sehr grosse Personengruppe angewendet werden. Diese Konsequenz könnte mit generalpräventiven Argumenten als nachteilig beurteilt werden.

Indem der Gesetzgeber die Zugänglichkeit zum Inhalt des Strafregisters auf Behörden ausserhalb der Judikative ausgeweitet hat und Registerauszüge an Privatpersonen vorsieht, hat sich die Informationsfunktion vom justiziellen auch in den gesellschaftlichen Bereich verlagert. Die entsprechende Verwertung von Informationen aus dem Strafregister kann für die registrierte Person nachteilige Konsequenzen mit sich ziehen, welche als Einschränkung der persönlichen Freiheit, des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie der Wirtschaftsfreiheit zu werten sind. Diese zusätzlichen Freiheitsbeschränkungen können faktisch als Sanktion angesehen werden, welche vom materiellen Strafrecht gegenwärtig nicht erfasst wird. Im Falle einer bedingten Verurteilung können sie subjektiv sogar den wesentlichen Gehalt der strafrechtlichen Verurteilung ausmachen. Aus kriminalpräventiver Sicht ist unumstritten, dass die hier angesprochenen gesellschaftlichen Konsequenzen die Reintegration erschweren und das Risiko erneuter Delinquenz erhöhen können. Hier kann ein Konflikt mit dem erklärten Resozialisierungsziel unseres Strafrechts (vgl. Art. 75 Abs. 1 StGB) entstehen.

2. Notwendige Interessenabwägung im Einzelfall

Den belastenden Konsequenzen für die betroffene Person und dem Interesse an ihrer Rehabilitation stehen die Informationsinteressen von Behörden und Privaten gegenüber. Die gesetzgeberische Regelung der Zugriffs- und Verwertungsrechte in Bezug auf Vorstrafen

bedarf daher einer sorgfältigen Interessenabwägung. Dabei sind nicht nur die Umschreibung des Inhaltes des Strafregisters, der zugangsberechtigten Personen, der Zugriffszwecke sowie des Umfangs und der Dauer des Zugriffs von Bedeutung. Wesentlich erscheint auch die konkrete Verarbeitung der Information mit Bezug auf einen bestimmten Zugriffszweck. Auch dieser Schritt der Datenverarbeitung unterliegt dem rechtstaatlichen Gebot der Verhältnismässigkeit. Es ist in jedem Anwendungsfall zu prüfen, ob (1.) die Kenntnis einer bestimmten Vorstrafe dafür geeignet ist, einen bestimmten Sachverhalt zu beurteilen, ob (2.) der Sachverhalt ohne diese Kenntnis nicht hinreichend beurteilt werden könnte und ob (3.) die Konsequenzen der Beurteilung in einem vernünftigen Verhältnis zum damit verfolgten Zweck stehen. Es muss sich also mit Blick auf den zu beurteilenden Sachverhalt um „einschlägige“ Vorstrafen handeln, die einen plausiblen Rückschluss auf die konkret zu beantwortende Frage (z.B. Urteil über Gefährlichkeit oder Schuld) zulassen. Schliesslich ist abzuwägen, ob das Interesse am Eintreten der konkreten Rechtsfolge (z.B. Aussprechen einer bestimmten Sanktion, Verweigerung einer Bewilligung oder Leistung) die damit verbundene Freiheitsbeschränkung rechtfertigt und die Interessen an der Resozialisierung der betroffenen Person überwiegt.

Aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber im Sinne der Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung bestimmte Zugriffszwecke formuliert hat, darf nicht geschlossen werden, dass jede registrierte Vorstrafe im konkreten Fall auch „zweckrelevant“ ist. Auch der Umstand, dass ein Strafurteil in einem Registerauszug erscheint, bedeutet für sich allein nicht, dass die Behörde ihren Entscheid in jedem Fall auf diesen Registereintrag abstützen darf. Die Beurteilung darf keinesfalls schematisch erfolgen. Es wäre unzulässig, allein aus der Tatsache einer registrierten Vorstrafe auf bestimmte persönliche Eigenschaften zu schliessen, welche per se zu einer bestimmten Rechtsfolge führen. Diese Sichtweise würde jede Beurteilung auf eine blosse Klassifizierung zwischen „Vorbestraften“ und „Nicht-Vorbestraften“ reduzieren, welche dem Verhältnismässigkeitsgebot nicht gerecht würde.

Ein Strafregistergesetz darf dem Rechtsanwender nicht den Anschein vermitteln, dass dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz allein mit den inhaltlichen, zeitlichen und zweckbezogenen Beschränkungen des Gesetzes hinreichend Rechnung getragen wird. Die zugangsberechtigten Behörden müssen in der Pflicht stehen, ihre Entscheide adäquat zu begründen. Sie sollen in jedem Anwendungsfall darlegen können, inwiefern eine konkrete Vorstrafe für ihren Entscheid von Bedeutung ist. Diesbezüglich sind ausdrückliche Bestimmungen in einem Straf-

registriertes Gesetz zu fordern (selbst wenn sie sich bereits aus anderen öffentlich-rechtlichen Regelungen ergeben).

Im Sinne des Verhältnismässigkeitsgebots ist die bei den Zugriffsrechten (Art. 46 ff. und 94 ff. StReG) jeweils einleitend verwendete Formulierung („soweit dies zur Erfüllung der nachstehend genannten Aufgaben notwendig ist“) sehr zu begrüßen. Als Präzisierung im Sinne der vorstehenden Ausführungen sollte in einem Strafregistergesetz zudem festgehalten werden, dass nicht nur die Einsicht in die Strafregisterdaten an sich, sondern auch die konkrete Bewertung der jeweiligen Einträge sachgerecht und verhältnismässig zu erfolgen hat. Daher wird folgende Anpassung des Gesetzestextes vorgeschlagen:

Art. 13 Sorgfaltsregeln im Bereich Zugang zu Daten, Bearbeitung, Aufbewahrung und Weitergabe von Daten

¹ Die Behörden, die über ein Zugangsrecht verfügen, sind nur insoweit zum Zugang auf Daten aus VOSTRA berechtigt, als sie diese zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen.

² Behörden, die Entscheide gestützt auf Daten aus VOSTRA fällen, haben im Einzelfall zu prüfen, ob die Berücksichtigung eines Datensatzes für die Beurteilung des Sachverhalts geeignet, erforderlich und zweckmässig erscheint. Sie haben ihre Entscheide entsprechend zu begründen.

³ Die aus dem Strafregister bezogenen Strafdaten dürfen nicht isoliert in einer neuen Datensammlung aufbewahrt werden, es sei denn, dies sei zur Begründung eines getroffenen Entscheides, einer erlassenen Verfügung oder eines eingeleiteten Verfahrensschritts notwendig.

⁴ Behörden dürfen die aus dem Strafregister bezogenen Strafdaten nur weitergeben, wenn sie für die Weitergabe über eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage verfügen und die Weitergabe zu demselben Zweck erfolgt, zu dem sie diese Daten erhalten haben.

In Bezug auf die Verwertung von Informationen über Vorstrafen durch Privatpersonen ist die Ausgangslage anders, weil hier keine unmittelbare Bindung an rechtstaatliche Prinzipien besteht. Es ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb die konkrete Interessenabwägung im Verkehr zwischen Privaten anders zu erfolgen hätte. Ein Gesetz, welches Privatpersonen einen

undifferenzierten Zugang zu Informationen aus dem Strafregister ermöglicht und sachfremde oder pauschalisierende Bewertungen toleriert, steht im Widerspruch zum Gebot der Verhältnismässigkeit, welches auch in der Rechtsetzung zu beachten ist. Daher ist zu fordern, dass für den Privatauszug gesetzliche Zugriffszwecke definiert werden und ein hinreichender Rechtsschutz sichergestellt wird.

Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, einen schematischen und allgemein disqualifizierenden Umgang mit vorbestraften Personen zu verhindern. In Bezug auf bestimmte Sachverhalte sprechen zweifellos legitime und gewichtige Interessen für eine Einsicht in Strafregisterdaten. Es ist jedoch sicherzustellen, dass die Interessenabwägung nicht einseitig zu Gunsten der gesellschaftlichen Informations- und Sicherheitsbedürfnisse ausfällt und das ebenso gewichtige Resozialisierungsziel sowie die Grundrechte der betroffenen Personen ausser Acht gelassen werden. In Bezug auf den Umgang mit Privatauszügen ist jeweils sorgfältig zu prüfen, ob legitime Informationsinteressen geltend gemacht werden können, die im konkreten Fall überwiegen. In diese Interessenabwägung ist auch die Gefahr einer gesellschaftlichen Stigmatisierung mit einzubeziehen, welche ihrerseits wiederum mit dem Risiko der Kriminalisierung von vorbestraften Personen verknüpft ist.

3. Vorstrafen und Schuld

Mit der Revision des allgemeinen Teils des StGB wurde die Rückfallschärfung im Zusammenhang mit der Strafzumessung (Art. 67 aStGB) aufgehoben. Damit besteht (vorbehältlich spezialgesetzlicher Bestimmungen) keine gesetzliche Pflicht zur Strafschärfung im Rückfall. Dennoch spielen Vorstrafen nach herrschender Lehre und Praxis bei der Würdigung des „Vorlebens“ im Prozess der Strafzumessung (vgl. Art. 47 Abs. 1, Satz 2 StGB) nach wie vor eine zentrale Rolle. Als quantifizierbare Datenmenge bieten sie einen Anhaltspunkt für die Begründung einer Straferhöhung. Die Bedeutung der Vorstrafen bei der Strafzumessung wird auch im Vorentwurf des StReG bei den Zugriffszwecken in Art. 46 lit. a und b sowie Art. 51 hervorgehoben („Beurteilung des Vorlebens der beschuldigten Person im Rahmen der Strafzumessung“).

Unstreitig geht Art. 47 StGB vom Prinzip der Tatschuld aus. Ein „Täterstrafrecht“ ist unserer Rechtsordnung fremd. Dies bedeutet, dass die Strafzumessungsgründe mit Blick auf eine konkrete Tat zu würdigen sind, nicht mit Blick auf eine bestimmte Person. Die personalen

Strafzumessungsfaktoren (die sog. „Täterkomponente“) sind daher nur soweit zu berücksichtigen, als sie Rückschlüsse auf die konkrete Tatschuld zulassen. Dies bedeutet für die Würdigung des Vorlebens im Rahmen der Strafzumessung, dass das Gericht im konkreten Fall begründen muss, warum eine registrierte Vorstrafe die konkrete Tatschuld erhöht hat. Dies wird in der Regel damit begründet, dass der Täter aus der früheren Bestrafung „nichts gelernt“ habe und sich trotz der Vorstrafe zu erneutem delinquenten Verhalten habe hinreissen lassen. Will man es nicht bei diesem pauschalen Unwerturteil über die Person belassen, sondern die Vorstrafe als konkret schulderhöhend werten, muss davon ausgegangen werden, dass die frühere strafrechtliche Verurteilung geeignet war, in der Person des Täters eine Hemmschwelle gegen künftiges delinquentes Verhalten aufzubauen oder heraufzusetzen. Nur so kann die gegenüber einem Ersttäter erhöhte Tatschuld begründet werden. Ausgehend von dieser Annahme müsste ein Wiederholungstäter zur Begehung der konkreten Tat mehr innere Widerstände überwinden bzw. mehr „kriminelle Energie“ aufwenden, als ein Täter, der nicht vorbestraft ist.

Diese Argumentation leidet daran, dass sie mit Annahmen und Fiktionen operiert, die empirisch nicht gesichert sind. Der früheren Sanktionierung wird hier eine umfassende präventive Wirksamkeit unterstellt, während alle möglichen kriminogenen Konsequenzen der Vorstrafe (z.B. Aufenthalt in einer Strafanstalt, gesellschaftliche Stigmatisierung, kriminelles Selbstbild) ausgeblendet werden. Schliesslich wird die präventive Unwirksamkeit der früheren Sanktion vollumfänglich dem Delinquenten angelastet, ohne dass deren gerichtliche Festlegung (Art, Mass und Vollzugsform der Vorstrafe) kritisch gewürdigt wird.

Daraus folgt, dass die gängige Praxis zur strafe erhöhenden Wirkung von Vorstrafen einer rationalen Argumentation nicht standhält. Will man ernsthaft von einer „Täterschuld“ in der Strafzumessung absehen, so darf aus einer Vorstrafe allein nicht auf ein erhöhtes Verschulden geschlossen werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass frühere Delinquenz bei der Bestimmung von Art und Mass der Strafe gänzlich unberücksichtigt bleiben müsste. Es ist jedoch nicht die Tatsache der früheren Sanktionierung an sich, welche massgebend ist. Vielmehr sind es die konkreten Umstände der früheren Tat und eines daraus resultierenden Strafverfahrens, welche dazu führen können, dass für den Zeitpunkt der Begehung des neuen Delikts von einer erhöhten Tatschuld ausgegangen werden kann (z.B. Voraussehbarkeit von Geschehensabläufen, Wissen um das konkrete Gefährdungspotential eines Verhaltens, Konfrontation mit dem Leiden des Opfers, Wissen des Täters um seine Neigung zu einem bestimmten Verhalten).

Diese Sachverhalte lassen sich alle unter den Begriff des Verschuldens im Sinne von Art. 47 Abs. 2 StGB subsumieren. Weil für die entsprechende Würdigung dieser Sachverhalte Kenntnisse über den Tathergang erforderlich sind, ist sehr zu begrüßen, dass der Vorentwurf zum StReG bestimmt, dass die vollständigen Entscheide in Form von elektronischen Kopien im Behördenauszug 1 enthalten sind (Art. 40 Abs. 1 lit. d).

Für weitere Straferhöhungen wegen Vorstrafen unter dem Titel des „Vorlebens“ gemäss Art. 47 Abs. 1 StGB bleibt dagegen kein Raum. Es wird daher vorgeschlagen, die Formulierungen in Art. 46 lit. a und b sowie Art. 51 StReG so anzupassen, dass kein Bezug mehr zum „Vorleben“ geschaffen wird:

Art. 46 Online abfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1

[...]

a. zivile Strafgerichte, kantonale Staatsanwaltschaften, Bundesanwaltschaft, Jugendstrafbehörden im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Bst. b– c und Art. 7 JStPO, Übertretungsstrafbehörden im Sinne von Art. 12 Bst. c StPO:

für die Durchführung von Strafverfahren, insbesondere zur:

[...]

- Begründung von Strafzumessungsentscheiden

[...]

b. die Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone, die Strafverfahren durchführen oder Strafentscheide gestützt auf Bundesrecht fällen:

für die Durchführung von Strafverfahren, insbesondere zur:

[...]

- Begründung von Strafzumessungsentscheiden

[...]

Art. 51 Schriftlich anfragende Behörden mit Zugang zum Behördenauszug 1

[...]

für die Durchführung von Strafverfahren, insbesondere zur:

[...]

- Begründung von Strafzumessungsentscheiden

[...]

Analoge Anpassungen sollten auch in den jeweiligen Formulierungen der Zugriffszwecke betreffend das Strafregister für Unternehmen (Art. 94 StReG) erfolgen.

4. Vorstrafen und Prognose

Aus früherer Delinquenz, die zu einer rechtskräftigen Verurteilung geführt hat, wird regelmäßig auf ein Rückfallrisiko geschlossen. Dieser Schluss von vergangenem auf künftiges kriminelles Verhalten erscheint mit Blick auf die Ergebnisse empirischer Rückfallstudien nachvollziehbar. Bei der Bewertung des Verschuldens von vorbestraften Personen wird der früheren Sanktionierung eine spezialpräventive Wirksamkeit unterstellt. Im Widerspruch dazu ist die Bewertung des Rückfallrisikos von einer grundsätzlichen Skepsis gegenüber der präventiven Effizienz strafrechtlicher Sanktionen geprägt. Vorbestraften Personen wird im Vergleich zu nicht vorbestraften eine erhöhte kriminelle Energie unterstellt. Diese Bewertung ist an sich schlüssig, doch dürfen Wirkungen, welche ein früheres Strafverfahren und die daraus folgende Sanktion auf die betroffene Person hatten, nicht ausser Acht gelassen werden. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass VOSTRA (welches rechtskräftige Strafurteile und laufende Strafverfahren erfasst) nur einen Teil aller tatsächlich delinquenten Personen ausweist und ein nicht unerhebliches Dunkelfeld existiert. Eine Rückfallprognose muss daher auf einer umfassenden Bewertung aller wesentlichen und greifbaren Umstände basieren. Keinesfalls darf bei Vorliegen eines Eintrags in VOSTRA schematisch auf eine Rückfallgefahr geschlossen werden.

Es ist nicht nur die (rechtskräftig ausgewiesene) frühere Delinquenz, welche in diesem Zusammenhang von Bedeutung ist. Auch das Vorliegen einer registrierten Vorstrafe selbst kann für die Prognosestellung relevant sein. Die Tatsache der Registrierung einer früheren Straftat und die damit einhergehenden Kontrollmöglichkeiten lassen sich für die Begründung einer guten Prognose heranziehen. Demgegenüber können die sozialen Konsequenzen der Vorstrafenbelastung und das Risiko der Stigmatisierung und Kriminalisierung auch eine negative Rückfallprognose nahelegen. Die Wirkungen der Vorstrafenbelastung auf das Rückfallrisiko sind empirisch nicht soweit erforscht, dass man hierüber bei der Prognosestellung hinreichend verlässliche Aussagen machen könnte.

Die Kenntnis von Vorstrafen einer Person ist für die Anwendung von Bestimmungen des Straf- und Strafprozessrechts von Bedeutung, welche auf das Risiko künftiger Delinquenz abstellen. So ist für die Gewährung des bedingten oder teilbedingten Strafvollzugs (Art. 42 und 43 StGB) eine gute Prognose bzw. keine Schlechtprognose, bei Vorstrafen nach Art. 42 Abs. 2 StGB eine besonders günstige Prognose erforderlich. Soweit in der Strafzumessung

(Art. 47) auch spezialpräventive Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind (welche ein Unterschreiten, jedoch nicht ein Überschreiten der schuldangemessenen Strafe erlauben), kann die Beurteilung der Rückfallgefahr relevant sein. Weiter ist eine Prognose über das Risiko künftiger Delinquenz bei Entscheiden über die bedingte Entlassung (Art. 62 und 86 StGB), über die Anordnung oder Aufhebung einer Massnahme (Art. 56 ff. StGB) sowie über den Widerruf oder die Rückversetzung bei Nichtbewährung (Art. 46, Art. 62a, Art. 89 StGB) erforderlich. Im Bereich der strafprozessualen Zwangsmassnahmen sind Kenntnisse über Vorstrafen für die Beurteilung der Wiederholungsgefahr bei Entscheiden betreffend Untersuchungs- und Sicherheitshaft (Art. 221 Abs. 1 lit. c StPO) notwendig. Im Zusammenhang mit den vorstehend genannten Entscheiden können oder müssen sich mitunter psychiatrische Gutachten zur Rückfallgefahr äussern. Dementsprechend formuliert der Vorentwurf zum StReG sinnvollerweise den Zugriffszweck der „Weiterleitung von Informationen über das Vorleben von Personen an psychiatrische Gutachter“ (vgl. Art. 46 lit. a und b).

Im Gegensatz zur tatbezogenen Beurteilung des Verschuldens in der Strafzumessung erfolgt eine spezialpräventiv motivierte Rückfallprognose personenbezogen. Eine Differenzierung zwischen diesen zwei verschiedenen Ebenen (Schuld und Prävention) ist bei der Verwertung von Informationen über Vorstrafen absolut wesentlich. Aus früherer Delinquenz lassen sich selten plausible Rückschlüsse auf die Tatschuld ziehen. Dagegen ist die Kenntnis von Vorstrafen für das Fällen spezialpräventiver Entscheide von grosser Bedeutung.

Neben dem Informationsbedarf der Strafjustizbehörden weist das StReG verschiedene weitere Zugriffszwecke aus, die im Zusammenhang mit einer personenbezogenen Gefahrenprognose stehen: Sicherheitsprüfung von Anstaltspersonal (Art. 46 lit. d), Risikobeurteilung von Personen (Art. 47 lit. a Ziff. 8 und 11), zivile und militärische Sicherheitsprüfungen (Art. 47 lit. d, Art. 52 lit. e), Prüfung der Eignung zur Erteilung des Bürgerrechts (Art. 47 lit. e und f), Prüfung der Eignung zum Militärdienst und zur Überlassung der persönlichen Waffe (Art. 47 lit. h), Prüfung der Eignung zum Polizeidienst (Art. 47 lit. i), Prüfung der Eignung für die Tätigkeit in Sicherheitsunternehmen (Art. 47 lit. j), Prüfung der Eignung zum Führen eines Motorfahrzeuges, Prüfung der Eignung zum Zivil- oder Schutzdienst (Art. 48, Art. 52 f.), Prüfung der Eignung für die Erteilung einer Bewilligung gemäss Waffengesetz (Art. 49), Prüfung der Eignung zur Adoption (Art. 52 lit. c und d).

Auch in weiteren behördlichen und privaten Bereichen werden Privatauszüge zur Risiko-
beurteilung von Personen im Zusammenhang mit Bewilligungen und Vertragsabschlüssen
herangezogen. Wie vorstehend (Ziff. 2) ausgeführt, muss in jedem Fall eine Interessen-
abwägung erfolgen und es ist zu prüfen, inwieweit eine Vorstrafe für die konkrete Beurteilung
relevant sein könnte. Problematisch erscheint es insbesondere, wenn aus Vorstrafen nicht nur
auf die Gefahr weiterer Delinquenz in einem bestimmten Bereich, sondern generell auf eine
bestimmte Persönlichkeitsstruktur geschlossen wird. Es besteht die Gefahr, dass damit nicht
mehr über das konkrete Risiko, sondern über die Person an sich geurteilt wird. Wenn jedoch
eine pauschale Betrachtungsweise (die auf nicht näher begründbaren Vorurteilen basiert) in
die Beurteilung einfließt, hält diese vor dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz nicht stand.

Daher sind die im Vorentwurf des StReG ausgewiesenen Zugriffszwecke der Beurteilung des
Tatverdachts sowie der Überprüfung der Glaubwürdigkeit (Art. 46 lit. e Ziff. 1 und lit. f,
Art. 47 lit. a Ziff. 1, lit. b Ziff. 1 und lit. c Ziff. 1, Art. 94 lit. d und e, Art. 95 lit. a Ziff. 1. lit. b
Ziff. 1 und lit. c Ziff. 1) als problematisch zu werten. Es ist zu bezweifeln, dass der Zugriff
auf VOSTRA unter dem ausgewiesenen Zweck in jedem Fall einer legitimen Risikobeur-
teilung dient. Vielmehr besteht die Gefahr, dass es hier zu einer sachlich nicht begründbaren
Differenzierung zwischen vorbestraften und nicht vorbestraften Personen kommt, die auf
allgemeinen Werturteilen basiert. Im Rahmen eines Strafverfahrens wird es in der Regel
genügen, wenn die Verfahrensleitung über einen Zugriff auf VOSTRA-Daten verfügt.

5. Vorstrafen und Leumund

Laut verschiedenen Zugriffszwecken im Vorentwurf zum StReG (Art. 46 lit. a und b, Art. 48,
Art. 51, Art. 52 lit. b und h, Art. 94 lit. a und b, Art. 95a) soll VOSTRA auch der Überprüfung
des Leumundes dienen. Dies ist der dritte wesentliche Bereich, in welchem ein Interesse an
der Information über Vorstrafen ausgewiesen wird. Im Gegensatz zu den Bereichen der
Strafzumessung und der Prognosestellung geht es hier nicht um die konkrete Beurteilung
eines Sachverhaltes (Verschulden oder Gefährlichkeit), sondern um die Bewertung von Per-
sonen. Die Vorstrafe kann dabei als Grundlage für ein Urteil herangezogen werden, welches
zur Disqualifikation einer Person führt. Wie vorstehend (Ziff. 4) ausgeführt, ist es nach der
hier vertretenen Auffassung problematisch, wenn aus einer Vorstrafe ohne nähere Begrün-
dung auf eine bestimmte Persönlichkeitsstruktur geschlossen wird.

Letztlich geht es hier um die Beurteilung der Integrität eines Menschen. Der Begriff des „schlechten Leumundes“ vermengt rechtliche und moralische Gesichtspunkte und differenziert nicht zwischen Verschulden und Gefährlichkeit. Der Zugang zu Informationen aus dem Strafregister kann in diesem Zusammenhang dazu führen, dass eine vorbestrafte Person noch Jahre nach der strafrechtlichen Verurteilung gesellschaftlichen Nachteilen ausgesetzt ist. Dies kann Freiheitsbeschränkungen mit sich ziehen, welche in ihrer Intensität über das Mass der gerichtlich zugemessenen Sanktion hinausgehen. Diese Konsequenz widerspricht sowohl dem Schuldprinzip (Art. 47 Abs. 1 StGB) als auch dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz (Art. 56 Abs. 2 StGB) und kollidiert daher mit zwei fundamentalen Prinzipien des rechtstaatlichen Sanktionenrechts. Weil sich die Bewertung des Leumundes primär auf einer gesellschaftlichen Ebene abspielt, die sich staatlich weitgehend nicht kontrollieren lässt, ist es schwierig, einen Rechtsschutz sicherzustellen, der die Einhaltung dieser Prinzipien hinreichend gewährleistet.

Angesichts der möglichen Freiheitsbeschränkungen für die betroffenen Personen wurde das Strafregister vom Gesetzgeber vor der letzten Revision des AT-StGB sanktionenrechtlich als „andere Massnahme“ qualifiziert (Art. 62 aStGB). Damit wurde Bezug auf die spezialpräventive Zwecksetzung des Strafregisters genommen. Die Löschung des Registereintrags wurde unter dem Titel der gesellschaftlichen „Rehabilitation“ geregelt (Art. 80 aStGB). Der Gesetzgeber bekannte sich damit zu den sozialen Konsequenzen einer strafrechtlichen Verurteilung. Die Verhältnismässigkeit des gesellschaftlichen Umganges mit der Information über Vorstrafen wurde indessen nicht sichergestellt. Es bestand kein Rechtsschutz der verhinderte, dass in eine Leumundsbewertung pauschale Vorurteile oder diffuse Bedürfnisse nach Vergeltung und Ausgrenzung hineinspielen, welche mit Blick auf die spezialpräventive Zwecksetzung des Strafregisters als sachfremd und willkürlich zu werten sind.

Mit der Revision des Sanktionenrechts 2007 wurden die Bestimmungen von Art. 62 und Art. 80 aStGB aufgehoben. Das Strafregisterrecht wurde überarbeitet und in Art. 365 ff. StGB aufgenommen (wobei wesentliche Bestimmungen erst in der VOSTRA-Verordnung enthalten sind). Mit Änderung der systematischen Stellung verlor der Eintrag in VOSTRA strafrechtlich den Charakter einer Massnahme. Anhand der geltenden Regelung lässt er sich nunmehr als verwaltungsrechtliche Registrierung qualifizieren, deren gesetzliche Normierung auf die datenschutzrechtliche Problematik fokussiert. Nach der hier vertretenen Auffassung werden die gesellschaftlichen Konsequenzen der Registrierung von Vorstrafen in der geltenden Re-

gelung weitgehend ausgeblendet. Sie beschränkt sich in diesem Zusammenhang auf eine inhaltliche und zeitliche Begrenzung der Registrierung und sagt nichts über den konkreten behördlichen und privaten Umgang mit den Informationen aus. Es ist zu fordern, dass der Gesetzgeber diesen wesentlichen Bereich des Strafregisterrechts ebenfalls hinreichend reguliert.

Es ist anzuerkennen, dass die Gesellschaft von Menschen, die in führenden oder exponierten Positionen in Politik, Armee, Verwaltung oder Wirtschaft tätig sind, ein erhöhtes Mass an Integrität und Glaubwürdigkeit erwartet. Regelmässig kommt es vor, dass solche Personen wegen eines kriminellen oder moralisch verwerflichen Verhaltens in der Öffentlichkeit als nicht mehr tragbar angesehen werden. In diesem Sinne kann einer Würdigung des "guten Leumunds" nicht jede Relevanz abgesprochen werden. Es gibt Tätigkeiten, bei denen nicht nur die persönlichen Fähigkeiten, sondern auch die Integrität der Person als Voraussetzung für eine einwandfreie Aufgabenerfüllung angesehen werden. Verschiedene Behörden, deren Datenzugriff auf VOSTRA im Vorentwurf zum StReG geregelt ist, werden auch zu diesen Zwecken auf Strafregisterdaten zugreifen.

Zweifellos bestehen Bereiche, in welchen sich legitime Interessen an der Überprüfung des Leumundes einer Person ausweisen lassen. Doch kann dieses Interesse nicht beliebig für jede Person oder Aufgabe geltend gemacht werden. Auch in diesem Zusammenhang gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Daher erscheint fraglich, ob in einem Strafverfahren die Möglichkeit der flächendeckenden Prüfung des Leumunds von Sachverständigen, Zeugen oder Auskunftspersonen mittels Zugriff auf den Behördenauszug 1 (vgl. Art. 46 lit. a und b StReG) tatsächlich erforderlich ist. Eine zurückhaltende Praxis und eine Beschränkung des Zugriffs auf sachlich begründete Fälle ist hier angezeigt.

Insbesondere im Umgang mit dem Privatauszug bedarf es einer sorgfältigen Prüfung, für welche Tätigkeitsfelder eine Leumundsprüfung gerechtfertigt erscheint. Hierfür hat der Gesetzgeber eine wirksame behördliche Kontrolle sicherzustellen.

6. Zugang von Privatpersonen zu Informationen aus VOSTRA

Die sozialen Konsequenzen der Vorstrafenbelastung werden massgeblich durch die Zugänglichkeit der Strafregisterdaten über Privatauszüge bestimmt. Die Verwertung der Informationen unterscheidet sich wesentlich vom behördlichen Umgang mit Daten aus VOSTRA.

Nach der hier vertretenen Auffassung ist für die Datenbearbeitung nicht in erster Linie von Bedeutung, wie lange auf welche Informationen zugegriffen werden kann. Die zentrale Frage ist vielmehr, warum einer konkreten Vorstrafe für die Beurteilung eines konkreten Sachverhalts eine bestimmte Relevanz zugesprochen werden kann (vgl. vorstehende Ziff. 2).

Der behördliche Zugang zu Daten aus VOSTRA (Zugriffsrechte gemäss Art. 44 ff. und 89 ff. StReG; automatisierte Weiterleitung der Daten gemäss Art. 60 ff. StReG) sowie die konkrete Datenbearbeitung werden durch die Grundsätze rechtstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) mitbestimmt. Aufgrund der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) besteht für die betroffene Person grundsätzlich der Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung und es steht ihr die gerichtliche Überprüfung des behördlichen Handelns offen. Bei dieser Ausgangslage lässt sich ein umfassender Zugriff auf die Daten aus VOSTRA rechtfertigen.

Dieser Rechtsschutz wird im privaten Verkehr nicht gleichwertig sichergestellt, obschon unbestritten ist, dass die Verwertung der Information über Vorstrafen auch unter Privaten sachgerecht und willkürfrei erfolgen muss. So geht die arbeitsrechtliche Rechtsprechung davon aus, dass das Fragerecht des Arbeitgebers nach den Vorstrafen des Arbeitnehmers nur soweit geht, als die Vorstrafe für die Beurteilung der Eignung des Arbeitnehmers für eine bestimmte Tätigkeit von Bedeutung ist. Bei der Vorlage eines Privatauszugs ist jedoch nicht gewährleistet, dass der Vertragspartner nur jene Vorstrafen würdigt, welche für das konkrete Rechtsgeschäft wesentlich sind. Hier besteht das Risiko einer sachfremden und pauschalen Bewertung der Person, welche privatrechtlich unzulässig ist. Ein solches Verhalten bei Vertragsverhandlungen oder bei der Auflösung von Rechtsgeschäften lässt sich jedoch aktuell gerichtlich nur unzureichend sanktionieren.

Sofern nicht Differenzierungen anhand von Herkunft oder Geschlecht im Raum stehen, muss ein Arbeitgeber nicht weiter begründen können, warum er einem bestimmten Bewerber den Vorzug gegeben hat. Daher ist eine Nichtanstellung, die aufgrund einer sachfremden Beurteilung der Vorstrafenbelastung erfolgte, gerichtlich nicht anfechtbar. Dagegen kann eine Kündigung, die mit dem Vorliegen von Vorstrafen begründet wird, gerichtlich angefochten und als rechtsmissbräuchlich qualifiziert werden. Doch auch dieser Rechtsschutz läuft in erster Linie auf eine finanzielle Entschädigung hinaus und vermag die Aufrechterhaltung des Vertragsverhältnisses nicht wirksam zu garantieren. Der Einwand, dass eine Kündigung die Wiedereingliederung in die Gesellschaft erschwert oder verunmöglicht, ist gemäss bundes-

gerichtlicher Rechtsprechung unbehelflich, weil die Resozialisierung nur eine staatliche Aufgabe sei, welche nicht Reflexwirkungen auf vertragliche Pflichten zwischen Privatpersonen entfalten könne.

Folglich steht der Staat in der Pflicht, im Interesse der Resozialisierung einen hinreichenden Rechtsschutz zu gewährleisten. Nach der hier vertretenen Auffassung ist es unabdingbar, dass das Strafregisterrecht diesem Umstand Rechnung trägt. Es ist sicherzustellen, dass Privatpersonen nur soweit Zugang zu Strafregisterdaten erhalten, als diese Informationen auch für die Beurteilung eines konkreten Rechtsgeschäftes von Bedeutung sind. So kann beispielsweise eine frühere Verurteilung wegen Veruntreuung für die Anstellung bei einem Vermögensverwalter von Bedeutung sein, während ein Strassenverkehrsdelikt oder eine Verurteilung wegen einfacher Körperverletzung keine Rückschlüsse auf die persönliche Eignung und mögliche Risiken im Zusammenhang mit diesem Beruf zulassen. Umgekehrt kann bei einem Berufschaffeur die Verurteilung wegen einem Strassenverkehrsdelikt relevant sein, während dies für die anderen zwei hier aufgeführten Verurteilungen nicht zutrifft. Wiederum anders zu beurteilen wären die gleichen Eintragungen bei einer Person, die sich für eine Anstellung in der Sicherheitsbranche bewirbt.

Mit Blick auf die arbeitsrechtliche Rechtsprechung erscheint eine umfassende "Leumundsprüfung" bei einer Anstellung grundsätzlich nicht erforderlich und ist daher privatrechtlich unzulässig. Die im Zusammenhang mit der Haftung des Arbeitgebers bedeutsame Sorgfalt bei der Auswahl des Arbeitnehmers ("cura in eligendo") geht diesbezüglich nur so weit, als er sich über einschlägige Vorstrafen des Arbeitnehmers informieren muss. Es ist Aufgabe des Strafregisterrechts, den Zugang zu VOSTRA auf diese Informationen zu beschränken. Eine gesetzliche Regelung, die Privaten einen uneingeschränkten Zugang zum Inhalt von Privatauszügen ermöglicht, steht im Konflikt mit dem Bundeszivilrecht.

Indessen ist anzuerkennen, dass es Rechtsgeschäfte geben kann, in welchen die Überprüfung der persönlichen Integrität des Vertragspartners angezeigt erscheint. Weil in solchen Fällen sämtliche Informationen über frühere strafrechtliche Verurteilungen von Bedeutung sind, ist hier der Zugang zum gesamten Inhalt des Privatauszugs zu gewährleisten.

Es wäre möglich, dass den Begehren um Zustellung eines Privatauszugs (Art. 56 ff. StReG) gleichzeitig ein Gesuch beigelegt werden muss, welches sich über den konkreten privaten Zu-

griffszweck äussert. So hätte die Person, in deren Interesse ein Strafregisterauszug angefordert wird, darzulegen, warum bestimmte Strafurteile für die Beurteilung eines konkreten Sachverhalts (z.B. eine Arbeitstätigkeit) von Bedeutung sind. Der Inhalt des Privatauszugs würde sich dann auf jene Verurteilungen beschränken, die privatrechtlich für die konkrete Fragestellung als relevant anzusehen sind. Soweit es sich um ein bloss persönliches Interesse der registrierten Person handelt, wird diesem Anspruch mit dem Auskunftsrecht nach Art. 59 StReG hinreichend Rechnung getragen.

Dieses System wäre aufgrund der grossen Anzahl täglich auszustellender Privatauszüge in seiner Umsetzung mit praktischen Problemen verbunden. Die Beurteilung der Gesuche würde grosse personelle und finanzielle Ressourcen binden. Zudem sind die Entscheide im Einzelfall mit einem weitreichenden Ermessen verbunden. Im Interesse der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit bedürfte es einer hinreichenden generell-abstrakten Erfassung jeweiligen Delikte und Tätigkeitsfelder. Ein solches System sollte sich daher auf jene (seltenen) Fälle beschränken, in welchen die umfassende Einsicht in den Privatauszug zwecks Durchführung einer privaten "Leumundsprüfung" verlangt wird.

Es wird vorgeschlagen, dass die Strafjustizbehörden im Urteilsdispositiv festlegen, für welche Zugriffszwecke das von ihnen gefällte Urteil in einen Privatauszug aufgenommen werden soll. Der Privatauszug ist als „andere Massnahme“ im StGB aufzunehmen. Diese gesetzliche Qualifikation trägt der spezialpräventiven Zwecksetzung des Strafregisters sowie dem Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 56 Abs. 2 StGB) Rechnung. Zudem wird sie dem Umstand gerecht, dass ein Strafregistereintrag unstreitig Freiheitsbeschränkungen der betroffenen Person mit sich ziehen kann. Schliesslich steht der Privatauszug faktisch dem Berufsverbot (Art. 67 f. StGB) und der Urteilspublikation (Art. 68 StGB) nahe, die ebenfalls als Massnahmen des StGB konzipiert sind.

Nach der hier vertretenen Auffassung kann eine Kontrolle der Verwertung von Vorstrafen im Privatbereich wirksam nur „ex ante“ gewährleistet werden, während eine nachträgliche Überprüfung durch die Zivilgerichte keinen hinreichenden Schutz vor Missbräuchen garantieren kann. Ein daraus entstehender Mehraufwand erscheint mit Blick auf die gewichtigen tangierten Interessen (Verhältnismässigkeit, Resozialisierung und Kriminalprävention) gerechtfertigt.

Es wird folgende neue Bestimmung des StGB vorgeschlagen:

Art. 68a Strafregisterauszug für Privatpersonen

¹ Ist die Zugänglichkeit eines Strafurteils wegen Verbrechen oder Vergehen im Interesse von Drittpersonen gerechtfertigt, so bestimmt das Gericht, während welcher Frist das Urteil über einen Privatauszug gemäss StReG abgefragt werden kann.

² Die Zugangsfrist beträgt für Urteile wegen Vergehen 1-5 Jahre. Für Urteile wegen Verbrechen beträgt die Frist 1-10 Jahre. Für die Fristbestimmung ist das schwerste Delikt massgebend. Die Frist beginnt mit Rechtskraft des Urteils zu laufen.

³ Wurde der bedingte Strafvollzug gewährt, so kann das Gericht bestimmen, dass das Urteil nur dann zugänglich ist, wenn die Strafe wegen Nichtbewährung widerrufen wird. In diesem Fall läuft die Frist ab Rechtskraft des Widerrufsentscheides.

⁴ Das Gericht kann vorsehen, dass ein Urteil ausschliesslich für bestimmte Tätigkeitsfelder über einen Privatauszug gemäss StReG abgefragt werden kann. Der Bundesrat erlässt hierfür einen abschliessenden Katalog.

Die vorgeschlagene Regelung stellt sicher, dass die Behörde, welche über alle wesentlichen Informationen zur Person und zur Sache verfügt, auch über die private Zugänglichkeit der Vorstrafe entscheidet. Sie ist in der Lage, die spezialpräventive Erforderlichkeit der Massnahme beurteilen. Die gerichtliche Festlegung ermöglicht zudem eine Koordination mit den Strafzumessungs- und Prognoseentscheiden des konkreten Falles. Art. 68a StGB hat für sämtliche Justizbehörden im Sinne von Art. 46 lit. a und b StReG zu gelten (was grundsätzlich durch Verweisung auf den AT-StGB in den jeweiligen Erlassen erfolgt).

Die Beschränkung auf Verbrechen und Vergehen entspricht der geltenden Regelung. Die Fristen gemäss Abs. 2 sind so bemessen, dass dem konkreten Risiko und den entsprechenden Informationsinteressen hinreichend Rechnung getragen werden kann. Sie vereinfachen zudem die Regelung des Vorentwurfs (Art. 43 Abs. 3 i.V.m. Art. 41 Abs. 3 StReG), die mit zahlreichen zeitlichen und sachlichen Abstufungen operiert und nach der hier vertretenen Auffassung nicht als zweckmässig erachtet wird.

Analog zur geltenden Regelung kann die Fristbestimmung gemäss Abs. 2 beim bedingten Vollzug mit der Probezeit (Art. 44 StGB) koordiniert werden. In vielen Fällen ist es jedoch widersprüchlich, wenn dem Täter eine gute Prognose gestellt und damit die Rückfallgefahr verneint wird, aber gleichzeitig ein spezialpräventives Interesse an der Information über die Vorstrafe geltend gemacht wird. Daher soll Abs. 3 ermöglichen, den Informationszugang erst dann auszulösen, wenn sich die gute Prognose als nachträglich falsch erweist und die Strafe deshalb widerrufen wird.

Im Sinne der Verhältnismässigkeit kann eine Eingrenzung der Massnahme auf bestimmte Tätigkeitsfelder angezeigt sein (Abs. 4). Dies entspricht der geltenden Regelung zum Berufsverbot, welches ebenfalls bei Verbrechen oder Vergehen von den Gerichten festgelegt werden kann und mit einer Frist von maximal 5 Jahren verbunden ist (die vorgeschlagene Regelung sieht für Verbrechen eine Frist von maximal 10 Jahren vor). Im Interesse der Rechtssicherheit ist es angezeigt, diese Tätigkeitsfelder generell-abstrakt zu umschreiben. Mit einer abschliessenden gesetzlichen Aufzählung und entsprechender Nummerierung lässt sich die Abfrage bei den Gesuchen um Privatauszüge technisch leicht umsetzen. Die Auflistung von privaten Zugriffszwecken unterliegt nach der hier vertretenen Auffassung nicht dem datenschutzrechtlichen Legalitätsprinzip (sie ist aktuell gänzlich ungeregt). Weil eine gewisse Flexibilität des Katalogs wegen künftiger Anpassungen und Ergänzungen angezeigt erscheint, ist dieser auf Verordnungsebene (VOSTRA-Vo) zu regeln (Beispiele für mögliche Tätigkeitsfelder: Justiz und Verwaltung, Finanzdienstleistung und -technologie, Sicherheitsdienstleistung und -technologie, Sozial- und Jugendarbeit, Personen- und Gütertransport). Das Gericht hätte dann jeweils zu entscheiden, ob eine Straftat zu personalen Risiken innerhalb eines bestimmten Tätigkeitsfelds führt, was einen Informationsbedarf rechtfertigen kann.

In einem Gesuch um Ausstellung eines Privatauszugs ist zu bezeichnen, für welches Tätigkeitsfeld der Auszug angefordert wird. Ein Eintrag in VOSTRA erscheint nur dann im Privatauszug, wenn dieser vom Gericht für das entsprechende Tätigkeitsfeld als zugänglich erklärt wurde. Die technische Umsetzung in VOSTRA kann so erfolgen, dass für den Massnahmenentscheid betreffend den Privatauszug ein zusätzlicher Datensatz geschaffen wird, der über eine entsprechende Nummerierung der Tätigkeitsfelder (gemäss VOSTRA-Vo) mit den Gesuchen abgeglichen werden kann.

Um auch jenen Fällen Rechnung zu tragen, in welchen im Privatbereich ausnahmsweise legitime Interessen für eine umfassende "Leumundsprüfung" bestehen, soll im StReG eine zusätzliche Form des Privatauszugs geschaffen werden, der eine umfassendere Einsicht in VOSTRA gewährt. Solche Fällen stehen den behördlichen Interessen gemäss Art. 46 ff. StReG nahe. Aufgrund der Unschuldsvermutung sind jedoch laufende Strafverfahren von dieser Form des Privatauszugs auszunehmen. Die entsprechende Einsichtnahme in VOSTRA greift in die Freiheitsrechte der registrierten Person ein. Privatpersonen, die Leumundsprüfungen durchführen, sind nicht an die rechtstaatlichen Prinzipien von Art. 5 BV gebunden. Um eine wirksame Missbrauchskontrolle sicherzustellen, rechtfertigt es sich daher, die Anforderung eines solchen Privatauszugs (neben der Zustimmung der eingetragenen Person) von einem begründeten Gesuch abhängig zu machen. Die Person, welche an einer Leumundsprüfung interessiert ist, muss darlegen, warum die umfassende Prüfung der Integrität einer Person für ein bestimmte Beziehung unter Privaten von Bedeutung ist. Diese Gesuche wären vom Schweizerischen Strafregister zu prüfen. Es wird vorgeschlagen, dass in dieser Form des Privatauszugs sämtliche Eintragungen der letzten 10 Jahre ersichtlich sind.

Folgende neuen Artikel werden vorgeschlagen (aufgrund der systematischen Einordnung hier als Art. 57a ff. bezeichnet):

Art. 57a Privatauszug gemäss Art. 68a StGB

¹ Im Privatauszug erscheinen jene Urteile, die zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs gemäss Art. 68a StGB als zugänglich erklärt sind.

² Wurde die Zugänglichkeit eines Urteils gemäss Art. 68a Abs. 4 StGB auf bestimmte Tätigkeitsfelder begrenzt, so erscheint dieses im Privatauszug nur dann, wenn das Tätigkeitsfeld im Gesuch ausdrücklich genannt ist.

Art. 57b Erweiterter Privatauszug

¹ Die gesuchstellende Person kann ein begründetes Gesuch einreichen, mit welchem sie die Erforderlichkeit einer umfassenden Leumundsprüfung darlegt.

² Das Gesuch wird vom Schweizerischen Strafregister bewilligt, wenn es hinreichend begründet ist und die Ausstellung eines erweiterten Privatauszugs zweckmässig erscheint.

³ Im erweiterten Privatauszug erscheinen sämtliche in VOSTRA eingetragenen Urteile betreffend Verbrechen oder Vergehen, die innerhalb der letzten zehn Jahre vor dem Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs rechtskräftig geworden sind.

Art. 57c Zweckbindung der Privatauszüge

¹ Auf Nachfrage des Schweizerischen Strafregisters hin muss der Adressat des Privatauszugs nachweisen, für welche Zwecke der Auszug verwendet wurde.

² Die Bezeichnung zweckfremder Tätigkeitsfelder im Sinne von Art. 68a Abs. 4 StGB ist unzulässig.

³ Ein Privatauszug darf nur für Zwecke verwendet werden, die im Gesuch ausdrücklich genannt worden sind.

Es ist möglich, die Gesuche gemäss Art. 57a mit einem Formular abzuwickeln, auf welchem der Gesuchsteller die relevanten Tätigkeitsfelder ankreuzen kann. Weil davon auszugehen ist, dass sich der wesentliche Teil der Privatauszüge auf Fälle von Art. 57a beschränken würde, ist der mit Gesuchen nach Art. 57b verbundene Mehraufwand des Schweizerischen Strafregisters hinreichend begrenzt. In diesem Zusammenhang würde ein Bedarf nach zusätzlichen personellen Ressourcen entstehen und es müsste eine Verwaltungspraxis gebildet werden. Mangels eines anderweitigen Rechtsschutzes erscheint dies jedoch unerlässlich. Der Zusatzaufwand ist angesichts gewichtiger Interessen (Verhältnismässigkeit, Resozialisierung und Kriminalprävention) gerechtfertigt.

Art. 57c dient der (stichprobeweisen) Kontrolle und stellt sicher, dass Privatauszüge nicht zweckfremd und missbräuchlich verwendet werden.

Bei bedingten Strafen hätte die Regelung des erweiterten Privatauszugs (Art. 57b Abs. 3) eine Ausweitung der Information an Private zur Folge. Diese Urteile erscheinen gemäss geltendem Recht bei Bewährung nach Ablauf der Probezeit nicht mehr im Privatauszug. Indem sich diese Form des Auszugs jedoch auf sachlich begründete Fälle beschränkt, erscheint eine erweiterte Information über bedingte Strafen sachgerecht und verhältnismässig.

Art. 43 StReG ist entsprechend anzupassen. Die hier vorgeschlagenen Bestimmungen wären nötigenfalls mit der geplanten Gesetzesrevision betreffend die Ausweitung des Berufsverbots (vgl. BBl 2012, S. 8819 ff.) zu koordinieren.

7. Strafregister für Unternehmen

Mit Blick auf das Interesse der Kriminalprävention kann ein Strafregister für Unternehmen (Art. 68 ff. StReG) als sinnvoll erachtet werden. Im Unterschied zur Registrierung von natürlichen Personen besteht hier eine geringere Gefahr gesellschaftlicher Stigmatisierung und Kriminalisierung. Dennoch kann ein Eintrag zu Beschränkungen der Wirtschaftsfreiheit führen, deren Träger auch juristische Personen des Privatrechts sind. Die Forderung nach einem sachgerechten und verhältnismässigen Umgang mit den Informationen aus VOSTRA gilt auch hier. Im Gegensatz zu einer Privatperson besteht für ein Unternehmen die Möglichkeit, sich der Konsequenzen eines Registereintrags durch Auflösung zu entziehen (vgl. Art. 79 StReG).

Weil die Einträge in VOSTRA beim Strafregister für Unternehmen auf wenige relevante Urteile begrenzt sind (vgl. Art. 70 StReG), erscheint eine weitere Regulierung des Zugangs zu Privatauszügen (entsprechend dem Strafregister für Privatpersonen) nicht erforderlich.

8. Registerinhalt und Entfernungsfristen

Nach der hier vertretenen Auffassung sind sowohl die geltenden als auch die im Vorentwurf zum StReG vorgeschlagenen Regelungen betreffend Inhalt und Entfernung der Einträge zu kompliziert und nicht zweckmässig. Den zeitlichen Abstufungen nach Strafmass, Sanktionsart und Vollzug haftet etwas willkürliches an. Es lässt sich jeweils nicht begründen, inwiefern eine Frist spezialpräventiv erforderlich ist und den geforderten Ausgleich zwischen Informations- und Resozialisierungsinteressen sicherstellt. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass die zahlreichen zeitlichen Abstufungen eine Scheinsicherheit schaffen, die zu Lasten der Prüfung der Verhältnismässigkeit der Datenbearbeitung im Einzelfall geht (vgl. vorstehende Ziff. 2). Sofern die Behörden die verfassungskonforme Rechtsanwendung im Einzelfall ernst nehmen, besteht zudem kein Bedarf nach der Schaffung von zwei verschiedenen Behördenauszügen, die unterschiedliche Fristen vorsehen.

Daher wird eine Überarbeitung von Art. 15-43 StReG gefordert. Es wird vorgeschlagen, die Eintragungsvoraussetzungen und die Fristen nur nach Deliktskategorien abzustufen. Die Behördenauszüge (als 1, 2 und 3 zu bezeichnen) sollten allein danach unterscheiden, ob ein Zugang zu den elektronischen Urteilen oder den Informationen über hängige Strafverfahren vorgesehen ist.

Sämtliche Urteile wegen Verbrechen und Vergehen (unabhängig vom konkreten Urteil), sollten in VOSTRA aufgenommen werden, weil die entsprechenden Delikte aufgrund ihrer objektiven Schwere von spezialpräventiver Relevanz sein können. Bei Auslandurteilen (Art. 18 StReG) kann das relevante Strafmass auf 45 Tagessätze festgesetzt werden, was mit der gegenwärtigen Eintragungsgrenze für Übertretungen korreliert (180 Stunden gemeinnützige Arbeit von jeweils 4 Stunden ergeben 45 Tagessätze; vgl. Art. 37 StGB). Übertretungen sind jedoch allein dann in VOSTRA aufzunehmen, wenn die urteilende Behörde im entsprechenden Gesetz ausdrücklich ermächtigt oder verpflichtet wird, bei einer erneuten Widerhandlung eine Strafschärfung auszusprechen oder wenn sie Teil eines Urteils bilden, das auch Verbrechen oder Vergehen betrifft. Eine Eintragung aufgrund von Haft (nur altrechtliche Verurteilungen) oder einer bestimmten Bussengrenze (primär wohlhabende Personen) lässt sich sachlich nicht rechtfertigen und widerspricht dem Gebot der Rechtsgleichheit in der Rechtsetzung.

Die Entfernung der Daten aus VOSTRA lässt sich insofern vereinfachen, als für Verbrechen eine generelle Entfernungsfrist von 20 Jahren und für Vergehen eine Frist von 10 Jahren vorgesehen wird. Diese Fristen sollten grundsätzlich mit Rechtskraft des Urteils zu laufen beginnen (welche auf den erstinstanzlichen Entscheid zurückbezogen wird). Im Falle eines Straf- oder Massnahmenvollzugs sollte die Frist mit der endgültigen Entlassung (d.h. mit Ablauf der Probezeit nach einer bedingten Entlassung) zu laufen beginnen. Weitere Abstufungen aufgrund von Sanktionsdauer, Vollzugsform oder anderen eingetragenen Urteilen erscheinen nicht zweckmässig.