

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Polizei
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

14. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 wurden die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) eingeladen. Wir danken dafür und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

1. Allgemeine Bemerkungen

Das PMT wird als Instrumentarium zur Terrorismusbekämpfung sehr begrüsst. Bei Vorliegen von begründeten und aktuellen Anhaltspunkten gegen eine Person, welche eine terroristische Straftat begehen könnte, stehen damit wirkungsvolle Massnahmen zur Gefahrenabwehr zur Verfügung.

Verschiedene Kantone haben ihrerseits polizeigesetzliche Bestimmungen ausserhalb des Strafprozessrechts zum Schutz vor Gefährdern erlassen. Im Gesetzestext ist zum Ausdruck zu bringen, dass solche kantonale rechtliche Grundlagen parallel zu den neuen bundesrechtlichen Vorschriften von den kantonalen Behörden angewendet werden können, auch wenn es um mögliche terroristische Aktivitäten geht, zumal die strafrechtliche Zuordnung unklar sein kann. Eine verfassungsmässige Grundlage für den ausschliesslichen Erlass von Bundesrecht im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr besteht nicht.

Die Praxis im Kanton Aargau zeigt, dass der Ausschluss des polizeirechtlichen Instrumentariums in einem laufenden Strafverfahren nicht sachgerecht wäre. Vielmehr muss es möglich sein, selbst auch in einem laufenden Strafverfahren die gemäss dieser Vorlage geeigneten polizeilichen Massnahmen zu ergreifen, wenn es nicht um Fragen der Strafverfolgung, sondern der Gefahrenabwehr geht. Diese Frage ist nochmals zu prüfen und der Entwurf ist entsprechend abzuändern.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

Art. 2 Abs. 2 Bst. d^{bis}

Die Gesetzesbestimmung definiert den Begriff der terroristischen Straftat nicht selbst. Im Bericht wird zwar auf die Formulierung in Art. 260^{ter} Abs. 2 Bst. a im Vorentwurf (VE) zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB) verwiesen. Dies ist zum einen nicht zweckmässig, weil dort die

terroristische Organisation definiert wird, während vorliegend für eine Einzelperson zu bestimmen ist, was deren potenzielle Gefährlichkeit ausmacht. Zum anderen ist der im VE-StGB verwendete Begriff des Gewaltverbrechens in der schweizerischen Rechtslehre wenig gebräuchlich und nicht klar umrissen. Ein Katalog der in Frage kommenden Delikte im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) wäre vorzuziehen, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen.

Zudem sollte im Bericht anhand von Beispielen aufgezeigt werden, welche Anhaltspunkte für das Tatbestandsmerkmal des Zwecks, "die Bevölkerung einzuschüchtern" gegeben sein könnten. Kann aus Anhaltspunkten dafür, dass eine Person mit einem Lastwagen Personen töten will, die aus seiner Sicht ungläubig sind, nicht nur geschlossen werden, dass er Tötungsabsichten hegt, sondern auch, dass er bezweckt, die Bevölkerung einzuschüchtern? Oder genügen Anzeichen für die Eventualabsicht der Einschüchterung? Da kein Tatverdacht notwendig ist, sondern bloss Anhaltspunkte genügen, um die Massnahmen zu rechtfertigen, ist mindestens zu fordern, dass die Merkmale einer terroristischen Straftat, bezogen auf einen potenziellen Täter und nicht die terroristische *Organisation*, möglichst präzise definiert werden.

Art. 23e Abs. 1 lit. a

Gemäss dieser Bestimmung soll das Bundesamt für Polizei (fedpol) eine oder mehrere Massnahmen gemäss Art. 23h–l VE-BWIS gegenüber einer Gefährderin oder einem Gefährder verfügen können, wenn unter anderem erste Abklärungen oder anderweitige Vorkehrungen auf eine Reise in Konfliktgebiete oder den Anschluss an ein terroristisches Netzwerk schliessen lassen. Gerade bei Personen, die mit einem entsprechenden Hinweis als vermisst gemeldet werden, sind dringende Massnahmen zur Verhinderung einer terroristischen Straftat angezeigt. Demzufolge sollten zusätzliche Massnahmen im Sinne der nachfolgenden Formulierung an geeigneter Stelle aufgenommen werden:

¹ Die zuständige kantonale oder kommunale Behörde und fedpol können für die Suche nach entwichenen oder vermissten Gefährdern, wenn andere Ermittlungsmethoden erfolglos waren oder aussichtslos sind,

- a) eine Person im RIPOL und SIS ausschreiben,
- b) eine Öffentlichkeitsfahndung mit Bild und Angaben zur Person durchführen,
- c) Aufzeichnungen der Person einsehen, wenn zu vermuten ist, dass darin Angaben über ihren Aufenthaltsort vorhanden sind, oder
- d) personenbezogene Daten, namentlich Bank- und Krankenkassen- oder andere dem Datenschutz unterliegende Daten zum Zwecke der Fahndung erheben. Es dürfen Daten von Drittpersonen erhoben werden, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen angenommen werden muss, dass Hinweise über den Verbleib der entwichenen oder vermissten Person oder weitere Fahndungsansätze gegeben sind.

² Die Massnahmen gemäss Abs.1 Bst. c und d sind durch das zuständige Zwangsmassnahmengericht zu genehmigen.

Art. 23e Abs. 3; Erläuternder Bericht Seite 16

Fedpol und die Kantone sollen Personendaten beschaffen können, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist, und diese untereinander austauschen können.

Es ist unklar, was mit dem Zusatz "selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist" bezweckt wird. Für verdeckte Ermittlungen wäre dieser Zusatz nicht genügend bestimmt.

Der Klarheit halber sollte im Bericht festgehalten werden, dass die Pflicht der datenbeschaffenden Behörde gemäss Art. 18a des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG) respektive den kantonalen Datenschutzgesetzen bestehen bleibt, die betroffene Person über die Datenbeschaffung gemäss Art. 23e Abs. 3 BWIS zu informieren.

Es wird davon ausgegangen, dass aufgrund von Art. 23a Abs. 4 BWIS in Verbindung mit Art. 5 und 8 DSGVO ein volles Auskunfts- und Berichtigungsrecht über die solcherweise beschafften Daten besteht. Sollte eine andere Absicht bestehen, wäre dies im Gesetz und Bericht klar aufzuzeigen.

Art. 23g Abs. 2

Gemäss dieser Bestimmung kann die antragstellende Behörde gegen den Entscheid von fedpol über den Erlass einer Massnahme beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde führen. Es stellt sich die Frage, ob diese Formulierung auch die Beschwerdemöglichkeit beinhaltet, wenn fedpol auf Antrag einer kantonalen oder kommunalen Behörde nicht tätig wird, von einer Massnahme absieht oder keine Massnahme verfügt. In der Praxis werden sich solche Fragen stellen, wenn eine kantonale oder kommunale Behörde Massnahmen beantragt und dann keine solche verfügt wird oder fedpol untätig bleibt.

Art. 23m Abs. 1 lit. b

Die Umschreibung "Ernst der Lage" lässt grossen Interpretationsspielraum (sicherheitspolitische Lage, Lage in Europa, konkreter Einzelfall der Massnahmenprüfung) zu. Massgebend zur Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung sollen die Kriterien gemäss Art. 23e sein.

Wir beantragen daher, Abs. 1 lit. b – *"die Massnahme ist angesichts des Ernstes der Lage"* – ersatzlos zu streichen.

Art. 23m Abs. 6

Der Begriff "Auswertung" birgt Definitionsprobleme. Bei der Bearbeitung solcher Daten sind verschiedene Disziplinen involviert (Ermittler und Techniker). Der Begriff 'Behörde' ist ebenfalls nicht näher definiert (anordnende Behörde/mit Vollzug beauftragte Behörde).

Wir beantragen daher, den Passus *"Die zuständige Behörde legt fest, welche Personen die Daten auswertet"* durch *"Die zum Vollzug der Massnahme zuständige Behörde trifft geeignete Massnahmen, um die Daten vor missbräuchlicher Verwendung zu schützen"* zu ersetzen.

Mit dem vorgeschlagenen Ersatztext ist auch gewährleistet, dass keine unberechtigten Personen die Daten bearbeiten.

2.2 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)

Art. 81 Abs. 5

Im dritten Absatz des erläuternden Berichtes (Seite 24) wird ausgeführt: *"Das Kontaktverbot wird von der für die Haftanordnung zuständigen Behörde verfügt. Sie stützt sich dabei auf Erkenntnisse der Sicherheits- und Polizeibehörden von Bund und Kantonen. Das Kontaktverbot ist durch die Haftprüfungsbehörde nach Artikel 80 Absatz 2 AuG zu überprüfen, wenn es nicht bereits zusammen mit der Haftanordnung erlassen und überprüft worden ist."*

Für eine obligatorische Überprüfung jedes verfügten Kontaktverbots sieht der Regierungsrat keine Rechtsgrundlage im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), denn Art. 80 Abs. 2 AuG hält fest, dass lediglich die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Haft spätestens nach 96 Stunden durch eine richterliche Behörde aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu überprüfen sind. Von einem Kontaktverbot ist keine Rede und unseres Erachtens lässt sich eine obligatorische Überprüfung von Kontaktverboten nicht unter die genannte Bestimmung subsumieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- stab-rd@fedpol.admin.ch



Regierungsrat, 9102 Herisau

Bundesamt für Polizei (fedpol)
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 8. März 2018

Eidg. Vernehmlassung; Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zum eingangs erwähnten Entwurf Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Die Analyse der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zeigt deutlich auf, dass mit der Einführung des neuen Nachrichtendienstgesetzes und mit der Vorlage des Bundesrats zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen den Terrorismus wichtige Schritte zur Bekämpfung dieses Phänomens eingeleitet wurden. Zudem haben Bund, Kantone und Gemeinden mit dem im November 2017 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) verschiedene Massnahmen für den Ausstieg und die Reintegration vorgeschlagen. Diese Massnahmen bedeuten insbesondere, dass die beabsichtigte Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums die Strafbarkeit auf terroristische Vorbereitungs- und Unterstützungshandlungen ausweitet. Dies ermöglicht, dass frühzeitig ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet werden kann. Damit können die in der eidgenössischen Strafprozessordnung (StPO) vorgesehenen Zwangsmassnahmen gegen die beschuldigte Person angeordnet werden. Bei dringendem Tatverdacht kann mit der Anordnung von Untersuchungshaft ebenfalls einer aktuellen und konkreten Gefährdung effektiv und effizient – sowie rechtsstaatlich einwandfrei legitimiert – entgegengewirkt werden.



Mit dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) sollen die strafprozessualen Massnahmen sowie die Interventionen der kommunalen und kantonalen Behörden zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus durch präventiv-polizeiliche Massnahmen auf Bundesebene ergänzt werden. Diese Massnahmen sollen zudem so ausgestaltet werden, dass sie komplementär und subsidiär zu den Massnahmen des Nationalen Aktionsplans wirken.

Der Regierungsrat begrüsst den vorliegenden Gesetzesentwurf und ist überzeugt, dass mit dieser Vorlage das Instrumentarium vervollständigt wird. Der Grundsatz der Subsidiarität wird mit dem vorgeschlagenen Modell der Antragstellung kantonalen Stellen an fedpol verwirklicht: Einerseits wird damit sichergestellt, dass ein sogenanntes Case Management unter Leitung einer kantonalen Stelle alle bereits bestehenden oder möglichen kommunalen und kantonalen Massnahmen gegenüber einer Person in die Beurteilung miteinbezieht. Andererseits ist auch gewährleistet, dass keine präventiv-polizeilichen Massnahmen ergriffen werden, wenn ein Straftatverdacht die Anordnung strafprozessualer Massnahmen ermöglicht.

Das gesetzgeberische Konzept zur Zusammenarbeit der kantonalen Behörden mit den Bundesstellen im Terrorismusbereich wird vom Regierungsrat ausdrücklich begrüsst.

2. Zu den einzelnen Massnahmen

Die Einführung einer Meldepflicht, eines Ausreise- und Kontaktverbotes sowie der Ein- und Ausgrenzungen geben zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass: Diese polizeilichen Instrumente der Gefahrenabwehr sind in einigen Polizeigesetzen der Kantone bereits geregelt und haben sich in der Praxis auch bewährt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sie auch beim Einsatz gegen terroristisch motivierte Gefährderinnen und Gefährder ihre erhoffte Wirkung zeigen werden. Die Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung kann die kantonalen Vollzugsbehörden massgeblich entlasten. Hier ist es wichtig, dass eine einheitliche Praxis erfolgt und den Kantonen keine prohibitiven Kosten für den Einsatz dieser Vollzugsmittel entstehen.

Grundsätzlich begrüsst der Regierungsrat die neu zu schaffende Möglichkeit der Eingrenzung auf eine Liegenschaft, die in der Wirkung einem Hausarrest gleichkommt. Bekanntlich haben andere europäische Länder analoge Möglichkeiten in ihren einschlägigen Gesetzen statuiert. Eine solche Eingrenzung stellt ein taugliches Instrument dar und genügt rechtsstaatlichen Grundsätzen.

Auch der in der PMT-Vorlage ebenfalls vorgesehene Administrativhaftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit zur Sicherstellung einer Ausschaffung wird vom Regierungsrat ausdrücklich begrüsst. Fraglich ist allein, ob die vorgeschlagene Eingrenzung und der neue Ausschaffungshaftgrund auch in spezifischen Einzelfällen genügende Massnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit darstellen. Auf diesen Bedenken fusst die Diskussion über eine sogenannte Präventivhaft im Vorfeld der Begehung von konkreten Straftaten. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine Präventivhaft in der Phase vor der Einleitung von Strafverfahren rechtsstaatlich bedenklich und deshalb aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen ist.

Zudem steht in diesem Verfahrensstadium bereits heute mit der strafprozessualen Zwangsmassnahme der Untersuchungs- und Sicherheitshaft ein geeignetes und rechtsstaatlich abgestütztes Instrument zur Verfügung, um einer allfälligen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit entgegenzuwirken.

Um jedoch den zu Recht ins Feld geführten Anliegen für eine Präventivhaft nach Verbüßung einer Strafe Rechnung zu tragen, sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, in spezifischen Einzelfällen diesem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen. So besteht heute kein rechtliches Instrumentarium, eine solche Person nach Ablauf der Strafdauer zu inhaftieren, um weiterhin den Schutz der Öffentlichkeit vor schweren terroristisch motivierten Straftaten zu gewährleisten. Eine Inhaftierung in Ausschaffungshaft (gemäss Art. 75 ff. Ausländergesetz) greift, wie aktuelle Fälle gezeigt haben, in der Regel nicht – wegen des sogenannten Non-Refoulement-Prinzips oder aber weil die auszuschaffende Person von keinem Staat als Staatsbürger anerkannt wird. Auch die sogenannte zivilrechtliche Fürsorgerische Unterbringung (FU) nach Art. 426 ff. des Zivilgesetzbuches (ZGB) ist für diese Art von Gefährderinnen und Gefährdern weder vorgesehen noch aus Sicherheitsüberlegungen geeignet.

Deshalb schlägt der Regierungsrat vor, die Einführung einer sogenannten gesicherten Unterbringung für Gefährderinnen und Gefährder (GUG) in Betracht zu ziehen. Die GUG sollte sicherstellen, dass rechtskräftig zu terroristischen Straftaten verurteilte Personen, die auch nach Verbüssen ihrer Strafe weiterhin ein konkretes und ernsthaftes Rückfallrisiko für schwere Gewaltstraftaten aufweisen, nicht ohne nachfolgende Sicherungsmassnahmen aus dem Strafvollzug entlassen werden. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die GUG eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage benötigt. Diese könnte in Ergänzung zu den vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen, namentlich zur Eingrenzung auf eine Liegenschaft, im vorliegenden Gesetzesprojekt geschaffen werden. Für die GUG wären folgende Eckpunkte festzuhalten:

1. Antragstellung an fedpol durch die zuständigen kantonalen Behörden;
2. Einbezug des Nachrichtendienstes;
3. Richterliche Prüfung und Rechtsmittel analog der Eingrenzung auf eine Liegenschaft;
4. Kostenübernahme durch den Bund analog der Regelung in Art. 74 Abs. 5 StBOG (Bundesgesetz über die Organisation der Strafbehörden), weil es sich dabei um den Vollzug eines Urteils der Bundesgerichtsbarkeit durch die Kantone handelt.

Gemäss Art. 372 Abs. 2 StGB und Art. 23 StPO werden rechtskräftige Urteile der Bundesgerichtsbarkeit durch die Kantone vollzogen. Gemäss Art. 74 StBOG i.V.m. Art. 31 ff. StPO vollzieht der örtlich zuständige Kanton die von den Bundesstraßbehörden angeordneten Strafen und Massnahmen, d.h. im Grundsatz ist derjenige Kanton zum Vollzug verpflichtet, auf dessen Territorium die Straftat verübt worden ist. Die Bundesbehörden treten dem zuständigen Kanton die Vollzugskompetenzen ab, d.h. diesem stehen für den gesamten Vollzugs alle Verfügungskompetenzen zu (Art. 74 Abs. 3 StBOG). Der Bund entschädigt den zuständigen Kanton für die Kosten des Vollzugs freiheitsentziehender Sanktionen. Die Entschädigung bemisst sich nach den Ansätzen, die für den vollziehenden Kanton beim Vollzug eines eigenen Urteils gelten würden (vgl. Art. 74 Abs. 5 StBOG).

Die heute im Strafvollzug der Kantone vorgesehenen und angewandten Instrumente der Risikoanalyse (d.h. die Instrumente des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs (ROS) mit der Forensischen Abklärung und Vollzugsverlaufseinschätzung in Kombination mit der Vorlage von Risikotätern vor die Fachkommissionen nach Art. 75a StGB wie auch das Erstellen von Rückfallprognosegutachten durch spezialisierte forensische Psychiater) reichen aus, um das Gewaltpotential und auch die Rückfallgefahr von verurteilten Terroristen / extremistische Gewaltstraftätern während des Freiheitsentzugs einzuschätzen.



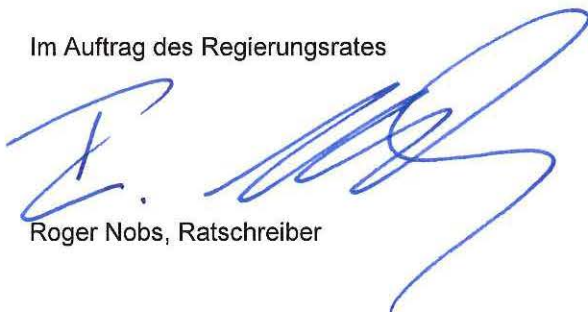
Zur Anordnung einer GUG müsste das Risiko für die Begehung einer konkreten und unmittelbar drohenden schweren Gewaltstraftat mittels der oben aufgeführten Evaluations- und Prognosemethoden durch die zuständige kantonale Vollzugsbehörde erhärtet sein. Damit die Verfahren für die bedingte Entlassung aus dem Freiheitsentzug und eine mögliche Anordnung der GUG nach der Entlassung einheitlich und auch unter Einbezug der nachrichtendienstlichen Informationen erfolgen kann, müssten die für den Freiheitsentzug zuständigen kantonalen Behörden für Personen, welche zu terroristischen Aktivitäten gemäss dem neuen Art. 260 StGB verurteilt worden sind, Gesuche um Vollzugsöffnungen, Verlegungen in den offenen Vollzug, Gesuche um bedingte Entlassung aus dem Freiheitsentzug und Gesuche um Anordnung der GUG an das fedpol richten. Sodann würde der Nachrichtendienst von fedpol zur Stellungnahme hinsichtlich spezifischer Fragestellungen eingeladen. Daraufhin verfügt fedpol gemäss den einschlägigen Bestimmungen des Bundesverwaltungsprozessrechts bzw. erfolgte die richterliche Anordnung der Massnahmen durch das Zwangsmassnahmengericht. Die Entscheide von fedpol bzw. dem Zwangsmassnahmengericht könnten mittels Beschwerde an ein erstinstanzliches Bundesgericht weitergezogen werden.

Mit dieser zusätzlichen Massnahme könnte das Instrumentarium zur Gewährleistung der Sicherheit aus Sicht des Regierungsrates vervollständigt werden. Ein Anliegen, welches für die Kantone, die für die Innere Sicherheit die Hauptverantwortung tragen, von zentraler Bedeutung ist.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Roger Nobs, Ratschreiber



KANTON
APPENZELL AUSSER RHODEN



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 24
Telefax +41 71 788 93 39
michaela.inauen@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Bundesamt für Polizei
3003 Bern

Appenzell, 23. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die Kantone sind von der Vorlage insbesondere im Vollzug betroffen. Damit dieser auch für kleine Kantone machbar ist, müssen Kooperationen mit anderen Kantonen und gemeinsame Lösungen möglich sein. Zudem wird erwartet, dass der Bund Unterstützung bietet.

Unter diesen Voraussetzungen wird das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus unterstützt.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- stab-rd@fedpol.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Per E-Mail an:
stab-rd@fedpol.admin.ch

Liestal, 20. März 2018

Vernehmlassung

**zum Entwurf eines Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung
des Terrorismus (PMT)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Meinungsäusserung. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat eine ausführliche Vernehmlassungsantwort zum obigen Geschäft verfasst, welcher wir uns vollumfänglich anschliessen.

Hochachtungsvoll



Dr. Sabine Pegoraro
Regierungspräsidentin



Nic Kaufmann
2. Landschreiber



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

An das EJPD
fedpol

per Email an
Stab-rd@fedpol.amin.ch

Basel, 7. März 2018

P171959

Regierungsratsbeschluss vom 6. März 2018

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT): Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Bemerkungen zukommen.

Mit der Einführung des neuen Nachrichtendienstgesetzes und mit der Vorlage des Bundesrats zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen den Terrorismus wurden wichtige Schritte zur Bekämpfung dieses Phänomens eingeleitet. Zudem haben Bund, Kantone und Gemeinden mit dem im November 2017 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) verschiedene Massnahmen für den Ausstieg und die Reintegration vorgeschlagen. Diese Massnahmen bedeuten insbesondere, dass die beabsichtigte Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums die Strafbarkeit auf terroristische Vorbereitungs- und Unterstützungshandlungen ausweitet. Dies ermöglicht, dass frühzeitig ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet werden kann. Damit können die in der StPO vorgesehenen Zwangsmassnahmen gegen die beschuldigte Person angeordnet werden. Bei dringendem Tatverdacht kann mit der Anordnung von Untersuchungshaft zudem einer aktuellen und konkreten Gefährdung effektiv und effizient entgegengewirkt werden.

Mit dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) sollen die strafprozessualen Massnahmen sowie die Interventionen der kommunalen und kantonalen Behörden zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus durch präventiv-polizeiliche Massnahmen auf Bundesebene ergänzt werden. Diese präventiv-polizeilichen Massnahmen sollen zudem so ausgestaltet werden, dass sie komplementär und subsidiär zu den Massnahmen des Nationalen Aktionsplans wirken.

Der Kanton Basel-Stadt sieht die Notwendigkeit des vorliegenden Gesetzesentwurfes und ist überzeugt, dass mit dieser Vorlage das Instrumentarium vervollständigt wird. Das Ziel der Subsidiarität wird mit dem vorgeschlagenen Modell der Antragstellung kantonaler Stellen an fedpol er-

reicht: Einerseits wird damit sichergestellt, dass ein sogenanntes Case Management unter Leitung einer kantonalen Stelle alle bereits bestehenden oder möglichen kommunalen und kantonalen Massnahmen gegenüber einer Person in die Beurteilung mit einbezieht. Andererseits ist gewährleistet, dass keine präventiv-polizeilichen Massnahmen ergriffen werden, wenn ein Straftatverdacht die Anordnung strafprozessualer Massnahmen ermöglicht.

Indes ist Art. 23n VE-BWIS zu hinterfragen, wonach generell die Kantone sowohl für den Vollzug als auch die Kontrolle der von fedpol verfüigten Massnahmen zuständig sein sollen. Kantone, welche die Massnahmen nicht selbst beantragt haben, sollten insbesondere aus prozessökonomischen Gründen auch nicht für deren Kontrolle und Vollzug verantwortlich sein. Ansonsten resultiert ein unverhältnismässiger Koordinations- und Absprachebedarf zwischen den Behörden und es steigt die Gefahr von Fehlern und Missverständnissen.

Abschliessend erlauben wir uns darauf hinzuweisen, dass im kantonalen baselstädtischen Recht eine Rechtsgrundlage für die gezielte Bearbeitung und den Austausch von Personendaten unter den Behörden mit dem Ziel, Massnahmen zur Verhinderung von zielgerichteter Gewalt zu ergreifen, fehlt. Eine direkte Abstützung auf Art. 23e VE-BWIS ist für den Austausch auf kantonaler Ebene nicht zulässig. Es bräuchte für die Umsetzung der vorgeschlagenen Bundesnormen im Kanton Basel-Stadt deshalb eine gesetzliche Regelung die Vorgaben macht, in welchen Fällen welche Daten von wem beschafft und mit wem ausgetauscht oder an wen weitergegeben werden können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol
3003 Bern

14. März 2018

RRB-Nr.:	282/2018
Direktion	Polizei- und Militärdirektion
Unser Zeichen	2017.POM.847
Ihr Zeichen	
Klassifizierung	Nicht klassifiziert



Vernehmlassung des Bundes: Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT). Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Zustellung des Entwurfs des obgenannten Bundesgesetzes in der Form eines Mantelerlasses. Zu einzelnen Punkten nehmen wir gerne wie folgt Stellung:

1 Grundsätzliches

Die Stärkung der präventiv-polizeilichen Massnahmen ist für die Bekämpfung des Terrorismus unverzichtbar. Die mit obgenannten Bundesgesetz (PMT) vorgesehenen Massnahmen sind auf Bundesebene zu regeln und sollen die präventiven sicherheitspolizeilichen Massnahmen der Kantone ergänzen. Zudem stellt das Bundesgesetz nebst den geplanten Änderungen im Strafrecht und mit dem Nationalen Aktionsplan (NAP), der primär auf kantonaler und lokaler Ebene ansetzt, den vorerst letzten Teil von neuen Massnahmen bei der Terrorismusbekämpfung dar.

Der Regierungsrat des Kantons Bern begrüsst die mit diesem Bundesgesetz anvisierte Ausweitung des Katalogs an präventiv-polizeilichen Massnahmen. Er ist auch der Ansicht, dass die Zusammenarbeit auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene eine zentrale Voraussetzung für die Erkennung, Beurteilung und Verhinderung von terroristischen Straftaten darstellt. Die bisherigen Erfahrungen bei der diesbezüglichen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen sind aus Sicht des Kantons Bern positiv zu bewerten.

Zur Wahrung der inneren Sicherheit bestehen gemischte Zuständigkeiten von Bund und Kantonen. In erster Linie tragen jedoch die Kantone die gesetzliche Verantwortung für die innere Sicherheit und die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem eigenen Kantonsgebiet. Dieser Grundsatz bildet auch die Leitlinie im Bundesgesetz über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), das mit der zur Diskussion stehenden Vorlage wesentlich erweitert werden soll.

Die neuen Gesetzesbestimmungen haben den verfassungsrechtlichen Rahmen zu respektieren und sind zugleich so auszugestalten, dass die innere Sicherheit möglichst wirkungsvoll und effizient gewährleistet werden kann. Gemäss Entwurf des PMT ist für die Anordnung der neuen, präventiven polizeilichen Massnahmen der Bund (fedpol) zuständig. Für das vorgelagerte Fallmanagement, das auch die nicht-polizeilichen Präventivmassnahmen gemäss NAP einschliesst, sowie die vorgelagerte Bedrohungsanalyse und Gefahrenprognose sind in Praxis hingegen in erster Linie die Kantone zuständig. Informationen und Erkenntnisse von Bundesstellen werden dabei einbezogen. Die Zuständigkeit für Vollzug und Kontrolle von einmal angeordneten Massnahmen ist gemäss Gesetzesentwurf richtigerweise wiederum den Kantonen zugeordnet.

Die in der Vernehmlassungsvorlage enthaltene Zuständigkeit des Bundes für die Anordnung von Massnahmen zur Gefahrenabwehr ist aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich und führt zu einem Bruch in der operativen Polizeiarbeit und einem Splitting des Fallmanagements. Dies könnte die Effizienz und Wirkung der Polizeiarbeit einschränken. Aus Sicht des Kantons Bern wäre es deshalb eher angemessen, wenn nicht gar zwingend, die Anordnung der präventiven polizeilichen Massnahmen den Kantonen zuzuordnen. Selbstverständlich wäre auch in dieser Konzeption eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen notwendig.

Hält der Bundesrat an der Konzeption fest, wonach der Bund für die Anordnung der Massnahmen zuständig ist, so sind die Bestimmungen so abzufassen, dass die Verantwortung für das Fallmanagement klar geregelt und den Kantonen zugeordnet ist.

Die nachfolgenden Bemerkungen zu den Einzelheiten der Vorlage beziehen sich auf die Konzeption mit einer Bundeskompetenz für die Anordnung der Massnahmen gemäss Vernehmlassungsvorlage. Soweit keine anderen Ausführungen erfolgen, ist der Regierungsrat mit den vorgesehenen Regelungen vorbehaltlos einverstanden.

2 Zu den einzelnen Artikeln

Artikel 2 Abs. 2 Bst. d^{bis} BWIS

Der Begriff der "terroristischen Straftat" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Er soll sich nicht nur auf Tatbestände des Strafgesetzbuches beziehen. Die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaïda» und «Islamischer Staat» sowie verwandter Organisationen (SR 122) stellen unseres Erachtens ebenfalls terroristische Straftaten dar. Es wird beantragt, in den Erläuterungen der Botschaft zu obgenanntem Artikel die Aufzählung mit den Strafbestimmungen des erwähnten "IS-Verbots-Gesetzes" zu ergänzen.

Artikel 23e BWIS

Zu Absatz 1

Die Zuständigkeit von fedpol zur Anordnung von Massnahmen zur Gefahrenabwehr wird, wie einleitend bemerkt, aus verfassungsmässiger Sicht als bedenklich beurteilt. Die Anordnung der Massnahmen durch den Bund (fedpol) führt zu einem Bruch in der operativen Polizeiarbeit und kann deren Wirkung und Effizienz schwächen.

Der Regierungsrat des Kantons Bern anerkennt jedoch grundsätzlich, dass es auch Überlegungen gibt, welche für eine Anordnung von Massnahmen durch fedpol sprechen. Die Bundesbehörden verfügen über eine Übersicht über die national und international relevanten Fälle. Sie kennen die in diesen Fällen ergriffenen Massnahmen und deren Wirkungen und sind eher in der Lage, eine möglichst einheitliche Doktrin im Umgang mit "terroristischen Gefährdern" sicherzustellen. So ist es auch vorstellbar, dass die Fälle, welche für präventive polizeiliche Massnahmen in Frage kommen, einen Bezugspunkt zu (begangenen) terroristischen Straftaten haben, die der Bund mit Strafverfahren in eigener Kompetenz aufzuklären versucht. Weiter ist es denkbar, dass die von fedpol angeordneten neuen Massnahmen kantonsübergreifende Wirkungen (z.B. Meldepflicht, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung) entfalten sollen.

Unabhängig davon, wo die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen angesiedelt ist, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen notwendig. So sind die Kantone bei der Abwehr terroristischer Gefahren bereits heute auf die Unterstützung der Bundesbehörden (u.a. Nachrichtendienst und Strafverfolgungsbehörden) angewiesen; der Einbezug der Bundesstellen ist im Bearbeitungsprozess von Gefährderfällen im Kanton implementiert. Die bisherigen Erfahrungen aus der Praxis sind positiv und sprechen nicht zwingend dafür, die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen auf den Bund zu verlagern.

Zu Absatz 2

Die Maximaldauer von sechs Monaten erachten wir als zu kurz, vor allem wenn davon auszugehen ist, dass die Maximaldauer nicht in jedem Fall ausgeschöpft wird. Die Erfahrungen der Kantonspolizei Bern haben gezeigt, dass die Ansprache von Gefährdern und ergänzende präventive Massnahmen erst nach einiger Zeit ihre Wirksamkeit entfalten können. Es wird deshalb beantragt, die Maximaldauer der vorliegenden Massnahmen auf grundsätzlich ein Jahr zu erhöhen. Die einmalige Verlängerung um sechs Monate ist beizubehalten.

Artikel 23g BWIS

Da das Fallmanagement in der Verantwortung der Kantone liegen soll und der Vollzug und die Kontrolle der neuen BWIS-Massnahmen Sache der Kantone sind (Artikel 23n BWIS), muss jeder betroffene Kanton (es können auch mehrere sein) den vorgesehenen Massnahmen vorgängig zustimmen. Dies gilt insbesondere bei Massnahmen auf Antrag des NDB. Die von fedpol angeordneten Massnahmen dürfen keinesfalls die Fallbearbeitung des Kantons im Rahmen seiner Aufgaben zur Gefahrenabwehr übersteuern oder ihr zuwiderlaufen.

Nach dem Wortlaut der Artikel 23e bis 23g BWIS ist es fedpol sogar erlaubt, die Massnahmen auch ohne Gesuch eines Kantons oder des NDB zu erlassen. Artikel 23f BWIS stipuliert lediglich eine Antragsmöglichkeit des NDB und der Kantone.

Es wird deshalb beantragt, in Absatz 1 im Anschluss an den ersten Satz folgende Ergänzung vorzunehmen: *"fedpol holt vorgängig die Zustimmung des für den Vollzug und die Kontrolle zuständigen Kantons ein."*

Letztlich spricht aber dieser Aspekt eher für eine kantonale Zuständigkeit, allenfalls ergänzt durch eine gesetzliche verankerte Rücksprache- oder Informationsregelung zwischen Kanton und fedpol.

Artikel 23h bis 23m BWIS

Diese Bestimmungen äussern sich bloss zum Erlass und der Ausgestaltung der Massnahmen. Die für den Vollzug, die Kontrolle und für das Vorgehen nach Missachtung der Auflagen notwendigen Massnahmen werden nicht beschrieben. Der allgemeine Verweis in Art. 23n BWIS auf das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) ist ungenügend.

Zu regeln sind beispielsweise unangekündigte Hausbesuche, Durchsuchung der betroffenen Person und der in ihrem Besitz befindlichen Sachen. Werden die Auflagen missachtet, fehlen klare gesetzliche Grundlagen für Massnahmen zur konkreten Gefahrenabwehr, welche unabhängig von den Strafbestimmungen nach Artikel 29a f. BWIS geprüft und ergriffen werden müssen. Dabei ist im Wesentlichen an die Anordnung eines Gewahrsams oder an die Ausschreibung in den Fahndungsregistern zu denken.

Es wird beantragt, die für den Vollzug, die Kontrolle und das Vorgehen bei Missachtung der Auflagen notwendigen (Begleit-)Massnahmen der zuständigen Behörden ausdrücklich zu regeln.

Zudem sollte mit Blick auf den Rechtsmittelweg nach Art. 23l Abs. 4 und 7 BWIS im erläuternden Bericht beschrieben werden, warum kein „einheitlicher“ Rechtsmittelweg auf Bundesebene möglich ist.

Artikel 23n BWIS

In Absatz 2 wird für die beauftragten (kantonalen) Behörden lediglich das ZAG für anwendbar erklärt. Dieses regelt beispielsweise das Betreten von Liegenschaften nicht. Denkbar ist auch, dass nach einem Verstoss gegen die Massnahme zu prüfen ist, ob die betroffene Person in Gewahrsam genommen werden muss. Weder die vorliegenden Bestimmungen noch das ZAG regeln den Gewahrsam. Nebst der ausdrücklichen Erwähnung besonderer Kontroll- und Vollzugsmassnahmen bei den einzelnen Massnahmen (vgl. Erläuterungen zu Art. 23h bis 23m BWIS), sind auch die kantonalen Gesetze zur Gefahrenabwehr (vorwiegend Polizeigesetze) für anwendbar zu erklären, soweit diese nicht je nach Sachverhalt ohnehin bereits zur Anwendung kommen.

Artikel 2 Buchstabe e^{bis} ZentG

Das Führen von kriminalpolizeilichen Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens muss sich für die Zentralstellen auf die Fälle mit Bundesgerichtsbarkeit beschränken. Eine Ausdehnung der Ermittlungstätigkeiten auf Fälle mit kantonaler Zuständigkeit wird klar abgelehnt. Die Zentralstellen sollen lediglich die Internetkriminalität im Bereich der Bundeszuständigkeit bekämpfen. Die Kantone nehmen bereits heute Vorfeldabklärungen im Internet vor.

Artikel 3a ZentG

Grundsätzlich ist die verdeckte Fahndung für die Erkennung und Bekämpfung von Delikten, welche in der Bundeszuständigkeit liegen, kaum geeignet. Damit die mögliche Täterschaft etwas preisgibt, braucht es in der Regel ein gewisses Vertrauensverhältnis. Sobald ein solches besteht, handelt es sich nicht mehr um eine verdeckte Fahndung, sondern um eine verdeckte Ermittlung.

Hinzu kommt die Problematik, dass insbesondere bei Internetkriminalität nicht einfach ein Wechsel in der Federführung erfolgen kann, wenn feststeht, dass es sich um eine kantonale Zuständigkeit handelt. Gerade bei schweren Verbrechen sind die Personen sehr aufmerksam und merken, wenn ihr "Gegenüber" plötzlich anders kommuniziert oder auftritt.

Es ist deshalb mit entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu verhindern, dass die Zentralstellen des Bundes regelmässige Vorfeldabklärungen zu Straftaten, welche in kantonaler Kompetenz liegen, vornehmen und dann den Fall dem Kanton "zuschaukeln".

3 Auswirkungen auf die Kantone und die Gemeinden

Die finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone werden nicht beschrieben, obwohl die im BWIS vorgesehenen Massnahmen teilweise kostenaufwändige und personalintensive Begleitmassnahmen durch die zuständigen kantonalen Behörden zur Folge haben dürften (z.B. beim elektronischen Monitoring). Der Kanton Bern erwartet, dass der Bundesrat die mutmasslichen finanziellen und personellen Aufwände und seine Vorstellungen zur Lastenverteilung in der Botschaft ausführlicher darstellt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Kantone sich generell mit laufend steigenden Vollzugskosten und steigenden Lastenanteilen konfrontiert sehen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident

Bernhard Pulver

Der Staatsschreiber

Christoph Auer

Verteiler

- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Polizei- und Militärdirektion
- Justizleitung

Per Mail

- Stab-rd@fedpol.admin.ch



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Document PDF et Word à :
Stab-rd@fedpol.admin.ch

Fribourg, le 19 mars 2018

Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme - Consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la consultation mentionnée en titre. Le Conseil d'Etat fribourgeois a pris connaissance de l'avant-projet de loi et son rapport explicatif mis en consultation. Dans le délai imparti, nous vous faisons part des remarques suivantes.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat fribourgeois ne peut que saluer l'élaboration d'une loi fédérale visant à renforcer les instruments de police existants et ayant pour objectif de renforcer la lutte contre le terrorisme, en Suisse comme de manière globale. Nous notons qu'il s'agit de mesures se situant hors de la procédure pénale et qu'à cet égard, ces mesures sont subsidiaires aux mesures prononcées dans le cadre d'une telle procédure pénale. A cet égard, nous précisons que le canton de Fribourg est en train de développer une « cellule » de gestion de cas (case management) qui sera le service répondant de la Confédération dans l'application de la nouvelle loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme.

Les mesures proposées dans l'avant-projet, bien que restreignant de manière substantielle les libertés fondamentales des personnes radicalisées ou en voie de l'être, sont justifiées par un intérêt public particulièrement prépondérant que constituent l'ordre public et la sécurité de l'Etat. A cet égard, nous constatons que l'avant-projet prévoit des mesures appropriées, respectant le principe de la proportionnalité et offrant des garde-fous suffisants afin d'éviter l'arbitraire.

Le rapport explicatif précise que le projet de loi n'impliquera pas de nouvelles tâches pour les cantons. Nous relevons toutefois que si la création de nouvelles tâches est a priori écartée, l'augmentation des tâches déjà existantes et l'augmentation de la charge de travail pour les services concernés sont prévisibles, dès lors que l'exécution des mesures impliquera le soutien des services cantonaux. Cette charge supplémentaire est en partie chiffrable : pour les services de police, une réorganisation de l'effectif afin d'attribuer 2 à 3 collaborateurs, comprenant l'engagement d'un-e psychologue à 50 %, est prévue dans le cadre du « case management » dans la gestion des menaces.

Nous ne pouvons pas non plus exclure une augmentation des tâches du Service des renseignements généraux de la Police cantonale, dans le contexte de la recherche d'informations et de l'exécution des mesures prévues par l'avant-projet (en particulier, obligation de se présenter). En l'état, il est toutefois difficile, pour le canton de Fribourg, de chiffrer de manière précise les futurs coûts engendrés par cette nouvelle loi.

Ci-après, nous vous présentons nos remarques de détail.

> Modification de la LMSI

Ad 23m (Utilisation d'appareils techniques de localisation et localisation par téléphonie mobile) de l'avant-projet LMSI

Le but de cette disposition nous paraît tout à fait défendable, mais nous demeurons sceptiques quant à la mise en œuvre en pratique, notamment en ce qui concerne les interdictions faites aux personnes soumises à ces mesures de se départir des appareils de surveillance (au moyen d'appareils techniques ou par localisation par téléphonie mobile). S'agissant de personnes radicalisées en prise à une forme d'hostilité face à l'ordre établi, nous doutons que ces personnes se conforment à ces interdictions et qu'il soit dès lors possible de les sanctionner en cas de fuite à l'étranger (art. 29a (Délits) de l'avant-projet).

Nous relevons en outre que ces mesures de surveillance apparaissent comme difficilement applicables (voire impossibles) avec l'arrivée des nouvelles technologies de la télécommunication (5G). En effet, l'écoute de conversations téléphoniques apparaît comme compromis avec ces nouvelles technologies. Nous relevons en outre que les personnes délinquantes communiquent de plus en plus par d'autres biais, notamment au moyen des applications de messagerie instantanée (type WhatsApp, Snapchat, etc...), applications qui sont presque impossibles à surveiller de manière directe.

Nous soutenons le principe d'une surveillance « a posteriori » dès lors qu'une surveillance en temps réel engendrerait des coûts particulièrement importants pour les autorités d'exécution des mesures, soit les autorités cantonales de police (cf. art. 23n de l'avant-projet).

Enfin, nous sommes d'avis que les bracelets électroniques et le matériel de support devraient être fournis par fedpol.

Ad art. 24f (Âge) de l'avant-projet LMSI

Nous relevons que le prononcé des mesures prévues aux articles 23i à 23k et 23m de l'avant-projet envers des personnes mineures (au moins 12 ans) peut surprendre, mais nous comprenons aussi qu'il s'agit de répondre à une certaine réalité. Nous souhaiterions toutefois, dans le cadre de la mise en œuvre future de la loi, que ces mesures soient décidées de manière très subsidiaire aux mesures sociales, intégratives ou thérapeutiques prévues dans le cadre de la prévention et la gestion des menaces.

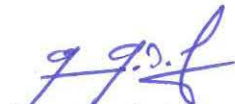
> Modification de la LEtr

D'un point de vue systémique, malgré le mélange des genres pénal et administratif, les modifications proposées sont compréhensibles et peuvent être approuvées. Elles doivent néanmoins, à notre sens, être accompagnées des deux conditions suivantes :

1. Si le motif de la détention administrative repose sur la menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, le projet prévoit à juste titre que ce constat de menace doit provenir de fedpol. En ce qui concerne la mise à l'isolement dans le cadre de la détention administrative (art. 81 al. 5 LEtr), une information doit également être communiquée par les autorités de police ou de sécurité cantonales ou fédérales. En conséquence, il sera indispensable d'une part que ces autorités, en particulier fedpol, fournissent aux services cantonaux de migration, par écrit, suffisamment d'éléments démontrant cette menace et d'autre part que cette documentation puisse être versée au dossier justifiant la décision de détention administrative, voire de mise à l'isolement. Il est en effet exclu que notre service cantonal de la population et des migrants puisse se satisfaire d'une information orale ou strictement confidentielle, alors qu'il sera par la suite appelé à défendre ses décisions auprès des autorités judiciaires de contrôle des mesures de contrainte.
2. Les situations de mise en danger de la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse qui ne feraient néanmoins pas l'objet d'une poursuite pénale ou d'une condamnation pénale mais qui justifieraient une mise en détention administrative ne seront probablement pas fréquentes. Dans la mesure où l'impulsion dans la mise en détention provient de fedpol, il paraît équitable que ce ne soit pas le canton qui assume l'entier de ces frais. La Confédération devrait contribuer à la prise en charge des frais de la détention proprement dite, à l'instar de ce qui a cours en matière d'asile, à hauteur de la même indemnisation.

Tout en vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de cette consultation, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :


Georges Godel
Président



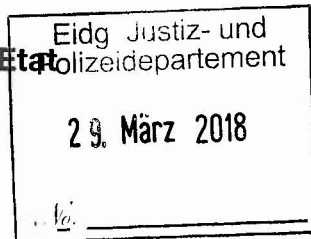

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Genève, le 28 mars 2018

Le Conseil d'Etat

1299-2018



Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Concerne : consultation fédérale portant sur la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à la lettre que vous avez adressée le 8 décembre 2017 aux gouvernements cantonaux, concernant la procédure de consultation visée en titre, ce dont nous vous remercions. Après un examen attentif des documents que vous nous avez fait parvenir, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève vous prie de trouver ci-après ses commentaires.

1. Modification de la Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (ci-après : LMSI)

L'avant-projet et le rapport explicatif relatifs à l'ouverture de la procédure de consultation mentionnent, au point 7.2 "*Conséquences pour les cantons et les communes*", que ledit projet n'imposera en principe aucune nouvelle tâche aux cantons.

Or, à ce titre, il sied de constater que toutes les mesures visées à la section 5 "*Mesures visant à empêcher les actes terroristes*" de l'avant-projet devront être exécutées par l'autorité cantonale compétente (article 23n AP-LMSI), à qui il incombera de vérifier les mesures imposées par les articles 23h à 23k et 23m AP-LMSI.

De ce fait, toutes les nouvelles mesures visant au maintien de la sûreté intérieure occasionneront une surcharge de travail pour le canton qui aura, dès lors, des besoins techniques et logistiques supplémentaires pour exécuter notamment les décisions de la Confédération.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 23m AP-LMSI, qui traite de l'utilisation d'appareils techniques de localisation et de la localisation par téléphone mobile, il est important de souligner qu'actuellement, il n'existe aucun système fiable de bracelet électronique permettant cette localisation.

En outre, le canton de Genève, à l'instar d'autres cantons, se trouve en zone frontière. Partant, les alertes en cas de déplacement en France, en fonction des bornes utilisées par le système exploité, seront certainement nombreuses et nécessiteront une intervention à la charge des cantons. Il en va de même pour l'équipement qui devra être installé sur décision de la Confédération.

Enfin, le projet en consultation mentionne la désignation d'un service compétent qui devra être informé des mesures sociales, médicales et policières en cours dans le canton. A ce jour, ce service n'existe pas. En conséquence, il s'agira de mettre en place une coordination et une analyse des risques et menaces pour les personnes concernées par la radicalisation. Ce point rejoint la mesure 16 du plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent.

2. Modification de la Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)

Il convient de préciser que la modification concerne la mise en détention avant le renvoi de personnes dangereuses en cas de menaces pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. Dans le cadre de cette procédure, il est prévu que ces personnes soient détenues dans un centre administratif.

Il s'agit d'un lieu très peu sécurisé, eu égard au danger potentiel que ces personnes peuvent représenter. Il serait par conséquent avisé de prévoir un placement en prison, en fonction de l'appréciation de la menace.

3. Modification de la Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (ci-après : LDEA)

L'article 9, alinéa 1, lettre c AP-LDEA mentionne comme autorités : *"les autorités fédérales compétentes dans le domaine de la sécurité intérieure"*. A ce titre, et dans la mesure où les services cantonaux de renseignement reçoivent des tâches sur délégation du Service de renseignement de la Confédération, il conviendrait de modifier ce projet d'article en y ajoutant la mention : *"et les organes d'exécution cantonaux"*.

4. Modification de la Loi fédérale du 22 juin 2001 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (ci-après : LDI)

L'article 12, alinéa 2, lettre g AP-LDI mentionne uniquement le Service de renseignement de la Confédération. En tenant compte de la loi fédérale sur le renseignement, il serait également judicieux de modifier ce projet d'article en y ajoutant la mention : *"et les organes d'exécution cantonaux"*.

Ainsi, les organes cantonaux pourraient, dans le cadre de la loi fédérale sur le renseignement, effectuer les recherches pour lesquelles le Service de renseignement de la Confédération donne mandat aux services cantonaux de renseignement.

En vous remerciant de votre attention sur notre prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre considération distinguée.

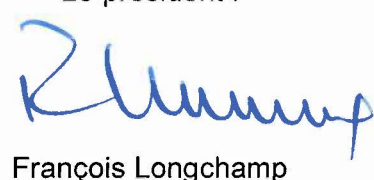
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Anja Wyden Guelpa

Le président :



François Longchamp

Glarus, 20. März 2018
Unsere Ref: 2017-292

Vernehmlassung i. S. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und teilen mit, dass wir die Vorlage begrüssen. Dem Vorschlag der KKJPD folgend, befürworten wir allerdings eine Ergänzung des präventiv-polizeilichen Instrumentariums durch die Einführung einer gesicherten Unterbringung für Gefährder. Diese soll sicherstellen, dass rechtskräftig zu terroristischen Straftaten verurteilte Personen, die auch nach Verbüssen ihrer Strafe weiterhin ein konkretes und ernsthaftes Rückfallrisiko für schwere Gewaltstraftaten aufweisen, nicht ohne nachfolgende Sicherungsmassnahmen aus dem Strafvollzug entlassen werden.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Rolf Widmer
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: Stab-rd@fedpol.admin.ch

versandt am: **22. März 2018**



Sitzung vom

20. März 2018

Mitgeteilt den

22. März 2018

Protokoll Nr.

234

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Auch per Mail zustellen als PDF und Word-Dokument:

Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 geben Sie uns die Gelegenheit, uns zum neuen Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) zu äussern. Dafür danken wir Ihnen.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Regierung des Kantons Graubünden unterstützt das Anliegen der Vorlage vollumfänglich, bestehende Lücken im polizeilichen Bereich der Terrorismusbekämpfung zu schliessen. Der im Gesetz verfolgte Ansatz einer konsequenten Zusammenarbeit der kantonalen Behörden mit den Bundesstellen zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus erscheint konsequent und wird begrüsst. Die Vorlage komplementiert die bereits vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des Strafgesetzbuches zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus sowie den nationalen Aktionsplan Verhinderung und Bekämpfung von

Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP). Insbesondere die im NAP vorgesehenen Massnahmen können mit den vorgeschlagenen präventiven Massnahmen gemäss PMT ergänzt werden, wo sich diese als unzureichend erweisen. Dies ermöglicht ein umfassendes Case Management noch vor Eröffnung eines Strafverfahrens bis hin zu dem Zeitpunkt, zu welchem eine radikalisierte und verurteilte Person wieder aus dem Strafvollzug entlassen wird. Diese ganzheitliche Herangehensweise ist ausdrücklich zu unterstützen.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Massnahmen

Die im Entwurf zum PMT vorgeschlagenen Massnahmen einer Meldepflicht (Art. 23h E-BWIS), eines Kontaktverbots (Art. 23i E-BWIS) und eines Ausreiseverbots (Art. 23k E-BWIS) sowie die Möglichkeit eine Ein- und Ausgrenzung (Art. 23j E-BWIS) anzuordnen, stellen nach Ansicht der Regierung wirksame zusätzliche präventiv-polizeiliche Massnahmen dar, um gegen terroristische Gefährder vorzugehen und werden deshalb begrüsst.

Die in Art. 23m E-BWIS vorgesehene Möglichkeit der Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung zum Vollzug der Massnahmen nach Art. 23i - 23l E-BWIS wird grundsätzlich unterstützt. Zentral erscheint es hier, dass den Kantonen aus dem Vollzug dieser Massnahme keine prohibitiven Kosten für den Einsatz dieser Vollzugsmittel entstehen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die diesbezügliche Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 5. Februar 2018. Bedenken hinsichtlich des praktischen Nutzens ergeben sich nach Ansicht der Regierung bezüglich des in Absatz 2 der Bestimmung geregelten Electronic Monitorings. Dabei ist vor allem auf die bereits bestehenden Möglichkeiten des Einsatzes von Electronic Monitoring hinzuweisen: Sowohl beim Einsatz im Rahmen der Strafverfolgung als auch im Strafvollzug wird eine gewisse Kooperation der betroffenen Person vorausgesetzt, damit diese Überwachungsform überhaupt funktionieren kann. In der Strafverfolgung geht es um Ersatzmassnahmen für die Untersuchungshaft und im Strafvollzug um eine mildere Vollzugsform im Gegensatz zum Normalvollzug. In beiden Bereichen ist ersichtlich, dass die betroffene Person bei einer Verweigerung der Kooperation einen schwereren Eingriff in ihre persönliche Freiheit zu befürchten hat. Dieses entscheidende Element fehlt bei Art. 23m E-BWIS. Aus diesem Grund ist fraglich, ob eine

Überwachung in Form des Electronic Monitorings einerseits überhaupt praktisch durchführbar ist und andererseits den gewünschten Nutzen erzielen kann. Mangels Echtzeitüberwachung können die aufgezeichneten Daten erst nachträglich ausgewertet werden, womit eine präventive Wirkung nicht gegeben ist.

In Ergänzung von Art. 23n ist bei der vorgeschlagenen Lösung, wonach der Vollzug und die Kontrolle der Massnahmen nach Abschnitt fünf des BWIS Sache der Kanton ist, eine Regelung hinsichtlich der Kostenübernahme zu treffen. Vollzieht der örtlich zuständige Kanton eine von den Bundesbehörden angeordnete Massnahme, so hat der Bund den betreffenden Kanton für die Kosten dieses Vollzugs zu entschädigen. Hier wäre entsprechend dem Vorschlag der KKJPD in der Stellungnahme vom 5. Februar 2018 zur Kostentragung für die Anordnung einer gesicherten Unterbringung für Gefährder (GUG) in Analogie zu Art. 74 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG; SR 173.71) eine Kostenübernahme durch den Bund gesetzlich vorzusehen.

Als einschneidenste Massnahme des Entwurfs muss der neu vorgesehene Administrativhaftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit (Art. 75 Abs. 1 lit. i E-AuG) angesehen werden. Die Regierung lehnt die Anordnung einer Präventivhaft in der Phase noch vor Einleitung eines Strafverfahrens aus rechtsstaatlichen Überlegungen grundsätzlich ab. Um jedoch den berechtigten Anliegen nach Schutz der Bevölkerung vor terroristisch motivierten Straftaten entsprechen zu können, befürwortet die Regierung die Prüfung der Einführung einer gesicherten Unterbringung für terroristische Gefährder analog dem Vorschlag der KKJPD vom 5. Februar 2018. Demnach wäre für bereits rechtskräftig zu terroristischen Straftaten verurteilten Personen, bei denen nach Ablauf der Strafdauer weiterhin ein konkretes und ernsthaftes Rückfallrisiko für schwere Gewaltstraftaten besteht, die Anordnung einer sogenannten gesicherten Unterbringung für Gefährder (GUG) zu prüfen. Die hierfür notwendige formell-gesetzliche Grundlage wäre im Rahmen des vorliegenden Gesetzesprojekts zu schaffen.

Im Übrigen verweisen wir auf die bereits erwähnte Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) vom 5. Februar 2018, welcher sich die Regierung anschliesst.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Cavigelli'.

Dr. Mario Cavigelli

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D. Spadin'.

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police
Par courriel : Stab-rd@fedpol.admin.ch

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 20 février 2018

Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme : ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura accuse réception de votre courrier du 8 décembre 2017 et vous remercie de l'avoir consulté sur le projet de Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme.

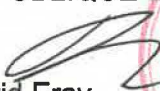
Il salue les nouvelles mesures qui pourront être prises par Fedpol contre des terroristes potentiels en dehors de toute procédure pénale. Le Gouvernement estime que cette nouvelle loi permettra de combler les lacunes de la législation actuelle dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Il attire toutefois votre attention sur le fait que les nouvelles dispositions engendreront une augmentation importante des tâches pour les polices cantonales.

Le Gouvernement jugé par ailleurs que les tâches supplémentaires qui seront imposées aux cantons, en particulier l'exécution des mesures décidées par Fedpol, devront être prises en charge par la Confédération, compte tenu du but premier visé par la nouvelle loi, soit la lutte contre le terrorisme. Cette situation nécessitera un renforcement des dépenses de transfert en faveur des cantons de la part de la Confédération.

Il n'a aucune autre remarque à formuler.

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous présente, Madame la Conseillère fédérale, ses respectueuses salutations.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


David Eray
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
Telefax 041 228 67 27
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Zustellung an:
stab-rd@fedpol.admin.ch

Bundesamt für Polizei fedpol

Luzern, 13. März 2018

Protokoll-Nr.: 269

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) – Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teilen wir Ihnen mit, dass wir die Schliessung bestehender Lücken im polizeilichen Bereich der Terrorismusbekämpfung grundsätzlich begrüssen.

Allgemeine Bemerkungen

Nachdem das vorgeschlagene Instrumentarium klar ausserhalb des Bereichs der Strafverfolgung präventiv Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus verhindern und bekämpfen will, sind an die Einhaltung der Grundrechte der Betroffenen und damit an die gesetzliche Grundlage für derartige Eingriffe hohe Anforderungen zu stellen. Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus schafft diese gesetzliche Grundlage. Dabei ist klar festzuhalten, dass die vorgesehenen Massnahmen lediglich subsidiär zur Anwendung gelangen, wenn soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen zur Verhinderung einer mutmasslichen Gefährdung durch die radikalisierte Person nicht ausreichen.

Um Erfolg im Bereich der Terrorismusbekämpfung zu haben, ist die bereits bestehende Zusammenarbeit unter den kantonalen Polizeikörpern sowie zwischen diesen und dem Bundesamt für Polizei (fedpol) künftig noch zu verstärken. Die Grundlage und die Möglichkeiten dazu bietet der vorliegende Gesetzesentwurf. Es scheint uns aber ebenso wichtig zu sein, dass diese Vernetzung oder Koordination von Massnahmen auch mit anderen kantonalen Behörden sehr gut funktioniert. Im Bereich der Migration ist es etwa von Bedeutung, dass der Aufenthalt mit den «richtigen» Massnahmen überprüft, allenfalls mit Auflagen versehen oder nicht verlängert wird oder dass bei einem Asylsuchenden oder einer im Asylverfahren abgewiesenen Person die Migrationsbehörden (nicht nur das Staatssekretariat für Migration) die richtigen Massnahmen koordinieren (Meldepflichten, Eingrenzungen, Haft usw.).

Die Auswahl und Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen orientiert sich weitgehend an vergleichbaren, bereits bestehenden Instrumenten, welche sich in der Vergangenheit in den Bereichen Hooliganismus, Stalking, häusliche Gewalt, etc. mehr oder weniger bewährt ha-

ben (z.B. ausländerrechtliche Ein- und Ausgrenzung oder strafrechtliches Kontakt- und Rayonverbot, Meldepflicht). Dabei erscheint weniger deren rechtliche Anordnung problematisch, als vielmehr deren Kontrolle und Ahndung. Eine entsprechende Überwachung wird zeit-, personal- und kostenintensiv sein. Bei diesem aufwendigen Massnahmenpaket darf sich der Bund nicht bloss auf den Lead beschränken, sondern muss sich auch an den Vollzugskosten, zumindest aber an der Finanzierung technischer Überwachungsmittel beteiligen.

Zu den einzelnen Massnahmen

Die Abklärung der Gefährlichkeit einer Person durch den «Beizug aller zur Verfügung stehenden Informationen» scheint uns nicht unproblematisch. Amts- und Berufsgeheimnisse, aber auch der Datenschutz sowie mannigfache Informationssysteme erschweren oder verunmöglichen die Erhebung solcher Daten – insbesondere in zeitlich dringenden Fällen. Deshalb wäre eine gesamtschweizerische klare Regelung auf Bundesebene wünschenswert.

Die Massnahme «Meldepflicht» hat sich auch im Bereich der Strafverfolgung bewährt und dürfte problemlos umgesetzt werden können.

«Kontaktverbote» mögen zwar einen abschreckenden Charakter haben, sind aber nur mit grossem Aufwand zu kontrollieren. Insbesondere bei der Umsetzung von Kontaktverboten im virtuellen Raum haben wir angesichts des raschen technischen Fortschritts und der sich daraus ergebenden Möglichkeiten Zweifel an der Umsetzung dieser Massnahme.

Analoges gilt für «Ein- und Ausgrenzungen», welche erfahrungsgemäss bei einer gewissen Klientel nicht die notwendige, abschreckende Wirkung zeitigen.

Betreffend «Ausreiseverbot» ist anzumerken, dass die Schweiz auch ohne Reisepapiere – insbesondere auf dem Schienen- und Strassennetz oder über die «grüne» Grenze – verlassen werden kann. Nichtsdestotrotz sollte eine gesetzliche Grundlage für die Beschlagnahme ausländischer Reiseausweise geschaffen werden.

Die «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» stellt insbesondere bei einer gewissen zeitlichen Dauer von mehreren Tagen oder Wochen einen gravierenden Eingriff in die Grundrechte einer Person dar, welcher wohl nur in Extremfällen verfügt werden kann und einer gerichtlichen Überprüfung Stand halten muss. Auch hier wird die Kontrolle bzw. praktische Umsetzung für die Behörden herausfordernd sein.

Was die Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung (mittels Electronic Monitoring) betrifft, verfügen die luzernischen Behörden noch über wenig Erfahrung. Das Verhältnis von Wirksamkeit und Aufwand wird sich erst zeigen.

Wir sind einverstanden, dass die Nichteinhaltung der neuen Massnahmen durch eine angemessene Strafe (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe) sanktioniert wird und allfällige Verstösse unter die Bundesgerichtsbarkeit fallen. Letzteres drängt sich geradezu auf, nachdem mit dem fedpol eine Bundesbehörde die betreffenden Massnahmen verfügt hat. Damit ist auch eine einheitliche Rechtsanwendung und -auslegung garantiert.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Procédure de consultation – Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)

Madame la conseillère fédérale,

Pour donner suite à la procédure de consultation relative à l'objet susmentionné, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après la position du canton de Neuchâtel.

L'avant-projet qui nous est soumis a pour but de combler les lacunes existant dans le domaine préventif de la lutte contre le terrorisme. Nous ne pouvons ainsi que saluer la démarche et les mesures proposées. En effet, les mesures s'appliqueront à des terroristes potentiels et permettront une certaine forme de surveillance comme l'obligation de se présenter à une autorité, l'interdiction de quitter le territoire suisse ou d'être assigné à une propriété.

Nous relevons néanmoins que les mesures ordonnées par fedpol seront exécutées par les cantons, générant ainsi une surcharge de travail pour les autorités concernées (police et tribunal des mesures de contrainte notamment), et par conséquent, des coûts (surveillance par un bracelet électronique, etc.). Nous partons de l'idée que les coûts y relatifs seront à charge de la Confédération.

En vous remerciant de nous avoir associé à la présente procédure de consultation, nous vous prions de bien vouloir agréer, Madame la conseillère fédérale, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 14 mars 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND





KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 27. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT). Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sie haben uns mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 zur Stellungnahme zu oben genannter Vorlage eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Mitwirkung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen.

Wir begrüssen den vorliegenden Gesetzesentwurf. Insbesondere finden wir es gut, dass damit klare rechtliche Grundlagen geschaffen werden, um potentielle terroristische Gefährder auch ausserhalb eines laufenden Strafverfahrens oder nach Verbüssung der Strafe unter Kontrolle zu halten. In diesem Sinne unterstützen wir alle von Ihnen vorgeschlagenen Massnahmen. Zu den einzelnen Bestimmungen haben wir keine Hinweise.

Wir hegen jedoch Vorbehalte gegen das in den Art. 23e ff. festgelegte Verfahren und die Entscheidungskompetenz von fedpol. Beim vorliegenden Gesetzesentwurf schafft sich der Bund eine neue Aufgabe, die eigentlich originär in die Kompetenz der Kantone fallen würde und welche diese auch bewältigen können.

Die Argumentation des Berichts zur Zuständigkeit von fedpol läuft unseres Erachtens zum grossen Teil ins Leere. Auch ohne eigene Entscheidungskompetenz kann fedpol nationale und internationale Koordinationsaufgaben wahrnehmen, wie es das auch im Bereich der Strafverfolgung oder des Hooliganismus tut. Dabei funktioniert die interkantonale Koordination in der Regel sehr gut und ist in vielen Bereichen etabliert. Auch im Bereich Terror tauschen sich die betroffenen Kantone bereits heute gut aus.

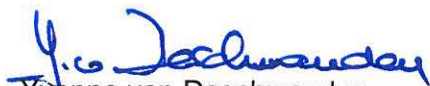
Die angedachte Lösung macht das Verfahren zudem aus unserer Sicht unnötig kompliziert. So stellt der Kanton einen Antrag und soll dazu auch die Entscheidungsgrundlagen liefern. Nach erfolgter Verfügung durch das fedpol ist er dann wieder für den Vollzug verantwortlich. Es erscheint aus unserer Sicht zielführender, auch die Entscheidungskompetenz bei den Kantonen anzugliedern.

Wir regen deshalb an, die Gesetzesvorlage dahingehend zu ändern, dass die Kantone die entsprechenden Verfügungen erlassen können. Das fedpol soll dabei die Koordination der betroffenen Kantone und mit dem Ausland sicherstellen und die Ausreisebeschränkungen verfügen, wie es das im Bereich Hooliganismus bereits heute tut. Wird die vorgeschlagene Lösung

nicht geändert, so ist immerhin eine Entschädigung des Bundes für die mit dem Vollzug der verfügten Massnahmen beauftragten Kantone (Art. 23n BWIS) vorzusehen.

Wir danken Ihnen, wenn Sie diese Überlegungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Yvonne von Deschwanden
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:
- stab-rd@fedpol.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

Per E-Mail an:

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei
3003 Bern

stab-rd@fedpol.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.3077
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 26. März 2018

**Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)
Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, *liebe Simonetta*
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit der Stellungnahme zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT).

Wir unterstützen den Gesetzesentwurf im Grundsatz und begrüssen die geplanten Massnahmen gegen terroristische Gefährder. Vorbehalte bestehen jedoch bezüglich dem in den Art. 23e ff. festgelegten Verfahren und der damit verbundenen Entscheidungskompetenz des Bundesamtes für Polizei.

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit und Ordnung in der Schweiz ist grundsätzlich Aufgabe der Kantone. Beim vorliegenden Gesetzesentwurf werden für den Bund neue Aufgaben geschaffen, die originär in die Kompetenz der Kantone fallen würden. Das angestrebte Ziel der verbesserten Zusammenarbeit wird auch vom Kanton Obwalden unterstützt, jedoch kann das Bundesamt für Polizei nationale und internationale Koordinationsaufgaben auch ohne die vorgeschlagene Entscheidungskompetenz wahrnehmen.

Der Prozess soll daher insofern angepasst werden, dass die Kantone die entsprechenden Verfügungen selbst erlassen können und das Bundesamt für Polizei die Koordination der betroffenen Kantone mit dem Ausland sicherstellt und die Ausreisebeschränkungen verfügt. Andernfalls ist der Vollzug der verfügten Massnahmen durch die Kantone vom Bund zu entschädigen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Ausführungen.

Freundliche Grüsse

Christoph Amstad
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Kantonspolizei
- Staatsanwaltschaft
- Amt für Justiz
- Sozialamt
- Staatskanzlei mit den Akten (OWSTK.3094)

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat

Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch



Regierungsrat

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement EJPD

per E-Mail:
Stab-rd@fedpol.admin.ch

Schaffhausen, 27. März 2018

Vernehmlassung betreffend Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT); Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Mit der Einführung des neuen Nachrichtendienstgesetzes und mit der Vorlage des Bundesrats zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen den Terrorismus wurden wichtige Schritte zur Bekämpfung des Terrorismus eingeleitet. Wir begrüssen es, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf die strafprozessualen Massnahmen durch präventiv-polizeiliche Massnahmen ergänzt werden.

Indes lehnen wir die generelle Zuständigkeit des Bundesamtes für Polizei (fedpol) für die Anordnung der Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten gemäss Art. 23e ff. E-BWIS aus den folgenden Gründen ab: Die Anordnung durch fedpol erachten wir als Eingriff in die innerstaatliche Kompetenzausscheidung im Bereich der Sicherheit, wonach die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu den Kernaufgaben der Kantone gehört. Hinzu kommt, dass für den (weiteren) Vollzug und die Kontrolle der verfügten Massnahmen ohnehin die Kantone zuständig sein sollen (Art. 23n E-BWIS). Somit führt die vorgesehene Aufteilung zu einer Zweiteilung des administrativen Vollzugs, einem Bruch in der operativen Polizeiarbeit und einem Splitting des Fallmanagements. Es resultiert ein unverhältnismässiger Koordinations- und

Absprachebedarf zwischen den Behörden, womit auch die Gefahr von Fehlern und Missverständnissen steigt. Wir ersuchen Sie, grundsätzlich die Kantone für das Anordnen der präventiven polizeilichen Massnahmen zuständig zu erklären. Davon ausgenommen sein soll die Ausreisebeschränkung, welche bereits heute das fedpol verfügt (Art. 24c BWIS). Um einen umfassenden Informationsfluss sicherzustellen, könnte festgehalten werden, dass die Kantone vor der Anordnung einer Massnahme die Zustimmung von fedpol einzuholen haben.

Im Weiteren regen wir mit Verweis auf die Stellungnahme der KKJPD vom 5. Februar 2018 an, als weitere Massnahme eine sogenannt gesicherte Unterbringung für Gefährder (GUG) vorzusehen. Die GUG soll bei Personen angeordnet werden können, welche rechtskräftig zu terroristischen Straftaten verurteilt wurden und bei denen nach Verbüssen ihrer Strafe weiterhin ein Rückfallrisiko für schwere Gewaltstraßen besteht. Gerade bei Gefährdern, die von keinem Staat anerkannt werden oder die wegen des sog. Non-Refoulement-Prinzips nicht ausgeschafft werden können, greift die Ausschaffungshaft nicht.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Christian Amsler
Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger
Dr. Stefan Bilger

Regierungsrat des Kantons Schwyz



6431 Schwyz, Postfach 1260

An das
Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD

elektronisch an: stab-rd@fedpol.admin.ch

Schwyz, 13. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)
Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen ein, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 28. März 2018 Stellung zu nehmen.

Das vorliegende Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus will bestehende Lücken im polizeilichen Bereich der Terrorismusbekämpfung schliessen. Betroffen ist schwergewichtig der Bereich ausserhalb eines konkreten Strafverfahrens. Im Fokus stehen dabei folgende Änderungen des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS, SR 120), des Bundesgesetzes über Ausländerinnen und Ausländer vom 16. September 2005 (AuG, SR 142.20) und des Bundesgesetzes über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten vom 7. Oktober 1994 (ZentG, SR 360):

- Meldepflicht (Art. 23h VE-BWIS): Der Gefährder kann verpflichtet werden, sich während einer bestimmten Dauer und zu einer bestimmten Zeit bei einer Stelle persönlich zu melden.
- Kontaktverbot (Art. 23i VE-BWIS): Dem Gefährder kann verboten werden, mit bestimmten Personen und Personengruppen direkt oder über Drittpersonen Kontakt aufzunehmen.
- Ein- und Ausgrenzung (Art. 23j VE-BWIS): Ein Gefährder kann verpflichtet werden, ein zugewiesenes Gebiet nicht zu verlassen oder ein bestimmtes Gebiet oder eine bestimmte Liegenschaft nicht zu betreten.
- Ausreiseverbot (Art. 23k VE-BWIS): Einem Gefährder kann verboten werden, aus der Schweiz auszureisen, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte angenommen werden muss, dass er ausreisen will, um im Ausland eine terroristische Straftat zu begehen.
- Eingrenzung auf eine Liegenschaft (Art. 23l VE-BWIS): Ein Gefährder kann verpflichtet werden, eine bestimmte Liegenschaft nicht zu verlassen.

- Haft (Art. 75 Abs. 1 Bst. i VE-AuG): Gestützt auf die Erkenntnisse von fedpol kann ein Gefährder für höchstens sechs Monate in Haft genommen werden, wenn dieser die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet.
- Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien (Art. 3a VE-ZentG): Zur Erkennung und Bekämpfung von Verbrechen und schweren Vergehen können die Zentralstellen im Rahmen der kriminalpolizeilichen Ermittlungen Angehörige der Polizei als verdeckte Fahnder im Internet und in elektronischen Medien einsetzen, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist.

Zuständig für die Anordnung dieser neuen, präventiven polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ist das Bundesamt für Polizei (fedpol), allenfalls auf Antrag einer kommunalen oder kantonalen Behörde (Art. 23f und g VE-BWIS). Die Dauer der Massnahmen sind auf sechs Monate beschränkt und können einmalig um maximal sechs Monate verlängert werden (Art. 23e Abs. 2 VE-BWIS). Hiervon ausgenommen sind Massnahmen hinsichtlich der Eingrenzung auf eine Liegenschaft im Sinne von Art. 23i VE-BWIS, welche für höchstens drei Monate angeordnet werden und zweimal um jeweils maximal drei Monate verlängert werden können.

Der Regierungsrat unterstützt die Vorlage und begrüsst die Einführung der oben erwähnten präventiven polizeilichen Massnahmen mit folgenden Einschränkungen:

Die in Art. 23e Abs. 2 VE-BWIS vorgeschlagene Maximaldauer von sechs Monaten erachten wir als zu kurz. Die Wirkung einer Massnahme dürfte in Einzelfällen nach sechs bzw. zwölf Monaten nicht greifen. Eine Begrenzung auf zwölf Monate mit einmaliger Verlängerung um sechs Monate wäre zielführender.

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für diese Anordnungen hält der Regierungsrat als vertretbar. Das fedpol verfügt eine oder mehrere dieser Massnahmen nur dann, wenn aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte angenommen werden muss, dass eine potenziell gefährliche Person (Gefährder oder Gefährderin) eine terroristische Straftat begehen wird, therapeutische Massnahmen nicht ausreichen und (noch) kein Strafverfahren eröffnet wurde. In aller Regel handelt es sich somit um Bereiche, die bei Vorliegen einer Straftat nicht in die Strafverfolgungskompetenz der Kantone fallen würden (Art. 23 bis 27 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 StPO, SR 312.0). Terroristische Gefährder sind zudem oft international vernetzt. Die Behörde, welche präventiv-polizeiliche Massnahmen anordnet, ist deshalb auf eine gute Vernetzung mit ausländischen Sicherheitsbehörden angewiesen. Das fedpol verfügt über solche Kontakte. Bei der Fallbearbeitung nicht zu unterschätzen ist auch die vertiefte Zusammenarbeit zwischen fedpol und den Kantonen. Die Basis dazu scheint mit Art. 23e Abs. 3 und Art. 23f VE-BWIS gegeben zu sein. Es rechtfertigt sich deshalb, die polizeiliche Arbeit im Vorfeld solcher Strafverfahren auf Bundesebene festzulegen. Die generelle Zuweisung des Vollzugs bzw. der Kontrollen der Massnahmen an die Kantone in Art. 23n VE-BWIS erscheint jedoch fragwürdig. Zum einen verfügt das fedpol über ein entsprechendes Fachwissen im Umgang mit potentiellen Gefährdern und zum andern hat es auch die Möglichkeit, die technischen Massnahmen auszuwerten. Schliesslich sind Gefährder in der Regel sehr agil, weshalb sich die Kantonszuständigkeiten oft ändern dürften. Würden die Kantone den Vollzug übernehmen, stellt sich die Frage, wie die Kantone vom Bund hierfür entschädigt würden. Analog zur Kostenübernahme für rechtskräftige Urteile der Bundesgerichtsbarkeit, die durch die Kantone vollzogen werden, wäre hier eine adäquate Kostenregelung angezeigt. Nachdem weder der Vorentwurf noch der erläuternde Bericht auf diese Frage eingehen, sollten in der Botschaft entsprechende Ergänzungen vorgenommen werden, auch wenn mit zahlenmässig wenig Fällen zu rechnen ist. In aufwändigen Einzelfällen könnten auf einen Kanton jedoch massive Kosten zukommen.

In jedem Fall sichergestellt sein muss eine umgehende Information der zuständigen kantonalen Polizeibehörden über vom fedpol verhängte Massnahmen. Sodann darf die (übrige) polizeiliche Zuständigkeit der Kantone für die Wahrung der inneren Sicherheit und Ordnung nicht tangiert werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:



Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber



Kopie:

- Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Polizei fedpol
Stab
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

19. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns eingeladen, zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

I. Allgemeine Bemerkungen:

Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) dient der Ergänzung des bestehenden Instrumentariums zur wirkungsvollen Bekämpfung von Terrorismus. Die Vorschläge decken einen Teil der Massnahmen ab, die der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (nachfolgend NAP) vorsieht. Im Unterschied zur nötigen Verschärfung des Strafrechts können die Massnahmen nach PMT ausserhalb eines Strafverfahrens angeordnet werden. Mit der Möglichkeit, vor der Einleitung eines Strafverfahrens und/oder nach dem Vollzug einer Haftstrafe wirkungsvoll gegen Gefährder vorzugehen, werden bestehende Lücken sachgerecht und unter Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien geschlossen. Von einer grossen Anzahl von Gefährdern ist momentan nicht auszugehen. Rechtfertigend für die Schaffung der Massnahmen ist indessen ihre besondere Gefährlichkeit und das Erkennen bestehender Gesetzeslücken. Stehen zum wirkungsvollen Schutz von Leib und Leben unbeteiligter Dritter keine mildereren Massnahmen zur Verfügung, sind deren verfassungsmässige Rechte höher zu gewichten als die durch die Massnahme allenfalls eingeschränkten Rechte Betroffener.

Auch die einzelnen Vorschläge tragen wir weitgehend mit, zumal es sich um präventiv-polizeiliche Massnahmen handelt, die sich – zwar in jeweils anderem Zusammenhang – jedoch eben auch zur Verhinderung von Gefährdungen als tauglich erwiesen und bewährt haben (beispielsweise Ein- und Ausgrenzung, Ausreisebeschränkung und Schriftensperre, Meldepflicht, Kontakt- und Rayonverbot). Die zuständigen Behörden verfügen mittlerweile über die nötige Erfahrung zur Anordnung des jeweils angemessenen Mittels.

Folgende Schwächen machen wir aus:

Der angestrebte Zweck eines möglichst lückenlosen Massnahmenpaketes wird nicht erreicht, indem beispielsweise nicht geklärt wird, wie mit riskanten Gefährdern umzugehen ist, bei denen

der maximal zulässige Hausarrest abgelaufen ist. Zum Schutz der Bevölkerung in derartigen Situationen erscheint uns eine gesicherte Unterbringung für Gefährder (GUG) prüfenswert. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Vernehmlassungsantwort der KKJPD vom 5. Februar 2018, welche wir diesbezüglich ausdrücklich unterstützen.

Ausserdem ist die Einschätzung im erläuternden Bericht (nachfolgend Bericht) bezüglich Auswirkungen und Folgen für die Kantone und allenfalls Gemeinden nicht nachvollziehbar: Die Risikoeinschätzung der mutmasslichen Gefährder erfolgt durch kantonale Fachspezialisten. Diese haben die geeignete und nötige Massnahme bei fedpol begründet zu beantragen. Anschliessend obliegt die Fallbearbeitung beziehungsweise ein Fallmanagement den Kantonen. Erfahrungsgemäss vermag das umfangreiche Management bloss eines komplexeren Falles die Fachstelle Bedrohungsmanagement weitgehend zu absorbieren. Weiter handelt es sich bei den Massnahmenvollzugskontrollen um eine Aufgabe der kantonal zuständigen Polizeibehörde. Selbst wenn nur in Einzelfällen Massnahmen nach PMT angeordnet werden, sind sie erfahrungsgemäss nur mit erheblichem Aufwand zu kontrollieren. Wie Beispiele aus dem Ausland zeigen, bleibt eine verfügte Massnahme ohne Vollzug sowie ohne engmaschige Kontrolle wirkungslos. Erachtet man unter Berücksichtigung des Gefahrenpotentials eine Massnahme als unerlässlich, darf nicht mangels Vollzug und Kontrolle faktisch auf sie verzichtet werden. Dazu sind die notwendigen Ressourcen einzusetzen. Dieser Verpflichtung werden wir im Rahmen unserer personellen Möglichkeiten nachkommen. Wir erwarten vom Bund, dass er diesen Aufwand anerkennt und fordert mit Nachdruck die ersatzlose Streichung der vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz (siehe dazu unten). Dies umso mehr, als für die Kantone aufgrund ihrer Verpflichtung zur Kostenübernahme für Technik und Dienste keine Möglichkeit besteht, ihren personellen Kontrollaufwand durch die Beantragung von Überwachungsmassnahmen mittels technischer Hilfsmittel zumindest etwas aufzufangen. Ebenso ist es am Bundesrat, zumutbare Gebühren festzulegen. Prohibitive Kosten wären geeignet, den Zweck der Vorlage zu untergraben. Aus staatsrechtlicher Sicht ist zudem darauf hinzuweisen, dass das PMT die institutionellen Kompetenzen im Bereich der Rechtsetzungsbefugnisse der Kantone im Polizeirecht ausreizt. Diesem Umstand ist im weiteren Verlauf der Gesetzgebungsarbeiten Beachtung zu schenken.

II. Zu einzelnen Bestimmungen des PMT erlauben wir uns die folgenden Anmerkungen:

a) Zu Artikel 23I Absatz 2: fedpol kann aus wichtigen Gründen Ausnahmen von der Eingrenzung auf eine Liegenschaft gestatten, namentlich aus medizinischen Gründen, zu Erwerbs- und Bildungszwecken oder zur Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen. Die rechtmässige Anordnung der Massnahme erfordert u.a. konkrete und aktuelle Anhaltspunkte, dass die gefährdende Person eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben darstellt, die nicht anders abgewendet werden kann (Abs. 1). Das zuständige Zwangsmassnahmengericht entscheidet über die Massnahme (Abs. 4). Bei einem derart hohen Risikopotential erscheinen uns die genannten Ausnahmemöglichkeiten nicht angemessen. Solange die Massnahme von fedpol als nötig erachtet wird (vgl. Abs. 5), können u.E. einzig medizinische Gründe eine Ausnahme rechtfertigen. Erwerbs- und Bildungszwecke sowie familiäre Verpflichtungen der gefährdenden Person sind gegenüber Leib und Leben unbescholtener Personen von untergeordneter Bedeutung. Dem Recht auf Familienleben beispielsweise kann auch durch (eventuell beaufsichtigte) Besuche in der Liegenschaft Genüge getan werden.

Demzufolge beantragen wir die ersatzlose Streichung der beiden unsachgemässen Ausnahmemöglichkeiten. Ausserdem hat fedpol die antragstellende Behörde zwingend anzuhören, bevor über eine Ausnahme vom Hausarrest entschieden wird. Denn es ist wiederum die kantonale Polizeibehörde, welche rechtzeitig das erforderliche Sicherheitsdispositiv aufzustellen hat und letztlich die Verantwortung trägt. Ferner ist die Möglichkeit zu überdenken, jederzeit ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme einzureichen (Abs. 6). Es handelt sich um eine auf drei Monate befristete Massnahme, wobei sie zwei Mal um jeweils maximal drei Monate verlängert werden kann.

Wir beantragen, die Anzahl zulässiger Gesuche um Aufhebung der Massnahme auf einmal während drei Monate zu beschränken.

Zu Artikel 23m Absatz 1: Der Polizei stehen als Massnahmenvollzugskontrollen primär - die je

nach Risikopotential - punktuelle oder ständige Überwachung des Gefährders mittels ausgebildeter und ausgerüsteter Korpsmitarbeitenden zur Verfügung. Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass eine derartige Überwachung sämtlicher Gefährder mit hohem Risikopotential aus Ressourcengründen im Alltag nicht durchgeführt wird, selbst wenn an der Notwendigkeit eigentlich keine Zweifel bestehen. Die Überwachung mittels technischer Massnahmen könnte sinnvoll zu einem ressourcenschonenderen Einsatz der Korpsmitarbeitenden beitragen. Damit die kantonalen Polizeibehörden auch nach Inkrafttreten des PMT in der Lage sind, ihren bestehenden gesetzlichen Aufgaben nachzukommen, sind die vorgeschlagenen allzu strengen Voraussetzungen für den Einsatz der technischen Ortungsgeräte und für die Lokalisierung der gefährdenden Person über Mobilfunk zu überdenken. Ausserdem regen wir die beispielhafte Aufzählung von Anhaltspunkten an, welche für eine Vermutung wie gefordert sprechen können.

Zu Art. 23m Abs. 3: Mit der revidierten Gebührenverordnung per 1. März 2018 müssen die Kantone 60% höhere Gebühren für die Telefonüberwachung im Rahmen eines Strafverfahrens bezahlen. Wir gehen nicht davon aus, dass zur Abklärung einer Straftat aufgrund der exorbitanten Kosten von einer Telefonüberwachung abgesehen wird. Im Rahmen der Risikoeinschätzung und der Wahl des zur Gefahrenabwehr nötigen Mittels ausserhalb eines Strafverfahrens steht den zuständigen Behörden ein grösserer Ermessensspielraum zu. Es ist nicht auszuschliessen, dass von den Kantonen als prohibitiv wahrgenommene Gebühren dazu führen könnten, zur Kostenvermeidung auf die Anordnung technischer Überwachungsmassnahmen zu verzichten. Die Zweckerreichung des PMT wäre dadurch ernsthaft in Frage gestellt. Der Bundesrat hat diese unerwünschte Folge bei der Festlegung der Gebührenhöhe gebührend zu berücksichtigen.

Zu Artikel 23n Absatz 1: Wir beantragen die Änderung der Kann- Formulierung: Im Bericht wird das durch fedpol und Kanton gemeinsam vorzunehmende Fallmanagement mehrfach genannt. fedpol hat den beantragenden Kanton überdies in seinen Vollzugsaufgaben gebührend zu unterstützen, weil sich die befürchtete Gefahr nicht unbedingt auf dessen Kantonsgebiet realisiert.

Zu Artikel 23n Absatz 2: Damit wird der Anwendungsbereich des Zwangsanwendungsgesetzes vom 20. März 2008 (ZAG) ausgedehnt. Wir sehen die Folgerichtigkeit, weisen dennoch auf einen gewissen Schulungsbedarf hin: Sicherheitspolizeilich handelt bislang ein kleiner Teil der Korpsangehörigen gestützt auf das ZAG sowie auf das kantonale Gesetz über die Kantonspolizei. Mit Inkrafttreten des PMT nimmt die Anzahl der Mitarbeitenden zu, welche sich vorab über die konkret anwendbare Rechtsgrundlage im Klaren sein müssen.

III. Zur Änderung des Bundesgesetzes vom 16. September 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG)

Die Schaffung des neuen Haftgrundes begrüssen wir: Eine Haftanordnung gestützt auf die Einschätzung von fedpol gegenüber Personen, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährden. Wir gehen einig damit, dass sich die dafür kompetenten Bundesbehörden im Rahmen von Ausweisungsverfügung oder Amtsberichten ausdrücklich zu den erwarteten Gefährdungen äussern. Hingegen bezweifeln wir die Eignung des gewöhnlichen Regimes der Administrativhaft zur ausreichenden Gewährleistung der Sicherheit. Die vorgesehene Option zur Verhängung eines Kontaktverbotes, welche verantwortungshalber bei den die Haft anordnenden Behörden liegt, wird indes als zu lasch erachtet.

Personen in Administrativhaft steht bekanntlich ein gelockertes Vollzugsregime zu. Dies gilt namentlich in Bezug auf ihre sozialen Kontakte, einerseits innerhalb der Haftanstalt (Gemeinschaftsräumlichkeiten), aber auch im Umgang mit der Aussenwelt (Besuche, Korrespondenz, Telefonate usw.) oder hinsichtlich ihrer Beschäftigung und Freizeitgestaltung (vgl. BGE 122 II 299, BGE 122 II 49). Überdies gilt es festzuhalten, dass die Anforderungen an eine möglichst liberale Ausgestaltung der Administrativhaft durch äussere Einflüsse wachsen. So fordert nicht nur das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT) eine stetige Lockerung des Regimes, sondern die Vorgaben werden bisweilen auch aus europäischen und internationalen Verpflichtungen (EMRK, Rückführungsrichtlinie) verschärft.

Sofern Personen die innere oder äussere Sicherheit aufgrund von Terrorismus oder organisierter Kriminalität gefährden, erachten wir es folglich als opportun, diese in jedem Fall gesondert unterzubringen. Andernfalls besteht die ernsthafte Gefahr der Radikalisierung anderer Administrativhäftlinge durch die gefährdende Person. Die ihr gegenüber angeordnete Administrativhaft hat neben der Verhinderung von Straftaten auch gerade die Verbreitung terroristischen Gedankenguts zu bezwecken. Artikel 81 Absatz 5 AuG ist entsprechend anzupassen und könnte wie folgt lauten:

Wird eine Person, welche auf Erkenntnisse von fedpol die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet, in Haft genommen oder belassen, so ist sie oder er gesondert von anderen Personen unterzubringen und die Kontakte behördlich zu kontrollieren.

IV. Zur Änderung des Bundesgesetzes vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG)

Vorgeschlagen wird die Änderung der bisher geltenden Regelung, wonach Bund und Kantone die Kosten für den Betrieb der Zeugenschutzstelle zu gleichen Teilen tragen (Abs. 2). Weiterhin soll lediglich die gemeinsame Finanzierung gesetzlich festgehalten sein, auf die Nennung eines Schlüssels wird indessen verzichtet. Diese Änderung ist mit Nachdruck abzulehnen. Erstens besteht kein (enger) Sachzusammenhang mit der Vorlage. Zweitens fehlen im Bericht Angaben darüber, inwiefern und weshalb sich die geltende Aufteilung als "zu starr" erwiesen haben soll. Die Kantone haben sich aktiv in den Gesetzgebungsprozess eingebracht. Soweit erinnerlich war die Aufteilung der Betriebskosten zu je einer Hälfte unbestritten. Es handelt sich um einen sachgerechten Schlüssel, der darüber hinaus einfach zu handhaben ist. Im Weiteren ist der Vorschlag stossend, weil die Verteilung für die übrigen anfallenden Kosten (Fallkosten nach Abs. 1 sowie die Kosten für Beratungs- und Unterstützungsleistungen) keine Änderung erfahren soll. Es handelt sich mithin um eine Kostenumverteilung alleine zu Gunsten des Bundes. Da nicht auszuschliessen ist, dass es im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus vermehrt zu Zeugenschutzmassnahmen ausserhalb des Strafverfahrens kommen könnte und die Kantone allenfalls vermehrt für die Fallkosten und Beratungs- und Unterstützungsleistungen aufzukommen hätten, besteht für eine Abkehr von der solidarischen Teilung der Betriebskosten kein Raum. Sollte an der Neuverteilung festgehalten werden, müssten die Kantone umgekehrt Einfluss auf die Personaldotierung der Zeugenschutzstelle nehmen können.

V. Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)

Die per 1. März 2018 erfolgte Gebührenerhöhung um 60% ist zu überdenken. Die eingesetzte Arbeitsgruppe, welche mögliches Sparpotential und u.a. eine Jahrespauschale prüft, hat ihre Arbeit zeitnah vorzunehmen.

Abschliessend teilen wir Ihnen wunschgemäss die Koordinaten der zuständigen Kontaktperson mit, die Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung steht: Fw mbA Rolf Schmid, rolf.schmid@kapo.so.ch, Werkhofstrasse 33, 4503 Solothurn, Telefon direkt: 032 627 70 54.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anregungen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Heim
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 3. April 2018

**Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus
(PMT); Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 laden Sie uns zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) ein.

Wir danken für diese Gelegenheit und teilen Ihnen mit, dass die Regierung des Kantons St.Gallen die Vorlage weitgehend gutheisst. Unsere allgemeinen Ausführungen und Anträge zu grundlegenden Anpassungen, insbesondere bei der Zuständigkeit kantonaler Behörden, möchten Sie dem beiliegenden Anhang entnehmen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung


Fredy Fässler
Präsident


Canisius Braun
Staatssekretär



Beilage: Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
stab-rd@fedpol.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)»

Die Regierung des Kantons St.Gallen weist im Zusammenhang mit der genannten Vorlage im Einzelnen auf folgende Punkte hin:

1. Allgemeine Bemerkungen

Bei den Änderungen im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120; abgekürzt BWIS) fehlen im erläuternden Bericht Ausführungen zu den Wechselwirkungen mit der Thematik «Asyl». In der Praxis besteht insbesondere das Problem, dass sicherheitspolizeiliche Bedenken mit der Einreichung eines Asylgesuchs vielfach ausgehebelt werden können. Ein Asylsuchender mit terroristischer Vergangenheit beruft sich in der Regel darauf, einer verfolgten Gruppierung oder einem Korps von Freiheitskämpfern angehört zu haben, und es liegt in der Natur der Sache, dass sich eine solche Zugehörigkeit nicht wirklich klären lässt. Dabei ergeben sich Konstellationen, in denen beispielsweise der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) die Einreise einer Person abgelehnt hat, das Staatssekretariat für Migration (SEM) diese jedoch gestattet. Die Person wird alsdann einem Kanton zugewiesen, versehen mit dem Hinweis, dass sie sich hinsichtlich ihrer Vergangenheit als möglicherweise problematisch erweist. Diese in der Anwendung des Asylrechts liegenden Umgehungsmöglichkeiten sind durch den Bund ganzheitlich zu eruieren und alsdann gesetzgeberisch zu beheben.

Nach Art. 23n Abs. 1 BWIS sind sowohl der Vollzug als auch die Kontrolle sämtlicher Massnahmen nach Art. 23e–m BWIS Sache der Kantone. Weil diese Massnahmen vom Bund erlassen werden und für den Kanton beispielsweise bei elektronischen Überwachungen zu teils erheblichen Mehrkosten führen, hat hierfür der Bund gänzlich aufzukommen. Eine entsprechende Rechtsgrundlage fehlt in der Vorlage. Der Kanton erwartet im erläuternden Bericht aber zumindest Zusicherungen, wonach der Bund im Rahmen von Art. 28 Abs. 2 BWIS für diese Kosten finanzielle Abgeltungen leistet.

Ebenso nicht geregelt ist das Vorgehen, wenn die Vollzugsbehörde des Kantons eine angeordnete Massnahme nach Art. 23e–m BWIS von Beginn an oder im Verlauf nicht vollziehen kann oder wenn sich die Massnahme zur Erreichung des angestrebten Ziels als nicht geeignet erweist. In diesen Fällen muss die kantonale Vollzugsbehörde an das fed-pol gelangen und die Aufhebung oder Änderung der Massnahme beantragen können.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Erlassen und dessen Bestimmungen

Art. 23m Abs. 2 und Art. 23n BWIS

Auf Seite 20 f. des erläuternden Berichts wird zu Recht darauf hingewiesen, dass eine permanente aktive Überwachung des Aufenthaltsorts und der räumlichen Bewegungen in Echtzeit technisch weder möglich ist noch finanzierbar wäre. Es erfolgt lediglich eine nachträgliche Auswertung der Bewegungsdaten, was jedoch – wie erwähnt – ebenso aufwändig sein kann. Es gilt klar darauf hinzuweisen, dass mit der elektronischen Überwachung weder terroristische Anschläge noch Fluchten bzw. ein Untertauchen verhindert



werden können. Für gefährliche Personen eignet sich die elektronische Überwachung im Einzelfall gegebenenfalls nicht.

Art. 75 Abs. 1 Bst. i, 76 Abs. 1 Bst. Ziffer 1 und 76a Abs. 2 Bst. j des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (SR 141.20; abgekürzt AuG)

Bereits aus der Zuständigkeit des Bundes bei Gefährdungen der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz heraus erweist sich eine kantonale Zuständigkeit bei den Migrationsbehörden für die Anordnung von Haft als nicht zielführend. Die kantonalen Migrationsbehörden können nicht über ihnen fremde Sicherheitsmassnahmen entscheiden. Wie denn auch der erläuternde Bericht auf Seite 24 zu Art. 81 Abs. 5 AuG klar festhält, stehen bei der ausländerrechtlichen Haft die Vorbereitung und die Sicherstellung des Vollzugs eines Weg- oder Ausweisungsverfahrens oder eine Landesverweisung im Vordergrund und eben nicht sicherheitspolizeiliche Überlegungen. Im Übrigen verfügt vorab das fedpol über die massgebenden Erkenntnisse und Entscheidungsgrundlagen für die Anordnung einer Haft.

Art. 81 Abs. 5 AuG

Laut Vorlage sollen Kontaktbeschränkungsmassnahmen aus sicherheitspolizeilichen Gründen von der haftverfügenden Behörde (Migrationsamt) angeordnet werden. Diese müsste eine Massnahme begründen, die in den sicherheitspolizeilichen Bereich gehört. Wie bereits oben erwähnt, erscheint es höchst problematisch, dass Migrationsbehörden über sachfremde (Sicherheits-)Massnahmen verfügen. Zudem entspricht es nicht dem Ziel der ausländerrechtlichen Haft, die Haftbedingungen aufgrund von Sicherheitsbedenken einzuschränken. Das Haftregime gemäss Art. 81 Abs. 2 AuG geht vom Grundsatz der Trennung von ausländerrechtlich bzw. strafrechtlich inhaftierten Personen aus und setzt damit die Vorgaben von Art. 16 Abs. 1 der EU-Rückführungsrichtlinie um. Die im Zusammenhang mit dem Kontaktverbot vorgeschlagene Bestimmung würde damit vom erwähnten Trennungsgrundsatz abweichen. Jedenfalls ist aber die Möglichkeit vorzusehen, dass in diesen Sonderfällen für die Dauer des Kontaktverbots auch die Unterbringung in einer anderen Vollzugseinrichtung, die nicht dem Vollzug der ausländerrechtlichen Haft dient, möglich wird.

Art. 78 Bst. d des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0; abgekürzt StGB)

Die Bestimmung ermöglicht Einzelhaft bei Gefangenen, bei denen die Gefahr der Beeinflussung von Mitgefangenen mit terroristischem Gedankengut besteht. Das ist zu begrüssen. Es muss aber zwingend eine gleichlautende Ergänzung für den Massnahmenvollzug in Art. 90 Abs. 1 StGB gemacht werden, da sich diese Situation auch im Massnahmenvollzug ergeben kann (z.B. bei einer wegen terroristischer Anschläge verwahrten Person).

numero			Bellinzona
1361	cl	0	28 marzo 2018
Repubblica e Cantone Ticino Consiglio di Stato Piazza Governo 6 Casella postale 2170 6501 Bellinzona telefono +41 91 814 43 20 fax +41 91 814 44 35 e-mail can-sc@ti.ch			Repubblica e Cantone Ticino

Il Consiglio di Stato

Signora
Simonetta Sommaruga
Consigliera federale
Ufficio federale di giustizia e polizia
Nussbaumstrasse 29
3003 Berna

Procedura di consultazione concernente l'avamprogetto della legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo

Gentile Consigliera federale,

abbiamo ricevuto la sua lettera dell'8 dicembre 2017 e il rapporto esplicativo in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

Ritenuta la necessità di completare quanto previsto dall'avamprogetto, già posto in consultazione durante l'estate del 2017, ossia il completamento degli strumenti preventivi nella lotta contro il terrorismo, salutiamo positivamente il rafforzamento delle misure preventive di polizia proposte. La nuova legge mira a potenziare gli strumenti di polizia sia al di fuori del perseguimento, sia prima dell'avvio di un procedimento penale o dopo l'esecuzione della pena detentiva.

Come emerso dal rapporto esplicativo, le misure proposte sono di natura sussidiaria e complementare; si tratta in sostanza di completare quanto previsto dal piano di azione nazionale contro la radicalizzazione che comprende soprattutto misure di deradicalizzazione o reintegrazione. Attraverso, principalmente, una revisione della legge sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna del 21 marzo 1997 (LMSI; RS 120), il progetto di legge interviene laddove misure meno incisive hanno dimostrato di non avere alcun effetto. Al centro vi sono le misure di polizia, quali il divieto di avere contatti, il divieto di accedere o lasciare determinate aree, ecc., misure che devono essere disposte dall'Ufficio federale di polizia (fedpol) su istanza di un Cantone o del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC).

Considerato il piano d'azione nazionale per prevenire e combattere il terrorismo, siamo dell'opinione che le misure proposte permettano, da un lato, di colmare le attuali lacune nel settore della polizia, al fine di riconoscere e prevenire le forme di radicalizzazione politica ed ideologica e di estremismo violento, ma lasciano irrisolto l'aspetto fondamentale di una definizione, attualmente inesistente, della fattispecie penale dei reati di terrorismo. È quindi opportuno che l'avamprogetto contempli anche la modifica del codice penale, segnatamente la rivisitazione, con le necessarie aggiunte, dell'art. 260^{bis} del codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0).

È di questi giorni la notizia, che salutiamo positivamente, secondo la quale il Consiglio nazionale ha approvato con 126 voti contro 53, un'iniziativa parlamentare del gruppo PLR che chiedeva al

Consiglio federale di dotarsi di una norma specifica contro il terrorismo che punisca anche il sostegno e l'apologia di questi atti, nonché gli atti preparatori. L'iniziativa parlamentare mira a punire chiunque commetta atti di violenza criminali volti a intimidire la popolazione o a costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a fare o ad omettere un atto¹.

Siamo dell'opinione che questa proposta potrà costituire la base necessaria per dare un senso concreto alle misure proposte nell'avamprogetto della presente consultazione.

Nel rapporto esplicativo si osserva che fedpol è l'autorità responsabile per la pronuncia delle misure preventive di polizia mentre che l'esecuzione e il controllo incombono ai Cantoni; a questo proposito ci permettiamo di sollevare un dubbio circa l'applicabilità delle nuove norme ritenuto che le misure potranno essere attuate unicamente se sussistono degli indizi concreti, attuali e avvalorati da fatti (cfr. pag. 14 del rapporto esplicativo), indizi che non devono però delineare un reato penale poiché, in tal caso, scatterebbe la procedura penale.

Inoltre, riteniamo quantomeno problematico il fatto che, secondo quanto previsto dall'art. 4 cpv. 2 della Legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), la Confederazione è responsabile della sicurezza interna e i Cantoni l'assistono sul piano amministrativo e dell'esecuzione mentre che secondo il progetto di legge proposto l'ordine di competenza è invertito: esso prevede infatti che siano i Cantoni ad eseguire e controllare le misure e che fedpol può fornire assistenza (cfr. a questo proposito il nuovo art. 23n cpv. 1 LMSI).

Un altro punto critico è quello legato alla creazione di un servizio (non tutti i Cantoni dispongono attualmente di tali strutture) che dovrà essere a conoscenza delle misure sociali, mediche e di polizia adottate nei Cantoni e la cui creazione comporterà un importante investimento in termini di risorse (finanziarie, logistiche e del personale); non possiamo quindi condividere quanto esposto a pagina 34 del rapporto esplicativo, al punto 7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni laddove si sostiene che *"[...] in linea di massima l'avamprogetto non comporterà nuovi compiti per i Cantoni. La garanzia della sicurezza e dell'ordine pubblico è infatti un compito che incombe in primo luogo ai Cantoni. Secondo l'avamprogetto, tuttavia, ogni Cantone dovrà designare un servizio che sarà a conoscenza delle misure sociali, mediche, di polizia adottate dai Cantoni e se del caso chiederà a fedpol l'adozione di misure preventive di polizia [...]"*.

Inoltre, al momento in cui la misura è decisa, per il Cantone scattano ulteriori oneri per l'applicazione e la messa in atto che comportano un notevole investimento di risorse.

Riteniamo inoltre che le norme federali proposte implicheranno, per la loro applicabilità, anche un adeguamento legislativo di alcune leggi cantonali.

Aggiungiamo inoltre una perplessità riguardo alla tempistica per la creazione, da parte dei Cantoni (come è il caso del Ticino), del suddetto servizio che sarà a conoscenza delle misure sociali, mediche e di polizia adottate nei Cantoni; come già sopra sottolineato, l'investimento in termini di personale (appositamente formato), di strutture appropriate e, non da ultimo, di ripercussioni finanziarie, non è indifferente.

A questo proposito precisiamo che il nostro Cantone ha da poco creato un servizio per la gestione cantonale delle persone minacciose e pericolose (GCPMP), struttura che potrà venir ampliata, nel caso in cui dovessero venir accettate le misure proposte, mediante la creazione di reti di contatto cantonali, l'assunzione di personale appositamente preparato nei vari ambiti di competenza e la messa in funzione dei necessari supporti logistici.

Quest'operazione non è certamente esente da investimenti finanziari che dovranno essere sostenuti in primis dal Cantone, ma che dovranno essere ripensati anche a livello di Confederazione.

Aggiungiamo inoltre che questa nuova struttura collaborerà con il Servizio informazioni cantonale che, nell'esecuzione dei mandati ricevuti dal SIC, rimarrà comunque indipendente, nel rispetto della separazione organizzativa tra quest'ultimo e fedpol.

¹Corriere del Ticino di giovedì 1. marzo 2018, pag. 8.

Infine, solleviamo un'ultima questione relativa all'efficacia delle misure sociali e mediche, adottate dalle competenti autorità cantonali, che sono difficilmente valutabili da parte della polizia e che presuppongono uno scambio attivo di informazioni tra i vari centri/autorità preposte al fine di concordare i vari passi per riconoscere e impedire la radicalizzazione di un individuo nel suo contesto sociale: la messa in opera di un tale piano presuppone il coinvolgimento di varie autorità cantonali, a diversi livelli, e comporta un'organizzazione che, al momento attuale, non può ancora essere realizzata poiché occorre attendere l'esito della consultazione. Inoltre sarà necessario risolvere il problema legato allo scambio e alla trasmissione di informazioni, tra i vari enti coinvolti, negli ambiti coperti dal segreto professionale e medico, sia a livello cantonale sia a livello federale, coinvolgendo, laddove necessario, l'Incaricato cantonale della protezione dei dati.

L'avamprogetto di legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo prevede l'uso di apparecchi tecnici di localizzazione. Dal rapporto esplicativo risulta difatti che l'esecuzione delle misure di polizia proposte (ad esempio divieto di perimetro, divieto di lasciare un immobile) *"presuppone la possibilità di ordinare provvedimenti quali la localizzazione tramite telefonia mobile o l'impiego di un braccialetto elettronico"* (cfr. pag. 2). Queste misure potrebbero essere ordinate anche per minorenni.

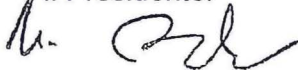
Attiriamo la vostra attenzione soprattutto sui limiti d'utilizzo del braccialetto elettronico, tenuto conto dei limiti tecnici e d'uso del medesimo, come pure quella di definire le autorità competenti per ordinarne l'uso, rispettivamente la messa in esecuzione, temi, questi ultimi, già sollevati nel contesto delle misure legate alla violenza domestica (cfr. modifiche del codice civile attualmente pendenti davanti al Parlamento). Anche l'uso e l'implementazione del braccialetto elettronico non è certamente esente da investimenti finanziari (personale, logistica, costi dei braccialetti) dei quali occorre tenerne conto.

Per quanto sopra esposto, condividiamo in parte quanto proposto e ci rimettiamo al parere del Dipartimento federale che dovrà, a nostro avviso, rivedere le ripercussioni finanziarie per i Cantoni.

Voglia gradire, gentile Consigliera federale, l'espressione della nostra stima.

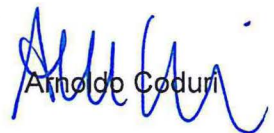
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg@ti.ch);
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch);
- Servizi Generali della Polizia cantonale (servizio.giuridico@polca.ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Frau Simonetta Sommaruga
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 20. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus sowie den damit verbundenen Erlassanpassungen und teilen Ihnen mit, dass wir mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf grundsätzlich einverstanden sind.

Mit den vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus ist beabsichtigt, die bisherigen strafprozessualen Massnahmen sowie die Interventionen zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus durch präventiv-polizeiliche Massnahmen auf Bundesebene zu ergänzen. Diese präventiv-polizeilichen Massnahmen sollen zudem so ausgestaltet werden, dass sie komplementär und subsidiär zu den Massnahmen des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vom 4. Dezember 2017 (NAP) wirken. Allerdings dürfen nach unserer Auffassung die von den Kantonen abgedeckten Kompetenzen nicht durch Bundeshoheit eingeschränkt werden. Diese Kompetenzen sind vielmehr zu erweitern und, wo sie fehlen, zu ergänzen, da in erster Linie die Kantone die gesetzliche Verantwortung für die innere Sicherheit bzw. die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf dem Kantonsgebiet tragen. Gemäss dem vorliegenden Entwurf sollen die Anordnungen der neuen polizeilichen Massnahmen in der Zuständigkeit des Bundes (fedpol) liegen. Für das vorgelagerte Fallmanagement, das auch die nicht-polizeilichen Präventivmassnahmen gemäss NAP einschliesst, sind hingegen in erster Linie die Kantone zuständig. Die in der Vernehmlassungsvorlage enthaltene Zuständigkeit des Bundes für die Anordnung von Massnahmen zur Gefahrenabwehr kann somit zu einem Bruch in der operativen Polizeiarbeit und einem Fallmanagement auf Stufe

Bund oder Kanton führen. Nach unserer Auffassung kann nur eine Behörde (Bund oder Kanton) für dieses Management in der Verantwortung stehen.

Unseres Erachtens zu wenig erörtert werden in den Erläuterungen unter Ziff. 7.2 die finanziellen und personellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone. Die vorgesehenen Massnahmen dürften nämlich teilweise sehr kostenaufwendige und personalintensive Begleitmassnahmen zur Folge haben. Derzeit kann der zusätzliche Ressourcenaufwand durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen nicht abgeschätzt werden. Eine Steigerung ist jedoch absehbar, weil vermehrt Gefährderinnen und Gefährder erwartet werden müssen.

Im Weiteren fehlt nach unserer Auffassung auch mit dem vorliegenden Entwurf ein explizites rechtliches Instrumentarium, welches zulassen würde, eine Person in Einzelfällen auch nach Ablauf der Strafdauer zu inhaftieren, um den Schutz der Öffentlichkeit vor schweren extremistisch motivierten Gewalttaten zu gewährleisten. Zur Verfügung steht aktuell lediglich Art. 221 Abs. 2 der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0). Eine entsprechend gesicherte Unterbringung für den erwähnten Personenkreis, bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage und sollte daher auf Bundesebene geschaffen werden.

Wir stellen schliesslich fest, dass die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) in verschiedenen Regelungen der Vorlage einen starken Ausbau ihrer Kompetenzen erfährt. Obwohl sie keine Strafverfolgungsbehörde ist, soll die EZV als solche behandelt werden. Die geplanten Änderungen sollen die EZV (insbesondere die Zollfahndung) zu einer Quasi-Kriminalpolizei ausgestalten. Das ist sie indessen nach unserer Auffassung nicht. Vielmehr ist die EZV im Bereich des Verwaltungsstrafrechts tätig. Im Bereich der durch Verwaltungsvereinbarungen geregelten Zusammenarbeit ist die EZV nur im Bereich von Übertretungen tätig. Wir vertreten daher die Auffassung, dass die Grundsatzfrage bezüglich Aufgaben und Stellung der EZV transparent diskutiert und entschieden werden muss. Es geht nicht an, dass auf dem Wege einzelner Gesetzesrevisionen die EZV etappenweise mit Funktionen ausgestaltet wird, die ihr eigentlich nicht zukommen sollten.

Für die weiteren Rechtssetzungsarbeiten bitten wir Sie zudem, folgende Bemerkungen zu den einzelnen Erlassen und Bestimmungen zu berücksichtigen:

**1. Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
(BWIS; SR 120)**

Art. 23e Abs. 1 Bst. a

Wenn konkrete und aktuelle Anhaltspunkte bestehen oder angenommen werden muss, dass eine potenziell gefährliche Person eine terroristische Straftat begehen könnte, muss die Ergreifung von Massnahmen in der Zuständigkeit der Kantone liegen (Gefahrenabwehr: Zuständigkeit Kantone). Eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist somit notwendig.

Art. 23e Abs. 1 Bst. b

Die Verfügbarkeit der notwendigen Institutionen ist in der Mehrheit der Kantone oder Gemeinden nicht vorhanden und führt dazu, dass die Sicherheitsbehörden des Kantons und des Bundes im konkreten Fall keinen Einfluss auf die Umsetzung einer Anordnung nichtpolizeilicher Natur haben. Weder das Bundesamt für Polizei (fedpol), der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) noch die kantonalen Polizeibehörden sind in der Lage, nichtpolizeiliche Massnahmen zu beurteilen und sie anschliessend den polizeilichen Massnahmen gegenüberzustellen.

Art. 23e Abs. 2

Die Befristung von Massnahmen gebietet sich aufgrund der Verhältnismässigkeit, die bei allem staatlichen Handeln zu beachten ist. Problematisch erscheint uns indessen die starre Befristung der Massnahmen, wie sie in Abs. 2 von Art. 23e des Entwurfs vorgesehen ist. Warum die Massnahme nur einmalig verlängert werden kann, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass nicht alle Massnahmen besonders stark in die Rechte der betroffenen Person eingreifen (z.B. Meldepflicht), ist auf eine derart starre Regelung zu verzichten.

Art. 23g Abs. 1

Die von fedpol angeordneten Massnahmen dürfen keinesfalls der Fallbearbeitung zur Gefahrenabwehr des zuständigen Kantons zuwiderlaufen. Ergänzend sollte deshalb im ersten Satz von Abs. 1 zu Art. 23g des Entwurfs folgende Anpassung vorgenommen werden:

„Fedpol hört vor Erlass einer Massnahme vorgängig den für den Vollzug und die Kontrolle zuständigen Kanton an.“

Art. 23k Abs. 4

Bezüglich des gesamten Artikels erscheint es wichtig, dass die zuständigen Polizeibehörden des Bundes und der Kantone das jeweils zuständige Migrationsamt umgehend informieren, damit ein allfällig laufender Wegweisungsvollzug ausgesetzt werden kann. Für uns ist – auch nach Durchsicht der Erläuterungen – unklar, welche Behörde welchen „Ersatzausweis“ auszustellen hat.

Art. 23l Abs. 4

Aus unserer Sicht ist es nicht sinnvoll, bei präventiven Aufgaben des Bundes im Bereich der Verhinderung von Straftaten in der Bundeszuständigkeit die Kompetenz zur Anordnung und Überprüfung einer Massnahme den kantonalen Zwangsmassnahmengerichten zuzuweisen. Gerade auch im Hinblick auf eine einheitliche Behandlung der Materie wäre es sinnvoller, diese Aufgabe dem Bundesstrafgericht zuzuweisen:

2. Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG; SR 360)

Art. 2 Bst. e^{bis}

Grundsätzlich begrüssen wir sehr, dass die Internetkriminalität ausdrücklich als Bereich bezeichnet wird, in dem die Zentralstellen Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens durchführen. Allerdings weisen wir darauf hin, dass diese Aufgabe, wenn sie konsequent wahrgenommen werden soll, sehr viel Personal benötigt.

Art. 3a Abs. 3

Zu dieser Bestimmung gelten unsere Bemerkungen zu Art. 23l Abs. 4 BWIS entsprechend.

3. Bundesgesetz über die über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI; SR 361)

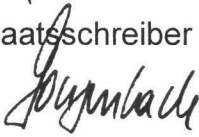
Art. 10 Abs. 4 Bst. f

Art. 10 BPI regelt den Zugriff auf die durch die Bundeskriminalpolizei (BKP) bearbeiteten Daten in gerichtspolizeilichen Verfahren. Bisher berechtigt sind einzig die Strafverfolgungsbehörden und der NDB. Die zusätzliche Aufnahme der EZV in den Kreis derer, die im Abrufverfahren Zugriff auf Daten von Strafverfahren im Zuständigkeitsbereich des Bundes erhalten sollen, erscheint uns fragwürdig. Die EZV ist keine Strafverfolgungsbehörde, und sie wird es auch künftig nicht sein. Ihre Aufgaben sind allerhöchstens im Bereich des Verwaltungsstrafrechts angesiedelt.

5/5

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin des Regierungsrates


Der Staatsschreiber






Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) Stellung zu nehmen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns dazu wie folgt:

I. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) sollen die strafprozessualen Massnahmen sowie die Interventionen der kommunalen und kantonalen Behörden zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus durch präventiv-polizeiliche Massnahmen auf Bundesebene ergänzt werden. Diese präventiv-polizeilichen Massnahmen sollen zudem so ausgestaltet werden, dass sie komplementär und subsidiär zu den Massnahmen des Nationalen Aktionsplans wirken.

Der Kanton Uri begrüsst den vorliegenden Gesetzesentwurf und ist überzeugt, dass mit dieser Vorlage das Instrumentarium vervollständigt wird. Das Ziel der Subsidiarität wird mit dem vorgeschlagenen Modell der Antragstellung kantonalen Stellen ans Bundesamt für Polizei (fedpol) erreicht: Einerseits wird damit sichergestellt, dass ein sogenanntes Case Management unter Leitung einer kantona-

len Stelle alle bereits bestehenden oder möglichen kommunalen und kantonalen Massnahmen gegenüber einer Person in die Beurteilung miteinbezieht. Andererseits ist auch gewährleistet, dass keine präventiv-polizeilichen Massnahmen ergriffen werden, wenn ein Straftatverdacht die Anordnung strafprozessualer Massnahmen ermöglicht.

Das gesetzgeberische Konzept zur Zusammenarbeit der kantonalen Behörden mit den Bundesstellen im Terrorismusbereich wird ausdrücklich begrüsst. Wir möchten jedoch darauf aufmerksam machen, dass die Zuständigkeit für die Anordnung von Massnahmen in der Kompetenz des Bunds liegt und der Vollzug und die Kontrolle der Massnahmen in den Aufgabenbereich der Kantone fällt. Dies hat zur Folge, dass die Kantone die zuständigen Behörden im kantonalen Regelwerk zu bestimmen haben und dass ein erhöhter Aufwand entsteht. Der Kanton Uri ist darauf angewiesen, dass die zusätzlichen Kosten der letztlich vom Bund angeordneten «PMT-Massnahmen» auch vom Bund bezahlt werden (vgl. auch Bemerkungen zu Art. 23m und 23n VE-BWIS).

Schliesslich teilen wir die Ansicht der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), dass eine Präventivhaft in der Phase vor der Einleitung von Strafverfahren rechtsstaatlich bedenklich und deshalb aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen ist.

II. Zur Vorlage im Einzelnen

Artikel 23f VE-BWIS

Es ist notwendig, dass kantonale oder kommunale Behörden beim Bundesamt für Polizei Massnahmen beantragen können. Die Möglichkeit in Artikel 23f wird unterstützt.

Artikel 23h bis Artikel 23l VE-BWIS

Einverstanden.

Artikel 23m und 23n VE-BWIS

Die zum Vollzug zuständige Behörde ist verantwortlich für den Einsatz von technischen Überwachungsgeräten. Als zuständige Behörde werden die Kantone die Polizei bezeichnen und mit dem Vollzug des PMT beauftragen.

Es darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass auch diese Aufgabe einen erhöhten personellen und finanziellen Aufwand zur Folge hat, zumal der Einsatz von technischen Geräten äusserst kostspielig ist (z. B. Mobilfunklokalisierung, Randdatenabklärungen). Gerade in diesem Bereich erwartet auch der Kanton Uri, dass der Bund gegenüber den Fernmeldeanbietern härtere Auflagen mit günstigeren Tarifen erteilt. Der Kanton Uri hat sich bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens betreffend der Ausführungserlasse zum totalrevidierten Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs kritisch zur Kostenfrage geäussert. Aufwendungen in der Grössenordnung des «Falls Rapperswil» wären für den Kanton Uri schlicht nicht tragbar. Aus diesem Grund wird erwartet, dass die Kosten der letztlich vom Bund angeordneten «PMT-Massnahmen» auch vom Bund übernommen werden.

Die Anordnung von Massnahmen obliegt dem Bund, der Vollzug und die Kontrolle den Kantonen. Die Vollzugsorgane (mutmasslich die Polizeien) werden demnach mit neuen Aufgaben und damit mit personellen und finanziellen Auswirkungen konfrontiert werden.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, wir bitten Sie, unsere Bemerkungen bei der Weiterbearbeitung dieser Vorlage gebührend zu berücksichtigen und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 20. März 2018



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Beat Jörg

Roman Balli

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne



Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Réf. : CS/15023465

Lausanne, le 21 mars 2018

Consultation portant sur la Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud se réfère à votre correspondance du 8 décembre 2017, laquelle soumet à la consultation des cantons l'objet cité en titre.

D'emblée, nous souscrivons au projet de loi présenté qui a pour mérite de renforcer l'arsenal à disposition de la Confédération et des cantons pour lutter contre le terrorisme. Il faut en particulier saluer l'élargissement des mesures de prévention aux premières prémises d'une radicalisation, à un stade où les autorités judiciaires pénales ne disposent pas nécessairement de la possibilité d'agir.

Ceci dit, si le Conseil d'Etat salue le renforcement de la densité normative permettant de lutter contre le terrorisme, nous souhaitons attirer l'attention du Conseil fédéral sur les incidences que ces mesures auront sur les cantons, qui devront en particulier désigner les autorités requérantes et celles d'exécution des mesures policières décidées par fedpol. Il est impératif que le Conseil fédéral prévoie un laps de temps suffisant avant l'entrée en vigueur des modifications légales pour permettre aux cantons d'adapter leurs législations.

Par ailleurs, s'agissant des incidences financières, nous ne pouvons suivre l'appréciation du Conseil fédéral lequel tend à penser que les mesures policières n'auront qu'un impact sur l'activité de fedpol, sans conséquence pour les cantons. Cette appréciation est erronée. Les cantons, auxquels il revient de requérir les mesures auprès de fedpol et surtout de mettre à exécution les décisions rendues par cette autorité, auront inmanquablement à faire face à un surcroît de tâches, qui passera par des investissements financiers et en personnel.

Sur le fond du projet, nous pouvons émettre les remarques complémentaires suivantes :

- Selon l'art. 23n LMSI, l'exécution et le contrôle des mesures susmentionnées incombent aux cantons, avec assistance éventuelle de fedpol. Aux termes de l'art. 2 du règlement vaudois d'application de la Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RVLMSI), l'autorité compétente est en l'état la police cantonale. Selon l'art. 23f LMSI, une demande peut émaner de l'autorité cantonale (ou communale) compétente. A l'analyse, cette tâche devrait également revenir à la police cantonale, via sa direction du renseignement, qui est par ailleurs l'autorité cantonale en charge de l'application de la Loi sur le renseignement, aux côtés du Service de renseignement de la Confédération (SRC). Cela étant, une question se pose à cet égard : le projet propose au chiffre 7.2 que chaque canton désigne un "service compétent informé des mesures sociales, médicales et policières en cours sur son territoire", lequel pourrait, cas échéant, solliciter de fedpol la mise en œuvre de l'une ou l'autre des mesures susmentionnées. Une telle entité de « gestion de cas coordonnée entre les différentes autorités » ressort d'ailleurs aussi du Plan d'action national. Dans le Canton de Vaud, cette fonction est revêtue par une instance pluridisciplinaire en charge du suivi des situations de radicalisation. Il est nécessaire de dissocier dans le projet l'aspect sécuritaire, sous l'angle de la mise en œuvre de la LMSI, qui relève de la police cantonale, de l'approche socio-éducative. Il y aura lieu que le Conseil fédéral précise ce point. En outre, il ne ressort pas non plus explicitement du projet la possibilité de confier une compétence que l'on qualifiera de concurrente à deux autorités distinctes, lesquelles seraient parallèlement désignées en tant qu'autorités requérantes au sein d'un même canton. Une précision de l'autorité fédérale sur ce point apparaît nécessaire.
- Selon l'art. 23m LMSI, pour exécuter les mesures de police administrative visées aux art. 23i à 23l, l'autorité compétente peut utiliser les appareils techniques de localisation et localiser la personne potentiellement dangereuse par téléphonie mobile. Les appareils techniques de localisation peuvent être fixés sur le corps de la personne ou sans quoi, la personne doit avoir cet appareil à disposition constamment sur elle. Cette surveillance consiste donc en une surveillance électronique. A ce propos, il faut saluer le fait que le projet ne prévoit pas de surveillance en temps réel, dès l'instant que ce type de surveillance n'est actuellement pas possible pour des raisons de manque de fiabilité technologique. Il s'agirait pour être totalement explicite que la loi prévoit cette exclusion et ne se limite pas à une mention dans le rapport explicatif.

- L'article 75, al. 1 de la Loi sur les étrangers (LEtr) devrait être complété comme suit **(en gras): Afin d'assurer l'exécution d'une procédure de renvoi, d'une procédure d'expulsion au sens de la présente loi ou d'une procédure pénale...** ». Cet ajout permettra de mettre en détention un étranger durant le temps qui sera nécessaire à fedpol pour préparer la décision d'expulsion au sens de l'article 68 LEtr.

En vous remerciant de la bienveillante attention que vous porterez à cette prise de position, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copie

- OAE



Madame
Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral
de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Références CV

Date

4 MARS 2018

Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme - Procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais vous remercie de l'avoir consulté dans le cadre du projet cité en marge.

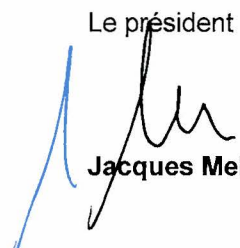
Nous vous informons que nous n'avons aucune remarque particulière à formuler à l'encontre de la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme qui constituent une réelle avancée dans la lutte contre le terrorisme et devraient nous permettre d'agir plus efficacement hors procédure pénale. Le canton du Valais partage pleinement la prise de position de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) du 5 février 2018 prise en la matière.

A l'instar de cette conférence, nous relevons cependant une lacune dans le dispositif global de prise en charge d'individus liés au terrorisme et qui présenteraient toujours, au terme de leur détention, un risque grave pour la sécurité publique. L'introduction d'un " hébergement sécurisé " permettrait de s'assurer que le condamné ne soit pas libéré sans que des normes de sécurité soient mises en œuvre.

D'autre part, il n'est pas fait mention, dans l'avant-projet et le rapport explicatif, de la prise en charge des frais découlant de ces nouvelles dispositions. Nous sommes d'avis que ceux-ci devraient être mis à la charge de la Confédération, seule autorité compétente habilitée à décider d'une éventuelle mesure. De plus, en cas de poursuite pénale découlant de mesures policières, le domaine du terrorisme relève de la compétence du Ministère public de la Confédération.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Jacques Melly

Le chancelier

Philipp Spörri





Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Zug, 20. März 2018 hs

**Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis 28. März 2018 zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) vernehmen zu lassen. Wir nehmen diese Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Wir begrüssen den vorliegenden Gesetzesentwurf, mit welchem durch die Ergänzung von präventiv-polizeilichen Massnahmen auf Bundesebene Handlungsmöglichkeiten zur Verhinderung von Terrorismus ausserhalb eines Strafverfahrens geschaffen werden. Wir weisen allerdings darauf hin, dass der Gesetzesentwurf unseres Erachtens zu wenig auf bereits bestehende (z.B. Kantone Solothurn und Basel-Land), geplante (z.B. Kanton Zug) oder gänzlich fehlende Rechtsgrundlagen in den einzelnen Kantonen im Bereich Gewaltschutz und -prävention Rücksicht nimmt. Ein Vergleich der kantonalen Rechtsgrundlagen zeigt, dass das sogenannte Bedrohungsmanagement in den einzelnen Kantonen unterschiedlich umgesetzt ist und gehandhabt wird. Auch sind die Schwellen für Meldungen sowie die Voraussetzungen des Datenaustauschs mit anderen Behörden des Bundes und der Kantone im Rahmen des kantonalen Fallmanagements unterschiedlich geregelt. Zudem fokussiert das kantonale Bedrohungsmanagement stark auf die Gewaltprävention und weniger auf die Bekämpfung islamistisch motivierter terroristischer Vorbereitungshandlungen. Der Bund kann daher nicht davon ausgehen, dass die Kantone im Rahmen ihres Bedrohungsmanagements die gewünschte Zusammenarbeit mit fedpol im Rahmen der Gesetzesvorlage PMT ohne weiteres umsetzen können. Diesem Umstand muss bei der weiteren Behandlung der Gesetzesvorlage daher Rechnung getragen werden.

Im Einzelnen stellen wir folgende Anträge zur Gesetzesvorlage:

Anträge:

1. Art. 23e Abs. 1 sowie Art. 23f Abs. 1 VE-BWIS seien dahingehend zu ergänzen, dass sowohl fedpol wie auch die beauftragten Behörden in den Kantonen Massnahmen anordnen können. Jede Behörde, welche die Massnahmen anordnet, den Vollzug jedoch nicht selber übernimmt, ersetzt die Kosten der vollziehenden Behörde.
2. In Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS seien der Begriff der «potenziell gefährlichen Person (Gefährderin oder Gefährder)» sowie die Umschreibung der «aktuellen und konkreten Anhaltspunkte» zu präzisieren.
3. Die Begrifflichkeit um die vorzuliegenden «Anhaltspunkte» sei in der Gesetzesvorlage zu vereinheitlichen.
4. Art. 23e Abs. 3 und 4 VE-BWIS seien wie folgt zu ändern bzw. ergänzen:
«³Fedpol ~~und die Kantone beschaffen~~ beschafft für die Fallbearbeitung die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz unentbehrlich sind. ~~Sie können Fedpol~~ kann dafür Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten beschaffen, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist, ~~und diese untereinander austauschen.~~
⁴Die Informationsbeschaffung der Kantone für die Fallbearbeitung zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz sowie der Datenaustausch mit anderen Kantonen oder fedpol richten sich nach den massgeblichen kantonalen Bestimmungen.»
5. Art. 23f VE-BWIS: Es sei im erläuternden Bericht deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts bei einem Antrag auf Erlass von Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten hinzuweisen.
6. Art. 23f VE-BWIS: Die Datenbearbeitung (Speichern, Bekanntgeben, Vernichten etc.) durch fedpol sei auf geeigneter Stufe zu regeln.
7. Art. 23n VE-BWIS sei dahingehend zu ergänzen, dass auch die sogenannte gesicherte Unterbringung für Gefährderinnen und Gefährder (GUG) erfasst wird.
8. Art. 23n VE-BWIS: Die Erwähnung des Grenzwachtkorps (GWK) sei aus den Ausführungen auf Seite 21 im erläuternden Bericht zu streichen.
9. Art. 23n Abs. 2 VE-BWIS sei wie folgt zu ändern:
«Die mit dem Vollzug der Massnahmen beauftragten Behörden dürfen, soweit die zu schützenden Rechtsgüter es rechtfertigen, polizeilichen Zwang und polizeiliche Massnahmen anwenden. Das Zwangsangwendungsgesetz vom 20. März 2008 jeweilige kantonale Polizeigesetz ist anwendbar.»

10. Art. 75 Abs. 2 Bst. i sowie Art. 76a Abs. 2 Bst. j VE-AuG: Der Haftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz aufgrund von Erkenntnissen von fedpol sei auf Gesetzesstufe zu präzisieren.
11. Art. 9 Abs. 2 Bst. c VE-BGIAA: Der Begriff «Bundesbehörden im Bereich des Polizeiwe-sens» sei durch «Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit» zu ersetzen.
12. Art. 2 Bst. e^{bis} VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:
«führen kriminalpolizeiliche Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens durch, soweit Bundesgerichtsbarkeit gegeben ist oder wenn die Zuständigkeit des Bundes oder eines Kantons noch nicht feststeht, ~~insbesondere im Bereich der Internetkriminalität;~~»
13. Der Titel von Art. 3a VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:
«Verdeckte Fahndung ~~im Internet und in elektronischen Medien~~».
14. Art. 3a Abs. 1 VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:
«Zur Erkennung und Bekämpfung von ~~Verbrechen und schweren Vergehen~~ terroristi-schen Straftaten können die Zentralstellen im Rahmen der kriminalpolizeilichen Ermitt-lungen nach Art. 2 Bst. e^{bis} Angehörige der Polizei als verdeckte Fahnderinnen und Fahnder ~~im Internet und in elektronischen Medien~~ einsetzen, insbesondere auch im In-ternet und in den elektronischen Medien, deren wahre Identität und Funktion nicht er-kennbar ist. Die ermittelnde Person darf dabei keine durch Urkunde abgesicherte falsche Identität verwenden.»
15. Art. 3a Abs. 2 Bst. a VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:
«hinreichende Anzeichen bestehen, dass es zu ~~strafbaren Handlungen~~ Verbrechen oder Vergehen kommen könnte».
16. Der Begriff der «Gegenstände» in Art. 20a VE-ZAG sei zu präzisieren.

Begründung:

1. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die von fedpol verfüzten Massnahmen von den Kan-tonen zu vollziehen und zu bezahlen sind, obschon es sich um Bundesmassnahmen han-delt. Fedpol leistet lediglich fakultativ Amts- und Vollzugshilfe (Art. 23n Abs. 1 VE-BWIS). Der Gesetzesentwurf dürfte somit grosse Mehrkosten und einen erheblichen Mehrauf-wand für die Kantone zur Folge haben. Art. 23e Abs. 1 VE-BWIS statuiert die Vorausset-zungen, welche erfüllt sein müssen, damit Massnahmen durch fedpol verfügt werden können. Der Wortlaut dieser Bestimmung suggeriert, dass fedpol diese Massnahmen bei Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 23a Abs. 1 Bst. a–c VE-BWIS auch selbst be-schliessen kann, ohne dass dazu ein Antrag eines Kantons oder des NDB vorliegen müsste. Dies ist in Anbetracht des Vollzugs, welcher gemäss Art. 23n Abs. 1 VE-BWIS den Kantonen obliegt, kritisch zu hinterfragen. Die Arbeit wie auch die Kosten würden so auf die Kantone überwältzt. Aus konzeptioneller Sicht schlagen wir daher vor, dass die

Anordnung der Massnahmen wie beim Hooligan-Gesetz (Abschnitt 5a BWIS) direkt den Kantonen zugesprochen wird, welche ja gestützt auf Art. 4 Abs. 1 BWIS für die innere Sicherheit zuständig sind. Sodann könne fedpol Amts- und Vollzugshilfe leisten. Die Kompetenzverteilung wie auch die Kostentragung wären somit klar geregelt: Jene Behörde, welche die Massnahmen anordnet, den Vollzug jedoch nicht selbst übernimmt, ersetzt der vollziehenden Behörde die daraus entstehenden Kosten.

2. Der Begriff der Gefährderin bzw. des Gefährders als potenziell gefährliche Person ist sehr weit gefasst. Es bleibt unklar, wann genau eine Person als potenziell gefährlich qualifiziert werden kann. In Anbetracht der Schwere des Grundrechtseingriffs durch Massnahmen nach Art. 23e VE-BWIS muss der Begriff präzisiert und konkreter umschrieben werden. Die Definition der Gefährderin bzw. des Gefährders wird nicht einfach zu erstellen sein und es soll den Behörden auch zugestanden werden, dass die Hürden für ihr Handeln nicht zu hoch angesetzt werden. Dennoch braucht es – auch als Leitplanke für die Verantwortlichen – einen klar anwendbaren Massstab für die Beurteilung der Gefährlichkeit von Personen, die sich im Grundsatz (noch) nichts zu Schulden haben kommen lassen. Hinzu kommt, dass der Begriff der Gefährderin bzw. des Gefährders in gewissen Kantonen bereits in den gesetzlichen Bestimmungen zum Bedrohungsmanagement unterschiedlich definiert wird. Die Gesetzesvorlage sieht den Begriff hingegen klar im Kontext mit terroristischen Straftaten. Es braucht daher eine Präzisierung und eventuell eine Angleichung an den Begriff der Gefährderin bzw. des Gefährders in den kantonalen Regelungen zu machen.
3. In der Gesetzesvorlage sind die Attribute zu den «Anhaltspunkten» unterschiedlich definiert. Müssen die Anhaltspunkte nun «konkret und aktuell» sein (Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS) oder «begründet» (vgl. erläuternder Bericht, S. 14, 2. Absatz) oder «ernstzunehmend und aktuell» (Art. 23m Abs. 1 Bst. a VE-BWIS)? Oder reicht es, wenn lediglich «Anhaltspunkte» vorliegen (Art. 3b Abs. 2 Bst. a VE-ZentG)?
4. Die Rechtsgrundlagen für die Fallbearbeitung bzw. das Bedrohungsmanagement und den Datenaustausch der Polizei mit anderen Behörden des Bundes und der Kantone finden sich ausschliesslich im kantonalen Recht. Der erläuternde Bericht verweist zwar auf die verfassungsmässige Kompetenzordnung im Bereich der Sicherheit, jedoch geht dies aus Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS nicht ausreichend hervor. Im Kanton Zug kann die Polizei zwar «bei Bedarf» im Rahmen des Bedrohungsmanagements mit anderen kantonalen und ausserkantonalen Behörden und Stellen (inkl. Behörden des Bundes) zusammenarbeiten. Jedoch ist dies einerseits nur dann erlaubt, wenn «eine ernsthafte Gefahr [besteht], dass die gefährdende Person ein Verbrechen oder Vergehen begeht». Andererseits sind «in der direkten Zusammenarbeit [...] Personen vom Amtsgeheimnis entbunden; vorbehalten bleiben das Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB sowie besondere gesetzliche Schweigepflichten» (vgl. Art. 16d (neu) des Polizeigesetzes, Vorlage Nr. 2733.6 / Laufnummer 15673; verabschiedet vom Kantonsrat in 2. Lesung am 25. Januar 2018; Inkrafttreten noch ausstehend). Hinzu kommt, dass die Datenbeschaffung in den Kantonen, die noch kein Bedrohungsmanagement eingeführt haben, oder deren Bedrohungsmanagement die Bekämpfung des Terrorismus nicht abdeckt, gestützt auf die polizeiliche Gene-

ralklausel nicht möglich ist. Aus datenschutzrechtlicher Sicht genügt die polizeiliche Generalklausel nicht als gesetzliche Grundlage für die gezielte Bearbeitung und den Austausch von Personendaten unter Behörden mit dem Ziel, Massnahmen zur Verhinderung von vermuteten Gewaltdelikten von potenziellen Gefährderinnen und Gefährdern zu ergreifen. Auch im erläuternden Bericht sollte deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts hingewiesen werden.

5. Die Erhebung von Informationen, welche überhaupt zum Antrag von Massnahmen nach Art. 23h bis Art. 23m VE-BWIS führen können, richtet sich nach den kantonalen Bestimmungen. Es kann auf die Begründung zum Antrag 4 verwiesen werden.
6. Der erläuternde Bericht enthält keine Hinweise dazu, was mit den von den Kantonen übermittelten Personendaten geschieht, wo diese gespeichert werden und für wie lange. Auch fehlen jegliche Angaben dazu, was mit den übermittelten Daten geschieht, wenn fedpol keine Massnahmen verfügt.
7. Vorliegend stellen die Massnahmen nach Art. 23h bis Art. 23l VE-BWIS präventive Möglichkeiten zur Abwehr von bevorstehenden terroristischen Straftaten dar. Liegt ein Strafverfahren vor, so kommen strafprozessuale Zwangsmassnahmen zum Zuge. Wird eine Gefährderin oder ein Gefährder anschliessend rechtskräftig verurteilt und stellt nach der Verbüssung der Strafe noch immer ein Gefährdungspotenzial dar, so bestehen neben den in der PMT-Vorlage vorgesehenen Massnahmen keine Möglichkeiten, die Gefahr bzw. Ausführung einer erneuten terroristischen Straftat zu verhindern. Aufgrund dessen wird vorgeschlagen, dass gestützt auf das PMT die Möglichkeit geschaffen wird, rechtskräftig verurteilten Gefährderinnen und Gefährdern nach Verbüssung ihrer Freiheitsstrafe Sicherungsmassnahmen aufzuerlegen. Die Massnahme zur gesicherten Unterbringung für Gefährderinnen und Gefährder (GUG) sollte deshalb als formell-gesetzliche Regelung ins PMT aufgenommen werden. Sie ist aufgrund ihrer Nähe zur «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» unter Art. 23l VE-BWIS zu ergänzen. Die gerichtliche Prüfung sowie die Rechtsmittel wären deshalb analog anzuwenden. Gefährderinnen oder Gefährder, bei denen eine gesicherte Unterbringung angeordnet wird, müssen gemäss der kantonalen Risikoanalyse ein konkretes und ernsthaftes Rückfallrisiko für terroristische Straftaten aufweisen. Durch die GUG sollen weitere terroristische Straftaten durch diese Personen verhindert werden.
8. Auf S. 21 des erläuternden Berichts wird nebst fedpol auch das Grenzwachtkorps (GWK) ermächtigt, Amts- und Vollzugshilfe zu leisten. Art. 23n VE-BWIS spricht aber ausdrücklich nur von fedpol.
9. Unserer Meinung nach stellt nicht das Zwangsanwendungsgesetz (ZAG) die richtige polizeiliche Grundlage zur Anwendung von polizeilichem Zwang und polizeilichen Massnahmen dar. Mit Blick auf die Beantragung sowie den Vollzug der Massnahmen müsste vielmehr das jeweilige kantonale Polizeigesetz zur Anwendung kommen. Dies auch deshalb, weil die kantonalen Polizeigesetze regelmässig weiter gefasst sind als das ZAG.

10. Die neu eingeführten Haftgründe in Art. 75 und 76a VE-AuG sind zu unpräzise und vage formuliert und lassen fedpol zu viel Auslegungsspielraum. Die Bestimmungen müssen daher auf Gesetzesstufe präzisiert werden.
11. Gemäss dem erläuternden Bericht soll in Art. 9 Abs. 1 Bst. c VE-BGIAA der nicht mehr gebräuchliche Begriff «Bundesbehörden im Bereich des Polizeiwesens» durch den Begriff «Bundesbehörden im Bereich der inneren Sicherheit» ersetzt werden. In Art. 9 Abs. 2 Bst. c VE-BGIAA wird der Begriff «Bundesbehörden im Bereich des Polizeiwesens» jedoch wiederum verwendet. Dies muss korrigiert werden.
12. Auf das Hervorheben des Bereichs der Internetkriminalität in Art. 2 Bst. e^{bis} VE-ZentG ist zu verzichten, wenn durch die verdeckte Fahndung nicht nur im Internet und in elektronischen Medien verdeckt gefahndet werden soll.
13. Beim PMT handelt es sich um einen Gesetzesentwurf zur Bekämpfung des Terrorismus, weshalb es als störend empfunden wird, wenn Massnahmen zur Verhinderung von terroristischen Straftaten beschränkt werden, obschon die Regelungen für die verdeckte Fahndung in diversen kantonalen Polizeigesetzen sowie in der Strafprozessordnung keinerlei Beschränkungen des Handlungsspielraums erfahren. Auf eine Einschränkung von Art. 3a VE-ZentG ausschliesslich auf das Internet und die elektronischen Medien ist daher zu verzichten.
14. Art. 3a Abs. 1 VE-ZentG besagt, dass zur Erkennung und Bekämpfung von Verbrechen und schweren Vergehen verdeckte Fahnderinnen und Fahnder eingesetzt werden dürfen. Im erläuternden Bericht zu Art. 3a VE-ZentG wird jedoch unter Verweis auf Art. 2 Bst. e^{bis} VE-ZentG ausgeführt, dass die verdeckte Fahndung zur Erkennung von Straftaten nur bei Bundesgerichtsbarkeit eingesetzt werden darf oder wenn die kantonale Zuständigkeit noch nicht feststeht. Zudem wird ein schweres Vergehen im vorliegenden Zusammenhang bereits bei Androhung einer Freiheitsstrafe angenommen. Diese Auslegung im erläuternden Bericht zeigt auf, dass die verdeckte Fahndung nach Art. 3a VE-ZentG praktisch auf sämtliche Strafbestimmungen im Strafgesetzbuch sowie im Nebenstrafrecht anwendbar wird, wodurch die Vorlage PMT weit über ihren vorgesehenen Zweck, nämlich der Verhinderung von terroristischen Straftaten, hinausgeht. Deshalb erscheint eine Eingrenzung auf terroristische Straftaten als nötig. Ansonsten würde diese Regelung fedpol Türen zur verdeckten Fahndung in praktisch sämtlichen Gebieten des Strafgesetzbuches und des Nebenstrafrechts öffnen, ohne dass ein konkreter Terrorverdacht vorliegen muss.

Auf eine Einschränkung der verdeckten Fahndung auf den virtuellen Raum (Internet und elektronische Medien) ist sodann zu verzichten, vgl. unsere Ausführungen in Ziffer 12. Indes kann dies in Abs. 1 hervorgehoben werden, um der Internetkriminalität im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus mehr Nachdruck zu verleihen.

15. Der Begriff «strafbare Handlung» umfasst Übertretungen, Vergehen und Verbrechen. Es ist aber nicht angebracht und wohl auch nicht beabsichtigt, dass auch Übertretungen durch diese Regelung der verdeckten Fahndung miterfasst werden sollen. In Anbetracht dessen, dass es sich bei einer verdeckten Fahndung um einen schweren Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person handelt, ist der Anwendungsbereich von Art. 3a Abs. 2 Bst. a VE-ZentG analog zu den Bestimmungen von Art. 298b Abs. 1 StPO auf Verbrechen und Vergehen einzugrenzen.

Aus dem erläuternden Bericht geht sodann auf S. 29 oben zu dieser Bestimmung hervor, dass bei allfälligen Überschneidungen mit den Informationsbeschaffungen des NDB diesen durch gegenseitige Absprachen und Koordination Rechnung zu tragen ist. Der erläuternde Bericht gibt aber bezüglich dieser Überschneidungen mit anderen in der Vorermittlung eingesetzten Organen der Kantone keine Hinweise auf einen möglichen Austausch. Diese Problematik ist zu beheben. Unabhängig davon, ob den Kantonen der Vollzug oder nur die Vollzugshilfe obliegt, können solche Überschneidungen auch mit kantonalen Organen vorkommen. Im Bereich der inneren Sicherheit kann der Kanton selber Vorermittlungen zur Abwehr von Gefährdungen vornehmen. Entsprechend sind gegenseitige Absprachen und Koordination nicht nur zwischen fedpol und NDB, sondern auch zwischen den kantonalen Organen und dem NDB von grosser Wichtigkeit und sollten in der Vorlage thematisiert werden.

16. Der Begriff der Gegenstände in Art. 20a VZ-ZAG ist unpräzise. Der erläuternde Bericht (S. 33) verweist lediglich auf analoge, bereits bestehende kantonale Bestimmungen. Dies hilft indes nicht weiter, da dadurch keine Klarheit geschaffen wird. Sind mit der Durchsuchung von Gegenständen auch das Auslesen von Smartphones, Tablets und Computern gemeint? Was geschieht, wenn Passwörter nicht bekannt sind oder nicht bekannt gegeben werden? Diese Fragen müssen geklärt werden, stellt doch die Durchsuchung von elektronischen Geräten einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen dar.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 20. März 2018

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Manuela Weichelt-Picard
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Kopie per E-Mail an:

- Fedpol (Stab-rd@fedpol.admin.ch (PDF- und Word-Version)
- Obergericht des Kantons Zug (felix.ulrich@zg.ch)
- Datenschutzbeauftragte (claudia.mund@zg.ch)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (info.polizei@zg.ch)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

21. März 2018 (RRB Nr. 270/2018)

**Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung
von Terrorismus (Vernehmlassung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 haben Sie uns den Vorentwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (VE PMT) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Allgemeine Bemerkungen

Den vorliegenden Gesetzesentwurf, der eine Stärkung und Vervollständigung des präventiv-polizeilichen Instrumentariums bei der Terrorismusbekämpfung bezweckt, unterstützen wir. Er stellt ein weiteres unabdingbares Element dar, um terroristische Aktivitäten im In- und Ausland besser erkennen und verhindern zu können. Mit der Einführung verschiedener, in anderen Rechtsbereichen bereits erprobter Instrumente (wie Meldepflicht, Ausreise- und Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung) wird auf Mittel zurückgegriffen, die sich in der Praxis bewährt haben. Es ist davon auszugehen, dass sie auch bei terroristisch motivierten Gefährderinnen und Gefährdern ihre Wirkung erzielen werden. Die Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung kann die kantonalen Vollzugsbehörden massgeblich entlasten. Dabei ist es wichtig, dass von diesen Vollzugsmitteln in der Praxis einheitlich Gebrauch gemacht wird und den Kantonen keine prohibitiven Kosten für deren Einsatz entstehen. Insgesamt erachten wir die in der Vorlage vorgesehenen Massnahmen und Vorkehrungen als geeignet, um einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wirksam entgegenzutreten.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 23e BWIS: Grundsätze, Abs. 1

Die in Abs. 1 Bst. a gewählte Formulierung kann zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) und der Strafprozessordnung (StPO) führen. So ist mit der vorgesehenen Umschreibung «angenommen werden muss, dass eine potenziell gefährliche Person ... eine terroristische Straftat begehen wird» auch die Annahme eines Anfangsverdachts für das Vorliegen einer strafbaren Handlung (z. B. nach Art. 260^{bis} Strafgesetzbuch [StGB]) zumindest möglich, womit sich die Ermittlungen nach der StPO richten müssten (vgl. auch Art. 23e Abs. 1 Bst. c BWIS betreffend Subsidiarität). Wir regen deshalb an, die gesetzestechnische Abgrenzung des BWIS zur StPO zu präzisieren.

Art. 23e BWIS: Grundsätze, Abs. 2

Die Begrenzung der Dauer dieser Massnahmen auf sechs Monate erachten wir als zu kurz, vor allem wenn davon auszugehen ist, dass die Höchstdauer nicht in jedem Fall ausgeschöpft wird. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass Gefährderansprachen und ergänzende präventive Massnahmen erst nach einiger Zeit ihre Wirkung entfalten können. Wir schlagen deshalb vor, die Höchstdauer der vorliegenden Massnahmen auf ein Jahr zu verlängern, wobei eine einmalige Verlängerung um sechs Monate beizubehalten wäre.

Art. 23g BWIS: Erlass von Massnahmen

Da sowohl Fallmanagement als auch Vollzug und Kontrolle der neuen BWIS-Massnahmen in der Verantwortung der Kantone liegen (vgl. Art. 23n Abs. 1 BWIS), wäre es nur folgerichtig, die verantwortlichen Stellen des betroffenen Kantons bzw. der betroffenen Kantone bei der Entscheidungsfindung auch stärker (als in der Vorlage vorgesehen) mitwirken zu lassen. Dies gilt umso mehr, als das fedpol derartige Massnahmen auch von sich aus oder auf Antrag des Nachrichtendienstes des Bundes soll anordnen können (vgl. Art. 23f Abs. 1 BWIS). Keinesfalls dürfen die vom fedpol angeordneten Massnahmen die Fallbearbeitung des Kantons im Rahmen seiner Aufgaben zur Gefahrenabwehr übersteuern oder ihr zuwiderlaufen. Es ist für die erforderliche Abstimmung und Koordination zu sorgen.

Art. 23n BWIS: Vollzug der Massnahmen

Da der Vollzug der neu eingeführten Massnahmen Sache der Kantone ist, erstaunt es, dass Letztere bei der Entscheidungsfindung nicht einbezogen werden. Nicht geregelt wird zudem die Frage, ob das fedpol die Massnahme selber vollziehen muss, wenn die Kantone sich dazu ausserstande erklären. Dieser Punkt ist noch zu klären.

Art. 78 Bst. d StGB: Einzelhaft

Diese Ergänzung erscheint in rechtsstaatlicher Hinsicht richtig. Inwieweit sich entsprechende Kontaktbeschränkungen zwischen inhaftierten Personen zwecks Verhinderung der Beeinflussung mit radikalem Gedankengut im Vollzugsalltag tatsächlich begründen und umsetzen lassen, wird die Praxis zeigen. Es stellt sich zudem die Frage, weshalb eine solche Sondernorm beim Vollzug von Freiheitsstrafen geschaffen werden soll, nicht aber beim



Vollzug von Massnahmen (Art. 90 StGB), wo sich die gleiche Problematik stellt. Zusätzlich muss sichergestellt werden, dass die entsprechenden Normen (vgl. Art. 78 Bst. d StGB und auch Art. 81 Abs. 5 Ausländergesetz) für Personen jeden Alters gelten, mithin auch für Jugendliche. Bekannte Fälle zeigen nämlich, dass gerade Jugendliche für Radikalisierungen empfänglich sind. Diesem Anliegen könnte beispielsweise mit einer Verweisung in Art. 1 Abs. 2 des Jugendstrafgesetzes (JStG) oder einer Ergänzung von Art. 27 JStG Rechnung getragen werden.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Markus Kägi

Dr. Kathrin Arioli



Geht per Mail an: Stab-rd@fedpol.admin.ch

26.3.2018

Vernehmlassung: Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die BDP begrüsst das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Angesichts der in den letzten Jahren massiv zugenommenen terroristischen Bedrohung ist es unabdingbar, dass bestehende Lücken im Massnahmendispositiv geschlossen werden. Das vorliegende Bundesgesetz erfüllt diese Vorgabe. Allerdings weist die BDP darauf hin, dass das Gesetz nur ein Instrument bei der Terrorismusbekämpfung darstellt, denn Repression alleine reicht nicht aus. Wichtig ist und bleibt als zweites Instrument vor allem eine gute Integration.

Mit dem Bundesgesetz sollen bestehende Lücken im Massnahmendispositiv zur Bekämpfung von Terrorismus geschlossen werden. Zu begrüssen ist, dass die ganze Kette der Radikalisierung in den Fokus gerückt ist und dass nun demzufolge die polizeilichen Instrumente ausserhalb der Strafverfolgung verstärkt werden. Radikale sollen damit daran gehindert werden, aus der Schweiz in eine Kampfzone zu reisen, sowie sollen sie damit von ihrem kriminogenen Umfeld getrennt werden.

Bisher kamen bei der Präventionsarbeit vor allem die kantonalen Massnahmen aus dem NAP zur Anwendung oder bei einer weiter fortgeschrittenen Radikalisierung die präventiven Ansprachen durch den kantonalen Nachrichtendienst. Richtigerweise wird nun auch der Polizei ein präventives Instrument in die Hand gegeben, welches zur Anwendung kommt, wenn die Massnahmen aus dem NAP nicht greifen. Entscheidend ist, dass die präventiv-polizeilichen Massnahmen nicht schon bei einer fundamentalistischen Ideologie zum Zuge kommen, sondern erst, wenn diese Radikalisierung wegen konkreter Handlungen in eine terroristische Straftat überzugehen droht.

Dem Staat muss die Möglichkeit gegeben werden, präventiv einzugreifen, bevor dass ein Straftatbestand vorliegt. Allerdings ist es ebenso wichtig, dass nach einem Strafverfahren - und einer allfälligen Haft - Personen, die immer noch eine Gefahr für die innere Sicherheit der Schweiz darstellen, weiter mit polizeilichen Massnahmen überwacht und kontrolliert werden können.

Die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen schränken verschiedene Grundrechte ein (u.a. die persönliche Freiheit sowie die Bewegungsfreiheit), deshalb ist es aus rechtsstaatlicher Sicht unabdingbar, dass jeder Fall einzeln beurteilt wird.

Die BDP anerkennt die Notwendigkeit dieser Massnahmen. Nichtsdestotrotz erklärt sie, dass nebst der Repression auch die Integration den Terrorismus wirksam bekämpfen kann. Eine gelungene Integration ist vielfach förderlicher als Zwang und erstickt das Radikalisierungspotenzial bereits im Keim.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

CVP Schweiz, Postfach, 3001 Bern

Per E-Mail: Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 27. März 2018

Vernehmlassung: Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zum *Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)* Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Für die CVP ist unbestritten, dass eine potentielle Bedrohung unserer Gesellschaft durch sogenannte Gefährder besteht. Es gibt heute noch zu wenige Massnahmen, welche ausserhalb von Strafverfahren in solchen Fällen ergriffen werden können. Solche wären aber eminent wichtig.

Die CVP hat den Bedarf für Massnahmen ausserhalb von Strafverfahren schon länger erkannt. Wir bringen denn auch seit einiger Zeit immer wieder Lösungsvorschläge ein, so beispielsweise 2014 mit der Resolution *Dschihadismus und Extremismus – Nein zu modernen Söldnern!*. So forderten wir zum Beispiel die Aberkennung des Schweizer Bürgerrechts bei Dschihadisten mit Doppelbürgerschaft, das Verbot und die Erhöhung des Strafmasses für die Teilnahme an Kampfhandlungen und Aktivitäten von armeeähnlichen, ideologisch motivierten Gruppierungen im Ausland sowie eine Stärkung präventiver Massnahmen im Bereich des Gewaltextremismus.

Der Bundesrat greift mit der Ausreisesperre sowie der Möglichkeit zur verdeckten Registrierung im SIS für das fedpol nun endlich zwei dieser dringend notwendigen Massnahmen auf (*Motion 14.3711 Glanzmann-Hunkeler. Ausreisesperre für potenzielle Dschihad-Touristen* sowie *Motion 16.3213 Romano. Kompetenz zur verdeckten Registrierung im SIS. Fedpol muss nicht ausgeschlossen bleiben*).

Die CVP begrüsst deshalb grundsätzlich die im Entwurf vorgeschlagenen Massnahmen. Wir sind der Ansicht, dass diese das bereits vorhandene Instrumentarium der Terrorismusbekämpfung komplettieren.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Béatrice Wertli
Generalsekretärin CVP Schweiz

Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
EJPD

Bern, 23. März 2018/YB
VL PMT

Per Mail an: Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

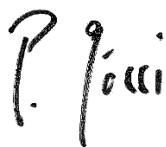
FDP.Die Liberalen begrüsst die vorliegende Vorlage. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird das präventiv-polizeiliche Instrumentarium zur Bekämpfung terroristischer Bedrohungen verstärkt. Die präventiv-polizeilichen Massnahmen sollen ausserhalb des Strafverfahrens zur Anwendung kommen, also vor Eröffnung eines Strafverfahrens oder nach dem Vollzug einer Haftstrafe. Mit Meldepflichten, Kontakt-, Rayon- und Ausreiseverboten sowie der verdeckten Registrierung können radikalisierte Personen in Zukunft besser überwacht werden. Insbesondere geht es darum, diese Personen an einer Reise in eine ausländische Kampfzone zu hindern oder sie von ihrem radikalen Umfeld fernzuhalten.

Die vorgeschlagenen präventiv-polizeilichen Massnahmen ergänzen das strafrechtliche Antiterror-Dispositiv, dessen Verstärkung die FDP seit geraumer Zeit fordert ([15.407](#)). Die Bekämpfung von Terrorismus muss möglichst früh einsetzen, d.h. in der Phase der Radikalisierung einer Person. Daher sind Massnahmen, die in erster Linie vor dem eigentlichen Strafverfahren ansetzen, zu befürworten. Es versteht sich von selbst, dass dabei die rechtstaatlichen Grundsätze einzuhalten sind.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz



Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Polizei
3003 Bern

Per E-Mail an: Stab-rd@fedpol.admin.ch

26. März 2018

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den Erläuternden Bericht zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung der Vorlage

Terrorismus stellt einen Angriff auf die pluralistische Gesellschaft dar und bedroht die Freiheit, die Sicherheit und die grundlegenden Rechte jeder einzelnen Person. Nationalistisch, religiös oder politisch motivierter Terrorismus hinterlässt jedes Jahr Tausende von getöteten, verletzten und traumatisierten Opfern rund um den Globus. Es ist daher richtig und wichtig, dass Bund und Kantone ihr gesetzliches Instrumentarium gegen Terrorismus regelmässig überprüfen und auf eine veränderte Bedrohungslage reagieren. Dabei sind die rechtsstaatlichen Grundsätze zu wahren und insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit einzuhalten. Ungerechtfertigte Einschränkungen der Grundrechte sind abzulehnen, ebenso unnötiger gesetzgeberischer Aktivismus.

Die Vorlage stellt diese rechtsstaatlichen Grundsätze in verschiedenen Punkten infrage, denn sie betrifft nicht die Aufklärung und Verfolgung begangener Straftaten, sondern sieht neue *präventive* Massnahmen wie Kontakt-, Rayon- und Ausreiseverbote und sogar Hausarrest vor, die vom Bundesamt für Polizei (fedpol) in den meisten Fällen ohne vorherige Genehmigung durch ein Gericht angeordnet werden können. Der Erläuternde Bericht legt nicht überzeugend dar, weshalb diese neuen Massnahmen notwendig sind (siehe dazu auch nachstehend die Bemerkungen zu Art. 23e-23n E-BWIS).

Die Grünliberalen begrüssen nachdrücklich Präventionsmassnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Vorliegend ist aber zu berücksichtigen, dass bereits zahlreiche Massnahmen ergriffen wurden bzw. derzeit umgesetzt werden. So sieht der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) umfassende Präventionsmassnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden vor. Zudem wird die parallele Revision des Strafgesetzbuches (Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus) die Strafbarkeit voraussichtlich deutlich ins Vorfeld konkreter terroristischer Akte verschieben, was ein frühzeitiges Eingreifen der Strafverfolgungsbehörden ermöglichen wird. Schliesslich sind auch die markant ausgeweiteten Überwachungsmöglichkeiten des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) zu erwähnen, die es ermöglichen sollen, Terroristen frühzeitig zu identifizieren und zu überwachen – wobei nicht unumstritten ist, ob die neuen Kompetenzen nicht zu weit gehen.

Die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen stehen aber auch deshalb unter einem erhöhten Rechtfertigungsdruck, weil sie die Grundrechte der betroffenen Personen wesentlich einschränken, obwohl sich diese nichts zuschulden kommen lassen haben – es steht „nur“ die Befürchtung im Raum, dass sie es könnten. Die grundsätzliche Notwendigkeit eines Staatsschutzes, d.h. des Schutzes der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundordnung sowie der Freiheitsrechte ihrer Bevölkerung durch vorbeugende Massnahmen, ist unbestritten. Es muss aber auch betont werden, dass bei allen politischen und legislatorischen Bestrebungen des Bundes, aber auch der Kantone zur Fortentwicklung und zum Ausbau von Massnahmen «für die Sicherheit des Landes und den Schutz der Bevölkerung» die Freiheit der Menschen als Grundlage und Ziel zu gelten hat. Sicherheitsmassnahmen sind in jedem Einzelfall sorgfältig auf die Verträglichkeit mit den Grundrechten, insbesondere dem Schutz der persönlichen Freiheit und der Privatsphäre der Bürger und Bürgerinnen, zu überprüfen. Nicht die Freiheit hat sich gegenüber sicherheitspolitisch motivierten Einschränkungen zu rechtfertigen, sondern die Sicherheitsmassnahmen gegenüber der Freiheit.

Angesichts der bestehenden und anderweitig geplanten Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus sind die Grünliberalen nicht davon überzeugt, dass zusätzlich präventiv-polizeiliche Massnahmen erforderlich sind. Der Bundesrat wird aufgefordert, den Handlungsbedarf besser zu begründen (z.B. anhand von Fallstudien). Dabei ist insbesondere aufzeigen, weshalb trotz des Nationalen Aktionsplans, des neuen Nachrichtendienstgesetzes sowie der bevorstehenden Revision des Strafgesetzbuches ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehen soll. Zu diesem Zweck sind auch externe Experten aus Praxis und Wissenschaft einzubeziehen.

Ein Verhalten, das die Schwelle zur Strafbarkeit nicht überschreitet, darf nicht indirekt – und mit staatlichen Zwangsmassnahmen abgesichert – zu Einschränkungen der persönlichen Freiheit führen. Das gilt umso mehr, als die Schwelle zur Strafbarkeit laufend nach vorne verlagert und der Zusammenhang zwischen dem Verhalten der Täterin oder des Täters und der Verletzung eines Rechtsguts (Schädigung von Leib und Leben oder Eigentum etc.) dadurch immer mehr gelockert wird.

Ungenügende verfassungsrechtliche Grundlage

Die Grünliberalen bezweifeln, dass die vorgeschlagenen Regelungen in allen Punkten auf einer ausreichenden Grundlage in der Bundesverfassung (BV) beruhen. Im Erläuternden Bericht werden die Artikel 123 Absätze 1 und 2 BV sowie Artikel 54 Absatz 1 und Artikel 57 Absatz 2 BV erwähnt (Seite 35 f.). Artikel 123 BV betrifft die Bundeskompetenz im Strafrecht und Strafprozessrecht. Das ist für die Vorlage keine Grundlage, geht es doch vorliegend gerade darum, eine gesetzliche Grundlage für präventive Massnahmen zu schaffen, die noch nicht zum strafrechtlichen Instrumentarium zu zählen sind. Artikel 54 Absatz 1 BV betrifft die Kompetenz des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten, was wohl auch keine tragfähige Grundlage für die vorgeschlagenen Eingriffe bildet. Somit verbleibt die parallele Kompetenz von Bund und Kantonen im Bereich der Sicherheit sowie die Koordinationsbestimmung in Artikel 57 Absatz 2 BV. Diese verfassungsrechtlichen Grundlagen reichen nicht aus für die sehr weitgehenden Eingriffe, die die Vorlage ermöglichen soll. Bereits die heute bestehenden Bundesgesetze im Bereich des Staatsschutzes und der öffentlichen Sicherheit wurden aufgrund einer unzureichenden verfassungsrechtlichen Grundlage erlassen, was in der rechtswissenschaftlichen Literatur wiederholt kritisiert wurde.

Die Grünliberalen beantragen, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Vorlage vertieft überprüft werden. Sollte die Analyse zum Schluss kommen, dass sie nicht ausreichen, sind dem Parlament die notwendigen Verfassungsänderungen vorzuschlagen oder auf die nicht verfassungskonformen Regelungen ist zu verzichten.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 23e-23n Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)

In Ergänzung zu den allgemeinen Bemerkungen zur Vorlage: Wie erwähnt richten sich die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen ausdrücklich und ausschliesslich gegen Personen, die sich (mutmasslich) nicht strafbar

gemacht haben bzw. für die in einem Strafverfahren die Unschuldsvermutung gelten würde. Würde ein konkreter Tatverdacht bestehen, könnten und müssten die Strafverfolgungsbehörden gestützt auf das geltende Recht tätig werden und eine Strafuntersuchung einleiten. Das heutige Straf- und Strafprozessrecht enthält bereits präventive Elemente, namentlich die Anordnung von Untersuchungs- und Sicherheitshaft bei Ausführungs- oder Wiederholungsgefahr sowie die Strafbarkeit verschiedener Vorbereitungshandlungen. Die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen basieren nun auf der Prämisse, dass es eine Lücke im Abwehrdispositiv gebe, gerade weil die Strafverfolgungsbehörden erst dann tätig werden könnten, wenn ein konkreter Tatverdacht bestehe.

Die Grünliberalen lehnen jegliches Gesinnungsstrafrecht ab. Niemand darf aufgrund seiner – auch extremen – Überzeugungen überwacht oder verfolgt werden, soweit diese nicht gegen die Rechtsordnung verstossen. Das war und ist nicht zuletzt eine der zentralen Lehren aus der Fichen-Affäre. Die präventiv-polizeilichen Massnahmen laufen aber genau darauf hinaus und übertreffen diese sogar, da die betroffene Person in ihrer persönlichen Freiheit konkret beschnitten wird. Im Erläuternden Bericht wird zwar beteuert, dass „Ideologie und Gesinnung alleine“ nicht Auslöser dieser Massnahmen sein dürften (Seite 14). Daher müssten „konkrete und aktuelle“ Anhaltspunkte vorliegen, dass die betreffende Person eine terroristische Straftat begehen wird (Art. 23e Abs. 1 Bst. a E-BWIS). An anderer Stelle wird aber ausgeführt, dass die polizeilichen Behörden in dieser Phase „mit blossen Vermutungen oder Hypothesen“ arbeiten würden (Erläuternder Bericht, Seite 8). Es genüge die „sachlich berechnete Mutmassung, dass die Person erste Anstalten für eine strafbare Handlung trifft bzw. vornehmen könnte“ (Seite 14). Der zuständigen Behörde stehe bei der Gefahrenprognose „ein entsprechend grosser Ermessensspielraum zu“ (Seite 14). Das ist eine kaum verhüllte „carte blanche“ für überschüssende präventive Massnahmen. Wann wird man als zuständige Polizistin oder Polizist ausschliessen können, dass eine Person strafbare Handlungen vornehmen könnte? Im Zweifelsfall wird selbst die gewissenhafteste Person lieber eine Massnahme zu viel als eine zu wenig verfügen, wenn es um Terrorismus geht. Das ist aber der falsche Weg, denn er führt zu einer weiteren Einschränkung der persönlichen Freiheit und ist eines demokratischen Rechtsstaates unwürdig.

Wie bereits erwähnt wird die parallele *Revision des Strafgesetzbuches* (Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus) die Strafbarkeit voraussichtlich deutlich ausweiten. In der Folge werden vermehrt Handlungen *im Vorfeld* terroristischer Straftaten bestraft, d.h. Handlungen, die im Hinblick auf die Begehung einer terroristischen Straftat vorgenommen werden und die geeignet sind, die unmittelbare oder mittelbare Gefahr eines terroristischen Anschlags zu begründen oder zu erhöhen. So sollen beispielsweise die Anwerbung und Ausbildung sowie Reisen im Hinblick auf eine terroristische Straftat unter Strafe gestellt werden. Im Erläuternden Bericht zur vorliegenden Revision werden nun aber das Weiterverbreiten terroristischer Inhalte oder das Treffen von Abklärungen, die auf eine Reise in Konfliktgebiete oder den Anschluss an ein terroristisches Netzwerk schliessen lassen, gerade als Beispiele für Handlungen genannt, die präventiv-polizeiliche Massnahmen auslösen könnten (Erläuternder Bericht, Seite 14). Die entsprechenden Anhaltspunkte müssen zudem – was wegen der Verhältnismässigkeit richtig ist – „konkret und aktuell“ sein (Abs. 1 Bst. a). Könnte und müsste aber in einem solchen Fall nicht gestützt auf das erweiterte strafrechtliche Instrumentarium direkt ein Strafverfahren eingeleitet werden? Die Staatsanwaltschaft kann dann beispielsweise Untersuchungs- und Sicherheitshaft wegen Ausführungsgefahr beantragen (Art. 221 Abs. 2 StPO). Als mildere Massnahme können auch Ersatzmassnahmen wie eine Ausweis- und Schriftensperre, Meldepflichten oder Kontaktsperren angeordnet werden (Art. 237 Abs. 2 StPO) – also genau jene Massnahmen, welche die Vorlage als präventiv-polizeiliche Massnahmen vorsieht. Nimmt man alle diese Punkte zusammen, ist unklar, welche Lücke im Abwehrdispositiv verbleibt, wenn das Strafgesetzbuch wie erwähnt ergänzt (> erweiterte Strafbarkeit) und der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) umgesetzt wird (> verbesserte Prävention). Die stark erweiterten Überwachungsmöglichkeiten des NDB wurden bereits einleitend erwähnt.

Art. 23e BWIS

In Absatz 1 Buchstabe a wird der Begriff der „Gefährderin bzw. des „Gefährders“ definiert. Bei diesen soll es sich um eine „potenziell gefährliche Person“ handeln. Diese Umschreibung ist völlig unklar und nutzlos, die theoretischen Anwendungsfälle sind grenzenlos. Ist nicht jeder Mensch zumindest potenziell gefährlich? Wer entscheidet, wer als „potenziell gefährliche Person“ gilt, und aufgrund welcher Kriterien? Dabei können die neuen Massnahmen ohnehin nur dann angeordnet werden, wenn alle Voraussetzungen von Artikel 23e Absatz 1 erfüllt sind (Vorliegen konkreter und aktueller Anhaltspunkte, dass die betreffende Person eine terroristische Straftat begehen wird, Ungenügen sozialer, integrativer oder therapeutischer Massnahmen sowie Fehlen von Massnahmen aufgrund eines Strafverfahrens). Es wäre daher genauer und klarer, wenn nur diejenigen Personen als Gefährder definiert würden, die alle Voraussetzungen gemäss Artikel 23e Absatz 1 E-BWIS erfüllen.

Für den Fall, dass der Bundesrat an der Einführung präventiv-polizeilicher Massnahmen festhält: Als Gefährderin oder Gefährder sollen nur Personen gelten, die sämtliche Voraussetzungen nach Art. 23e Abs. 1 E-BWIS erfüllen (= Vorliegen konkreter und aktueller Anhaltspunkte, dass die betreffende Person eine terroristische Straftat begehen wird, Ungenügen sozialer, integrativer oder therapeutischer Massnahmen sowie Fehlen von Massnahmen aufgrund eines Strafverfahrens).

Art. 23/ BWIS

Als einschneidendste Massnahme soll das fedpol mit Bewilligung eines kantonalen Zwangsmassnahmengerichts Hausarrest anordnen können („Eingrenzung auf eine Liegenschaft“). Dabei zeigt sich sehr deutlich die innere Widersprüchlichkeit der präventiven Massnahmen: Aus rechtsstaatlichen Gründen soll der Hausarrest zeitlich begrenzt werden (Anordnung für höchstens drei Monate mit zweimaliger Verlängerungsmöglichkeit um jeweils maximal drei Monate; Absatz 8). Ungeklärt ist, was danach geschieht. Wird der Hausarrest aufgehoben, obwohl die betreffende Person nach wie vor „eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben darstellt“ (Abs. 1 Bst. a)? Eine unbefristete Anordnung wäre mit dem Verfassungs- und Völkerrecht schwerlich vereinbar. Wie bereits erwähnt, gibt es schon heute verschiedene Instrumente der Strafverfolgungsbehörden, um im Falle einer konkreten Gefahr präventiv tätig zu werden, namentlich durch Anordnung von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft bei Ausführungsgefahr.

Die Anordnung von „Präventivhaft“ durch das fedpol wird abgelehnt. Die Grünliberalen fordern den Bundesrat auf, anhand von konkreten Fallbeispielen darzulegen, in welchen Fällen einer konkreten Gefährdung die Anordnung von Untersuchungs- oder Sicherheitshaft durch die Strafverfolgungsbehörden nicht ausreicht.

Art. 75, Art. 76 und Art. 76a Ausländergesetz (AuG)

Der Bundesrat möchte die Gründe erweitern, aus denen Ausländerinnen und Ausländer in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft genommen werden können. Neu soll es genügen, wenn „gestützt auf Erkenntnisse von fedpol die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet“ ist (Art. 75 Abs. 1 Bst. i E-AuG). Auch wenn das damit verfolgte Anliegen nachvollziehbar ist, ist die Notwendigkeit auch dieser Ergänzung fraglich. So kann schon heute in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft genommen werden, wer „Personen ernsthaft bedroht oder an Leib und Leben erheblich gefährdet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird oder verurteilt worden ist“ (Art. 75 Abs. 1 Bst. g und Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 AuG). Gleich wie bei den präventiv-polizeilichen Massnahmen ist unklar, in welchen Fällen diese Bestimmung nicht ausreicht, wenn die Strafbarkeit im Bereich der Terrorbekämpfung wie vorgesehen erweitert wird. Die Anordnung von Haft stellt zudem einen schweren Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person dar und ist daher besonders sorgfältig zu begründen. Dass nicht näher definierte „Erkenntnisse“ des fedpol für die Haft genügen sollen, vermag nicht zu überzeugen.

Die Grünliberalen verlangen eine bessere Begründung dafür, weshalb die bestehenden Möglichkeiten, Ausländerinnen und Ausländer in Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft zu nehmen, nicht genügen sollen. Jeder neue Haftgrund muss das Verfassungs- und Völkerrecht beachten und insbesondere verhältnismässig sein.

Art. 98c AuG und Art. 98c Asylgesetz (AsylG)

Es wird begrüsst, dass die Zusammenarbeit und Koordination zwischen fedpol und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) im Bereich der Terrorismuserkennung und -bekämpfung verbessert werden soll.

Art. 78 Strafgesetzbuch (StGB)

Einzelhaft als ununterbrochene Trennung von den anderen Gefangenen darf im Strafvollzug nach geltendem Recht nur angeordnet werden (i) bei Antritt der Strafe und zur Einleitung des Vollzugs für die Dauer von höchstens einer Woche, (ii) zum Schutz des Gefangenen oder Dritter und (iii) als Disziplinarsanktion (Art. 78 StGB). Der Bundesrat schlägt vor, dass Einzelhaft neu auch „zur Verhinderung der Beeinflussung von Mitgefangenen durch Gedankengut, das die Begehung terroristischer Straftaten begünstigen kann“, angeordnet werden kann. Die Grünliberalen teilen zwar das Ziel, die negative Beeinflussung unter Mitgefangenen zu unterbinden. Die Massnahme muss aber verhältnismässig sein. Daher ist zu präzisieren, dass Einzelhaft nur dann angeordnet werden kann, wenn keine mildere Massnahme möglich ist. Die Massnahme ist zudem angemessen zu befristen und regelmässig zu überprüfen. Eine unbefristete Anordnung der Einzelhaft würde gegen das verfassungs- und völkerrechtliche Verbot der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung verstossen.

Die Grünliberalen sind im Grundsatz damit einverstanden, dass Einzelhaft angeordnet werden kann, um die Beeinflussung von Mitgefangenen durch terroristisches Gedankengut zu verhindern. Die Massnahme darf aber nur als letztes Mittel angeordnet werden, wenn keine mildere Massnahme möglich ist (*ultima ratio*). Sie ist zu befristen und regelmässig zu überprüfen. Auf der anderen Seite hat der Bundesrat die Kantone als Strafvollzugsverantwortliche dazu anzuhalten, die Betreuung von Gefährdern sicherzustellen und Mitgefangene vor einer Beeinflussung zu schützen. Er soll sie dabei mit geeigneten Mitteln unterstützen.

Art. 1 Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes (ZentG)

Es wird begrüsst, dass der Bund im Bereich der Bekämpfung der Internetkriminalität koordinierend und unterstützend tätig sein kann und zu diesem Zweck auch Vereinbarungen mit den Kantonen abschliesst.

Art. 3a ZentG

Die Vorlage sieht vor, dass die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes zur Erkennung und Bekämpfung von Verbrechen und schweren Vergehen neu sogenannte „verdeckte Fahndungen“ im Internet und in elektronischen Medien durchführen können. Im Unterschied zur verdeckten Ermittlung wird dabei keine durch Urkunden abgesicherte falsche Identität verwendet (z.B. falscher Pass), sondern mit einfachen Lügen über Name, Alter, Beruf etc. getäuscht. Dadurch kann beispielsweise Zugang zu geschlossenen Teilnehmergruppen im Internet verschafft werden. Die Grünliberalen begrüssen, dass dieses Instrument auch für kriminalpolizeiliche Ermittlungen auf Bundesebene eingeführt wird, nachdem es von mehreren Kantonen in ihren Polizeigesetzen verankert wurde. Zu klären ist allerdings die maximal zulässige Dauer der verdeckten Fahndung im Einzelfall. Die Vorlage sieht lediglich vor, dass die Fortsetzung der Massnahme von einem Zwangsmassnahmengericht bewilligt werden muss, wenn sie länger als einen Monat dauert. Begrifflich unklar ist weiter die Bedeutung der „elektronischen Medien“, die neben dem Internet in Absatz 1 erwähnt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist dieser Ausdruck zu präzisieren. Eine Einschränkung des Anwendungsbereiches wird damit allerdings nicht beabsichtigt.

Die Grünliberalen begrüssen, dass auch die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes verdeckte Fahndungen im Internet und elektronischen Medien durchführen können. Im Gesetz ist allerdings zu ergänzen, wie lange eine verdeckte Fahndung im Einzelfall höchstens dauern kann. Zudem ist zu präzisieren, was mit „elektronischen Medien“ in Absatz 1 gemeint ist, die neben dem Internet erwähnt werden. Die jederzeitige Rechtstaatlichkeit von verdeckten Ermittlungstätigkeiten in der digitalen Medienwelt ist durch geeignete Mittel sicherzustellen.

Art. 3b ZentG

Der Bundesrat schlägt vor, dass das fedpol auf Ersuchen der Strafverfolgungsbehörden des Bundes oder von kantonalen Polizeibehörden Personen und Fahrzeuge zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle ausschreiben kann. Bei der verdeckten Registrierung handelt es sich gemäss dem Erläuternden Bericht um eine „Personenfahndung mit verdecktem Charakter“, mit der Informationen beispielsweise über Reisezeit, Begleitpersonen und Transportmittel gewonnen werden, die der Ermittlungstätigkeit dienen (Erläuternder Bericht, Seite 29). Wie bei den präventiv-polizeilichen Mitteln stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit dieses Instruments angesichts der bestehenden Instrumente (Observation, nachrichtendienstliche Überwachung etc.). Der Erläuternde Bericht enthält hierzu nichts. Das ist sehr problematisch, da die verdeckte Registrierung sehr weit geht. So soll sie etwa angeordnet werden können, wenn „die Gesamtbeurteilung einer Person, insbesondere aufgrund der bisher von ihr begangenen Straftaten, erwarten lässt, dass sie auch künftig schwere Straftaten begehen wird“ (Abs. 2 Bst. b). Letztlich läuft das auf eine nahezu unbeschränkte Überwachungsmöglichkeit hinaus, die gemäss Vorlage nicht einmal zu befristen ist.

Die Grünliberalen anerkennen, dass die verdeckte Registrierung und gezielte Kontrollen wichtige Instrumente bei der Ermittlungstätigkeit sein können, und werden daher im Grundsatz begrüsst. Angesichts der weitgehenden Einschränkungen der Grundrechte der betroffenen Personen werden diese Mittel allerdings ungenügend begründet und daher in der vorliegenden Form abgelehnt. Der Anwendungsbereich dieser Instrumente ist klar zu begründen, ihr Anwendungsbereich zu präzisieren und zeitlich zu begrenzen.

Art. 10 ff. Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI)

Die Grünliberalen begrüssen, dass der Informationsaustausch zwischen den Behörden verbessert werden soll, indem dem SEM und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) der Online-Zugriff auf verschiedene polizeiliche Informationssysteme des Bundes gewährt wird, soweit dies der Terrorbekämpfung bzw. der Wahrung der inneren Sicherheit dient. Ebenso wird begrüsst, dass die Transportpolizei der SBB künftig mittels Abrufverfahren personenbezogene Angaben im Fahndungssystem des Bundes (RIPOL) abrufen kann, um im Rahmen ihrer Aufgaben Personalien zu überprüfen und Personen zu identifizieren. Dies entspricht einer Forderung der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (Motion 14.3001).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrat Beat Flach, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



T +41 31 3266607
E gaelle.lapique@gruene.ch

Département fédéral de
justice et police (DFJP)
3003 Berne
Envoyée par e-mail
Stab-rd@fedpol.admin.ch

Berne, le 30 mars 2018

Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité la position des Verts suisses sur l'objet cité en titre.

Les Verts suisses rejettent cet avant-projet de loi : ils s'opposent à la création d'un droit d'exception pour des personnes potentiellement en voie de radicalisation et qui propose des mesures « préventives » intrusives, hors de l'aval d'un juge (pour la majorité). Ces mesures policières administratives s'apparentent plus à des mesures pénales, au sens de la CEDH, qu'à des mesures préventives. De plus,

- **Cet avant-projet n'est pas nécessaire** : les autorités disposent déjà d'un arsenal juridique suffisant, d'autant plus que le Conseil fédéral vient de renforcer ce dispositif. Avec la dernière révision du CP, il est désormais possible d'ouvrir une procédure pénale dans le domaine préventif, soit pour des actes préparatoires très éloignés de la commission d'une infraction principale de nature terroriste (propagande, organisation d'un voyage).
- **Cet avant-projet risque d'empiéter de façon disproportionnée sur les libertés individuelles**
- atteinte à la liberté d'expression, de réunion, de circulation, de la vie de famille, au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant, etc. et ce pour des personnes qui n'ont commis aucun délit. De telles limitations sont bien sûr possibles mais elles doivent se baser sur des dispositions légales suffisantes et respecter le principe de la proportionnalité. Malheureusement, les modifications légales proposées dans cet avant-projet comportent des termes-clé imprécis et flous qui laissent la porte ouverte à des actes arbitraires et discriminatoires. Aucune garantie n'est véritablement donnée pour une mise en œuvre proportionnée de ces dites mesures préventives.

Les Verts critiquent le caractère plus pénal que préventif des mesures administratives proposées. Fedpol et le SRC, deux autorités non judiciaires, se voient confier un rôle majeur pour décider de mesures intrusives, voire très intrusives. Les Verts regrettent ainsi le rôle mineur, voire inexistant, laissé au pouvoir judiciaire. Or un juge offre de meilleures garanties d'indépendance, du respect du principe de la proportionnalité et de procédures régulières qu'une autorité administrative. Un recours au TAF sera certes possible mais sans effet suspensif et il n'est pas précisé si le juge pourra se prononcer sur le fond de la décision (aura-t-il alors accès à l'ensemble du dossier monté par le SRC par ex. ?) ou uniquement sur le respect de la procédure.

Les Verts souhaiteraient finalement que l'efficacité des autres mesures soit d'abord évaluée avant de décider d'aller de l'avant avec cet avant-projet (nouvelle loi sur le renseignement, durcissement du code pénal, plan d'action national contre la radicalisation).

Finalement, pour les Verts, d'autres mesures doivent être prises pour lutter contre le terrorisme et toute forme d'extrémisme : mesures de prévention en concertation avec les relais locaux (écoles, société civile), renforcement des collaborations multi-niveaux entre les villes-cantons-confédération, évaluation des bonnes pratiques telles que la *helpline* mise sur pied par les villes de Berne, Zurich et Winterthur notamment, limitation de l'accès et de la détention d'armes, etc.

Remarques particulières

Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Les Verts demandent que toutes les décisions prévues aux art. 23h à 23l soient soumises à un juge.

Art. 23e Principes

Al. 1, let. a

Le terme de « personne potentiellement dangereuse » est vague et comporte un potentiel d'abus et de discriminations. Il existe en effet un risque élevé que ces mesures ne ciblent pas juste quelques individus mais fassent avant tout porter une sorte de soupçon généralisé contre tout un groupe qui aurait les caractéristiques de « dangerosité potentielle » (religion, homme, jeune, migrant, sans emploi, etc.). Les nombreuses notions floues risquent ainsi d'être interprétées à la lumière de stéréotypes.

De plus, comment distinguer des « indices sérieux et actuels laissant présumer qu'une personne [est] potentiellement dangereuse » (art. 23e, al. 1, let a) de « soupçons indiquant qu'un acte répréhensible aurait été commis » et donc qui conduisent à l'ouverture d'une procédure pénale (p. 7 du rapport explicatif) ? Malheureusement, ni le rapport explicatif, ni l'avant-projet de loi ne donne de précisions.

Al. 1 let. b

Ce projet ne donne aucune indication sur l'autorité chargée d'évaluer l'efficacité des mesures sociales, intégratives ou thérapeutiques, ni sur les critères d'évaluation.

Art. 23h Obligation de se présenter

Le terme « professionnel » devrait être précisé afin de clarifier le but de cette mesure. S'il s'agit d'un représentant du SRC ou de Fedpol, le risque existe que l'entretien serve à « négocier » des informations sur d'autres personnes. Cette contrainte à coopérer est une méthode classique des services de renseignement des pays totalitaires et n'a pas de place dans notre Etat de droit.

Art. 23j Interdiction géographique

Cette mesure très grave peut potentiellement constituer une atteinte majeure à la liberté personnelle qui peut avoir des conséquences importantes sur le quotidien des personnes concernées (respect de la vie de famille, capacité à se rendre sur son lieu de travail, etc). En coupant une personne de sa réalité quotidienne, cette mesure pourrait même s'avérer contre-productive.

Art. 24f Âge

Les Verts demandent que cet article soit biffé. Ces limites sont extrêmement basses et il faut se poser la question de leur compatibilité avec la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par la Suisse. De plus, cette mesure est en contradiction avec la justice des mineurs qui a un but éducatif, cherche à fixer des limites et non à criminaliser. Ces mesures risquent d'ailleurs de saper les efforts mis en œuvre en faveur de cas individuels dans le cadre du Plan national de lutte contre la radicalisation (PAN).

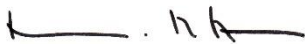
Code pénal

Art. 78, let. d

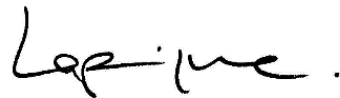
Les expériences faites dans d'autres pays montrent que le prévention et l'accompagnement de détenus « potentiellement radicalisés » sont plus efficaces que la détention à l'isolement.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez à cette prise de position et restons à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.



Regula Rytz
Présidente des Verts suisses



Gaëlle Lapique
Secrétaire politique

grüne / les verts / i verdi
waisenhausplatz 21 . 3011 berne . suisse



Per E-Mail

Bundesamt für Polizei

Nussbaumstrasse 29

3003 Bern

stab-rd@fedpol.admin.ch

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz steht dieser Vorlage alles in allem kritisch zustimmend gegenüber. Wir anerkennen im Bereich von präventiv-polizeilichen Massnahmen zur Verhinderung von terroristischen Straftaten durchaus einen gewissen gesetzgeberischen Handlungsspielraum. Dabei gilt es zu beachten, dass alleine durch präventiv-polizeiliche Massnahmen eine terroristische Gefährdung nicht gänzlich beseitigt werden kann. Vielmehr braucht es zusätzlich dazu sowohl Präventionsarbeit wie auch gewisse strafrechtliche Anpassungen.¹

Für die SP Schweiz steht bei Grundrechtseingriffen zur Terrorismusbekämpfung jeweils eine Verbesserung der objektiven Sicherheit der Bevölkerung ohne unverhältnismässige Einschränkungen für die von solchen Massnahmen Betroffenen im Zentrum.² Unter diesen Gesichtspunkten gehen uns die Regelungen zur Eingrenzung auf eine Liegenschaft („Hausarrest“) gemäss Art. 23I VE- BWIS und die Einzelhaft im Strafvollzug gemäss Art. 78 lit. d VE-StGB in der

¹ Vgl. Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, S. 1.

² Siehe auch Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, S. 1.

vorgeschlagenen Form zu weit (siehe dazu die detaillierteren Kommentare unten stehend unter Ziff. 2.1. und Ziff. 2.4.). Die übrigen vorgeschlagenen Bestimmungen befürworten wir im Grundsatz, auch wenn wir dabei teilweise noch Anpassungsbedarf sehen (siehe dazu im Détail unten stehend).

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Art. 23e VE- BWIS

Nach Ansicht der SP Schweiz ist der Auslöser für die Verfügung von polizeilich-präventiven Massnahmen nach dem PMT gemäss Art. 23e Abs. 1 lit. a in der vorgeschlagenen Fassung zu breit formuliert. Die im Erläuternden Bericht als Beispiele für solche Anhaltspunkte für eine terroristische Gefährdung genannten Handlungen rechtfertigen unseres Erachtens die mit Massnahmen nach dem PMT einhergehenden wesentlichen Grundrechtseinschränkungen der Betroffenen nicht zu rechtfertigen. Das „Liken“ oder Verlinken von terroristischen Inhalten auf den sozialen Medien³ bewirkt, wenn überhaupt, eine sehr abstrakte Gefahr einer terroristischen Straftat, so moralisch verwerflich solche Handlungen auch zweifelsohne sind. Die Schwelle, dass solches Verhalten in eine terroristische Straftat überzugehen droht, wie dies der Erläuternde Bericht erwähnt,⁴ ist unseres Erachtens dadurch allerdings noch lange nicht erreicht. Vielmehr droht eine zu weitgehende Formulierung der Anzeichen für eine terroristische Gefährdung insbesondere jugendliche Personen an den Rändern von terrorismusverherrlichenden Organisationen und Gruppierungen vorschnell zu kriminalisieren und als Abwehrreaktion darauf gegenüber Staat und Gesellschaft erst recht zu radikalieren.⁵ Um dies zu verhindern, muss Art. 23e Abs. 1 lit. a griffiger formuliert werden. Hingegen begrüsst die SP Schweiz explizit die in Art. 23e Abs. 1 lit. b. und c. festgeschriebene Subsidiarität von präventiv-polizeilichen Massnahmen gegenüber sozialen und strafprozessualen Massnahmen.⁶

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 23e VE-BWIS folgendermassen anzupassen:

1 Fedpol verfügt eine oder mehrere Massnahmen nach diesem Abschnitt, wenn:

a. wenn ein hohes Risiko besteht, dass eine potenziell gefährliche Person (Gefährderin oder Gefährder) eine terroristische Straftat begehen wird;

b. soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr der Kantone zur Verhinderung einer Straftat nicht ausreichen; und

c. gegen die Gefährderin oder den Gefährder noch keine Massnahme aufgrund eines Strafverfahrens nach der Strafprozessordnung erlassen wurde oder bei einer solchen kein Zusammenhang mit der konkreten und aktuellen Bedrohung nach Buchstabe a besteht.

2 Die Dauer der Massnahme ist auf höchstens sechs Monate begrenzt. Sie kann einmalig um maximal sechs Monate verlängert werden; ausgenommen ist die Massnahme nach Artikel 23I.

³ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 14.

⁴ Siehe Erläuternder Bericht, S. 14.

⁵ Vgl. Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, S. 2.

⁶ Siehe auch Erläuternder Bericht, S. 15.

3 Fedpol und die Kantone beschaffen für die Fallbearbeitung die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz unentbehrlich sind. Sie können Personendaten beschaffen, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist, und diese untereinander austauschen.

2.2 A3art. 23I VE- BWIS

Die SP Schweiz lehnt die hier vorgeschlagene Ermöglichung eines Hausarrests für Gefährder/innen ab. Den Verzicht auf einen Freiheitsentzug bei fehlendem Tatverdacht und somit ausserhalb des Strafprozessrechts ist für uns ein wichtiger Grundsatz, der nicht aufgegeben werden darf. Durch die Vorverlagerung der Strafbarkeit durch Unterstützung einer terroristischen Organisation gemäss Art. 260ter VE-STGB gemäss der vorgeschlagenen Umsetzungsgesetzgebung zum Europarats-Übereinkommens zur Terrorismusverhütung, die von der SP Schweiz im Grundsatz unterstützt wird,⁷ und der damit verbundenen Möglichkeit einer strafprozessualen Untersuchungshaft gestützt auf Art. 221 StPO besteht bereits ein ausreichendes Instrumentarium für einen Freiheitsentzug zum Schutz der Bevölkerung vor terroristischen Straftaten. Wir sehen darüber hinaus keine Notwendigkeit eines Hausarrests. Zudem erachten wir die im Erläuternden Bericht genannten Beispiele für Anhaltspunkte für eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben als zu wenig gravierend: Würde eine allgemeine Unberechenbarkeit, eine hohe Gewaltbereitschaft oder eine mehrfache Gewaltanwendung für eine solche Eingrenzung bereits ausreichen⁸, so könnten davon zahlreiche Wiederholungstäter von Gewaltdelikten oder auch bereits sonst wie potenziell gefährliche Personen betroffen sein. Dies würde zu weit gehen.

2.3 Art. 24f VE- BWIS

Die SP Schweiz anerkennt zwar, dass eine terroristische Gefahr durchaus auch bereits von jugendlichen Personen ausgehen kann, die Ermöglichung von den mit weitgehenden Einschränkungen verbundenen Massnahmen nach dem VE-BWIS würden die besonderen Rechte von Kindern und Jugendlichen hingegen unverhältnismässig einschränken und somit über das Ziel hinausschiessen. Der Vergleich mit der allgemeinen Strafmündigkeit von 10 Jahren gemäss Art. 3 Abs. 1 JStG ist insofern unpassend, weil die für Kinder von 10-15 Jahren vorgesehenen Schutzmassnahmen und Strafen gemäss Art. 12ff. JStG weniger gravierend sind als die Massnahmen gemäss VE-BWIS. Entsprechend sollen unserer Ansicht nach sämtliche Massnahmen des VE-BWIS nur gegenüber Erwachsenen nicht aber gegenüber Kindern und Jugendlichen möglich sein. Bei minderjährigen Gefährder/innen sollen hingegen die Massnahmen des Zivilrechts greifen, d.h. in der Zuständigkeit der KESB liegen ggf. unter Einbezug der Polizei.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 24f VE- BWIS folgendermassen anzupassen:

Massnahmen nach dem 5. Abschnitt dieses Gesetzes können nur gegen eine Person verfügt werden, die das 18. Altersjahr vollendet haben.

⁷ Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus mit dem dazugehörigen Zusatzprotokoll und Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus und organisierte Kriminalität, S. 2.

⁸ Erläuternder Bericht, S. 19.

2.4 Art. 78 lit. d VE-StGB

Die vorgeschlagene Ermöglichung von Einzelhaft zwecks Verhinderung der Beeinflussung mit terroristischem Gedankengut von Mithäftlingen erachten wir als kontraproduktiv. Dies wäre ein schwerwiegender Eingriff in die persönliche Freiheit und würde wohl erst recht zu einer Ablehnung von staatlicher Autorität und damit verbundener Radikalisierung von Gefangenen führen. Terroristische Agitation in Gefängnissen gilt es unbestrittenermassen zu verhindern. Dazu sind allerdings die im Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus für Gefängnisinsassen vorgesehenen Präventionsbemühungen wirkungsvoller.⁹ Folglich fordert die SP Schweiz den Verzicht auf die Einführung von Art. 78 lit. d VE-StGB.

2.5 Art. 3a VE- ZentG

Die SP Schweiz sieht die Notwendigkeit der Ermöglichung einer verdeckten Fahndung im Internet und den elektronischen Medien zur Terrorismusbekämpfung grundsätzlich. Die vorgeschlagene Lösung erachten wir hingegen aus zwei Gründen als problematisch: Einerseits sind die Voraussetzungen für eine Anordnung einer solchen verdeckten Fahndung gemäss Art. 3e Abs. 2 lit. a VE-ZentG zu gering. Andererseits ist der Verzicht auf einen richterlichen Genehmigungsvorbehalt resp. die alleinige Entscheidkompetenz der Leitung der Bundeskriminalpolizei rechtsstaatlich heikel. Es ist nicht einzusehen, warum ein solcher richterlicher Genehmigungsvorbehalt bei der verdeckten Fahndung im Anwendungsbereich des NDG zurecht besteht (vgl. 29 NDG), im VE-ZentG aber nicht vorgesehen ist.¹⁰ In beiden Konstellationen handelt es sich um eine präventive Fahndung ausserhalb eines Strafverfahrens.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 3a VE-ZentG folgendermassen anzupassen:

1 Zur Erkennung und Bekämpfung von Verbrechen und schweren Vergehen können die Zentralstellen im Rahmen der kriminalpolizeilichen Ermittlungen nach Artikel 2 Buchstabe e^{bis} Angehörige der Polizei als verdeckte Fahnderinnen oder Fahnder im Internet und in elektronischen Medien einsetzen, deren wahre Identität und Funktion nicht erkennbar ist. Die ermittelnde Person darf dabei keine durch Urkunden abgesicherte falsche Identität verwenden.

2 Das zuständige Zwangsmassnahmengericht kann eine verdeckte Fahndung anordnen, wenn:

a. ein hohes Risiko besteht, dass es zu strafbaren Handlungen kommen könnte; und

b. andere Massnahmen erfolglos geblieben sind oder die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

⁹ Vgl. Sicherheitsverbund Schweiz, Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus, Dezember 2017, S. 14.

¹⁰ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 28.

3 Dauert die verdeckte Fahndung länger als einen Monat, so entscheidet das zuständige Zwangsmassnahmengericht über die Fortsetzung der Massnahme.

4 Die Anforderungen an ermittelnde Person richten sich nach Artikel 287 der Strafprozessordnung (StPO). Der Einsatz von Personen nach Artikel 287 Absatz 1 Buchstabe b StPO ist ausgeschlossen. Betreffend die Stellung, die Aufgaben und die Pflichten der verdeckten Fahnderinnen und Fahnder sowie der zuständigen Führungsperson gelten sinngemäss die Artikel 291–294 StPO.

5 Das zuständige Zwangsmassnahmengericht beendet die verdeckte Fahndung unverzüglich, wenn:

a. die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind;

~~b. das Zwangsmassnahmengericht die Genehmigung zur Fortsetzung der Massnahme verweigert; oder~~

c. die verdeckte Fahnderin oder der verdeckte Fahnder oder die zuständige Führungsperson Anweisungen betreffend die Ermittlung nicht befolgt oder in anderer Weise ihre Pflichten nicht erfüllt, indem sie insbesondere die Zentralstellen wissentlich falsch informiert oder die Zielperson in unzulässiger Weise zu beeinflussen versucht.

6 Bei der Beendigung der verdeckten Fahndung ist sicherzustellen, dass die ermittelnde Person keiner abwendbaren Gefahr ausgesetzt wird. Die Löschung der erhobenen Daten und die Mitteilung der verdeckten Fahndung richten sich nach dem Bundesgesetz vom 13. Juni 2008²¹ über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI).

7 Sobald sich im Rahmen einer verdeckten Fahndung ein konkreter Tatverdacht gegen eine bestimmte Person ergibt, ist ein polizeiliches Ermittlungsverfahren nach Artikel 306 StPO einzuleiten. Sind die Voraussetzungen nach Artikel 307 Absatz 1 StPO erfüllt, so ist die Staatsanwaltschaft zu informieren. Die im Rahmen einer verdeckten Fahndung gewonnenen Erkenntnisse dürfen in einem Strafverfahren verwendet werden.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär

stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 28. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Einladung, im Rahmen der oben genannten Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns wie folgt:

Die SVP begrüsst die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Massnahmen gegen terroristische Gefährder. Der geplante Stellenausbau ist dabei departementsintern zu kompensieren. Auch erwartet die SVP, dass spätestens in der Botschaft an das Parlament die Kosten, die für die Umsetzung der Massnahmen anfallen, noch konkretisiert werden.

Die im Vorentwurf enthaltenen Massnahmen sind aus Sicht der SVP geeignet, radikalisierte Personen daran zu hindern, aus der Schweiz ins Ausland zu reisen, um dort eine terroristische Straftat zu begehen. Allerdings ist fraglich, ob die Massnahmen auch geeignet sind, einen Terrorakt in der Schweiz zu verhindern. Auf jeden Fall zu kurz angesetzt ist die Maximaldauer von sechs Monaten für Massnahmen gemäss Abschnitt 5 E-BWIS. Eine Begrenzung auf zwölf Monate mit einmaliger Verlängerung um sechs Monate wäre wirkungsvoller.

Bezüglich Art. 23I Abs. 6 E-BWIS äussern wir Vorbehalte gegenüber dem Recht des Gefährders, jederzeit ein Gesuch um Aufhebung der Anordnung, eine bestimmte Liegenschaft nicht zu verlassen, einreichen zu können. Bei querulatorischem Verhalten des Gefährders wäre es denkbar, dass dieser täglich ein solches Gesuch stellt und damit die Gerichte unnötig belastet. Der Absatz wäre daher so zu formulieren, dass ein Gesuch um Aufhebung der Massnahme einmalig bei ihrer Anordnung und nochmals bei einer allfälligen Verlängerung gestellt werden kann.

Bezüglich Art. 1 Abs. 3 E-ZentG fordert die SVP, dass zur Bekämpfung der Internetkriminalität keine neuen Einrichtungen gegründet werden, sondern auf bestehende Strukturen zurückgegriffen wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident

Der Generalsekretär



Albert Rösti
Nationalrat



Gabriel Lüchinger



AVANT-PROJET DE LOI FEDERALE SUR LES MESURES POLICIERES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

PRISE DE POSITION DE LA SECTION SUISSE D'AMNESTY INTERNATIONAL

Ces dernières années ont vu se dessiner un changement radical à travers l'Europe: l'idée selon laquelle le rôle du gouvernement est d'assurer la sécurité afin que la population puisse jouir de ses droits a laissé place à l'idée que les gouvernements doivent restreindre les droits de la population afin d'assurer la sécurité. La conséquence de ce changement a été une redéfinition insidieuse de la frontière entre les pouvoirs de l'État et les droits des personnes.

Amnesty International : *Des mesures disproportionnées*, avril 2017

Introduction : position de principe

La Section suisse d'Amnesty International (AI) remercie l'administration fédérale lui donner l'opportunité de prendre position sur l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme.

La lutte contre le terrorisme représente un défi constant pour l'État qui est à la fois tenu de protéger ses citoyennes et ses citoyens et de respecter leurs libertés individuelles et leurs droits fondamentaux. Il s'agit là d'une démarche périlleuse et ces dernières années ont vu se dessiner un changement radical à travers l'Europe. L'idée selon laquelle le rôle du gouvernement est d'assurer la sécurité afin que la population puisse jouir de ses droits a laissé place à l'idée que les gouvernements doivent restreindre les droits de la population afin d'assurer la sécurité¹. AI estime que le Conseil fédéral, avec l'avant-projet de loi en discussion, ne fait pas exception.

AI estime par principe que cette nouvelle loi n'est non seulement pas nécessaire, parce que l'arsenal juridique dont disposent aujourd'hui nos autorités est suffisant², mais aussi parce que cette proposition de loi porte atteinte à la protection du justiciable. Plusieurs mesures administratives proposées dans l'avant-projet ont un caractère plus pénal que préventif. En conséquence, l'autorité devrait être tenue de respecter le droit à un procès équitable tel qu'il est garanti par l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par la jurisprudence de la Cour européenne de Strasbourg. Ce droit implique notamment le respect de la présomption d'innocence ou le droit à une assistance juridique. Si AI ne peut que saluer la volonté du Conseil fédéral de mieux protéger la population, nous n'acceptons pas que ce soit au prix d'atteintes disproportionnées à divers droits fondamentaux tels que la liberté de circulation, la liberté de réunion, l'interdiction de discrimination ou encore le droit à un procès équitable.

Pour rappel, il est possible, à quelques exceptions près, d'imposer des restrictions à l'exercice des droits fondamentaux. Ceci doit toutefois toujours répondre à la triple condition de disposer d'une base légale suffisante, (principe de la légalité), d'être nécessaire et approprié pour atteindre le but souhaité (principe de la nécessité) et enfin de respecter le principe de la proportionnalité.

¹ Amnesty International : *Des mesures disproportionnées, l'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse*, avril 2017. Index-AI : EUR 01/5242/2017

² En particulier avec l'introduction récente dans notre législation de nouveaux délits tels que, par exemple, la préparation d'un voyage aux fins de commettre des actes terroristes

Al rejette donc en bloc l'avant-projet du Conseil fédéral. Cependant et dès lors que ce rejet n'a que peu de chances d'être partagé, l'organisation prend position comme suit sur quelques-unes des dispositions soumises à consultation.

1. Loi sur le maintien de la sécurité intérieure

1.1. Notions juridiques imprécises

1. Infractions terroristes

Diverses notions importantes restent floues et créent une incertitude juridique. C'est ainsi par exemple que l'art. 2 al. 2 lettre d^(bis) parle de mesures visant à empêcher les « infractions terroristes » mais ne définit ni ne répertorie les activités qu'elle entend prévenir. La révision du Code pénal et l'adoption de la loi sur le renseignement ont introduit de nouvelles infractions telles que la « propagande » ou encore la « préparation d'un voyage » qui placent le droit pénal non plus sur le plan de la sanction d'un acte illégal mais sur celui de sa prévention, ce qui ne saurait être son rôle.

L'actualité récente montre que la qualification d'un délit n'est pas toujours évidente. Ainsi, lorsqu'un tireur isolé, cinquantenaire, blanc, tue une cinquantaine de personnes assistant à un concert en plein air avec un fusil à lunettes, on parle de « fusillade » ou de « coup de folie ». A l'opposé, lorsque deux jeunes musulmans assassinent un prêtre catholique, le meurtre est immédiatement qualifié de « terroriste ».

Les mesures de prévention policière proposées dans le projet de loi ont clairement été élaborées en réponse à la menace posée par les « terroristes islamistes », il existe un risque élevé que ces mesures visent exclusivement les personnes de confession musulmane, violant ainsi l'interdiction de la discrimination ainsi que la liberté d'expression et de religion.

Une fois gravées dans la loi, cependant, ces mesures pourront tôt ou tard se tourner vers d'autres formes de radicalisation, d'extrémisme politique ou de marginalisation et il faut se demander qui seront les futures victimes potentielles de ces mesures. L'exemple de la mise en œuvre des mesures antiterroristes introduites en France suite aux attentats de novembre 2016 est à ce titre tout à fait significatif. Sur une centaine de personnes arrêtées, seules 3 l'ont été pour des infractions liées au terrorisme islamique ; la plupart des autres étaient des militants écologistes, qui ont été assignés à résidence pendant la tenue du sommet COP 21. La Suisse n'est bien sûr pas à l'abri de telles dérives.

Dès lors que la loi peut potentiellement porter de graves atteintes aux droits humains, elle doit être rédigée de la manière la plus précise possible. **Amnesty attend du Conseil fédéral qu'il propose soit une définition des infractions terroristes, soit une énumération la plus complète possible de ces dernières.**

2. Personnes potentiellement dangereuses

Le projet de loi mentionne régulièrement (notamment à l'art 23 e al. 1 lettre a) les « personnes potentiellement dangereuses », sans jamais définir cette expression jusque-là absente du vocabulaire juridique et, de l'avis d'Amnesty International, beaucoup trop imprécise. Au sens large du terme en effet, toute personne est « potentiellement dangereuse » n'importe qui, homme ou femme, adolescent ou personne âgée est susceptible de devenir dangereux pour autrui (ou pour lui ou elle-même).

L'article 23e al. 1 lettre b ne donne aucune indication ni sur l'autorité chargée d'évaluer l'efficacité des mesures sociales, intégratives ou thérapeutiques, ni sur les critères devant présider à cette évaluation. S'agit-il de Fedpol puisque la décision de prononcer les mesures prévues aux articles 23 h à 23 k lui revient ? Dans ce cas, Fedpol est-elle équipée pour évaluer la dangerosité d'une personne ? Voilà qui mérite pour le moins des précisions.

Pour le surplus, si, au lieu de poursuivre l'auteur d'un délit on commence à déclarer des personnes « potentiellement dangereuses », on ne peut plus alors parler de normes pénales qui s'appliquent à un individu, mais bien d'un soupçon général contre un groupe plus ou moins important de personnes qui présentent les signes distinctifs (stéréotypes) utilisés pour caractériser les personnes potentiellement dangereuses. Un adolescent d'origine maghrébine, sans emploi, musulman pratiquant et quelle que soit la mosquée qu'il fréquente risque ainsi beaucoup plus d'être considéré comme potentiellement dangereux qu'un jeune blanc apprenti en mécanique, même si celui-ci a le crâne rasé, porte des tatouages « gothiques » et fréquente un club de fitness connu pour être fréquenté par des militants d'extrême droite. Le projet de loi est en lui-même discriminatoire parce qu'il inscrit indirectement le profilage racial sans la loi.

Au vu de ce qui précède, Amnesty International souhaite que l'expression « personnes potentiellement dangereuses » soit retirée du projet de loi.

2. Prévention ou espionnage ?

Les nouvelles normes pénales antiterroristes introduisent de nouvelles infractions, telles que la préparation ou le financement d'un voyage à des fins terroristes, qui vont déjà très loin dans le domaine de la prévention. Ces infractions précèdent de deux étapes l'acte terroriste proprement dit (par exemple, un attentat des Talibans en Afghanistan): non seulement le voyage en Afghanistan pour rejoindre les Talibans est considéré comme une infraction terroriste, mais également sa préparation.

Avec les nouvelles mesures administratives proposées à l'encontre des « personnes potentiellement dangereuses », le Conseil fédéral rajoute une étape supplémentaire en s'attaquant aux personnes qui, pour rester dans le même exemple, pourraient préparer un voyage vers l'Afghanistan (mais ne l'ont pas encore fait). Ceci est d'autant plus dangereux que les mesures restrictives aux articles 23 h à 23 k sont prises sur la base de suppositions et de pures spéculations sur les intentions très difficiles à prouver de la personne concernée.

Les hypothèses devront être étayées, par exemple, par des informations obtenues en surveillant les propos d'une personne dans les médias sociaux. Les déclarations sur la dangerosité potentielle d'une personne dans le futur seront ainsi toujours pure spéculation et les autorités se rapprochent ainsi dangereusement d'activités d'espionnage et du risque de violer les droits à la liberté d'expression et de religion ou encore du droit au respect la sphère privée.

Selon l'art 23 e al. 1 lettre a de l'avant-projet de loi les mesures doivent être prises lorsque « *des indices sérieux et actuels laissent présumer qu'une personne potentiellement dangereuse commettra un acte terroriste* ». Cela ne garantit à notre avis aucunement une mise en œuvre proportionnée de la loi.

Comment les diverses allégations seront-elles corroborées ? A quelles sources va-t-on se fier ? Où sera placée la séparation entre les « indices concrets » des « soupçons » qui conduisent à l'ouverture d'une procédure pénale ? Autant de questions auxquelles l'avant-projet de loi n'apporte pas de réponses et laisse la porte ouverte à l'incertitude.

1.3. Renforcement des pouvoirs de l'administration et équité de la procédure

Amnesty International regrette d'une manière générale la tendance enregistrée dans plusieurs pays européens à renforcer le pouvoir de l'exécutif par rapport à celui du judiciaire. Les conséquences de cette dérive sont très préoccupantes : elles se traduisent par l'élargissement des nouveaux pouvoirs considérables conférés exclusivement à l'exécutif, et mis en œuvre par l'appareil sécuritaire et les services de renseignement. En outre, elles ne laissent qu'un rôle mineur, voire inexistant, au pouvoir judi-

ciaire ou à d'autres instances de contrôle. Un tel renforcement du pouvoir conduit, dans le meilleur des cas, à des abus³.

Selon l'art 23 e de l'avant-projet, c'est à Fedpol, une autorité non-judiciaire, que revient le soin de décider des mesures très intrusives prévues par les articles 23 h à 23 k de l'avant-projet et qu'elle jugera adéquates. Ceci, aux yeux d'Amnesty International, n'est pas admissible.

La question est à prendre d'autant plus au sérieux que Fedpol pourra selon l'art 23 f, prendre ses décision « sur demande du SRC ». Il est à craindre que cela représente la majorité des cas et qu'il faille alors se poser la question de la fiabilité des sources et des moyens de preuve avancés.

D'une manière générale, Amnesty s'oppose aux mesures administratives ayant une influence majeure sur le respect de la vie privée. S'il existe de bonnes raisons de soupçonner un individu de prévoir ou de préparer une infraction à caractère terroriste, cette personne doit être inculpée et jugée dans le cadre d'une procédure pénale conforme aux normes internationales d'équité.

Le projet de loi permet que des mesures administratives qui portent atteinte à la liberté de circulation, d'expression et d'association ainsi qu'au droit à la vie privée soient utilisées en lieu et place d'une procédure pénale, alors que cette dernière offre des garanties procédurales meilleures et plus nombreuses. Un juge offre notamment de meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière qu'une autorité administrative.

Il est certes prévu un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) contre les décisions de la Fedpol (art. 23 g al. 2), mais d'une part le recours n'a aucun effet suspensif (art. 24 g), d'autre part il n'est pas précisé quel sera le pouvoir d'appréciation du juge. Sera-t-il habilité à se prononcer sur le fond de la décision ou uniquement sur le respect ou non de la procédure ? S'il est habilité à juger sur le fonds, aurait-il accès à tous les moyens de preuve lorsque l'on sait que ceux-ci auront pour une grande partie été rassemblés par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) dont la transparence n'est pas la plus reconnue des qualités ? On peut en douter et dès lors s'inquiéter du respect des règles internationales en matière de procédure équitable.

Le droit à un procès équitable est excessivement restreint lorsque les allégations contenues dans la demande de prendre une mesure au sens des articles 23 h à 23 k ne sont pas suffisamment étayées. Il ne s'agit que d'hypothèses et de pures spéculations sur de possibles agissements futurs qui, en conséquence, ne peuvent pas être réfutées par la personne concernée. Cela revient à renverser le fardeau de la preuve. En l'occurrence ce ne sont pas les autorités qui doivent prouver la culpabilité d'une personne, mais la « personne potentiellement dangereuse » qui doit prouver qu'elle ne l'est pas !

Enfin, il sera plus difficile pour le recourant, surtout s'il est jeune, d'origine étrangère et sans revenu fixe, de trouver une assistance juridique compétente pour effectuer ses démarches auprès du TAF. On peut craindre que l'ampleur de la démarche ne constitue dans de nombreux cas un obstacle insurmontable.

Amnesty souhaite que toutes les décisions prévues aux articles 23 h à 23 l de l'avant-projet soient prises par un juge et non par les autorités de police.

³ Des vies bouleversées : l'impact disproportionné de l'État d'urgence en France, Amnesty International, Avril 2017 AI-Index : EUR 21/3364/2016

1.4. Mesures intrusives

Les articles 23 h à 23 k prévoient des mesures très limitatives de la liberté individuelles ; sans autres précisions que celles figurant dans le projet de loi, elles doivent être rejetées.

1.4.1. Obligation de se présenter :

L'article 23 h prévoit une *obligation de se présenter auprès d'un service désigné par l'autorité requérante, à des heures précises durant une période donnée pour s'entretenir avec un professionnel*.

Dès lors que le « professionnel » (policier, agent du SRC, psychologue, assistant social ?) n'est pas défini de manière plus précise, le but de la mesure n'est pas clairement défini. On peut imaginer s'il s'agit de rencontrer un policier, qu'il s'agisse de vérifier que la personne frappée par la mesure ne s'éloigne pas d'un point donné et reste atteignable quasiment en permanence. On peut aussi imaginer qu'il s'agisse, d'entretiens avec des représentants du SRC ou de Fedpol, auquel cas l'objectif secondaire de l'entretien serait d'obtenir des informations sur d'autres personnes. En quelque sorte une forme de contrainte à coopérer avec le SRC, une méthode classique des services de renseignements des pays totalitaires. La personne concernée est tenue, au cours des discussions, de prouver qu'elle n'est pas dangereuse puisque, à ce stade, elle n'est pas coupable pénalement. Il s'agit là d'un renversement du fardeau de la preuve, contraire au principe de la présomption d'innocence.

1.4.2. Interdiction de contact

A nouveau, la formulation est tellement vague (la personne concernée peut se voir *interdire de prendre contact, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, avec une ou plusieurs personnes déterminées ou des membres d'un groupe déterminé*), qu'elle ne peut être acceptée sans réagir.

L'objectif de la mesure étant vraisemblablement d'éviter que des personnes ayant une mauvaise influence (quoi que cela signifie) sur l'individu concerné ne puissent rentrer en contact avec lui, il serait bon de préciser quelles peuvent être et quelles ne peuvent pas être ces personnes. Va-t-on interdire à un jeune musulman de voir son père parce qu'il s'agit d'un imam salafiste connu pour ses prêches extrémistes ? Sera-t-il également interdit de jouer avec son club de football sous prétexte que plusieurs joueurs fréquentent une mosquée connue pour recruter des djihadistes ?

La loi permet certes dans certaines circonstances (divorce difficile, violences domestiques) de séparer un enfant de l'un ou de ses parents. Mais la mesure est alors prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant et contre une tierce personne, en l'occurrence, le père ou la mère. Dans l'art 23, c'est l'enfant qui serait sanctionné « pour son bien », ce qui paraît pour le moins paradoxal.

Les effets sur la vie privée peuvent, selon l'interprétation donnée à la disposition, être totalement disproportionnés et nécessitent impérativement des précisions dans la formulation de la disposition légale.

1.4.3. Assignation à une propriété

L'assignation à une propriété, ou assignation à résidence, constitue une limitation très grave de la liberté individuelle. C'est d'ailleurs la seule mesure du catalogue qui doit être soumise à l'approbation d'un juge. Ceci n'est qu'à moitié rassurant puisque, comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas garanti que le juge ait accès à l'ensemble du dossier (instruit par le SRC) et ne soit dès lors pas en mesure de prendre une décision en toute connaissance de cause.

Encore une fois, une assignation à propriété est une mesure très lourde. L'art 231 du projet de loi ne précise pas concrètement ses modalités. En France, par exemple, elle comprend un couvre-feu obligeant la personne à demeurer à domicile jusqu'à 12 heures par jour, une interdiction de sortir du terri-

toire d'une commune donnée et une obligation de se présenter quotidiennement au commissariat, et cela jusqu'à trois fois par jour. La mesure est prononcée par un juge et nécessite une autorisation du Ministre de l'Intérieur.

Le projet de loi veut voir dans cette mesure (comme dans les précédentes) un outil préventif et non punitif. Toutefois, l'efficacité de cette mesure pour éviter une radicalisation et, dans le long terme, pour empêcher de nouveaux attentats terroristes, n'a à ce jour pas été prouvée. Encore une fois, les mesures d'assignation à résidence sont des mesures privatives de liberté qui ont des conséquences sur d'autres droits humains, notamment le droit de circuler librement, le droit à la vie privée et familiale ou le droit à l'emploi. Les motifs vagues généralement retenus pour prononcer des assignations à résidence, le manque de transparence concernant l'établissement des preuves justifiant ces mesures, ainsi que les conséquences négatives sur les droits humains des personnes touchées ont un impact limité au regard des objectifs visés.

Les assignations à propriété peuvent avoir des conséquences particulièrement néfastes sur la vie des personnes visées par ces mesures. Dans de nombreux cas, elles ne peuvent plus aller travailler (ou se heurtent à des restrictions concernant le volume ou le type de travail qu'elles peuvent faire), à moins qu'elles ne travaillent dans la ville où elles doivent demeurer.

Amnesty International craint que les assignations à propriété ne restreignent de manière disproportionnée les droits humains des personnes visées par ces mesures, en particulier leur droit de circuler librement, ainsi que leurs droits à la liberté, à la vie privée et familiale et à l'emploi. Le risque existe que ces restrictions soient imposées dans des cas qui semblent aller au-delà des exigences de la situation en violation du principe de proportionnalité. Enfin, l'assignation à propriété peut même avoir un effet contraire à celui souhaité. En coupant de la réalité quotidienne les personnes visées par la mesure elle les empêche de se socialiser normalement et risque même de les renforcer dans leurs convictions « terroristes », qu'elles soient naissantes ou affirmées.

1.4.5. Utilisation d'appareils techniques de localisation (bracelets électroniques)

Il s'agit là à nouveau de mesures très intrusives vis-à-vis de la sphère privée et elles ne devraient donc être appliquées qu'avec une extrême retenue et uniquement sur la base de soupçons concrets que la personne s'apprête à commettre une infraction grave pouvant mettre en danger des tiers. Les bracelets électroniques ou les dispositifs similaires ne sont à ce jour utilisés que dans le cadre de l'exécution de sanctions pénales et à des conditions strictes. (L'accord de la personne concernée et des personnes vivant en ménage commun avec elle est notamment demandé). A titre de comparaison, le port d'un bracelet ne peut être ordonné en France, dans le cadre de la détention préventive, qu'à la condition que la personne encoure une peine de prison de 6 mois minimum si l'intéressé a été pris en flagrant délit ou deux ans dans les autres cas. La personne concernée doit en outre donner son accord.

De telles mesures restrictives, si elles sont admissibles pour des personnes engagées dans une procédure pénale que ce soit au stade de la détention préventive ou de l'exécution des peines, ne sauraient à notre avis être appliquées à des personnes qui sont simplement suspectées d'être potentiellement dangereuses mais qui ne se sont rendues coupables d'aucun délit et doivent, tant qu'elles n'ont pas été condamnées à l'issue d'une procédure équitable, bénéficier de la présomption d'innocence.

1.4.6. Limite d'âge

L'article 24 f fixe la limite d'âge inférieure à partir de laquelle les mesures peuvent être décidées à 12 ans respectivement 15 ans pour l'assignation à résidence. Ces limites sont extrêmement basses et il faut se poser la question de leur compatibilité avec la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant. Toute intervention visant des enfants doit respecter les principes de la Convention, notam-

ment l'intérêt supérieur de l'enfant et la protection de celui-ci. Nous voyons mal un enfant de 12 ans interdit de contact avec son père ou ses frères et sœurs ou confiné dans un périmètre restreint et obligé de se présenter au poste de police tous les jours. Le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par la CDE ne semble pas à priori préservé par ces mesures.

2 Code pénal : Détention à l'isolement

Le Code pénal prévoit certes de pouvoir placer des détenus à l'isolement (art. 78 CP) mais pour des motifs précis. Le Conseil fédéral propose de rajouter un motif supplémentaire : « empêcher que le détenu n'influence ses codétenus de manière à les inciter à commettre un acte terroriste ».

Au vu des expériences faites dans d'autres pays européens (Suède, Royaume Uni) qui montrent des résultats mitigés pour cette mesure, il semble que la prévention et l'accompagnement des détenus « potentiellement radicalisés » soit plus efficace que leur retrait de toute vie sociale.

Par ailleurs, la détention à l'isolement ne saurait, selon les interprétations faites de la Convention des nations Unies contre la torture, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention européenne pour la prévention de la torture, dépasser une période d'au maximum trois mois.

AI rejette la détention à l'isolement telle que proposée, à savoir sans mention d'une durée maximale.

Berne, mars 2018

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der Generalsekretär
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. 021 318 91 02
Fax 021 323 37 00
Korrespondenznummer 10.9

An die Vorsteherin des
Eidg. Justiz- und Polizeidepartements
Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail an:
Stab-rd@fedpol.admin.ch

Lausanne, 10. Januar 2018 / vnm

**Vernehmlassungsverfahren: Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur
Bekämpfung von Terrorismus (PTM)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Bezug auf das oben erwähnte Vernehmlassungsverfahren haben Sie das Bundesgericht eingeladen, bis zum 28. März 2018 Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochschätzung.

Freundliche Grüsse

Dr. iur. Paul Tschümperlin

Kopie
- Bundesverwaltungsgericht



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 70 52727
Registatur-Nummer: 024.1

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:

Stab-rd@fedpol.admin.ch

St. Gallen, 21. März 2018 / rmh

Vernehmlassung: Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Für Ihre Einladung vom 8. Dezember 2017 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen und beziehen gerne wie folgt Stellung.

Zu Art. 23e E-BWIS

Die Bestimmung weist fedpol und den Kantonen die Kompetenz zur Informationsbeschaffung zu. Aus dem Wortlaut der Bestimmung ergibt sich nicht, ob es sich dabei um eine bloss formelle Kompetenzzuweisung handelt oder die Bestimmung einen materiellen Gehalt besitzt. Eine entsprechende Klarstellung ergibt sich auch nicht aus dem erläuternden Bericht. Gegebenenfalls wären fedpol und die Kantone jedoch weitgehend frei in der Wahl der Mittel zur Informationsbeschaffung und die Bestimmung insoweit (zusätzlich) geeignet, in das Recht auf persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einzugreifen. Offen bleibt schliesslich, welche (datenschutzrechtlichen) Grundsätze auf die Beschaffung und damit die Bearbeitung der Personendaten anwendbar sind und welche (datenschutzrechtlichen) Ansprüche betroffenen Personen zustehen.

Zu Art. 23g E-BWIS

Wir gehen davon aus, dass fedpol über den Erlass aller Massnahmen nach Art. 23h bis 23l entscheidet. Der Wortlaut von Art. 23g Abs. 1 ist u.E. missverständlich, da er auch in dem Sinn gelesen werden kann, dass fedpol nur über eine Massnahme nach Art. 23l (und die dortigen Ausnahmen) entscheidet.

Zu Art. 23m Abs. 1 Bst. c E-BWIS

Wir fragen uns, ob der Begriff „Fahndung“ nicht durch „Massnahme“ zu ersetzen ist.

Zu Art. 17b Abs. 2 E-BPI

Es stellt sich die Frage, ob nicht auch die Datenweitergabe an das SEM möglich sein müsste und insoweit Bst. b zu ergänzen wäre.

Zudem beantragen wir die Aufnahme einer lit. c „an das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht“. Diese Rechtgrundlage ist nicht nur für Verfahren gemäss dem neuen 5. Abschnitt des E-BWIS erforderlich, sondern auch im Rahmen von Beschwerden in Asylverfahren, im Ausländerrecht sowie nach dem NDG nötig.

Konkretes Anliegen im Zusammenhang mit Verfahren der Terrorismusbekämpfung/Spionageabwehr

Das Bundesverwaltungsgericht möchte die Gelegenheit nutzen, Sie auf eine weitere Frage hinzuweisen, die unseres Erachtens im Rahmen von Verfahren der Terrorismusbekämpfung/Spionageabwehr gesetzlich nicht genügend geregelt ist, nämlich *wenn eine Vorinstanz für ihre Entscheidung auf geheime Akten abstellt*. Aktuell relevant ist die Konstellation in Verfahren der Abteilungen IV-VI, so beispielsweise bei Einreisesperren gegenüber Terrorverdächtigen sowie in Asylverfahren; die geheimen Akten sind jeweils solche des NDB. Zentral wird die Frage auch in Beschwerdeverfahren gegen genehmigungsbedürftige Überwachungsmassnahmen des NDB werden.

Heutige gesetzliche Regelung:

Das VwVG sieht zwar in Art. 27 und 28 ein Verfahren vor, wie mit Akten umgegangen werden soll, deren Einsichtnahme den Parteien verweigert wird. Nach Art. 28 VwVG darf zum Nachteil der Partei nur auf ein solches Aktenstück abgestellt werden, wenn die Behörde der Partei von seinem wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich Kenntnis und ihr ausserdem Gelegenheit gegeben hat, sich zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen. Wird die Einsicht in Teile von Aktenstücken verweigert, die geeignet sind, den Entscheid zu beeinflussen, ohne dass davon eine Zusammenfassung bekannt gegeben wurde, darf auf diese Tatsachen nicht zulasten des Beschwerdeführers abgestellt werden (BGE 2A.587/2003 vom 1.10.2004 E. 6.3 ; WALDMANN/OESCHGER in: Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage, 2016, art. 28 Ziff. 7). Das Recht auf Einsicht in die Akten eines hängigen Verfahrens soll den Verfahrensbeteiligten die Kenntnisnahme der Entscheidungsgrundlagen ermöglichen, eine wirksame und sachbezogene Stellungnahme erlauben und die Akzeptanz der Entscheidung fördern. Die Akteneinsicht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Akten, die geeignet sind, Grundlage für die spätere Entscheidung zu bilden, d.h. entscheidrelevant sind oder sein könnten.

Um den Umfang des Akteneinsichtsrechts zu bestimmen, kommt es auf die Bedeutung eines Aktenstückes für die verfügungswesentliche Sachverhaltsfeststellung an und nicht auf die Einstufung des Beweismittels durch die Behörden als internes oder gar geheimes Papier (BGE 125 II 473 E. 4c/cc m.H. und BVGE 2011/37 E.5.4.1). Das Recht den wesentlichen Inhalt eines Aktes (oder eines Teiles davon) zu kennen gilt absolut und kann grundsätzlich nicht eingeschränkt werden (WALDMANN/OESCHGER in: Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage, 2016, art. 28 Ziff. 4) Die Partei muss sich in konkreter Weise zur Sache äussern und entsprechende Beweisangebote stellen können (BVGE 2015/1 E. 4.7). Eine Verletzung von Art. 28 VwVG stellt eine Gehörsverletzung dar, was zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids führen kann (BGE 115 V 297 E. 2h und WALDMANN/OESCHGER in: Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage, 2016, art. 27 Ziff. 47 m.w.H).

Das Problem ist jedoch, dass in den erwähnten Fällen im Zusammenhang mit Terrorismus – und auch mit Spionage – es durchaus nicht möglich sein kann, eine solche Zusammenfassung zu verfassen. Dies weil die Behörde nicht nur gegenüber ausländischen Nachrichtendiensten verpflichtet ist, deren Informationen geheim zu halten, sondern es sich oft auch um GEHEIM klassifizierte Akten handelt, deren Bekanntgabe unzulässig ist, aber auch weil eine Zusammenfassung, die diese geheimen Tatsachen nicht erwähnt, nicht mehr aussagekräftig ist.

Regelungsbedarf:

Konsequenz der heutigen Regelung ist, dass in all den Verfahren, in denen für die Entscheidung auf solche Akten, beispielsweise auf Informationen ausländischer Nachrichtendienste oder auf Erkenntnisse des NDB abgestellt werden muss, die Beschwerden gutzuheissen sind, denn die vorbehaltlose Verwendung ohne Akteneinsicht ist verfassungswidrig (BVGE 2013/23 E. 6; Waldmann/Oeschger in: Praxiskommentar VwVG, 2. Auflage, 2016, Art. 28 Ziff. 2). Es besteht also aktuell das Risiko, dass auf gewisse (entscheidrelevante) Tatsachen nicht abgestellt werden kann und der Entscheid der Vorinstanz dementsprechend abgemildert oder sogar aufgehoben wird. So wären beispielsweise entsprechende Einreisesperren aufzuheben oder die genehmigungsbedürftigen Überwachungsmassnahmen des Nachrichtendienstes als widerrechtlich zu bezeichnen.

Ausländische Prozessordnungen kennen hierfür das sog. „in camera“-Verfahren. So wird z.B. in Deutschland die Berechtigung zur Geheimhaltung von der oberen Instanz (Oberverwaltungsgericht bzw. Bundesverwaltungsgericht) überprüft und der Entscheid darüber kann entsprechend weiter gezogen werden. Das Gericht darf, wo das Geheimhaltungsinteresse bejaht wird, geheimzuhaltene Tatsachen nur unter strengen Voraussetzungen zulasten eines Beteiligten verwerten (vgl. § 99 Abs. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung VwGO; weiterführende Literatur: Geiger in: Eyermann/Kraft, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 13. A., München 2010, § 99 Ziff. 22). In Frankreich existiert für diese Konstellation die „Huberschwiller“-Rechtsprechung des Conseil d'Etat

(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEX T000007750672&fastReqId=778732472&fastPos=2>).

Das Bundesverwaltungsgericht möchte anregen, dass sich das BJ mit dieser Frage befasst. Die heutige Regelung, dass nicht auf solche Akte abgestellt werden kann, kann zu unbefriedigenden Resultaten führen. Aber auch eine Regelung, die ein Abstellen auf Aktenstücke ermöglicht, deren Inhalt den Parteien nicht bekannt gegeben wird, ist rechtlich brisant.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Der Vorsitzende der Präsidentenkonferenz

Vito Valenti



Der stv. Generalsekretär

Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

Département fédéral de justice et police
3003 Berne

Par courriel :
stab-rd@fedpol.admin.ch

Paudex, le 15 mars 2018
PGB

Consultation: loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance du projet législatif mentionné en titre et, comme nous en avons l'habitude lors des procédures de consultation fédérales, nous souhaitons vous communiquer notre position.

Le projet en question constitue un «paquet législatif» touchant environ une dizaine de lois fédérales et visant à permettre aux autorités de police, en dehors d'une procédure pénale, d'imposer des mesures administratives à des individus qui constituent ou semblent manifester une menace pour la sécurité de la Suisse, en lien avec des activités terroristes. Ces mesures pourraient consister en une obligation de se présenter régulièrement auprès d'un service officiel, une interdiction de contact avec certaines personnes, une interdiction géographique, une interdiction de quitter le territoire suisse, voire une assignation à une propriété déterminée; les personnes visées pourraient en outre faire l'objet de recherche «discrète» de renseignement. Les décisions seraient prises par l'Office fédéral de la police (Fedpol) sur sollicitation d'autorités cantonales ou fédérales.

Base constitutionnelle

En 2013, lors de la procédure de consultation relative à la nouvelle loi fédérale sur le renseignement, nous avons souligné l'absence de base constitutionnelle permettant à la Confédération de légiférer dans le domaine de la sécurité intérieure. Nous écrivions notamment: *«Sur un thème aussi sensible que la recherche de renseignements, les fantaisies juridiques ne sont pas acceptables: s'il apparaît nécessaire que des activités de renseignement en matière de sécurité intérieure soient menées par la Confédération, alors cette compétence doit être inscrite explicitement dans la Constitution, par exemple en complétant l'art. 57 Cst.»*

Nous constatons avec regret que, en cinq ans, les juristes fédéraux n'ont pas trouvé le temps de se pencher sur cette question. En l'occurrence, l'article 57 al. 2 Cst nous paraît insuffisant pour fonder les mesures policières envisagées; le rapport explicatif reconnaît implicitement cette lacune en invoquant des «compétences constitutionnelles implicites» déduites «selon une nouvelle pratique».

Nous considérons que l'existence d'une menace terroriste ne justifie pas, sauf cas d'urgence, un non-respect de la Constitution fédérale et une entorse aux principes de l'Etat de droit. Au contraire, la possibilité d'imposer des mesures de contrainte ou de surveillance constitue une question délicate à de multiples égards et devrait donc exiger, au minimum, une attention soignée quant à sa base constitutionnelle.

Appréciation générale

D'une manière générale, nous sommes favorables à ce que la Suisse se donne les moyens de lutter efficacement contre la menace terroriste, y compris par des possibilités accrues d'action et d'investigation accordées aux autorités de police. En ce sens, nous approuvons *le but général* du paquet législatif proposé.

Au-delà de la question de la base constitutionnelle évoquée ci-dessus, une partie des mesures proposées ne nous semblent poser aucun problème. Il s'agit notamment de l'amélioration de la coordination et de la communication entre autorités; de l'extension des droits de consultation des différents fichiers d'information; de la possibilité de détention préventive en vue du renvoi ou de l'expulsion de certains ressortissants étrangers (loi sur les étrangers); de la possibilité d'imposer l'isolement de certains détenus (Code civil); de l'adaptation de la loi sur la protection extraprocédurale des témoins; de la possibilité de mener des recherches secrètes sur internet et des surveillances discrètes dans les domaines relevant de la juridiction de la Confédération (loi sur les offices centraux de police criminelle de la Confédération, loi sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication).

En revanche, nous nous interrogeons sur le caractère adéquat, proportionné et conforme à l'ordre juridique des mesures de contraintes (obligation de se présenter, interdiction de contact, interdiction géographique, retrait de documents d'identité) *décidées par des autorités de police en dehors d'une procédure pénale*.

Il est rassurant de lire dans le rapport explicatif qu'«une idéologie et des convictions (...) ne justifient pas à elles seules que soient déployées des mesures de police préventives», et que «c'est seulement lorsque les faits et gestes d'une personne radicalisée laissent entendre qu'elle risque de commettre un acte terroriste que l'Etat doit intervenir». Mais alors, si des «faits et gestes» laissent envisager un acte terroriste, pourquoi une procédure pénale ne peut-elle pas être déclenchée?

Distinction entre mesures préventives et poursuite pénale

La distinction entre les «mesures de police préventives» et les «activités des autorités de poursuite pénale», décrite au chiffre 1.3 du rapport explicatif, ne nous apparaît pas vraiment convaincante. Il y est notamment expliqué que des mesures préventives (restreignant donc la liberté d'une personne) doivent pouvoir être prises sans «qu'un acte (ou une absence d'acte) pouvant constituer un élément d'infraction ait déjà été commis». Si nous pouvons aisément admettre que des *mesures de surveillance ou des recherches* puissent être ordonnées sur la base d'un simple soupçon, il nous semble que le soupçon doit être particulièrement fort et précis pour justifier des *mesures de contrainte*. Or un soupçon fort et précis permet généralement d'ouvrir une procédure pénale.

Le rapport explicatif cite encore le cas des «voyages à l'étranger motivés par le terrorisme», censé illustrer la distinction. Il y est question du «soupçon concret» qui peut être invoqué pour l'ouverture d'une procédure pénale; puis de la nécessité que les autorités interviennent parfois «avant qu'un tel soupçon au sens de la procédure pénale n'existe». Est-ce à dire que les autorités de police interviendraient alors sur la base d'un *soupçon non concret*? Ou encore, comme cela est explicitement écrit plus loin, «sur la simple base de suppositions et d'hypothèses»?

Malgré notre grand désir de lutter plus efficacement contre le terrorisme et de répondre favorablement aux besoins des autorités de police, ces explications nous paraissent peu satisfaisantes. Elles le sont d'autant moins qu'il est peu vraisemblable que les mesures préventives envisagées se révèlent réellement efficaces, puisqu'elles seraient limitées à six mois au maximum, et par ailleurs facilement contournables par une entrée en clandestinité des personnes visées.

Cas particulier des personnes ayant achevé de purger une peine

Nous pouvons plus facilement nous laisser convaincre de la nécessité de prendre des mesures préventives envers des personnes qui ont déjà été jugées et condamnées et qui ont achevé de purger leur peine, mais dont on peut présumer qu'elles continuent à représenter un danger. Toutefois, dans de tels cas, il nous semblerait préférable que les mesures de suivi et de surveillance soient ordonnées dans le cadre de la condamnation pénale, plutôt que de manière déconnectée.

Sur la base des réflexions qui précèdent, nous ne pouvons pas approuver sans réserve le paquet de mesures législatives mis en consultation. Nous estimons, d'une part, que la base constitutionnelle doit être complétée et, d'autre part, que les mesures de police préventives décidées en dehors d'une procédure pénale devraient se limiter à des opérations de surveillance – les mesures de contrainte et de privation de liberté devant rester attachées à des procédures pénales.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre position et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Email an: Stab-rd@fedpol.admin.ch

Zürich-Flughafen, 27. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

Sehr geehrte Damen und Herren

Custodio ist seit über dreissig Jahren als Sicherheitsdienstleister am Markt und heute das schweizweit grösste Unternehmen im Bereich Airport und Aviation Security. Wir sorgen unter anderem an den Landesflughäfen Genf und Zürich im Auftrag der Flughafenbetreibergesellschaften für sichere und effiziente Zutrittskontrollen in den Sicherheitsbereich, führen Sicherheitskontrollen bei Passagieren und deren Gepäck durch, erbringen Sicherheitskontrollen für Luftfracht und übernehmen verschiedene Bewachungsaufgaben um und auf dem Flughafenareal.

Die Sicherheits- und Zutrittskontrollen an den Flughäfen wurden in den letzten Jahren stetig weiterentwickelt, mit neuster Technik ausgestattet und verbessert. Heute sind diese Kontrollen an den grossen Flughäfen auch international gesehen auf einem sehr hohen Stand. Durch solche Zutrittskontrollen vor Ort lässt sich aber lediglich verhindern, dass unbefugte Personen (ohne Flughafenausweis) oder gefährliche und verbotene Gegenstände in den Sicherheitsbereich des Flughafens gelangen. Die von internationalem und nationalem Recht vorgeschriebene Zuverlässigkeitsüberprüfung von Personen, welche einen Flughafenausweis und damit Zutritt zum Sicherheitsbereich eines Flughafens erhalten, erfolgt jedoch vorgängig durch die Flughafenbetreibergesellschaft und allenfalls die kantonalen Polizeibehörden und hat zum Ziel, dass nur vertrauenswürdige Personen eine Zutrittsberechtigung erhalten können. Konkret prüfen die verantwortlichen Stellen den Strafregistrauszug und holen bei Bedarf und bei spezifischen Funktionen eine Empfehlung der Kantonspolizei ein. Diese empfiehlt dann die Erteilung, die Verweigerung oder gegebenenfalls den Widerruf der Zugangsberechtigung, worauf die Flughafenbetreibergesellschaft unter Berücksichtigung der Empfehlung über die Berechtigung entscheidet. Diese Prüfung wird für alle Mitarbeitenden mit Zutritt zum Sicherheitsbereich mindestens alle 5 Jahre wiederholt.

Damit ist sichergestellt, dass verhindert werden kann, dass einschlägig vorbestrafte oder gefährliche Personen Zutritt zum Sicherheitsbereich des Flughafens erhalten. Es besteht jedoch weiterhin ein dringender Bedarf, dass erstens die bestehende Praxis zur Zuverlässigkeitsüberprüfung und zur Zusammenarbeit zwischen Flughafenhalter und Kantonspolizei gesetzlich verankert wird. Zweitens muss sichergestellt werden, dass Personen, die einen Zugang zum Sicherheitsbereich beantragen oder bereits über eine solche Berechtigung verfügen, und von denen eine Gefahr für die äussere oder innere Sicherheit ausgehen könnte, durch präventiv-polizeiliche Massnahmen vertieft überprüft und wenn angezeigt am Zugang zum Sicherheitsbereich gehindert werden können.

Wir möchten deshalb beliebt machen, dass die laufende Gesetzesrevision dazu genutzt wird, auch das Luftfahrtgesetz (LFG) so abzuändern, dass die bestehende Praxis des Einbezugs der Kantonspolizei bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung gesetzlich verankert wird und weiter auch die nötigen Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Terroranschlägen auf den Luftverkehr zur Verfügung stehen. Insbesondere steht dabei eine klare Regelung hinsichtlich der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen Flughafenhaltern und Sicherheitsbehörden zur Überprüfung des Sicherheitsrisikos von im Sicherheitsbereich tätigen Personen im Vordergrund. Einige Fälle in der Schweiz und im Ausland haben gezeigt, dass die dem Flughafenhalter, der Kantonspolizei und dem BAZL zur Verfügung stehenden Informationen und Mittel nicht immer genügen, um das Sicherheitsrisiko, das beispielsweise von der plötzlichen Radikalisierung einer im Sicherheitsbereich eines Flughafens tätigen Person ausgeht, adäquat zu beurteilen. So haben die Flughafenhalter heute beispielsweise keine ausreichende Kenntnis von Daten aus dem Ausland oder zu gewissen nachrichtendienstlichen Informationen. Damit die Sicherheit auf den Schweizer Flughäfen weiter verbessert werden kann, müssen auch die Kontrollschritte vor der (physischen) Sicherheitskontrolle vor Ort den aktuellen Herausforderungen angepasst werden.

Wir beantragen Ihnen daher folgende Anpassungen und Ergänzungen des Gesetzes:

1. Es ist sicherzustellen, dass Fedpol und Kantone gestützt auf Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS auch Zugang zu den Personendaten von Inhabern bzw. Antragsteller einer Zutrittsberechtigung von Flughäfen erhalten. Dementsprechend ist Art. 23e VE-BWIS gegebenenfalls zu ergänzen.
2. Die aktuelle Praxis zur Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen muss auf eine verbesserte gesetzliche Grundlage gestellt werden. Gleichzeitig muss, zur Sicherstellung des Zugangs der abklärenden Behörde auf alle relevanten Daten, welche im Rahmen von laufenden oder abgeschlossene Strafverfahren gesammelt wurden, das Strafgesetzbuch und das Strafregistergesetz entsprechend ergänzt werden.
3. Der Erlass von Massnahmen gemäss dem 5. Abschnitt VE-BWIS muss auch die Möglichkeit umfassen, dass eine Zutrittsberechtigung von Fedpol bzw. den zuständigen kantonalen Behörden gesperrt werden kann oder sie diese gegebenenfalls durch den Flughafenhalter sperren lassen können.
4. Es ist vorzusehen, dass während der laufenden, befristet geltenden Massnahmen gemäss dem 5. Abschnitt VE-BWIS, eine Personensicherheitsüberprüfung gemäss Art. 19 ff. BWIS durchgeführt werden oder eine solche vom Flughafenbetreiber (bzw. vom Luftfahrtunternehmen) beantragt werden kann.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme, die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen unter herbert.hoeck@custodio.ch jederzeit und gerne für weitere Auskünfte zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

CUSTODIO AG

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. Höck', written vertically.

Herbert Höck
CEO & Delegierter des Verwaltungsrats

EJPD

Bundesamt für Justiz

Bundesrain 20

3003 Bern

per E-Mail an: stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 28. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)

Vernehmlassungsfrist 28. März 2018

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit nehmen die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS) Stellung zur oben aufgeführten Vorlage.

I. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll das Vorhaben des Bundes zur Umsetzung der Strategie zur Terrorismusbekämpfung vervollständigt werden. Es wird als notwendig erachtet, neben dem Nationalen Aktionsplan gegen Radikalisierung (NAP), der Verschärfung des Nachrichtendienstgesetzes (NDG) und der Revision des Strafgesetzbuches hinsichtlich terroristisch motivierter Delikte präventiv-polizeiliche Massnahmen anwenden zu können, damit die Polizei ausserhalb von Strafverfahren mehr Möglichkeiten für den Umgang mit so genannten „Gefährdern“ oder „Gefährderinnen“ erhält. Die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz teilen die Auffassung nicht, dass es dieses angeblich komplettierende Element braucht und erachten ein solches Gesetz in verschiedener Hinsicht als gefährlich.

Ohne abzuwarten, wie sich die genannten Gesetzesanpassungen und Strategien bewähren, will man zusätzliche präventive Massnahmen anwenden und damit einen regelrechten Paradigmenwechsel in

der Verbrechensbekämpfung herbeiführen, der in Konflikt mit diversen Grundrechten steht und wichtige Prinzipien, die in einem Strafprozess Anwendung finden würden, ausser Acht lassen. Es sollen also – einem Strafverfahren erheblich vorgelagerte – weitgehende Repressionsmassnahmen eingeführt werden, ohne dass deren unbedingte Notwendigkeit angezeigt ist.

Bereits mit der laufenden Revision des Strafgesetzbuches findet insbesondere durch Art. 260^{ter} und Art. 260^{sexies} StGB eine Ausdehnung der Strafbarkeit von terroristischen Delikten in den Bereich der sonst straflosen Vorbereitung statt. Kriminalisiert werden nun bereits Alltagshandlungen wie bspw. das Reisen oder das Geldsammeln. Zu erwähnen ist, dass bei der Einführung des Art. 260^{ter} StGB in den 90er Jahren das Parlament – aus guten Gründen - eine weite Fassung der strafbaren Vorbereitungshandlung ablehnte. Es wurde moniert, dass dadurch ein Verhalten bestraft würde, bevor tatsächlich eine Straftat ausgeübt oder versucht wird und so durch die früher einsetzende Strafverfolgung Be-spitzelungen Vorschub geleistet würde.

Die DJS sehen dieser Entwicklung hin zu einem eigentlichen Präventionsstrafrecht sehr besorgt entgegen. Nicht zum ersten Mal wird die Bedrohung durch Terrorismus dazu genutzt, weitreichende Kompetenzen zu schaffen, die nicht mehr unter dem Einfluss regulierender Schranken (z.B. zur Gewährleistung wichtiger Verfahrensrechte) stehen.

Wie im erläuternden Bericht klar festgehalten wird, begründen blossе Vermutungen und Hypothesen sehr einschneidende Massnahmen. Aussagen über die Gefährlichkeit einer Person oder deren Verhalten in der Zukunft sind immer Spekulationen, die kaum ohne Bezug auf die Gesinnung auskommen. Es wird auch nicht weiter ausgeführt, wer denn als potentiell gefährlich gilt. Nicht mehr nur einzelne Personen sind im Visier der Polizei; es wird ein Generalverdacht gegen ganze Gruppen, die den Stereotypen und Merkmalen entsprechen, welche zur Identifikation von „Gefährdern“ nötig sind, herbeigeführt.

Wir sehen dabei Risiken, dass gewisse Stereotypen und Merkmale bestimmen, wer als „potentiell gefährlich“ gelten soll, die Massnahmen in diskriminierender Weise Anwendung finden werden und etwa das Recht auf freie Meinungsäusserung und die Religionsfreiheit verletzt werden.

Darüber hinaus besteht das Risiko, dass wenn sich die Massnahmen erst einmal bewährt haben, die Massnahmen bei vielen weiteren Menschen Anwendung finden, die politisch „unliebsam“ in Erscheinung treten, zumal die Definitionsmacht darüber, was eine „potentiell gefährliche Person“ ausmacht, beim Fedpol liegt. Wie weit das gehen kann, zeigt das Beispiel, wonach der Protest von ca. 20 jungen Frauen gegen die Miss-Schweiz-Wahl in Bern von 2015 von den Bundesbehörden als «extremistisch» eingestuft wurde.

Zusammenfassend: Angesichts ihrer erheblichen Unbestimmtheit öffnen die neu vorgesehenen Bestimmungen dem staatlichen Machtmissbrauch Tür und Tor.

Schliesslich lehnen wir die Regelung ab, dass – ausser beim Hausarrest – die Massnahmen schon bei 12-jährigen Anwendung finden können. Dies würde teils weit über die Massnahmen, die im Jugendstrafrecht für verurteilte Jugendliche vorgesehen sind, hinausgehen.

II. Kommentar zu einzelnen Artikeln

1. Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

1.1. Art. 23e E-BWIS, Grundsätze

Unserer Ansicht nach ist eine richterliche Anordnung der Massnahmen nach dem 5. Abschnitt des E-BWIS unabdingbar. Die Verfügungsgewalt darf nicht allein beim Fedpol liegen. Die massiven Eingriffe in die verfassungsmässigen und völkerrechtlich verankerten Grund- und Menschenrechtsgarantien (Art. 10 Abs. 2, Art. 13 und Art. 31 BV, Art. 4, 5 und 8 EMRK, Art. 9, 12 und 17 UNO-Pakt II) rechtfertigen eine gerichtliche Überprüfung der Verhältnismässigkeit.

Seitens der Vorsteherinnen des EJPD und Fedpol wird beteuert, die Massnahmen seien verhältnismässig, da sie auf maximal 12 Monate beschränkt sind. Die Verhältnismässigkeit ist aber nicht nur eine Frage der Dauer einer Massnahme, sondern bedarf darüber hinaus der Prüfung der Eignung und der Erforderlichkeit.

Gerade der Fall Mehdi in Zürich (siehe u.a. Tagesanzeiger vom 8. Dezember 2017) zeigt, dass ein «Gefährder», welcher einmal auf dem Radar der Polizei erscheint, auch auf dem Radar bleibt und immer wieder von Massnahmen betroffen sein wird. So handelt es sich bei der Maximaldauer nach Art. 23e Abs. 2 E-BWIS auch nicht um eine kumulative Maximaldauer aller möglichen Massnahmen. Einzeln nacheinander angeordnete Massnahmen vermögen schnell einmal die 12 Monate zu übersteigen.

Auf kantonaler Ebene werden präventiv-polizeiliche Massnahmen durch die kantonalen Zwangsmassnahmengerichte angeordnet. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die teils einschneidenderen Massnahmen nach Art. 23e E-BWIS der gerichtlichen Überprüfung entzogen werden sollen.

Weiter beinhaltet die Bestimmung zahlreiche unbestimmte und ungenaue Begriffe:

Was sind „konkrete und aktuelle Anhaltspunkte“ (Art. 23e Abs. 1 lit. a)? Und wo liegt die Unterscheidung zum „konkreten Verdacht“, der zur Aufnahme eines Strafverfahrens führt?

Es besteht die Gefahr, dass der Entscheid der Behörden, ob sie Massnahmen („GefährderInnen“) ergreifen oder ein Strafverfahren (Verdächtige) eröffnen, willkürlich und nicht mehr nachvollziehbar er

folgt. Diese Unterscheidung entscheidet überdies auch darüber, ob die Verfahrensrechte gewährt werden (Strafverfahren) oder eben – wie im vorliegenden Gesetz – nicht.

Beim Begriff „potenziell gefährliche Person“ (Art. 23e Abs. 1 lit. a) handelt es sich um eine unverständliche Verdoppelung – werden von „potentiell gefährlich“ nicht alle Menschen erfasst? „Gefährliche Person“ ist kein Rechtsbegriff, sondern er stammt aus der forensischen Psychiatrie, die im Rahmen eines Strafverfahrens zur Anwendung kommt. Sie kann daher nicht für die Umschreibung einer Person, die ein „Gefährder“ oder eine „Gefährderin“ sein soll, herbeigezogen werden. Die Qualifikation als „Gefährder“ oder „Gefährderin“ wird im Einzelfall auf einer zumindest sachlich höchst schwer nachvollziehbaren, wenn nicht gar willkürlichen Interpretation von Anhaltspunkten, die schwer überprüfbar sein werden und oft auf Stereotypen beruhen.

„Terroristische Straftaten“ (Art. 23e Abs. 1 lit. a) sind mit der StGB-Revision selbst schon weit gefasst und vage definiert. Dazu zählen etwa Delikte wie Propaganda oder Vorbereitung einer Reise, die selber schon weit im präventiven Bereich vorgelagert sind. Bis heute fehlt eine griffige Definition von „Terrorismus“. Hier müsste auf konkrete Artikel des Strafgesetzbuches verwiesen werden; auch um zu verhindern, dass das Fedpol das neue Gesetz nutzt, um Massnahmen gegen unliebsame politische AktivistInnen zu erlassen. Hierzu sei auf die Aussagen der Vorsteherin des EJPD verwiesen, für welche die G-20 Proteste unter das neue „Antiterrorgesetz“ fallen (siehe Die Wochenzeitung vom 21. Dezember 2017).

Damit verstossen einige Bestimmungen des E-BWIS gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 und Art. 36 BV), bzw. gegen das daraus fliessende Bestimmtheitsgebot, demgemäss eine inhaltliche Regelung je klarer und eindeutiger zu sein hat, je schwerer der Eingriff ist.

1.2 Art. 23g Abs. 2 E-BWIS, Erlass von Massnahmen

Die Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung einer Massnahme durch das Bundesverwaltungsgericht ist keine grosse Schranke und ersetzt die fehlende gerichtliche Prüfung im Vorherein offensichtlich nicht.

Auch ist es schwierig für das BVGer zu entscheiden, wenn der Antrag für die Massnahmen auf Informationen des Nachrichtendienstes (NDB) beruht, die sich kaum überprüfen lassen. Zugleich ist unklar, wie weit das BVGer überhaupt Einblick in die Informationen des NDB hat. Das Recht auf ein faires Verfahren wird übermässig eingeschränkt, wenn die Vermutungen in einem Antrag nicht ausreichend belegt werden müssen.

Zudem handelt es sich bei einer solchen Beschwerde ans BVGer gegenüber dem Strafverfahren um eine faktische Umkehr der Beweislast: Die Person muss beweisen, dass sie nicht „potentiell gefährlich“ ist, hingegen obliegt es in einem Strafverfahren den Behörden, die Schuld zu beweisen. Hinzu kommt, dass es einer als „Gefährder“ oder „Gefährderin“ eingestuften Person in vielen Fällen sehr schwer fallen wird, die Vermutungen und Spekulationen über sie zu widerlegen.

Diese Regelung ist eine vollständige Abkehr von dem im Strafverfahren so wichtigen Grundsatz „in dubio pro reo“. Eine Person, die also nicht einmal als verdächtig gilt, muss beweisen, nicht gefährlich zu sein und wird damit schlechter gestellt als eine Person, gegen die ein Strafverfahren eröffnet worden ist.

1.3 Art. 23h E-BWIS, Meldepflicht

Es ist nicht klar genug definiert, was eine „Fachperson“ ist. Auch hier wird also wieder mit einem sehr unbestimmten Begriff hantiert. Es soll jedenfalls verhindert werden, dass es sich bei diesen „Fachpersonen“ um MitarbeiterInnen des NDB handelt und so die Gefahr besteht, dass die betroffene Person faktisch verhört wird.

Auch in diesen Gesprächen muss die betroffene Person ihre eigene Ungefährlichkeit/„Unschuld“ beweisen, was wiederum einer nicht zu rechtfertigenden Umkehr der Beweislast gleichkommt (vgl. Ausführungen unter 1.2).

1.4 Art. 23i E-BWIS, Kontaktverbot

Art. 23i E-BWIS stellt einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit der Betroffenen dar (Art. 10 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II) dar. Bisher gibt es Kontaktverbote nur als Schutz vor einer Person, von der eine Gefahr ausgeht (z.B. bei häuslicher Gewalt). Nun soll einer Person auch der Kontakt mit ihrem Freundeskreis oder sogar Familienangehörigen vollständig verboten werden.

Es ist inakzeptabel, dass Kontaktverbote gegen Kinder und Jugendliche ab 12 Jahren ausgesprochen werden können, da diese in der Regel noch zu Hause leben.

Wie solche Verbote kontrolliert werden sollen, ohne die anderen HausgenossInnen zu beeinträchtigen, ist nicht nachvollziehbar. Es besteht die Gefahr, dass mit einer flächendeckenden Überwachung von allen Kommunikationsmitteln im Haus die ganze Familie unter Generalverdacht gestellt wird.

1.5 Art. 23l E-BWIS, Eingrenzung auf eine Liegenschaft

Art. 23l E-BWIS soll es dem Fedpol ermöglichen, gegen gewisse Personen einen Hausarrest auszusprechen. Dabei handelt es sich um eine Form des Freiheitsentzuges (Art. 31 BV, Art. 5 EMRK, Art. 9 UNO-Pakt II) und unbestritten um einen schweren Eingriff in die persönliche Freiheit. Diesem Umstand soll dadurch begegnet werden, dass die Eingrenzung auf eine Liegenschaft als einzige Massnahme im 5. Abschnitt des E-BWIS von einem Zwangsmassnahmengericht geprüft werden muss.

Trotz dieser gerichtlichen Genehmigung geht dieser Artikel zu weit, da hier mehr eine Strafe als eine präventive Massnahme zu erkennen ist. Damit verstösst diese Regelung klar gegen das Legalitätsprin-

zip und das Bestimmtheitsgebot. Es handelt sich faktisch um eine Freiheitsstrafe und dies ohne eine Verurteilung, ja gar ohne Anklage oder die Eröffnung eines Strafverfahrens.

Gemäss Art. 23l Abs. 4 soll das Zwangsmassnahmengericht die „Angemessenheit“ einer Massnahme überprüfen. Dieser Begriff sollte durch „Verhältnismässigkeit“ ersetzt werden. Jedes staatliche Handeln muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV), eine Einschränkung auf eine „Angemessenheitsprüfung“, die zudem zu Unklarheiten führt, lehnen wir ab.

Ausserdem stellt sich auch hier die Frage, wie das Gericht und die beschuldigte Person die Informationen überprüfen bzw. widerlegen sollen, insbesondere dann, wenn der Antrag zur Massnahme auf Geheimdienstinformationen beruht, die kaum zu überprüfen sind.

1.6 Art. 23m E-BWIS, Verwendung von Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung

Beim Einsatz von technischen Ortungsgeräten und der Mobilfunklokalisierung zum Vollzug der Massnahmen handelt sich um einen schweren Eingriff in die Privatsphäre (Art. 13 BV). Dieser ist unter anderem aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen nicht gerechtfertigt, da der Vollzug der Massnahmen mit milderer Mitteln umsetzbar wäre.

Es besteht die Gefahr, dass die Behörde mit diesen Mitteln weitere Informationen sammeln wird, die über die Information über den Standort der Person zur Kontrolle über die Einhaltung der Massnahme hinausgehen.

1.7 Art. 24f E-BWIS, Altersgrenze

Die Altersgrenze zur Anordnung der Massnahmen ist klar anzuheben. Gemäss dem vorliegenden Entwurf können die Massnahmen im 5. Abschnitt des E-BWIS bereits gegen 12-jährige angewendet werden (ausgenommen der Hausarrest, welcher erst ab 15 Jahren möglich ist). Das widerspricht dem Prinzip des liberalen Schweizer Jugendstrafrechts, Jugendliche nicht zu früh zu kriminalisieren. Jugendliche auf dem Weg zum Erwachsenwerden suchen und überschreiten Grenzen. Darum ist gerade im Jugendstrafrecht wichtig, dass Sanktionen erzieherisch wirken und Grenzen setzen. Mit dem vorliegenden Entwurf werden junge Menschen durch die Massnahmen kriminalisiert. Damit wird die individuelle Arbeit untergraben, welche der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vorsieht.

1.8 Art. 24g E-BWIS, Aufschiebende Wirkung

Gerade angesichts der fehlenden richterlichen Überprüfung bei allen Massnahmen ausser beim Hausarrest, darf zumindest die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde gegen die Massnahme nicht entzogen werden.

2. AusländerInnengesetz vom 16. September 2005

2.1 Art. 75 Abs. 1 Bst. i E-AuG

Diese Bestimmung führt zu einer Präventivhaft, die auf unklare Kriterien abgestützt ist („Erkenntnisse vom Fedpol“). Ausserdem ist die Bestimmung unnötig, denn bereits heute kann das Fedpol gemäss Art. 67 Abs. 4 AuG ein Einreiseverbot gegen Personen erlassen, welche die «innere oder äussere Sicherheit» der Schweiz gefährden. Dies ist bereits heute gemäss Art. 75 Abs. 1 Bst. c AuG ein Grund für die Vorbereitungshaft und Ausschaffungshaft. Dasselbe gilt auch für Art. 76a Abs. 2 Bst. j E-AuG, auch völlig obsolet ist.

2.2 Art. 81 Abs. 5 E-AuG

Diese Bestimmung gibt dem Fedpol die Möglichkeit, bei den Behörden für bestimmte Personen Einzelhaft zu beantragen. Die Einzelhaft ist die weitgehendste Form des Freiheitsentzugs. Die Isolierung von Inhaftierten kann schwere Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Inhaftierten haben.

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (CPT) hat sich in seinem Jahresbericht 2010-2011 detailliert zu den Voraussetzungen der Zulässigkeit von Einzelhaft geäussert. Demgemäss muss sich die Anordnung der Einzelhaft auf eine klare gesetzliche Grundlage stützen können und sie hat strikten Verhältnismässigkeitsanforderungen im Einzelfall zu genügen. Insbesondere sollte die gesetzliche Anordnung so ausgestaltet sein, dass die Umstände, in denen eine Einzelhaft verordnet werden kann, präzise umschrieben werden. Weiter sind die Behörden, welche diese Massnahme anordnen können, zu bezeichnen, und die für die Anordnung vorgesehenen Verfahrensabläufe und die Beschwerderechte zu regeln. Ausserdem haben die Behörden darauf zu achten, dass keine Diskriminierung mit der Einzelhaft einhergeht, insbesondere dürfen nicht Angehörige bestimmter Gruppen ohne Vorliegen sachlicher Gründe stärker von solchen Massnahmen betroffen sein als andere.

Art. 81 Abs. 5 E-AuG wird diesen menschenrechtlichen Mindestanforderungen nicht gerecht, da es für die Betroffenen nicht ersichtlich ist, wann eine solche Einzelhaft bzw. ein Kontaktverbot angeordnet wird. Das Gesetz spricht alleine davon, die Massnahme „gestützt auf Erkenntnisse der Sicherheits- und Polizeibehörden“ zu treffen.

Um zumindest eine verfassungs- und menschenrechtskonforme Auslegung der Norm zu ermöglichen, sollten zumindest die Voraussetzungen der Anordnung der Massnahmen klar definiert werden.

3. Strafgesetzbuch, Art. 78 Bst. d

Bereits heute kann nach Art. 78 lit. b StGB bei konkreter Gefahr die Einzelhaft angeordnet werden. Die mögliche Anstiftung zur Begehung einer terroristischen Straftat ist somit eine konkrete Gefahr für Dritte und überdies strafbar. Weiter sei auf die Ausführungen in Punkt 2.2 zu verweisen; Einzelhaft ist nur unter strengen Voraussetzungen möglich.

III. Fazit

Aus Sicht der DJS ist dieses Gesetzespaket weit mehr als „potentiell gefährlich“. Es ist nicht nur kein notwendiges Mittel zur Ergänzung der bereits zur Verfügung stehenden Mittel zur Terrorismusbekämpfung, es ist in der Wirkung kontraproduktiv. Aus unserer Sicht sollte ganz auf diese Massnahmen verzichtet werden, da sie zu weit gehen, in empfindlicher Weise Rechte beschneiden und bislang unumstössliche rechtsstaatliche Prinzipien umgehen.

Zumindest ersuchen wir Sie darum, unsere Einwände in der Weiterbearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen und die notwendigen Anpassungen zur Regulierung gewisser vorgesehener Massnahmen vorzunehmen.

Mit freundlichen Grüssen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Aebli'.

Melanie Aebli

Rechtsanwältin, Geschäftsleiterin DJS



Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Per E-Mail an: stab-rd@fedpol.admin.ch

28. März 2018

Stellungnahme zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Dezember 2017 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) eröffnet.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur sowie weitreichende Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft auf dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf wie folgt Stellung.

Vorbemerkung

Es ist fragwürdig, ob eine weitere gesetzliche Aufrüstung zur Terrorbekämpfung erforderlich ist. Die Schweiz hat in jüngster Zeit mehrere scharfe Instrumente für die Terrorbekämpfung geschaffen: Das Nachrichtendienstgesetz (NDG), das revidierte Antiterror-Strafgesetz und den Nationalen Aktionsplan (NAP). Bevor die Wirksamkeit dieser neuen Instrumente überhaupt geprüft werden kann, wird nun ein weiteres Instrument geschaffen, das sich mit den anderen Instrumenten teilweise überschneidet und diese auch behindern kann. Wie will man beispielsweise präventive Arbeit im

Rahmen des NAP leisten und Zugang zu Personen finden, die man gleichzeitig mit der Qualifizierung als «Gefährder» bedroht?

Der Begriff «Gefährder» wurde vor nicht langer Zeit aus Deutschland importiert und hat in der Schweiz schnell Karriere gemacht. Der Begriff dient dazu, einen weiteren Schritt in den präventiven Bereich der Gefahrenabwehr zu machen – in einen Bereich, der weit vor der Strafverfolgung liegt. Dabei wurde die Strafbarkeit von terroristischen Delikten selbst mit der (noch laufenden) Revision der Antiterror-Strafgesetze bereits in den präventiven Bereich vorverlagert.

Mit diesem Antiterror-Strafgesetz werden neue Delikte eingeführt, wie beispielsweise die Vorbereitung oder Finanzierung einer Reise für terroristische Zwecke. Die nun vorgeschlagenen Massnahmen gegen «Gefährder» gehen über diesen präventiven Bereich noch einmal hinaus und hantieren auf Grundlage von reinen Vermutungen und Spekulationen über Absichten und zukünftige Taten. Belegt werden sollen die Vermutungen beispielsweise durch Informationen, die durch die Überwachung von Äusserungen einer Person in den sozialen Medien gewonnen werden.

Aussagen über die potenzielle Gefährlichkeit einer Person sind immer spekulativ, und sie kommen nicht ohne Bezug auf Wertauffassungen und politische Haltungen aus. Damit geraten die Behörden gefährlich nahe zur Gesinnungsschnüffelei und riskieren dabei, die Rechte auf freie Meinungsäusserung und Religionsfreiheit zu verletzen.

Das neue Gesetz stellt zudem Rechtsprinzipien wie die Unschuldsvermutung infrage. Denn einmal mit einer einschneidenden Massnahme belegt, müssen «Gefährder» durch ihr Verhalten zeigen, dass sie nicht «potenziell gefährlich» sind, was nicht nur der Umkehr der Beweislast gleichkommt, sondern auch eine kafkaeske Unmöglichkeit ist.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikel im E-BWIS

Artikel 23e Abs. 1: Grundsätze

- *Fedpol verfügt eine oder mehrere Massnahmen nach diesem Abschnitt, wenn:*
 - *a. aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte angenommen werden muss, dass eine potenziell gefährliche Person (Gefährderin oder Gefährder) eine terroristische Straftat begehen wird; [...]*
 - *c. gegen die Gefährderin oder den Gefährder noch keine Massnahme aufgrund eines Strafverfahrens nach der Strafprozessordnung erlassen wurde oder bei einer solchen kein Zusammenhang mit der konkreten und aktuellen Bedrohung nach Buchstabe a besteht.*

Dieser entscheidende Abschnitt im Gesetz hantiert mit mehreren schwammig definierten Begriffen und ist in sich widersprüchlich: Wenn «konkrete und aktuelle Anhaltspunkte» (also ein Verdacht) auf eine «terroristische Straftat» bestehen, dann kann und muss ein Strafverfahren nach der Strafprozessordnung erlassen werden.

Diese verfolgbaren Straftaten sind (mit der Antiterror-Strafgesetz-Revision) bereits weit gefasst und vage definiert; es zählen dazu Delikte, wie Propaganda oder Vorbereitung einer Reise, die selber schon weit im präventiven Bereich vorgelagert sind.

Falls keine solchen konkreten Anhaltspunkte bestehen, sind die Grundvoraussetzungen für die Anwendbarkeit des vorgeschlagenen Gesetzes nicht gegeben. Es erübrigt sich.

Art. 23h: Meldepflicht

Art. 23i: Kontaktverbot

Art. 23j: Ein- und Ausgrenzung

Art. 23k: Ausreiseverbot

Art. 23l: Eingrenzung auf eine Liegenschaft

Art. 23m: Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung

- *Zum Vollzug der Massnahmen nach den Artikeln 23i–23l kann die zuständige Behörde unter den folgenden Bedingungen technische Ortungsgeräte einsetzen und Gefährderinnen oder Gefährder über Mobilfunk lokalisieren:*
 - *[...] b. die Massnahme ist angesichts des Ernstes der Lage gerechtfertigt; und [...]*
- *Technische Ortungsgeräte können mit dem Körper der Gefährderin oder des Gefährders fest verbunden werden. [...]*
- *Zur Mobilfunklokalisierung kann die zuständige Behörde die dafür erforderlichen Randdaten des Fernmeldeverkehrs gemäss Artikel 8 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 18. März 2016 6 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) verlangen. Wurde eine Mobilfunklokalisierung angeordnet, hat die Gefährderin oder der Gefährder das Mobilfunkgerät ständig und in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen.*

Kontaktverbote, Ein- und Ausgrenzungen sind massive Eingriffe in die persönliche Freiheit der Massnahmenunterworfenen. Der Hausarrest ist eine Form des

Freiheitsentzuges. Die Verwendung von elektronischen Fussfesseln und die Mobilfunklokalisierung stellen schwere Eingriffe in die Privatsphäre dar. Aus der Verwendung der Randdaten aus der Telekommunikation geht hervor, «mit wem, wann, wie lange und von wo aus die überwachte Person Verbindung hat oder gehabt hat» (Art. 8 Buchstabe b BÜPF). Die Daten stehen 6 Monate rückwirkend zur Verfügung (Vorratsdatenspeicherung).

Alle diese Massnahmen vermögen aber eine konkrete Ausübung einer terroristischen Straftat nicht zu verhindern. Vielmehr dürften sie zu einer Radikalisierung der betroffenen Personen und speziell bei Jugendlichen führen.

Art. 24f: Altersgrenze

Gemäss dem vorliegenden Entwurf können die Massnahmen bereits gegen 13-Jährige angewendet werden; ausgenommen Hausarrest, welcher erst ab 16 Jahre möglich ist. Dies widerspricht dem Prinzip des liberalen Schweizer Jugendstrafrechts, Jugendliche nicht zu früh zu kriminalisieren.

Art. 29a: Vergehen

Obwohl gegen die betroffenen Personen anscheinend (noch) keine genügenden Anhaltspunkte für eine Strafuntersuchung vorliegen, können sie bei einem Verstoß gegen die vorgesehenen Massnahmen (Artikel 23h–23m E-BWIS) mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft werden: Entsprechend werden mit dem vorliegenden Entwurf junge Menschen durch die Massnahmen kriminalisiert. Und er untergräbt damit auch die individuelle Arbeit, welche der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vorsieht.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikel E-ZentG

Art. 2 Bst. e bis und Art. 3a: Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

Vorbereitungshandlungen für schwere Straftaten, wie vorsätzliche Tötung, Mord, schwere Körperverletzung oder Brandstiftung (Art. 260bis StGB) sowie die Unterstützung oder die Beteiligung an einer kriminellen oder terroristischen Organisation (Art. 260ter E-StGB) sind strafbar. Weiterführende «kriminalpolizeiliche Ermittlungen im Vorfeld eines Strafverfahrens» sind daher nicht nötig.

Bereits heute ergeben sich zudem massive Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der verdeckten Fahndung und der verdeckten Ermittlung (unter Verwendung einer durch

Urkunden abgesicherten falschen Identität/Legende) in kantonalen Polizeigesetzen oder im eidgenössischen Strafprozessrecht (Art 285a ff. StPO).

Die Verwendung von falschen E-Mail-Adressen oder Benutzerprofilen im Internet dient der Vertrauensbildung und ist entsprechend das virtuelle Pendant zur urkundlich abgesicherten Legende. Da das ZentG keine verdeckte Ermittlung vorsieht, müsste Art. 3a E-ZentG korrekt «verdeckte Ermittlung» gegen Internetkriminalität heissen. Das Genehmigungsverfahren müsste sich nach Art. 289 StPO richten und Art. 3a Abs. 6 E-ZentG eine Mitteilungspflicht sinngemäss Art. 298 StPO enthalten.

Schlussfolgerung

Die Bedrohung durch den «islamistischen Terror» scheint immer weitergehende Repressionsmassnahmen zu rechtfertigen. Besonders deutlich wird dies, wenn man den Gesetzestext liest ohne dabei an «Jihadisten» zu denken. Er liest sich wie eine Vorlage für ein totalitäres System, das Gefahren immer tiefer im präventiven Bereich abzuwehren versucht.

Die Digitale Gesellschaft lehnt den vorliegenden Entwurf vollumfänglich ab. Die Schweiz hat in jüngster Zeit mehrere scharfe Instrumente für die Terrorbekämpfung neu geschaffen: Das revidierte Antiterror-Strafgesetz ermöglicht die Verfolgung bei Verdacht auf Beteiligung an einer terroristischen Organisation. Der Nationale Aktionsplan (NAP) leistet präventive Arbeit. Es ist nicht nachvollziehbar, wieso es zusätzliche Massnahmen braucht, die zudem die Gefahr bergen, die präventive Arbeit des NAP zu bedrohen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und Vorschläge.

Mit freundlichen Grüssen

Erik Schönenberger
Geschäftsleiter

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Elektronisch an: Stab-rd@fedpol.admin.ch

Zürich-Flughafen, 27. März 2018/GR/GP/OS

Vernehmlassung:

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Ausgangslage

Die Flughafen Zürich AG (FZAG) ist Betreiberin des Flughafens Zürich, der wichtigsten Luftverkehrsinfrastruktur des Landes, und für einen sicheren und effizienten Luftverkehrsbetrieb verantwortlich. Ein sicherer Betrieb umfasst dabei nicht nur die betriebliche Sicherheit (safety), sondern in zunehmendem Masse auch den Schutz des Luftverkehrs und der Luftverkehrsinfrastruktur vor kriminellen Handlungen (security). Insbesondere ist die FZAG dafür verantwortlich, dass Personen, welche im Sicherheitsbereich des Flughafens tätig sind, keine Gefahr für den Luftverkehr darstellen und einer Zuverlässigkeitsüberprüfung unterzogen werden. Die Grundsätze zur Zuverlässigkeitsüberprüfung sind im europäischen Recht (VO EG 300/2008, Anhang 1.2.4.; Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998, Anhang Ziffer 1.2.4. und Anhang Ziffer 1.1.3) und im schweizerischen Luftfahrtrecht (Art. 4 Abs. 3 VSL i.V.m. Art. 122a LFV) geregelt.

Insgesamt haben am Flughafen Zürich rund 26'000 Personen Zugang zum Sicherheitsbereich. Dazu gehören nicht nur Mitarbeitende der Flughafen Zürich AG, sondern vor allem auch von Drittfirmen (bspw. Flugzeugabfertigung, Gastronomiebetrieben etc.), Angestellte im Personalverleih und von beauftragten, externen, nicht am Flughafen domizilierten Unternehmen (bspw. Bau- oder Unterhaltsunternehmen). Heute führt die Flughafen Zürich AG die Zuverlässigkeitsüberprüfung in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei durch. Konkret erhebt sie die Daten der zugangersuchenden Personen, inklusive einem aktuellen Strafregistrauszug, und bewerten diese. Bei Bedarf und für spezifische Funktionen unterbreitet sie das Dossier der Kantonspolizei, welche die Erteilung, die Verweigerung oder gegebenenfalls den Widerruf der Zugangsberechtigung empfiehlt. Anschliessend entscheidet die Flughafen Zürich AG unter Berücksichtigung der Empfehlung über die Berechtigung. Diese Prüfung wird für alle Mitarbeitenden mit Zutritt zum Sicherheitsbereich mindestens alle 5 Jahre wiederholt.

Im Zuge der geplanten Einführung des Bundesgesetzes über die Informationssicherheit beim Bund (ISG) hat das VBS in Zusammenarbeit mit dem BAZL, den Flughäfen Genf und Zürich, den zuständigen Stellen der Kantonspolizei der zwei Kantone und der Swiss International Airlines AG eine mögliche Anpassung des

nico.lalli@zurich-airport.com
Tel. +41 43 816 19 71

Flughafen Zürich AG
Postfach, CH-8058 Zürich-Flughafen
www.flughafen-zuerich.ch

Luftfahrtgesetzes entwickelt. Die Integration dieses Entwurfs in das Gesetzgebungsprojekt des ISG konnte jedoch nicht mehr gewährleistet werden. Zudem ist Stand heute davon auszugehen, dass das Parlament auf das ISG nicht eintreten wird und das Gesetzesvorhaben damit vorläufig nicht umgesetzt wird.

Es besteht jedoch weiterhin ein dringender Bedarf, dass erstens die bestehende Praxis zur Zuverlässigkeitsüberprüfung und zur Zusammenarbeit zwischen Flughafenhalter und Kantonspolizei gesetzlich verankert wird. Zweitens muss sichergestellt werden, dass Personen, die einen Zugang zum Sicherheitsbereich beantragen oder bereits über eine solche Berechtigung verfügen, und von denen eine Gefahr für die äussere oder innere Sicherheit ausgehen könnte, durch präventiv-polizeiliche Massnahmen vertieft überprüft und wenn angezeigt am Zugang zum Sicherheitsbereich gehindert werden können.

Am 1. Januar 2018 trat der neue Art. 100 des Luftfahrtgesetzes (LFG) in Kraft. Damit werden Staatsanwaltschaften und Gerichte verpflichtet, dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) Verurteilungen und hängige Strafverfahren gegen Personen, die im Sicherheitsbereich des Flughafens tätig sind, zu melden. Zusätzlich kann das BAZL Stellungnahmen des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) einholen.

Aktuell ist jedoch nicht sichergestellt, dass die Staatsanwaltschaften, Gerichte und das BAZL *systematisch* Kenntnis darüber haben oder darüber erhalten, welche Personen überhaupt Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens beantragen bzw. über einen solchen Zugang verfügen. Es bleibt damit allein dem Zufall überlassen, dass solche Informationen bei den zuständigen Stellen vorhanden sind. Gänzlich verunmöglicht wird heute die Information des BAZL und der Flughafenhalter, wenn kein Strafverfahren hängig ist, von der Person aber eine Gefahr für die Luftsicherheit gemäss dem nun vorliegenden Entwurf zum Bundesgesetz über die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT) ausgeht.

Antrag

Aus den vorgehenden Erläuterungen wird klar, dass die heute gültigen Regelungen nicht ausreichen, damit auch die sich aufgrund der veränderten Bedrohungslage neu entstanden potenziellen Sicherheitsrisiken rund um den Flughafen Zürich ausreichend entschärfen lassen. Der nun vorliegende Entwurf zum PMT setzt genau dort an und will das bestehende polizeiliche Instrumentarium entsprechend erweitern. Die Flughafen Zürich AG unterstützt diese Ausweitung grundsätzlich.

Die Flughafen Zürich AG beantragt aber zusätzlich, dass diese Revision genutzt wird, um auch das Luftfahrtgesetz (LFG) so abzuändern, dass die bestehende Praxis des Einbezugs der Kantonspolizei bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung gesetzlich verankert wird und weiter auch die nötigen Präventionsmassnahmen zur Verhinderung von Terroranschlägen auf den Luftverkehr zur Verfügung stehen. Insbesondere steht dabei eine klare Regelung hinsichtlich der Zusammenarbeit und dem Informationsaustausch zwischen Flughafenhaltern und Sicherheitsbehörden zur Überprüfung des Sicherheitsrisikos von im Sicherheitsbereich tätigen Personen im Vordergrund. Einige Fälle in der Schweiz und im Ausland haben gezeigt, dass die dem Flughafenhalter, der Kantonspolizei und dem BAZL zur Verfügung stehenden Informationen und Mittel nicht immer genügen, um das Sicherheitsrisiko, das beispielsweise von der plötzlichen Radikalisierung einer im Sicherheitsbereich eines Flughafens tätigen Person ausgeht, adäquat zu beurteilen. So haben die Flughafenhalter heute beispielsweise keine ausreichende Kenntnis von Daten aus dem Ausland oder zu gewissen nachrichtendienstlichen Informationen.

Daraus schliessend stellt die Flughafen Zürich AG folgende Anträge:

1. Es ist sicherzustellen, dass Fedpol und Kantone gestützt auf Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS auch Zugang zu den Personendaten von Inhabern bzw. Antragsteller einer Zutrittsberechtigung von Flughäfen erhalten. Dementsprechend ist Art. 23e VE-BWIS gegebenenfalls zu ergänzen.
2. Die aktuell gelebte und bewährte Praxis zur – gesetzlich auf Basis des Luftverkehrsabkommens (LVA) auch in der Schweiz verlangten - Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen muss auf eine verbesserte gesetzliche Grundlage gestellt werden. Gleichzeitig muss, zur Sicherstellung des Zugangs der abklärenden Behörde auf alle relevanten Daten, welche im Rahmen von laufenden oder abgeschlossene Strafverfahren gesammelt wurden, das Strafgesetzbuch und das Strafregistergesetz entsprechend ergänzt werden (siehe Entwurf im Anhang).
3. Der Erlass von Massnahmen gemäss dem 5. Abschnitt VE-BWIS muss auch die Möglichkeit umfassen, dass eine Zutrittsberechtigung von Fedpol bzw. den zuständigen kantonalen Behörden gesperrt werden kann oder sie diese gegebenenfalls durch den Flughafenhalter sperren lassen können.
4. Es ist vorzusehen, dass während der laufenden, befristet geltenden Massnahmen gemäss dem 5. Abschnitt VE-BWIS, eine Personensicherheitsüberprüfung gemäss Art. 19 ff. BWIS durchgeführt werden oder eine solche vom Flughafenbetreiber (bzw. vom Luftfahrtunternehmen) beantragt werden kann (siehe Entwurf im Anhang).

Wir erlauben uns nachfolgend **im Anhang** die im Rahmen des ISG und unter Federführung des VBS entworfenen Bestimmungen zur Anpassung des LFG anzufügen. Dabei haben wir den ursprünglichen Text gemäss Markierung an die aktuelle Vernehmlassung angepasst.

Weitere Erläuterungen zu den Bestimmungen im Anhang:

Art. 99a Abs. 5: Der Verweis auf das Recht des BAZL, eine anfechtbare Verfügung zu erlassen, nimmt Bezug auf den bestehenden Art. 92 a LFG. Die Flughafenbetreiber und privatrechtlich organisierten Luftverkehrsunternehmen verfügen konkret nicht über die Kompetenz zum Erlass einer Verfügung.

Die systematische Einordnung der Gesetzesbestimmungen ins LFG ist dabei gegebenenfalls noch zu überprüfen. So wäre es eventuell auch denkbar, die beiden neuen Bestimmungen als Art. 21 g und Art. 21h LFG einzufügen.

Gerne stehen wir für ergänzende Ausführungen oder Erläuterungen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Stefan Tschudin
Chief Operation Officer



Prof. Dr. iur. Stefan Vogel
Leiter Recht und Umwelt

cc:

- Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Generalsekretariat VBS, Herr Christoph Perron
- Bundesamt für Zivilluftfahrt, Luftfahrtentwicklung, Herr Thomas Marti

Anhang:
Vorschlag gesetzliche Anpassungen (auf Basis E-ISG, inkl. Anpassungen an PMT)

Luftfahrtgesetz

Art. 99a Zuverlässigkeitsüberprüfung

¹ Folgende Stellen müssen Zuverlässigkeitsüberprüfungen durchführen:

- a. Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in der Schweiz: für ihr Luftfahrtpersonal;
- b. Flughafenhalter: für alle anderen Personen, die Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens haben oder erhalten sollen.

² Die Zuverlässigkeitsüberprüfung umfasst zumindest:

- a. die Verifizierung der Identität der betreffenden Person;
- b. die Prüfung von Vorstrafen;
- c. die Erfassung ihres Lebenslaufs, insbesondere bisherige Beschäftigungen, Ausbildungen und Auslandsaufenthalte.

³ Die zuständige kantonale Polizeistelle kann auf Antrag des Luftverkehrsunternehmens oder des Flughafenhalters eine Empfehlung abgeben, der betreffenden Person Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens zu gewähren oder nicht.

⁴ Das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter kann der Polizeistelle zur Abklärung des Sicherheitsrisikos die Daten nach Absatz 2 bekanntgeben. Die Polizeistelle kann zudem Daten aus dem Strafregister erheben, einschliesslich Daten über hängige Strafverfahren.

⁵ Die Zuverlässigkeitsüberprüfung darf nur mit der Einwilligung der zu prüfenden Person durchgeführt werden. Wird der Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens nicht gewährt, so kann die betroffene Person vom BAZL den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen.

⁶ Die Zuverlässigkeitsüberprüfung ist periodisch zu wiederholen. Sie kann jederzeit wiederholt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass neue Risiken entstanden sind.

Art. 99b Prüfung des Gefährdungspotenzials

¹ Bestehen ernstzunehmende Anzeichen oder Hinweise dafür, dass von einer Person nach Artikel 99a Absatz 1 eine Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit ausgeht, so können Massnahmen gemäss Art. 23e ff. des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) ergriffen werden. ~~kann das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter die betreffende Person mit deren Einwilligung auf deren Gefährdungspotenzial hin prüfen lassen.~~

² ~~Das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter kann die betreffende Person mit deren Einwilligung einer Personensicherheitsprüfung unterziehen lassen. Die Prüfung des Gefährdungspotenzials wird von der Fachstelle nach Artikel 32 Absatz 2 des Informationssicherheitsgesetzes vom ...¹ (ISG) durchgeführt. Die Datenerhebung und das Verfahren richten sich sinngemäss nach den Bestimmungen des ISG über die Personensicherheitsprüfung von Art. 19ff. BWIS. Die Fachstelle Prüfbehörde teilt die Ergebnisse der Prüfung auch dem BAZL mit.~~

³ Das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter kann die Ergebnisse der Prüfung der zuständigen Polizei mitteilen.

⁴ Die Fachstelle erhebt von den Luftverkehrsunternehmen und Flughafenhaltern kostendeckende Gebühren.

¹ SR ...

Strafgesetzbuch

Art. 365 Abs. 2 Bst. v

² Das Register dient der Unterstützung von Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung folgender Aufgaben:

- v. Abklärung des Sicherheitsrisikos im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach Artikel 99a des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948² (LFG);

Art. 367 Abs. 2 Bst. n, und Abs. 4

² Folgende Behörden dürfen durch ein Abrufverfahren Einsicht in die Personendaten über Urteile nach Artikel 366 Absätze 1, 2 und 3 Buchstaben a und b nehmen:

- n. die für die Abklärung des Sicherheitsrisikos nach Artikel 99a LFG³ zuständigen kantonalen Polizeistellen.

⁴ Personendaten über hängige Strafverfahren dürfen nur durch die Behörden nach Absatz 2 Buchstaben a–e, i, j, l, m und n bearbeitet werden.

Strafregistergesetz

Art. 46 Bst. d Ziff. 3

Folgende angeschlossene Behörden können durch ein Abrufverfahren in alle im Behördenauszug 2 erscheinenden Daten (Art. 38) Einsicht nehmen, soweit dies für die Erfüllung der nachstehend genannten Aufgaben notwendig ist:

- d. die kantonalen Polizeistellen:

- 3. für die Abklärung des Sicherheitsrisikos im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach Artikel 99a des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948⁴;

² SR 748.0
³ SR 748.0
⁴ SR 748.0



grundrechte.ch
droitsfondamentaux.ch
dirittifondamentali.ch

EJPD Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga

Eingereicht am 28. März 2018 per E-mail an:

Stab-rd@fedpol.admin.ch

(Word und PDF Format)

Vernehmlassungsantwort zum Entwurf des «**Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus**»

Vernehmlassungsfrist 28. März 2018

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligt sich der Verein grundrechte.ch an der Vernehmlassung über den Entwurf für das «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus». Wir erlauben uns, nachfolgend einige Punkte aus unserer Sicht kritisch zu kommentieren.

Inhalt der Stellungnahme:

- I. Allgemeine Bemerkungen
- II. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln
 - 1. BEWIS
 - 2. AUG
 - 3. StGB
 - 4. ZentG
- III. Kontaktangaben für Rückfragen

I. Allgemeine Bemerkungen

Es ist fragwürdig, ob das vorgesehene Gesetz überhaupt erforderlich ist. Der Entwurf «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus» stellt eine weitere überstürzte gesetzliche Aufrüstung zur Terrorbekämpfung dar. Die **Schweiz hat in jüngster Zeit mehrere scharfe Instrumente für die Terrorbekämpfung neu geschaffen**: Das Nachrichtendienstgesetz (NDG), das revidierte Antiterror-Strafgesetz und den Nationalen Aktionsplan (NAP). Bevor die Wirksamkeit dieser neuen Instrumente überhaupt geprüft werden kann, wird nun eine weitere Vorlage vorgestellt, welche sich mit den anderen Gesetzen teilweise überschneidet und diese auch behindern kann. Wie soll beispielsweise die präventive Arbeit im Rahmen des NAP funktionieren, wenn gleichzeitig diese Personen neu durch das Gesetz als «Gefährder und Gefährderin» qualifiziert werden?



Durch das neue Gesetz werden sehr weitgehende Repressionsmassnahmen erlassen, welche die Gefahren immer tiefer im präventiven Bereich abzuwehren versuchen. Bevor zu solchen drastischen Mitteln gegriffen wird, **verlangen wir, dass die Wirksamkeit der in jüngster Zeit geschaffenen Instrumente analysiert wird und bis dahin die neue Gesetzesvorlage sistiert wird. Insbesondere verlangen wir, dass dargestellt wird, welche Auswirkungen die Verschiebung öffentlicher Gelder oder der Stellenausbau im Namen der Terrorismusbekämpfung auf andere Bereiche hat.**

Bereits mit der laufenden Revision des Strafgesetzbuches findet insbesondere durch Art. 260^{ter} und Art. 260^{sexies} neuStGB eine Ausdehnung der Strafbarkeit von terroristischen Delikten in den Bereich der sonst straflosen Vorbereitung statt. Zu erwähnen ist, dass bei der Einführung des Art. 260^{ter} StGB in den 90er Jahren, unter dem Einfluss des Fichenskandals, das Parlament eine weite Fassung der strafbaren Vorbereitungshandlung ablehnte. Es wurde moniert, dass dadurch ein Verhalten bestraft würde, bevor tatsächlich eine Straftat ausgeübt oder versucht wird und so durch die früher einsetzende Strafverfolgung Bespitzelungen Vorschub geleistet würde.

Die Einführung der neuen Terrordelikte ist ein Beispiel dafür, wie die Bedrohung durch Terrorismus dafür genutzt wird, **um das reaktive Strafrecht weiter in ein strafendes Präventionsrecht umzubauen. Wenn der Gesetzgeber die Auslegung der vagen «Verdachtsmomente» dem Rechtsanwender und der Rechtsprechung überlässt, stiehlt er sich aus seiner verfassungsrechtlichen Verantwortung.**

Mit dem aus Deutschland importierten Begriff des «Gefährders» und der «Gefährderin» wird versucht, präventiv-polizeiliche Massnahmen zu legitimieren. **Für grundrechte.ch ist es unhaltbar, dass das neue Gesetz Massnahmen vorsieht, die bereits für 12-jährige Knaben und Mädchen (gleichsam) anwendbar sein sollen.** Diese vorgeschlagenen präventiven Massnahmen gehen sogar über jene Massnahmen hinaus, welche das Jugendstrafrecht für verurteilte StraftäterInnen vorsieht.

Die nun vorgeschlagenen Massnahmen hantieren auf Grundlage von reinen Vermutungen und Spekulationen über Absichten und zukünftige Taten. Belegt werden sollen die Vermutungen beispielsweise durch Informationen, die durch die Überwachung von Äusserungen einer Person in den sozialen Medien gewonnen werden. Aussagen über die Gefährlichkeit einer Person in der Zukunft sind immer Spekulationen, die nicht ohne Bezug auf die Gesinnung auskommen. **Eine Gesinnungspolizei verletzt aber ganz klar die Rechte auf freie Meinungsäusserung und die Religionsfreiheit.**

Da die präventiven polizeilichen Massnahmen im Hinblick auf die Bedrohung durch «islamistische Terroristen» verfasst wurden, ist das Risiko gross, **dass sich die Massnahmen primär gegen Personen mit muslimischem Hintergrund richten werden und sie damit das Diskriminierungsverbot sowie die Meinungs- und Religionsfreiheit verletzen.** Insbesondere, da sich die gesetzlichen Massnahmen nicht mehr gegen einzelne Personen richtet, sondern als Generalverdacht gegen ganze Gruppen, die den Stereotypen und Merkmalen entsprechen, welche zur Identifikation von «Gefährdern» nötig sind (religiös, männlich, jung, eingewandert, arbeitslos...).

Einmal mehr bestätigen sich die Befürchtungen, die grundrechte.ch bereits bei der Vernehmlassung zum «Hooligan-Gesetz» und zur Umsetzung des «Übereinkommens des Europarates zur Verhütung des Terrorismus», angebracht hat: **Massnahmen, die sich gegen Menschen und Gruppen ohne parlamentarische Lobby richten, werden früher oder später auf weitere Menschen und Gruppen ausgedehnt.**



Das Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit erweist sich für den Bund einmal mehr als dankbares Experimentierfeld, um weitreichende Verwaltungsmassnahmen einzuführen, welche die Grund- und Menschenrechte verletzen. Auch mit dieser Vorlage ist zu befürchten, dass die Massnahmen später auf weitere Gruppen und Menschen angewandt werden. Wie weit das gehen kann, zeigt beispielsweise die Einstellung des Bundes, welcher den Protest von ca. 20 jungen Frauen gegen die Miss-Schweiz-Wahl in Bern von 2015 als «extremistisch» einstufte.

Daran wird sich nichts ändern, solange die «Deutungs- und Zahlenhoheit» zu möglichen «Gefährder und Gefährderinnen» beim Nachrichtendienst und beim fedpol liegt – die damit erfolgreich Politik in eigener Sache machen können.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln

1. Bundesgesetz vom 21. März 1997¹ über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit

1.1 Allgemeine Bemerkungen

Das Gesetz hantiert mit mehreren **schwammig definierten Begriffen**: Anhaltspunkte, Gefährder, terroristische Straftat. Wer als «Gefährder oder Gefährderin» gilt, ist abhängig von einer freien Interpretation basierend auf Anhaltspunkten, die schwer überprüfbar sind und oft auf Stereotypen beruhen. Damit verstossen einige Bestimmungen des E-BWIS gegen das Legalitätsprinzip (Art. 5 und Art. 36 BV), demgemäss eine inhaltliche Regelung je klarer und eindeutiger zu sein hat, je schwerer der Eingriff ist. Unklar bleibt in der Vorlage zudem, wie das fedpol unter Berücksichtigung der Resolution 2242 des UNO Sicherheitsrates den geschlechtsspezifischen Aspekten bei der Verhängung der Massnahmen begegnen will, insbesondere der Rolle der Frauen als Informantinnen.

Ebenfalls **unklar ist, wie die Behörden entscheiden**, ob sie Massnahmen gegen «Gefährder und Gefährderinnen» ergreifen oder ein Strafverfahren gegen Verdächtige eröffnen; damit wird dieser Entscheid willkürlich und nicht mehr nachvollziehbar.

1.2 Hinweise zu den einzelnen Artikeln

Art. 23e Grundsätze

Unserer Ansicht nach **braucht es eine richterliche Anordnung** für die Massnahmen nach dem 5. Abschnitt des Gesetzes E-BWIS. Die Delegation der Verfügungsgewalt an das fedpol ist unseres Erachtens abzulehnen. Die massiven Eingriffe in den verfassungsmässigen und völkerrechtlich verankerten Grund- und Menschenrechtsgarantien (Art. 10 Abs. 2 u. Art. 13 u. 31 BV, Art. 4, 5 u. 8 EMRK, Art. 9, 12 u. 17 UNO-Pakt II) rechtfertigen eine gerichtliche Überprüfung der Verhältnismässigkeit. Die Vorsteherin des EJPD und die Chefin der fedpol beteuern zwar, dass die Massnahmen verhältnismässig seien, da sie auf maximal 12 Monate

1 SR 120



beschränkt sind. Die **Verhältnismässigkeit ist aber nicht nur eine Frage der Dauer einer Massnahme, sondern bedarf darüber hinaus einer Prüfung der Eignung und der Erforderlichkeit**. Die Beteuerung der Bundespolizei zur zeitlichen Beschränkung ist im Lichte der Praxis betrachtet unglaublich. Gerade der Fall Mehdi² in Zürich zeigt, dass ein «Gefährder», welcher einmal auf dem Radar der Polizei erscheint, auch auf dem Radar bleibt und immer wieder von Massnahmen betroffen ist. Kumulativ werden die einzeln nacheinander angeordneten Massnahmen in vielen Fällen die in Art. 23e Abs. 2 E-BWIS erwähnten zwölf Monate übersteigen.

Ausserdem werden auf kantonaler Ebene präventiv-polizeiliche Massnahmen durch die kantonalen **Zwangsmassnahmengerichte** angeordnet, während sich das fedpol mit dem Art. 23e E-BWIS einem solchen **nötigen Gegengewicht** entziehen möchte.

Die **Unterscheidung zwischen «aktuellen und konkreten Anhaltspunkten» und einem «konkreten Verdacht», der zur Aufnahme eines Strafverfahrens führt, ist unklar**. Diese Unterscheidung entscheidet nämlich auch darüber, ob die Verfahrensrechte gewährt werden (Strafverfahren) oder eben – wie im vorliegenden Gesetz – nicht.

Der Begriff «potenziell gefährliche Person» ist abzulehnen. Es handelt sich um eine Verdoppelung. Potentiell gefährlich sind alle Menschen! «Gefährliche Person» ist kein Rechtsbegriff; der Begriff stammt aus der forensischen Psychiatrie, die im Rahmen eines Strafverfahrens zur Anwendung kommt. **Sie kann daher nicht für die Umschreibung des «Gefährders oder der Gefährderin» herangezogen werden**.

Die Voraussetzung der «terroristischen Straftat» ist sehr weit gefasst, da diese Straftaten mit der StGB-Revision selbst schon weit gefasst und vage definiert sind. Dazu zählen etwa Delikte wie Propaganda oder Vorbereitung einer Reise, die selber schon weit in den präventiven Bereich vorgelagert sind. Bis heute fehlt eine griffige Definition von «Terrorismus». Der erläuternde Bericht des EJPD zeigt, dass es sehr weit gehen kann, wenn die öffentliche Aufforderung zu Verbrechen oder zur Gewalttätigkeit bereits ausreicht, um einer Massnahme nach Art. 23e ff. E-BWIS unterworfen zu werden. **grundrechte.ch verlangt, dass in Art. 23e Abs. 1 Bst. a E-BWIS auf konkrete Artikel des Strafgesetzbuches verwiesen wird**. Nur so kann verhindert werden, dass das fedpol das neue Gesetz für Massnahmen gegen unliebsame politische AktivistInnen nutzt.³

Art. 23f Antrag

Der **Artikel 23 E-BWIS ist zu streichen**. In der Praxis wird wohl hauptsächlich der Nachrichtendienst des Bundes Massnahmen beantragen. Diese Informationen sind aber weder überprüfbar noch wird ersichtlich und nachvollziehbar sein, woher diese Informationen stammen.

² Tagesanzeiger vom 8. Dezember 2017

³ Siehe exemplarisch die Aussagen der Vorsteherin des EJPD, wonach die Proteste gegen den G-20-Gipfel im Hamburg unter das neue «Antiterrorgesetz» fallen. Die Wochenzeitung vom 21. Dezember 2017.



Art. 23g Abs. 2 Erlass von Massnahmen

Die Überprüfung einer Massnahme durch das BVGer ist keine grosse Hürde und ist insbesondere dann problematisch, wenn der Antrag auf Informationen des Nachrichtendienstes (NDB) beruht, die sich kaum überprüfen lassen. Zugleich ist unklar, wie weit das BVGer überhaupt Einblick in die Informationen des NDB hat. Das Recht auf ein faires Verfahren wird übermässig eingeschränkt, wenn die Vermutungen in einem Antrag nicht ausreichend belegt werden müssen. Es handelt sich dann um reine Vermutungen und Spekulationen über mögliche Taten in der Zukunft, die vom «Gefährder oder Gefährderin» entsprechend auch nicht widerlegt werden können. **Das kommt einer Umkehr der Beweislast gleich: Nicht die Behörden müssen die Schuld einer Person beweisen, sondern ein «Gefährder» oder «Gefährderin» muss beweisen, dass er oder sie nicht gefährlich ist!**

Art. 23h Meldepflicht

Die Bezeichnung von Fachpersonen muss genauer ausgeführt werden. Im erläuternden Bericht äussert sich das EJPD nicht genauer, um was für Fachpersonen es sich handelt, sondern gibt der «antragstellenden Behörde» das Ermessen, diese selber zu benennen. So ist es nicht ausgeschlossen, dass gerade in Verbindung mit Art. 23f E-BWIS «Gefährder und Gefährderinnen» zur Kooperation mit dem Nachrichtendienst gezwungen werden. **Diese klassischen Geheimdienstmethoden, die sonst vor allem aus Diktaturen bekannt sind, lehnen wir ausdrücklich ab.**

Auch hier führt die Meldepflicht dazu, dass der Betroffene oder die Betroffenen in den Gesprächen seine eigene Unschuld bzw. Ungefährlichkeit beweisen muss, was eine Umkehr der Beweislast darstellt.

Art. 23i Kontaktverbot

Art. 23i E-BWIS ist ein massiver Eingriff in die persönliche Freiheit der den Massnahmen Unterworfenen (Art. 10 BV, Art. 8 EMRK, Art. 17 UNO-Pakt II). Bisher gab es Kontaktverbote nur im umgekehrten Sinn: Als Schutz vor einer Person, von der eine Gefahr ausgeht (z.B. um eine Frau vor ihrem gewalttätigen Partner zu schützen). **Nun kann einer Person den Kontakt mit ihrem Freundeskreis verboten werden; selbst Familienangehörige sind nicht ausgeschlossen.**

Besonders stossend und inakzeptabel ist, dass Kontaktverbote sogar gegen Kinder und Jugendliche ab 12 Jahren ausgesprochen werden können, die in der Regel noch zu Hause wohnen. Wenn sie trotzdem Kontakt aufnehmen zu Freunden, Verwandten, Geschwistern etc., werden sie in stigmatisierender Weise kriminalisiert. Wie solche Verbote kontrolliert werden sollen, ohne die anderen Hausgenossen zu beeinträchtigen, ist völlig schleierhaft. Mit einer flächendeckenden Überwachung aller Kommunikationsmittel im Haus wird die ganze Familie unter Generalverdacht gestellt. Zudem besteht das Risiko, dass Frauen im Umfeld unter Druck in die Rolle der Informationsträgerinnen gedrängt werden.



Art. 23l Eingrenzung auf eine Liegenschaft

Art. 23l E-BWIS ermöglicht es dem fedpol, gegen gewisse Personen einen Hausarrest auszusprechen. Dabei handelt es sich um eine Form des Freiheitsentzuges (Art. 31 BV, Art. 5 EMRK, Art. 9 UNO-Pakt II), also um einen massiven Eingriff. Dessen ist sich das EJPD bewusst, da dies die einzige Massnahme im 5. Abschnitt E-BWIS ist, die von einem Zwangsmassnahmengericht geprüft werden muss.

Wir verlangen, dass Art. 23l Abs. 1 Bst. b E-BWIS gestrichen wird. Es handelt sich um einen Artikel mit pönalem Charakter und verstösst ganz klar gegen das Legalitätsprinzip und gegen das konventionsmässige Bestimmtheitsgebot der EMRK.

Wir verlangen, dass die Fristen in Art. 23l Abs. 4 E-BWIS den Bestimmungen der eidgenössischen Strafprozessbestimmung angepasst werden. So soll das fedpol innerhalb von 24h dem zuständigen kantonalen Zwangsmassnahmengericht die Massnahme zur Überprüfung vorlegen, und das kantonale Zwangsmassnahmengericht soll innerhalb von 48h entscheiden.

Wir verlangen, dass der Begriff der «Angemessenheit» durch «Verhältnismässigkeit» ersetzt wird. Jedes staatliche Handeln muss verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 und Art. 36 Abs. 3 BV), eine unnötige Einschränkung auf eine «Angemessenheitsprüfung» lehnen wir ab, weil dies zu Unklarheiten führt.

Gemäss Art. 31 Abs. 4 BV und Art. 5 Abs. 4 EMRK hat ein Internierter das Recht, jederzeit ein Verfahren zu beantragen, in dem von einem Gericht raschmöglichst über die Rechtmässigkeit des Freiheitsentzugs entschieden wird. grundrechte.ch verlangt, **dass Art. 23l Abs. 6 E-BWIS so abgeändert wird, dass betroffene Personen jederzeit eine sofortige gerichtliche Überprüfung verlangen können.**

Ausserdem stellt sich auch hier die Frage, wie das Gericht und die beschuldigte Person die Informationen überprüfen bzw. widerlegen will, insbesondere dann, wenn der Antrag auf Geheimdienstinformationen beruht, die kaum zu überprüfen sind.

Art. 23m Verwendung von Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung

Wir verlangen die **Streichung des Artikels 23m Abs. 3 und Abs. 4 E-BWSI.** Es handelt sich um einen schweren Eingriff in die Privatsphäre. Die Ziele lassen sich auch mit milderem Mittel erreichen. Es ist nicht ersichtlich, wieso eine Lokalisierung der Person mittels «Mobilfunklokalisierung» erforderlich ist, wenn das Gesetz eine Lokalisierung mittels technischer Ortungsgeräte vorsieht. Es scheint klar, dass die Behörde versucht, durch diesen Tragezwang weitere Informationen zu sammeln, die über den blossen Standort der Person hinausgehen. Hier ist insbesondere an die **Möglichkeiten der Lauschangriffe zu denken, welche das revidierte BÜPF und das revidierte NDG den Behörden gibt.**

Art. 24f Altersgrenze

Die Altersgrenze zur Anordnung der Massnahmen ist klar anzuheben. Gemäss dem vorliegenden Entwurf können die Massnahmen im 5. Abschnitt des E-BWIS bereits gegen 12-Jährige angewendet werden, ausgenommen Hausarrest, welcher erst ab 15 Jahren möglich ist. **Dies widerspricht dem Prinzip des liberalen Schweizer Jugendstrafrechts,**



Jugendliche nicht zu früh zu kriminalisieren. Jugendliche auf dem Weg zum Erwachsenwerden suchen und überschreiten Grenzen. Darum ist gerade im Jugendstrafrecht das Prinzip wichtig, dass Sanktionen erzieherisch wirken und Grenzen setzen sollen. Mit dem vorliegenden Entwurf werden **junge Menschen durch die Massnahmen kriminalisiert**. Dies untergräbt die individuelle Deradikalisierungsarbeit, welche der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus vorsieht.

Art. 24g Aufschiebende Wirkung

Durch die «Verfügung der Massnahme durch das fedpol» und die nachträgliche Überprüfung durch das BVerG ist einer allfälligen Beschwerde (wie beim «Hooligan-Gesetz») die aufschiebende Wirkung entzogen. **Dies bedeutet, dass eine verfügte Verwaltungsmassnahme sofort Wirkung entfaltet und von betroffenen Personen nicht wirksam bekämpft werden kann, weil ein Rechtsmittelverfahren länger dauert, zumindest aber so lange, bis die verfügte Massnahme ohnehin hinfällig ist.** Dies ist beim «Hooligan-Gesetz» resp. beim «Hooligan-Konkordat» belegbar. Für alle Fälle, in denen die Massnahme nicht von einem Zwangsmassnahmengericht angeordnet wird, **fordert grundrechte.ch deshalb, dass der Beschwerde grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung zukommt.** Ausserdem fordern wir, dass der **beschuldigten Person die gleichen «prozessualen Garantien» zukommt wie im Strafverfahren**, insbesondere das Aussageverweigerungsrecht und der Grundsatz «in dubio pro reo».

2. Ausländergesetz vom 16. September 2005⁴

2.1 Hinweise zu den einzelnen Artikeln

Art. 75 Abs. 1 Bst. i

Art. 75 Abs. 1 Bst. i E-AuG ist zu streichen. Die Bestimmung ist unscharf und führt zu einer Präventivhaft auf der Basis von unklaren Kriterien des fedpol. Ausserdem ist die Bestimmung unnötig, denn das fedpol kann bereits heute ein Einreiseverbot gemäss Art. 67 Abs. 4 AuG gegen Personen erlassen, welche die «innere oder äussere Sicherheit» der Schweiz gefährden. Dies ist zudem bereits heute gemäss Art. 75 Abs. 1 Bst. c AuG ein Grund für die Vorbereitungs- und Ausschaffungshaft und zusammen mit der Untertauchens- oder Fluchtgefahr ein Haftgrund nach Art. 76 AuG

Art. 76a Abs. 2 Bst. j

Art. 76a Abs. 2 Bst. j E-AuG ist ebenfalls zu streichen, da das fedpol bereits heute mit dem Mittel des Einreiseverbots ein taugliches Mittel hat, Personen, welche die «innere oder äussere Sicherheit der Schweiz» gefährden, auszuweisen und in Haft nehmen zu lassen.

Art. 81 Abs. 5

Wir verlangen Art. 81 Abs. 5 E-AuG zu streichen. Diese Bestimmung gibt dem fedpol die Möglichkeit, bei den Behörden für bestimmte Personen Einzelhaft zu beantragen. Die



Einzelhaft ist als Haft in der Haft die weitgehendste Form des Freiheitsentzugs. **Die Isolierung von Inhaftierten kann schwere Auswirkungen auf ihre physische und psychische Gesundheit haben.**

Das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (CPT) hat sich in seinem Jahresbericht 2010-2011 detailliert zu den Voraussetzungen der Zulässigkeit von Einzelhaft geäußert. Demgemäss muss die Anordnung der Einzelhaft sich auf eine klare gesetzliche Grundlage stützen und sie hat strikten Verhältnismässigkeitsanforderungen im Einzelfall zu genügen. Insbesondere sollte die gesetzliche Anordnung so ausgestaltet sein, dass die Umstände, gemäss denen eine Einzelhaft verordnet werden kann, präzise umschrieben werden. Weiter sind die Behörden, welche diese Massnahme anordnen können, zu bezeichnen und die für die Anordnung vorgesehenen Verfahrensabläufe und die Beschwerderechte sind zu regeln. Ausserdem haben die Behörden darauf zu achten, dass keine Diskriminierung mit der Einzelhaft einhergeht. Insbesondere dürfen nicht Angehörige bestimmter Gruppen ohne Vorliegen sachlicher Gründe stärker von solchen Massnahmen betroffen sein als andere.

Art. 81 Abs. 5 E-AuG wird diesen menschenrechtlichen Mindestanforderungen nicht gerecht, da es für die Betroffenen nicht ersichtlich ist, wann eine solche Einzelhaft bzw. ein Kontaktverbot angeordnet wird. Das Gesetz spricht lediglich davon, die Massnahme «gestützt auf Erkenntnisse der Sicherheits- und Polizeibehörden» zu treffen. Eine gerichtliche Überprüfung ist nicht vorgesehen. Der Verweis im erläuternden Bericht des EJPD auf Art. 80 Abs. 2 AuG ist ungenügend, insbesondere für die Fälle, in denen eine Behörde eine Einzelhaft bzw. ein Kontaktverbot erst nachträglich vollzieht. Ausserdem ist die Bestimmung, wie bereits oben ausgeführt, diskriminierend, da sie sich primär gegen Menschen mit muslimischem Hintergrund richtet.

In den Urteilen des EGMR *Piechowicz v. Poland* und *Horych v. Poland* aus dem Jahre 2012 rügte das Gericht insbesondere eine Verletzung von Art. 3 EMRK, da die Möglichkeit zur Überprüfung der Rechtskonformität der Einzelhaft fehlte. Auch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) hielt in ihrem Bericht zum Besuch im Gefängnis Bochuz (VD) fest, dass der Kontakt zur Aussenwelt nicht in unnötiger Art und Weise eingeschränkt werden dürfe.

Um **zumindest eine verfassungs- und menschenrechtskonforme Auslegung der Norm zu ermöglichen, sollten zumindest die Voraussetzungen für die Anordnung der Massnahmen klar definiert werden.**

3. Strafgesetzbuch⁵

3.1 Hinweise zu den einzelnen Artikeln

Art. 78 Bst. d

Wir verlangen Art. 78 Bst. d E-StGB zu streichen. Wie oben zu Art. 81 Abs. 5 E-AuG ausgeführt, ist die Einzelhaft ein weitreichender Eingriff in die Grund- und Menschenrechte, der nur unter engen Voraussetzungen möglich sein soll. Bereits heute kann nach Art. 78 Bst. b StGB bei konkreter Gefahr die Einzelhaft angeordnet werden. Die mögliche Anstiftung zur



Begehung einer terroristischen Straftat ist eine konkrete Gefahr für Dritte und damit ein Grund für Einzelhaft nach Art. 78 Bst. b StGB.

4. Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994⁶ über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten

4.1 Hinweise zu den einzelnen Artikeln

Art. 3a Verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien

Bereits heute ergeben sich massive Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der verdeckten Fahndung und der verdeckten Ermittlung in kantonalen Polizeigesetzen oder im eidgenössischen Strafprozessrecht im Rahmen von Ermittlungen im Internet; insbesondere bei der Begründung eines Vertrauensverhältnisses oder bei der Verwendung einer Legende. So können im Internet erstellte Nutzerprofile die Vertrauensbildung ausnutzen und stellen dann nichts anderes dar als das virtuelle Pendant zur urkundlich abgesicherten Legende. Da das ZentG keine verdeckte Ermittlung vorsieht, ist – um Abgrenzungsschwierigkeiten und eine gesetzliche Lücke zu verhindern – **Art. 3a E-ZentG in das umzubenennen, was es eigentlich ist: Nämlich eine «verdeckte Ermittlung» gegen Internetkriminalität. Das Genehmigungsverfahren muss daher analog zu Art. 289 StPO ausgerichtet sein.**

Stossend ist Art. 3a Abs. 6 E-ZentG, wonach es für die betroffenen Personen – mit Verweis auf das BPI – nur ein Auskunftsrecht gibt. Dies ist ungenügend und abzulehnen. Wenn **das fedpol nicht in das Fahrwasser des NDB kommen will, muss Art. 3a Abs. 6 E-ZentG eine Mitteilungspflicht analog zu Art. 298 StPO enthalten.**

Wir hoffen, dass unsere hier dargelegten Überlegungen in die allfällige Erarbeitung einer Gesetzesvorlage einfließen können und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Catherine Weber, Geschäftsführerin von grundrechte.ch

grundrechte.ch; Postfach, 3001 Bern Telefon 031 312 40 30

info@grundrechte.ch // www.grundrechte.ch



humanrights.ch

Hallerstrasse 23, CH-3012 Bern, Telefon ++41 31 302 01 61
info@humanrights.ch, www.humanrights.ch

EJPD

Bundesamt für Polizei – fedpol
Nussbaumstrasse 21
3003 Bern

Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 27. März 2018

Vorentwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Stellungnahme des Vereins humanrights.ch

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Der Verein humanrights.ch dankt Ihnen für die Möglichkeit, sich zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) äussern zu können.

Zusammenfassung:

Humanrights.ch lehnt den Vorentwurf PMT als Ganzes ab, weil er unter dem Vorwand der Terrorbekämpfung die rechtsstaatlich abgesicherten Grenzen des staatlichen Handelns in einen Bereich verschiebt, der bislang zurecht Tabu war, nämlich die Kontrolle des Privatlebens von unbescholtenen Individuen. Solche totalitären Methoden hatten bisher im schweizerischen Recht keinen Platz – und das soll auch so bleiben.

Grundsätzliche Bemerkungen

Angesichts neuartiger terroristischer Bedrohungen stellt humanrights.ch die Notwendigkeit von angemessenen Abwehrmassnahmen nicht in Frage. In jüngster Zeit hat der Bund in diesem Zusammenhang mehrere Instrumente geschaffen: Das neue Nachrichtendienstgesetz (NDG), den Nationalen Aktionsplan gegen Radikalisierung (NAP) vom November 2017 sowie das Antiterror-Strafgesetz-Paket vom 22. Juni 2017, welches vom Parlament noch behandelt werden muss.

Mit den vorliegenden „polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus“ macht der Bund allerdings einen abgründigen Schritt hin zu einer umfassenden präventiven Kontrolle des individuellen Verhaltens auf Kosten elementarer Grund- und Menschenrechte. Humanrights.ch hält diese Gesetzesvorlage für überflüssig, mehr noch: für gefährlich und kontraproduktiv:

- Überflüssig

Das präventive Instrumentarium zur Bekämpfung von terroristischen Aktivitäten wurde und wird in der jüngsten Zeit sowohl im Sozialbereich (NAP) wie im nachrichtendienstli-

chen Bereich (NDG) als auch im strafrechtlichen Bereich (Gesetzespaket vom 21.06.2017, noch nicht beschlossen) beträchtlich ausgebaut. Humanrights.ch hält diese Instrumente für ausreichend, um den Gefahren wirksam zu begegnen.

Im erläuternden Bericht wird behauptet, das PMT würde vor dem Hintergrund der oben genannten Instrumente NDG, NAP und Strafgesetzverschärfungen „Lücken in den Handlungsfeldern „Prävention und Schutz“ für ein umfassendes Abwehrdispositiv gegen Terrorismus“ schliessen (S. 8).

Nun betreffen die oben genannten Instrumente ja auch ganz wesentlich die Prävention und den Schutz vor terroristischen Angriffen. Bevor erfahrungsbasiert überhaupt von einer weiteren Lücke in der Prävention die Rede sein kann, müssten diese präventiven Instrumente in der Praxis überhaupt erst einmal angewandt und ausgewertet werden. Es ist jedenfalls verfrüht, bereits jetzt ein weiteres tiefgreifendes präventives Instrument einzuführen.

Die erwähnten „Lücken“ basieren nicht auf Erfahrung, sondern nur auf der theoretischen Architektur einer möglichst perfekten Gefahrenabwehr.

- Gefährlich und kontraproduktiv

Die Gesetzesvorlage sprengt die bisherige Topographie der rechtsstaatlich abgedeckten Prävention im Dienste der inneren Sicherheit. Zusätzlich zur klassischen „weichen“ Präventionsarbeit im Bildungs- und Sozialbereich, zur nachrichtendienstlichen Prävention, die unter anderem dazu dient, Gefährdungen der inneren Sicherheit zu erkennen, und zu den präventiven Funktionen des Strafrechts soll nun ein neuer staatlicher Zuständigkeitsbereich für Prävention etabliert werden, nämlich die polizeiliche Regulierung des Privatlebens von gewissen Individuen, die für möglicherweise gefährlich gehalten werden.

Dies erachtet humanrights.ch als einen für den Rechtsstaat äusserst gefährlichen Dammbruch. Eine unbescholtene Person, welche aufgrund von nachrichtendienstlichen Hinweisen als möglicherweise gefährlich eingestuft wird, kann nun ohne Anfangsverdacht auf eine Vorbereitungshandlung zum Gegenstand von polizeilichen Massnahmen werden, welche ihre Grund- und Menschenrechte wie die persönliche Freiheit, den Schutz der Privatsphäre oder die Bewegungsfreiheit massiv einschränken.

Den Verweis auf die Verhältnismässigkeit, das Bestimmtheitsgebot und die Einhaltung der menschenrechtlichen Verpflichtungen auf S. 7 des erläuternden Berichts hält humanrights.ch für ein reines Lippenbekenntnis. Weder im erläuternden Bericht noch im Gesetzesentwurf findet sich ein nachvollziehbarer Beleg dafür, wie die Verhältnismässigkeit garantiert wird.

Das neue Instrumentarium ist u.E. nicht nur unverhältnismässig und rechtsstaatlich abwegig, sondern auch nicht zielführend. Denn der Ausgangspunkt für die vorgesehenen präventiven Massnahmen ist nicht mehr wie im Strafrecht der Verdacht gegen bestimmte Individuen, sondern der Generalverdacht gegen ganze Gruppen, in denen Gefährder/innen vermutet werden. Eine Kombination von Merkmalen wie muslimisch, gläubig, männlich, jung, eingewandert wird für die Behörden zum Ausgangspunkt für Profiling-Techniken sowie nachrichtendienstliche Aktivitäten und für die Betroffenen zu einem Risikofaktor. Das anvisierte Milieu wird stigmatisiert, und die Gefahr ist naheliegend, dass die präventiven Massnahmen, wenn sie auf bestimmte Individuen der Gruppe angewandt werden, in der übrigen Zielgruppe eine Radikalisierung eher antreibt als eindämmt.

Zwischenfazit

Da der Gesetzesentwurf ein neues Handlungsfeld eröffnet, in welchem die Polizei ermächtigt wird, in die Freiheiten bestimmter Individuen einschneidend einzugreifen und deren Privatleben zu reglementieren, ohne konkreten Verdacht auf Straftaten, sondern nur auf der Grundlage nachrichtendienstlicher Vermutungen, lehnt humanrights.ch die Vorlage als Ganze ab.

Um diese Fundamentalopposition noch nachvollziehbarer zu machen, äussern wir uns in der Folge zu einigen Details der Vorlage.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 23e Grundsätze

In lit. a wird der grundlegende Begriff „der Gefährderin oder des Gefährders“ expliziert als „eine potenziell gefährliche Person“. Was heisst das?

Wenn eine Person in einem rechtlichen Kontext als „gefährlich“ eingestuft wird, so gründete dies bislang auf gewissen schädlichen, meistens kriminellen Handlungen dieser Person. Die Erstellung von Gefährlichkeitsprognosen war bisher in den Händen forensischer Psychiater/innen und ist sogar in diesem wissenschaftlichen Kontext in Bezug auf die Zuverlässigkeit stark umstritten.

Zur Klassifizierung einer Person als „potenziell gefährlich“ braucht es nun aber weder den Erfahrungsbezug noch eine wissenschaftliche Methode, sondern nur die Annahme, diese Person könnte später einmal schädliche Taten begehen.

Davor ist allerdings kein Mensch gefeit. „Potenziell gefährlich“ sind wir alle. Und wir alle können zur Zielscheibe der „Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten werden“, falls noch irgendwelche Anhaltspunkte dazukommen, dass wir eine terroristische Straftat begehen könnten. Dafür genügt vielleicht schon ein zustimmender Post zum letzten Verslein des „Dynamit“-Songs von Mani Matter oder die Internet-Recherche nach einem Flugticket nach Gaziantep. Der erläuternde Bericht sagt unmissverständlich, dass die Gefahrenabwehr in dieser Phase „mit blossen Vermutungen oder Hypothesen“ arbeitet (S. 8).

Art. 23f und 23g: Antrag und Erlass von Massnahmen

Die Bundespolizei fedpol erhält laut Art. 23 f. die Kompetenz, auf Antrag von kantonalen oder kommunalen Behörden oder des Nachrichtendienstes des Bundes die in Art. 23h bis 23j explizierten Massnahmen über „eine potenziell gefährliche Person“ zu verhängen. Das fedpol wird also ermächtigt, nach eigenem Gutdünken, d.i. ohne richterliche Genehmigung (mit Ausnahme des Hausarrests nach Art. 23l), schwere Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte zu veranlassen.

Zwar kann eine betroffene Person laut Art. 23g Abs. 2 gegen einen solchen Entscheid Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einlegen; doch diese hat laut Art. 24g keine aufschiebende Wirkung. Auch ist die Beweislage höchst wahrscheinlich sehr intransparent, beruht doch die Massnahme in den meisten Fällen auf Informationen des Nachrichtendienstes, der seine Karten wohl kaum aufdecken wird. Ausserdem würde die Beweislast umgekehrt, denn es liegt ja gar kein Delikt vor, das von den Behörden bewiesen werden müsste, sondern umgekehrt müsste die Zielperson den unmöglichen Beweis erbringen, dass sie keine „potenziell gefährliche Person“ ist – eine wahrhaft kafkaeske Situation.

Art. 23h Meldepflicht

„Die Gefährderin oder der Gefährder kann verpflichtet werden, sich für eine bestimmte Dauer zu einer bestimmten Zeit bei einer von der antragstellenden Behörde bezeichneten Stelle persönlich zu melden und Gespräche mit einer Fachperson zu führen.“ (Art 23h Abs. 1)

Gemäss diesem Wortlaut kann es sich bei der Meldepflicht durchaus um etwas anderes als eine Präsenzkontrolle handeln. Das folgende Szenario ist aufgrund des Wortlauts durchaus möglich: Die Zielperson muss während Monaten wöchentlich an einem Gespräch mit einer Fachperson der Kantonspolizei teilnehmen, welche über direkte Beziehungen zum fedpol und zum Nachrichtendienst des Bundes verfügt. An diesen Gesprächen wird die Zielperson zu ihrem Beziehungsnetz ausgefragt, aber auch zu ihrem Mobilitäts- und Internetverhalten und zu bestimmten SMS, die sie übermittelt hat. Denn die befragende Fachperson wird vom Nachrichtendienst laufend mit dem neusten Überwachungsmaterial zur Zielperson versorgt. Auch verfügt der Befrager über die präzisen Bewegungsprotokolle der Zielperson, denn nach Art. 23m ist es problemlos möglich, die Zielperson zum Tragen von Fussfesseln zu verpflichten.

Bleibt die Zielperson einem solchen wöchentlichen Verhör unentschuldigt fern, so kann gegen sie laut Art. 23l (vgl. unten) ein Hausarrest verhängt werden oder sie kann gar laut Art. 29a Abs. 1 zu einer Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder einer Geldstrafe verurteilt werden.

Art. 23i Kontaktverbot

„Einer Gefährderin oder einem Gefährder kann verboten werden, mit bestimmten Personen oder Personengruppen direkt oder über Drittpersonen Kontakt aufzunehmen.“ (Art 23i)

Bis jetzt kennt man im schweizerischen Recht Kontaktverbote in der Regel zum Schutz von Drittpersonen, welche seitens der Zielperson wegen ihres Verhaltens persönlich gefährdet sind, beispielsweise im Falle von beharrlichem Stalken oder nach einem Vorfall häuslicher Gewalt oder nach einem Sexualdelikt.

Beim vorliegenden Artikel verhält es sich ganz anders: Hier wird die Zielperson mit Kontaktverboten belegt, um gegenseitig erwünschte, zwanglose persönliche Beziehungen zu verunmöglichen, mit dem Ziel, die Zielperson von einem vermeintlich schädlichen persönlichen Umfeld zu isolieren. Eine solche paternalistische Massnahme kennt sonst nur das Jugendstrafrecht. Ausserhalb des Strafrechts bedeutet ein Kontaktverbot einen klaren Eingriff in den Kerngehalt des Grundrechts der persönlichen Freiheit sowie der Versammlungsfreiheit. Die Bundesverfassung verbietet solche massive Eingriffe selbst unter der Voraussetzung einer gesetzlichen Grundlage.

Die Behauptung im Erläuternden Bericht S. 9 unten, dass sich die neuen Massnahmen „weitgehend an vergleichbaren, bereits bestehenden Instrumenten“ orientieren, ist im Falle des Art. 23i schlicht falsch, denn diese Massnahme hat, was die Voraussetzungen und den Zweck angeht, keinerlei Ähnlichkeit mit Art. 67b StGB, welcher als Beleg angeführt wird.

Art. 23j Ein- und Ausgrenzung und Art. 23l Hausarrest

Bereits sind verschiedene Rayonverbote im Zivil- und Strafrecht, sowie im Ausländerrecht und im Hooligan-Konkordat verankert. Mindestens im Ausländerrecht und im Hooligan-Konkordat sind die Voraussetzungen dafür zu wenig präzise gefasst, was zu grundrechtswidrigen und teilweise willkürlichen Beschneidungen der Bewegungsfreiheit führt.

Wenn nun das fedpol ohne jede konkrete und stichhaltige Begründung, nur aufgrund der Einstufung einer Person als Gefährder/in, beliebige Rayonverbote verhängen kann, so ist das mehr als besorgniserregend. Damit wird die bestehende Tendenz der unverhältnismässigen Einschränkung der Bewegungsfreiheit in einem nicht akzeptablen Maass in ein Extrem getrieben, würde man meinen.

Tatsächlich wird aber eine Steigerung von Art. 23j gleich mitgeliefert, nämlich in Form von Art. 23l, der es erlaubt, über eine Zielperson einen Hausarrest zu verhängen, allerdings nur, wenn diese Zwangsmassnahme innert dreier Tage einem Gericht zur Prüfung vorgelegt wird.

Interessanterweise ist der Hausarrest laut Art. 23l Buchst. b als Sanktion konzipiert für Fälle, wenn Anordnungen in Zusammenhang mit den übrigen Massnahmen nicht eingehalten wurden. Es ist also eine Strafmassnahme für Verstösse gegen die polizeilichen Massnahmen, die als Ganzes ausserhalb des Strafrechts angesiedelt sind.

Der zweite angegebene Grund für die Verhängung eines Hausarrests gemäss Art. 23l Bst. a, erscheint als vorgeschoben, weil er völlig unzweckmässig ist: Wenn aktuelle Anhaltspunkte bestehen, dass jemand „eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben darstellt“, so kann diese Gefahr sicher nicht mit einem Hausarrest abgewendet werden.

Deshalb ist Art. 23l ausschliesslich als Sanktion in Bezug auf die Nichtbefolgung der polizeilichen Massnahmen zu verstehen. Dies ist u.E. mit EMRK Art. 5 Abs. 1 Bst. c nicht zu vereinbaren.

Fazit zu den Massnahmen

Humanrights.ch verlangt, dass die erwähnten Art. 23e bis 23j sowie 23l allesamt ersatzlos zu streichen sind und dass auf die diesbezüglichen administrativen Massnahmen verzichtet wird, weil sie mit den Kerngehalten der Grund- und Menschenrechte auf Bewegungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, persönliche Freiheit und den Schutz der Privatsphäre kollidieren.

Vergleichbare Massnahmen wären nur im Zusammenhang eines regulären Strafverfahrens unter Berücksichtigung aller anerkannten Beschuldigtenrechte zu rechtfertigen.

Bemerkungen zu einigen weiteren Punkten

Etliche weitere Einzelheiten des Vorentwurfs PMT, auf die wir nicht näher eingehen, sind aus menschenrechtlicher Sicht hochproblematisch und deswegen abzulehnen. Dies betrifft u.a.:

- Der Einsatz von technischen Ortungsgeräten (insbesondere elektronischen Fussfesseln) gegenüber Gefährdern/-innen nach Art. 23m.
- Die Altersgrenze nach Art. 24f.
- Die neuen ausländerrechtlichen Haftgründe nach AuG Art. 75 Abs. 1 Bst. I und Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1.
- Der neue Grund für Einzelhaft gemäss Art. 78 Bst. d StGB.

Für den Verein humanrights.ch



Alex Sutter
Co-Geschäftsleiter

HUMAN RIGHTS LAW CLINIC BERN

Migration – Justizvollzug – Sicherheit

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Proff. Alberto Achermann / Jörg Künzli / Jonas Weber

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-
departement EJPD
Bundesamt für Polizei (fedpol)
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern
Per E-Mail verschickt
Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 28. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne beteiligt sich die Human Rights Law Clinic der Universität Bern an der Vernehmlassung über den Vorentwurf für das «Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus». Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf zwei spezifische Massnahmen, die unseres Erachtens im Widerspruch zu Grundrechten der Verfassung und internationalen Menschenrechten stehen, namentlich die Eingrenzung auf eine Liegenschaft (1.) und die Einzelhaft (2.).

1. Eingrenzung auf eine Liegenschaft (Art. 23I E-BWIS)

Die Eingrenzung auf eine Liegenschaft bedeutet eine Beschränkung der in Art. 10 Abs. 2 BV geschützten Bewegungsfreiheit. Besonders weitgehende Eingriffe in die Bewegungsfreiheit gelten als Freiheitsentzug und haben den erhöhten Voraussetzungen von Art. 31 BV, Art. 5 EMRK und Art. 9 UNO-Pakt II zu genügen.¹ Zur Abgrenzung zwischen einer einfachen Freiheitsbeschränkung und einem Freiheitsentzug ist auf die Intensität einer Massnahme mittels einer Gesamtwürdigung der konkreten Lage abzustellen, wobei die Art, Dauer, Wirkung und die Modalitäten der Massnahme zu berücksichtigen sind.² In ständiger Rechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) das *dauerhafte Verbot, die eigene Wohnung zu verlassen*, als Freiheitsentzug bewertet.³ Bereits ein bloss sechstätiger Hausarrest wurde vom Gerichtshof als Freiheitsentzug eingestuft, obwohl es dem Betroffenen erlaubt war, sein Haus ausnahmsweise für Arztbesuche, wichtige Besorgungen oder den Besuch des Gottesdienstes zu verlassen.⁴ Die Eingrenzung auf eine Liegenschaft gemäss Art. 23I E-BWIS kann für drei Monate – bei zweifacher Verlängerung gar bis zu neun Monaten – angeordnet werden und würde somit bei nahezu sämtlichen Anwendungsfällen die Schwelle zum Freiheitsentzug überschreiten.⁵

Demgemäss müsste die Eingrenzung auf eine Liegenschaft den Anforderungen von Art. 5 EMRK genügen und sich insbesondere auf einen der in Abs. 1 abschliessend aufgeführten Haftgründe stützen können. In Betracht kommen könnten hier einzig die Haftgründe gemäss Art. 5 Abs. 1 lit. b (Variante 1) und c (Variante 2). Lit. b (Variante 1) statuiert als Haftgrund die Nichtbefolgung einer rechtmässigen *gerichtlichen* Anordnung. Die Eingrenzung auf eine Liegenschaft erfordert gemäss Art. 23I Abs. 1 lit. b E-BWIS die Nichtbefolgung einer gestützt auf Art. 23h-23k E-BWIS verfügten Anordnung. Diese Massnahmen werden indes durch fedpol erlassen (Art. 23g Abs. 1 E-BWIS), welches kein von der Exekutive unabhängiges Organ und damit keine *Gerichtsbehörde* i.S.v. Art. 5 EMRK ist.⁶ Zwar eröffnet Art. 23g Abs. 2 E-BWIS den Beschwerdeweg an das Bundesverwaltungsgericht. Zumindest bei Massnahmen, gegen die kein Rechtsmittel ergriffen wird, liegt aber keine „rechtmässige gerichtliche Anordnung“ i.S.v. Art. 5 Abs. 1 lit. b (Variante 1) vor, womit dieser Haftgrund entfällt. Auch der Haftgrund gemäss lit. c (Variante 2) scheidet aufgrund der ständigen Rechtsprechung des EGMR aus, wonach dieser ausschliesslich im Rahmen eines *strafrechtlichen* Ermittlungsverfahrens Anwendung findet.⁷

Mangels eines einschlägigen Haftgrundes lässt sich der Freiheitsentzug durch die Eingrenzung auf eine Liegenschaft gemäss Art. 23I E-BWIS nicht rechtfertigen und verstösst gegen Art. 5 EMRK. Sollte die Bestimmung dennoch beibehalten werden, so ist eine Anpassung von Art. 23g Abs. 1 E-BWIS erforderlich, um den Anforderungen von Art. 5 EMRK gerecht zu werden. Ferner wäre eine Anpassung der Fristen gemäss Art. 23I Abs. 4 E-BWIS entspre-

¹ REGINA KIENER/ WALTER KÄLIN, Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013, S. 539 f.

² Vgl. EGMR, *Guzzardi v. Italy*, 7367/76 (1980), Ziff. 92. Eingehend zur Abgrenzung zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug vgl. JÖRG KÜNZLI/NULA FREI/DAVID KRUMMEN (SKMR), *Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen*, Bern 2017, S. 29 ff.

³ EGMR, *Lavents v. Latvia*, 58442/00 (2002), Ziff. 63; *N.C. v. Italy*, 24952/94 (2002), Ziff. 50; *Pekov v. Bulgaria*, 50358/99 (2006), Ziff. 71; *Vachev v. Bulgaria*, 42987/98 (2014), Ziff. 64; *Buzadji v. the Republic of Moldova*, 23755/07 (2016), Ziff. 105.

⁴ EGMR, *Dacosta Silva v. Spain*, 69966/01 (2006), Ziff. 13 und 42.

⁵ Eine Eingrenzung für weniger als eine Woche dürfte kaum je verfügt werden. Ferner spezifiziert der Vorentwurf die Art der Liegenschaft, auf die sich die Eingrenzung beziehen kann, nicht. Die Eingrenzung auf die eigene Wohnung dürfte demnach noch die mildeste Art der Eingrenzung darstellen.

⁶ Vgl. CHRISTOPH GRABENWARTER/KATHARINA PABEL, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 6. Auflage, München 2016, § 21 Rz. 21 und 19.

⁷ EGMR, *Ostendorf v. Germany*, 15598/08 (2013), Ziff. 82.

chend den bei der Anordnung von Untersuchungshaft geltenden kürzeren Fristen gemäss Art. 224 Abs. 2 und Art. 226 Abs. 1 StPO ins Auge zu fassen.

Wir beantragen deshalb die Streichung des Art. 23l E-BWIS. Eventualiter beantragen wir, dass Art. 23g Abs. 1 E-BWIS dahingehend angepasst wird, dass die Massnahmen gemäss Art. 23h-23k E-BWIS durch eine gerichtliche Behörde anzuordnen sind.

2. Einzelhaft (Art. 81 Abs. 5 Satz 2 E-AuG und Art. 78 lit. d E-StGB)

Gemäss dem Vorentwurf sollen mit Art. 81 Abs. 5 Satz 2 E-AuG und Art. 78 lit. d E-StGB zwei gesetzliche Grundlagen zur Anordnung von Einzelhaft geschaffen werden. Die Isolierung von Inhaftierten kann zu schweren Auswirkungen auf deren physische und psychische Gesundheit führen.⁸ Ebenso ist eine erhöhte Suizidrate bei Einzelhaft nachgewiesen.⁹ Die Einzelhaft stellt daher einen massiven Eingriff in die Freiheitsrechte der betroffenen Personen dar und gefährdet insbesondere deren körperliche und geistige Integrität. Je nach Dauer und Ausgestaltung kann die Einzelhaft gegen Art. 3 EMRK verstossen.¹⁰ Gemäss dem Europäischen Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung muss sich eine Anordnung von Einzelhaft daher namentlich auf eine *klare gesetzliche Grundlage* stützen und strikten *Verhältnismässigkeitsanforderungen* genügen.¹¹ Zudem kann davon ausgegangen werden, dass Einzelhaft ab einer bestimmten Dauer in aller Regel unabhängig vom Anordnungsgrund eine unmenschliche Strafe darstellt und damit Art. 3 EMRK verletzt.¹²

Die vorgeschlagenen Bestimmungen genügen unseres Erachtens einer Verhältnismässigkeitsprüfung nicht. So erscheint bereits fraglich, ob sich die vorgeschlagene Massnahme überhaupt eignet, den verfolgten Zweck (Verhinderung von Radikalisierungen) zu erreichen oder ob durch solche Massnahmen nicht der gegenteilige Effekt erreicht wird. Zahlreiche Expert_innen lehnen Haftregime ab, welche die Konzentrierung und Absonderung extremistischer Gefangener vorsehen.¹³ Da nicht zu erwarten ist, dass Einzelhaft zu einer Deradikalisierung führt, müsste eine inhaftierte Person nach der Logik des Vorentwurfs während der gesamten Haftdauer in Einzelhaft verbleiben. Damit steigt das Risiko einer überlangen Einzelhaft, die gegen Art. 3 EMRK verstossen würde.

Sodann ist die Anordnung von Einzelhaft *nicht erforderlich*, um allfälliger Radikalisierungen Mitinhaftierter entgegenzuwirken. Die Möglichkeit des Kleingruppenvollzugs mit spezifisch ausgewählten Gruppenmitgliedern, die als nicht anfällig für Radikalisierungsversuche eingestuft werden, erweist sich als mildere Alternative. Diese Massnahme erscheint sogar als

⁸ General Report of the CPT, Strasbourg: Council of Europe, 2011.

⁹ JÖRG KÜNZLI/NULA FREI/ALEXANDER SPRING (SKMR), Einzelhaft in Hochsicherheitsabteilungen, Menschenrechtliche Standards und ihre Umsetzung in der Schweiz, Bern 2014, S. 44.

¹⁰ Vgl. EGMR, Csüllög v. Hungary, 30042/08 (2011); X v. Turkey, 24626/09 (2012).

¹¹ Vgl. dazu die Empfehlungen des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (CPT) in seinem Jahresbericht 2010-2011; vgl. auch KÜNZLI/FREI/SPRING, Einzelhaft, S. 8 (Fn. 9).

¹² Vgl. Regel 43 Ziff. 1 lit. b i.V.m. Regel 44 der Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung der Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln), wo eine Einzelhaft von mehr als 15 aufeinanderfolgenden Tagen als unmenschliche oder erniedrigende Behandlung eingestuft wird.

¹³ So etwa CLARKE JONES, Are prisons really schools for terrorism? Challenging the rhetoric on prison radicalization, in: Punishment & Society, 1/2014, S. 74-103; GERO MEINEN, Wie kann der Justizvollzug auf den salafistischen Terrorismus reagieren? Eine Ermutigung, in: Forum Strafvollzug 5/2015, S. 302-304; oder ELIZABETH MULCAHY/SHANNON MERRINGTON/PETER BELL, The Radicalisation of Prison Inmates, in: Journal of Human Security, 1/2013, S. 4-14.

zwecktauglicher als die Anordnung von Einzelhaft, da sich der Kontakt zu Gefangenen mit anderem sozialen Hintergrund oder aus anderen Altersgruppen positiv auf die Deradikalisierung auswirken kann.¹⁴ Mit anderen Worten lässt sich die Gefahr der Radikalisierung weiterer Personen ebenso wirksam ohne Anordnung der Einzelhaft und damit mit klar milderen und wohl effizienteren Mitteln begegnen. Diese Vorgehensweise entspricht denn auch der bereits gängigen Praxis in Schweizer Gefängnissen, in welchen gewaltextremistische Radikalisierung kein wahrnehmbares Phänomen darstellt.¹⁵ Dies kann auf die Kleinräumigkeit der schweizerischen Vollzugsanstalten sowie auf das sehr gut ausgebildete Personal zurückgeführt werden. So erläutert auch Andreas Naegeli, Anstaltsdirektor der Justizvollzugsanstalt Pöschwies, dass das Personal aufgrund der engmaschigen Betreuung rasch und frühzeitig auf Personen reagieren könne, die extremistische Züge annehmen und sich zu radikalisieren beginnen.¹⁶

Darüber hinaus vermag Art. 81 Abs. 5 E-AuG der Anforderung einer genügend bestimmten gesetzlichen Grundlage zur Anordnung von Einzelhaft nicht zu genügen. Die vorgeschlagene offene Formulierung der Bestimmung lässt hinlänglich klare Voraussetzungen vermissen, wonach Rechtsunterworfenen im Sinne der Rechtsprechung des EGMR ihr Verhalten ausrichten und die Rechtsfolgen voraussehen könnten.¹⁷ So konkretisiert die Bestimmung nicht weiter, welche Art von „Erkenntnissen der Sicherheits- und Polizeibehörden“ die Massnahme rechtfertigen könnten und in welcher Hinsicht die Einzelhaft „erforderlich“ erscheinen soll. Ferner ist Art. 81 Abs. 5 E-AuG auch deshalb abzulehnen, da er zu einer unzulässigen Angleichung der Administrativhaft zum Straf- und Massnahmenvollzug führen würde.¹⁸ Die Einzelhaft lässt sich kaum mit dem im Rahmen von Administrativhaft geltenden grosszügigen Anspruch auf soziale Kontakte innerhalb der Haftanstalt sowie zur Aussenwelt vereinbaren.¹⁹

Betreffend Art. 78 lit. d E-StGB ist schliesslich zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des EGMR bei der Prüfung einer allfälligen Verletzung von Art. 3 EMRK im Rahmen einer Einzelhaft auch die Gefährlichkeit der betroffenen Person zu berücksichtigen ist.²⁰ Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, ob der weit gefasste Wortlaut des Art. 78 lit. d E-StGB eine hinreichend konkrete Gefährlichkeit voraussetzt, welche die Anordnung von Einzelhaft rechtfertigen könnte. Ferner umfasst bereits der Wortlaut von Art. 78 lit. b StGB den Schutz Dritter in der „Aussenwelt“, sodass bei Vorliegen *klarer* Indizien, welche eine *tatsächliche* Gefährdung für die Öffentlichkeit begründen, bereits nach geltendem Recht Einzelhaft angeordnet werden könnte.²¹

Wir beantragen deshalb die Streichung des zweiten Satzes von Art. 81 Abs. 5 E-AuG sowie die Streichung des Art. 78 lit. d E-StGB.

¹⁴ Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons, 2016, S. 52 f.

¹⁵ Vgl. ARMIN STÄHLI/RAPHAEL WIDMER, Der Kampf gegen Gewaltextremismus: Internationale Trends, rechtliche Möglichkeiten in der Schweiz, bisher getroffene Massnahmen durch Bund und Kantone, in: Sicherheit & Recht 1/2014, S. 18.

¹⁶ DANIEL GERNY, Die Angst vor der Radikalisierung im Strafvollzug, in: NZZ Online vom 13.12.2017, <https://www.nzz.ch/schweiz/die-angst-vor-der-radikalisierung-im-strafvollzug-ld.1332200> [zuletzt besucht am 26.3.2018].

¹⁷ Vgl. EGMR, The Sunday Times v. The United Kingdom, 6538/74 (1979), Ziff. 49.

¹⁸ Die Trennungsvorschriften verlangen nicht nur eine gesonderte Unterbringung von Administrativinhaftierten, sondern auch eine klare Unterscheidung in der architektonischen Ausgestaltung und im Betriebskonzept der Administrativhaft im Vergleich zum Straf- und Massnahmenvollzug (vgl. BGE 122 II 49 E. 5).

¹⁹ Vgl. BGE 122 II 299.

²⁰ Vgl. etwa EGMR, Ramirez Sanchez v. France, 59450/00 (2006), Ziff. 125 ff.

²¹ Vgl. KÜNZLI/FREI/SPRING, Einzelhaft, S. 18 (Fn. 9).

Wir bitten Sie unsere Stellungnahme zu berücksichtigen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Jörg Künzli

Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M.



David Krummen

MLaw, Rechtsanwalt

Kontaktangaben für Rückfragen:

David Krummen

Universität Bern

Institut für öffentliches Recht

Schanzeneckstrasse 1

3001 Bern

☎ +41 31 631 55 61

✉ david.krummen@oefre.unibe.ch



**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei fedpol**

Per Mail an: stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 28. März 2018

Vernehmlassung:

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) die Überlegungen der Kommission Justitia et Pax vorlegen zu können. Die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax ist die sozial-ethische Stabsstelle der Schweizer Bischofskonferenz, die sich vornehmlich mit menschenrechtlich relevanten Fragen aus den Bereichen Wirtschaft, Politik und Soziales befasst.

Vorbemerkungen

Die Bekämpfung von Terrorismus ist eine wichtige sicherheitspolitische Aufgabe des Staates. Aus sozial-ethischer Sicht tut sich hier jedoch ein Spannungsfeld auf zwischen einerseits Massnahmen zur Sicherheit und andererseits menschenrechtlich begründeten Freiheitsrechten. Mit Blick auf Randgruppen und andere Minderheiten besteht hier ein Gefahrenpotential zu Lasten der Freiheit bzw. einzelner Menschenrechte. Das Ziel der Sicherheit kann nie absolut gesetzt werden, weil damit die Freiheitsrechte Einzelner gänzlich preisgegeben werden müssten.

Beim Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus geht es berechtigterweise um Risikominderung im Bereich Terrorismus. Dafür vorgesehene Massnahmen müssen jedoch per Gesetz festgehalten, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig sein. Dafür sieht der vorgelegte Entwurf des Bundesbeschlusses Änderungen folgender Gesetze vor:

1. Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit
2. Ausländergesetz vom 16. September 2005
3. Asylgesetz vom 26. Juni 1998
4. Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

5. Ausweisgesetz vom 22. Juni 2001
6. Strafgesetzbuch
7. Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über den ausserprozessualen Zeugenschutz
8. Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten
9. Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes
10. Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008
11. Bundesgesetz vom 18. März 2016 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

Diese Liste gesetzlicher Änderungen zeigt die Komplexität der Materie. Gleichzeitig ist sie auch ein Grund dafür, dass die Kommission Justitia et Pax die zahlreichen Änderungspunkte nicht im Einzelnen besprechen kann. Wir beschränken uns deshalb auf grundlegende Aspekte des Entwurfs.

1. Ausweitung präventiver Massnahmen

Terrorismus in all seinen Facetten stellt eine ernst zu nehmende Gefahr dar, der im Rahmen der bestehenden Gesetze begegnet werden muss. Gegen Personen, die verdächtigt werden, sich im Ausland einer terroristischen Organisation anschliessen zu wollen, kann der Bund bereits seit 2015 vor einer Ausreise ein präventives Ausreiseverbot aussprechen. Als rechtliche Grundlage dafür dient im Wesentlichen Artikel 2 des «Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen Al-Quaïda und Islamischer Staat sowie verwandter Organisationen». Bund und Kantone verfügen heute schon über griffige Massnahmen zur Terrorprävention. Vor diesem Hintergrund sind die nun vorgelegten präventiv-polizeilichen Massnahmen zu bewerten.

Justitia et Pax ist der Ansicht, dass die heute schon bestehenden Massnahmen einer sorgfältigen Prüfung unterzogen werden sollten, bevor mit neuen Massnahmen Grundrechte von Personen eingeschränkt werden. Die Schweiz hat in jüngster Zeit mehrere Instrumente geschaffen: Das Nachrichtendienstgesetz (NDG), das Antiterrorstrafgesetz und den Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Radikalisierung. Bevor deren Wirksamkeit sorgfältig geprüft werden kann, wird nun ein weiterer Schritt in Richtung einer präventiven und umfassenden Kontrolle getan.

Besonders problematisch wird es, wenn Eingriffe in die Menschenrechte präventiv erfolgen. Präventive Massnahmen, welche die Grund- und Menschenrechte einschränken, dürfen im Kampf gegen den Terrorismus nicht zur Normalität werden. Die Fedpol-Chefin Nicoletta della Valle hat in einem Interview mit der NZZ am 18. Februar 2017 klargestellt: «In einem Rechtsstaat ist es nicht möglich, Personen auf Vorrat einzusperren, nur weil sie in Zukunft vielleicht eine Straftat begehen könnten.»

Im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit sind u. a. folgende Massnahmen vorgesehen:

- Meldepflicht (Art. 23h),
- Kontaktverbot (Art. 23i),
- Verbot ein bestimmtes Gebiet nicht zu verlassen bzw. nicht zu betreten (Art. 23j),

- Ausreiseverbot (Art. 23k)
- sowie die Verwendung technischer Ortungsgeräte und Mobilfunklokalisierung (Art. 23m).

Diese Massnahmen stellen allesamt eine gravierende Einschränkung individueller Freiheitsrechte dar, die wohlgerne bei Personen zur Anwendung kommen, die noch keine Straftat begangen haben. Aus sozial-ethischer Sicht ist aber das Motto: „Der Zweck heiligt die Mittel“ spätestens seit der Auseinandersetzung mit dem Machiavellismus ein fragwürdiges Prinzip zur Erlangung guter Ziele, hier Terrorismusprävention.

2. Eine «potenziell gefährliche Person» - Gefährder oder Gefährderin

In Art. 23e Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit wird als Grundsatz für die Ergreifung von Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten der Begriff des Gefährders/der Gefährderin bzw. „eine potentiell gefährliche Person“ eingeführt.

Diese Begriffe werden an keiner Stelle des Gesetzes näher bestimmt. Diese begriffliche Unbestimmtheit öffnet einer weitreichenden Interpretation Tor und Tür. Gefährder sind also Personen, die sich weder einer Straftat schuldig gemacht haben, noch einer solchen konkret verdächtigt werden. Sie stellen eine potentiell gefährliche Person dar, deren Straftat aber noch weitgehend unbestimmt ist. In dieser Hinsicht sind letztlich alle Bürgerinnen und Bürger eine potentiell gefährliche Person, weil bei niemandem wirklich ausgeschlossen werden kann, dass er oder sie zukünftig nicht doch eine Straftat begehen wird.

Dieses Verständnis des Begriffs Gefährder zeigt, wie heikel dieser Grundsatz für die Anwendung konkreter Massnahmen ist. Die Pflicht des Staates, einen nachhaltigen Schutz vor Personen zu bieten, die wegen ihrer Taten für gefährlich gehalten werden, wird nun ausgeweitet auf Personen, die wegen ihrer Einstellung, ihrer Kontakte oder ihres Bewegungsmusters für gefährlich gehalten werden. Die selbstgewählte Ideologie einer Person oder bestimmte von ihr geäusserte Absichten oder Handlungsmuster – welche in der Regel von der Gedanken-, der Meinungs- und der persönlichen Freiheit geschützt sind – sollen also künftig zum Anlass für eine administrativ angeordnete Massnahme werden, sobald die betreffende Person von den Behörden als «gefährlich» eingestuft wird.

Gemäss dem Bundesrichter Niklaus Oberholzer lässt sich die Schweiz dabei auf ein gefährliches Spiel ein. „Das Strafrecht soll schon greifen, wenn wir uns noch im Bereich der Möglichkeiten befinden...Wie verträgt sich das mit dem traditionellen Schuldprinzip, das in allen Lehrbüchern hochgehalten wird?“ Wenn wir jedes potentielle Risiko ausschalten wollen, erscheint jeder verdächtig, sagt der Bundesrichter. „Das ursprünglich auf Repression zielende Strafverfahren verändert seinen Charakter und wird zunehmend zu einem Instrument der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung“ (TA v. 03.12.2016).

3. Einschränkung der Freiheitsrechte als polizeiliche Massnahme

Laut der Vorlage soll die Polizei eigenmächtig einschneidende Massnahmen wie Hausarrest, Kontaktverbote oder den Einsatz von elektronischen Fussfesseln anordnen können, wenn ihr eine Person als gefährlich erscheint, sie aber keine Gründe für eine Strafverfolgung findet. Mit Ausnahme

des Hausarrestes soll die Bundespolizei dafür keine richterliche Zustimmung benötigen. Selbst 12-Jährige können mit den Massnahmen belegt werden; nur Hausarrest soll es «erst» ab 15 Jahren geben. Dabei sollen die vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen auf der Grundlage von Vermutungen und Spekulationen über Absichten und mögliche Taten möglich sein können. Solche Vermutungen stützen sich etwa auf Informationen, die durch die nachrichtendienstliche Überwachung von Posts und Kommentaren in den sozialen Medien gewonnen werden.

Aussagen über die potenzielle Gefährlichkeit einer Person sind immer spekulativ, und sie stützen sich immer auch auf Wertauffassungen und auf eigener politischer Haltung. Damit geraten die Behörden in eine schwierige Rolle, wo sie die Nähe von Kommentaren, Handlungen und Gesinnungen zu terroristischen Absichten bestimmen müssen und haben die Möglichkeit, die Rechte auf Privatsphäre, freie Meinungsäusserung und Religionsfreiheit einzuschränken.

4. Fazit

Die Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax steht den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und dem darin enthaltenen Motto „Der Zweck heiligt die Mittel“ äusserst kritisch gegenüber. Es wäre wichtig, die vorhandenen Rechtsmittel – auch im Präventivbereich – auf ihre Wirksamkeit hin sorgfältig zu überprüfen, und nicht überstürzt neue Massnahmen im Bereich der Prävention einzuführen, die unverhältnismässig die Persönlichkeitsrechte einschränken können.

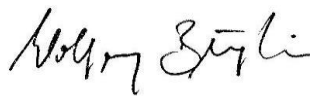
Da das neue Gesetz zudem grundsätzliche Rechtsprinzipien wie die Unschuldsvermutung in Frage stellt und die Beweislast umgekehrt wird, ist unserer Meinung nach das vorliegende Gesetz aus sozial-ethischer Sicht abzulehnen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Thomas Wallimann-Sasaki
Präsident a. i. Justitia et Pax



Dr. Wolfgang Bürgstein
Generalsekretär Justitia et Pax

Schweizerische Eidgenossenschaft
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Winterthur, 08. Februar 2018

**Änderung des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT):
Stellungnahme zur Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Kinderanwaltschaft Schweiz nimmt die Gelegenheit zur Stellungnahme wahr, sich im Rahmen des obengenannten Vernehmlassungsverfahrens äussern zu können. Sie äussert sich in diesem Papier ausschliesslich zum Teil der Vernehmlassung bezüglich der Änderungen zu den Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten nach Art. 23e ff. BWIS.

Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, so ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Kinderanwaltschaft Schweiz als unabhängiger, überkonfessioneller und parteipolitisch neutraler Verein bietet Kindern und Jugendlichen in allen sie betreffenden rechtlichen Verfahren unabhängige Hilfe und Unterstützung. Der Verein fördert und unterstützt auf Grundlage der UN-Kinderrechtskonvention und der Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz mit gezielten Massnahmen die Sensibilisierung und die Umsetzung einer kindgerechten Justiz in der Schweiz.

Kinderanwaltschaft Schweiz begrüsst das Ziel einer wirksamen Terrorismusbekämpfung in der Schweiz. Kritisch steht Kinderanwaltschaft Schweiz, als Vertreterin der Interessen der Kinder, jedoch den folgenden Punkten gegenüber:

a.) Massnahmen nach den Art. 23i-23k und 23m E-BWIS bei minderjährigen Personen

Gemäss dem neuen Gesetzestext können Massnahmen nach den Art. 24c und 23h bis 23k gegen Personen verfügt werden, die das 12. Altersjahr vollendet haben. Massnahmen nach Art. 23l können gegen Personen verfügt werden, die das 15. Altersjahr vollendet haben.

Gemäss dem erläuternden Bericht zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus ist jedoch das Wohl des Kindes im Sinne des Übereinkommens über die Rechte des Kindes sowie im Sinne von Art. 11 BV zu wahren, weswegen bei Kindern vorrangig Kindesschutzmassnahmen zu prüfen sind, die das anvisierte Ziel ebenso herbeiführen könnten.

Gemäss Kinderanwaltschaft Schweiz sind die Ausführungen im erläuternden Bericht bezüglich der Wahrung des Wohls des Kindes grundsätzlich richtig. Die im erläuternden Bericht gemachten Ausführungen müssten jedoch direkt im Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus verankert und konkretisiert bzw. näher ausgeführt werden.

Des Weiteren haben gemäss Kinderanwaltschaft Schweiz allfällige Kindesschutzmassnahmen, die zum gleichen Ziel führen könnten, stets Vorrang. Aus diesem Grunde muss gesetzlich verankert werden, dass in jedem Fall eine Meldung an die KESB eingereicht werden muss, wenn in Betracht gezogen wird, eine Massnahme gegen Minderjährige Personen nach den Art. 23i-23k und 23m E-BWIS zu ergreifen.

b.) Rechtsvertretung für das Kind

Weder im Entwurf zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen über die Bekämpfung von Terrorismus noch im erläuternden Bericht wird explizit festgehalten, dass minderjährige Personen einen Anspruch auf die Einsetzung einer Rechtsvertretung haben, wenn Massnahmen gegen sie in Betracht gezogen werden.

Im Bundesgesetz sollte jedoch explizit festgehalten werden, dass wenn in Betracht gezogen wird, gegen minderjährige Personen Massnahmen nach den Art. 24c, 23h bis 23k und Art. 23l zu ergreifen, die Minderjährigen unmittelbar einen Anspruch auf die Einsetzung einer Rechtsvertretung haben. Dies u.a. deshalb, weil die erhobenen Vorwürfe in der Regel von erheblicher Schwere sein dürften und sich die Rechtslage für Kinder und Jugendliche als äusserst komplex gestaltet.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend müssen gemäß Kinderanwaltschaft Schweiz die folgenden Punkte umgesetzt werden, um das Verfahren betreffend polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus kindgerecht zu gestalten:

1. *Die im erläuternden Bericht gemachten Ausführungen zur Wahrung des Kindeswohl müssen direkt im Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus verankert und konkretisiert bzw. näher ausgeführt werden.*
2. *Gesetzliche Verankerung, dass in jedem Fall eine Meldung an die KESB eingereicht werden muss, wenn in Betracht gezogen wird, eine Massnahme gegen Minderjährige Personen nach den Art. 23i-23k und 23m E-BWIS zu ergreifen.*
3. *Unmittelbare Einsetzung einer Rechtsvertretung für minderjährige Personen, wenn in Betracht gezogen wird, eine Massnahme gegen Minderjährige Personen nach den Art. 23i-23k und 23m E-BWIS zu ergreifen.*

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung der eingebrachten Anliegen.

Freundliche Grüsse

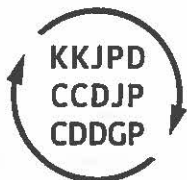
Kinderanwaltschaft Schweiz



Rachel Méndez

MLaw

Leiterin Behörden und Gerichte



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

fedpol CV

E 07. Feb. 2018

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

- 6. Feb. 2018

No. _____

Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga
Vorsteherin des
Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepar-
tement EJPD
Bundeshaus
3003 Bern

Bern, 05.02.2018

05.04.04 brä/sro

Vernehmlassungsantwort der der KKJPD zur Vorlage des EJPD für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die KKJPD bedankt sich, im Rahmen des ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens angehört zu werden. Sie nimmt zu den rubrizierten Vorentwürfen wie folgt Stellung:

1. Vorbemerkungen

Die Analyse der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zeigt deutlich auf, dass mit der Einführung des neuen Nachrichtendienstgesetzes und mit der Vorlage des Bundesrats zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen den Terrorismus wichtige Schritte zur Bekämpfung dieses Phänomens eingeleitet wurden. Zudem haben Bund, Kantone und Gemeinden mit dem im November 2017 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) verschiedene Massnahmen für den Ausstieg und die Reintegration vorgeschlagen. Diese Massnahmen bedeuten insbesondere, dass die beabsichtigte Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums die Strafbarkeit auf terroristische Vorbereitungs- und Unterstützungshandlungen ausweitet. Dies ermöglicht, dass frühzeitig ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren eröffnet werden kann. Damit können die in der StPO vorgesehenen Zwangsmassnahmen gegen die beschuldigte Person angeordnet werden. Bei dringendem Tatverdacht kann mit der Anordnung von Untersuchungshaft ebenfalls einer aktuellen und konkreten Gefährdung effektiv und effizient sowie rechtsstaatlich einwandfrei legitimiert entgegengewirkt werden.

Mit dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) sollen die strafprozessualen Massnahmen sowie die Interventionen der kommunalen und kantonalen Behörden zur Verhinderung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus durch präventiv-polizeiliche Massnahmen auf Bundesebene ergänzt werden. Diese präventiv-polizeilichen Massnahmen sollen zudem so ausgestaltet werden, dass sie komplementär und subsidiär zu den Massnahmen des Nationalen Aktionsplans wirken.

Die KKJPD begrüsst den vorliegenden Gesetzesentwurf und ist überzeugt, dass mit dieser Vorlage das Instrumentarium vervollständigt wird. Das Ziel der Subsidiarität wird mit dem vorgeschlagenen Modell der Antragstellung kantonalen Stellen an fedpol erreicht: Einerseits wird damit sichergestellt, dass ein sogenanntes Case Management unter Leitung einer kantonalen Stelle alle bereits bestehenden oder möglichen kommunalen und kantonalen Massnahmen gegenüber einer Person in die Beurteilung mit einbezieht. Andererseits ist auch gewährleistet, dass keine präventiv-polizeilichen Massnahmen ergriffen werden, wenn ein Straftatverdacht die Anordnung strafprozessualer Massnahmen ermöglicht.

Das gesetzgeberische Konzept zur Zusammenarbeit der kantonalen Behörden mit den Bundesstellen im Terrorismusbereich wird von der KKJPD ausdrücklich begrüsst.

2. Zu den einzelnen Massnahmen

Die Einführung einer Meldepflicht, eines Ausreise- und Kontaktverbotes sowie der Ein- und Ausgrenzungen geben zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass: Diese polizeilichen Instrumente der Gefahrenabwehr sind in einigen Polizeigesetzen der Kantone bereits geregelt und haben sich in der Praxis auch bewährt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass sie auch beim Einsatz von terroristisch motivierten Gefährderinnen und Gefährdern ihre erhoffte Wirkung zeigen werden. Die Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung kann die kantonalen Vollzugsbehörden massgeblich entlasten. Hier ist es wichtig, dass eine einheitliche Praxis erfolgt und den Kantonen keine prohibitiven Kosten für den Einsatz dieser Vollzugsmittel entstehen.

Grundsätzlich begrüsst die KKJPD die neu zu schaffende Möglichkeit der Eingrenzung auf eine Liegenschaft, die in der Wirkung einem Hausarrest gleichkommt. Bekanntlich haben andere europäische Länder analoge Möglichkeiten in ihren einschlägigen Gesetzen statuiert. Eine solche Eingrenzung stellt ein taugliches Instrument dar und genügt rechtsstaatlichen Grundsätzen.

Auch der in der PMT-Vorlage ebenfalls vorgesehene Administrativhaftgrund der Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit zur Sicherstellung einer Ausschaffung wird von der KKJPD ausdrücklich begrüsst.

Hingegen stellt sich die Frage, ob die vorgeschlagene Eingrenzung und der neue Ausschaffungshaftgrund in spezifischen Einzelfällen genügende Massnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit darstellen. Die in diesem Zusammenhang geführte Diskussion über eine sogenannte Präventivhaft im Vorfeld der Begehung von konkreten Straftaten zeigt dies auf.

Die KKJPD ist klar der Ansicht, dass eine Präventivhaft in der Phase vor der Einleitung von Strafverfahren rechtsstaatlich bedenklich und deshalb aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen ist.

Zudem steht in diesem Verfahrensstadium bereits heute mit der strafprozessualen Zwangsmassnahme der Untersuchungs- und Sicherheitshaft ein geeignetes und rechtsstaatlich abgestütztes Instrument zur Verfügung, um einer allfälligen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit entgegenzuwirken. Um jedoch den zu Recht ins Feld geführten Anliegen für eine Präventivhaft nach Verbüssung einer Strafe Rechnung zu tragen, sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, in spezifischen Einzelfällen diesem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung zu tragen. So besteht heute kein rechtliches Instrumentarium, eine solche Person nach Ablauf der Strafdauer zu inhaftieren, um weiterhin den Schutz der Öffentlichkeit vor schweren terroristisch motivierten Straftaten zu gewährleisten. Eine Inhaftierung in Ausschaffungshaft (gemäss Art. 75 ff. AuG) greift – wie aktuelle Fälle gezeigt haben – i.d.R. nicht, wegen des sog. Non-Refoulement-Prinzips, oder aber weil die auszuschaffende Person von keinem Staat als Staatsbürger anerkannt wird. Auch die sog. zivilrechtliche Fürsorgenerische Unterbringung (FU) nach Art. 426 ff. ZGB ist für diese Art von Gefährder weder vorgesehen noch aus Sicherheitsüberlegungen geeignet.

Deshalb schlägt die KKJPD vor, die Einführung einer sogenannten gesicherten Unterbringung für Gefährder (GUG) in Betracht zu ziehen. Die GUG sollte sicherstellen, dass rechtskräftig zu terroristischen Straftaten verurteilte Personen, die auch nach Verbüssen ihrer Strafe weiterhin ein konkretes und ernsthaftes Rückfallrisiko für schwere Gewaltstraftaten aufweisen, nicht ohne nachfolgende Sicherungsmassnahmen aus dem Strafvollzug entlassen werden. Die KKJPD ist klar der Auffassung, dass die GUG eine ausdrückliche formell-gesetzliche Grundlage benötigt. Diese könnte in Ergänzung zu den vorgeschlagenen polizeilichen Massnahmen, namentlich zur Eingrenzung auf eine Liegenschaft, im vorliegenden Gesetzesprojekt geschaffen werden. Für die GUG wären folgende Eckpunkte festzuhalten:

1. Antragstellung an fedpol durch die zuständigen kantonalen Behörden;
2. Einbezug des Nachrichtendienstes;
3. Richterliche Prüfung und Rechtsmittel analog wie bei der Eingrenzung auf eine Liegenschaft;
4. Kostenübernahme durch den Bund, analog der Regelung in Art. 74 Abs. 5 StBOG, weil es sich dabei um den Vollzug eines Urteils der Bundesgerichtsbarkeit durch die Kantone handelt (vgl. dazu auch Anmerkungen in Fussnote 1).

Die heute im Strafvollzug der Kantone¹ vorgesehenen und angewandten Instrumente der Risikoanalyse (d.h. die Instrumente des sog. Risikoorientierten Sanktionenvollzugs mit der sog. forensischen Abklärung und Vollzugsverlaufseinschätzung, in Kombination mit der Vorlage von Risikotätern vor

¹ Gemäss Art. 372 Abs. 2 StGB und Art. 23 StPO werden rechtskräftige Urteile der Bundesgerichtsbarkeit durch die Kantone vollzogen. Gemäss Art. 74 StBOG (Bundesgesetzes über die Organisation der Strafbehörden vom 19. März 2010 (Strafbehördenorganisationsgesetz, StBOG, SR 173.71) i.V.m. Art. 31 ff. StPO vollzieht der örtlich zuständige Kanton die von den Bundesstrafbehörden angeordneten Strafen und Massnahmen, d.h. im Grundsatz ist derjenige Kanton zum Vollzug verpflichtet, auf dessen Territorium die Straftat verübt worden ist. Die Bundesbehörden treten dem zuständigen Kanton die Vollzugskompetenzen ab, d.h. diesem stehen für den gesamten Vollzug alle Verfügungskompetenzen zu (Art. 74 Abs. 3 StBOG). Der Bund entschädigt den zuständigen Kanton für die Kosten des Vollzugs freiheitsentziehender Sanktionen. Die Entschädigung bemisst sich nach den Ansätzen, die für den vollziehenden Kanton beim Vollzug eines eigenen Urteils gelten würden (vgl. Art. 74 Abs. 5 StBOG).

die sog. Gefährlichkeitskommissionen nach Art. 75a StGB, wie auch das Erstellen von Rückfallprognosegutachten durch spezialisierte forensische Psychiater) reichen aus, um das Gewaltpotential und auch die Rückfallgefahr von verurteilten Terroristen/extremistische Gewaltstraftätern während des Freiheitsentzugs eindeutig einzuschätzen. Zu deren Anordnung müsste das Risiko für die Begehung einer konkreten und unmittelbar drohenden schweren Gewaltstraftat mittels der oben aufgeführten Evaluations- und Prognosemethoden durch die zuständige kantonale Vollzugsbehörde erhärtet sein. Damit die Verfahren für die bedingte Entlassung aus dem Freiheitsentzug und eine mögliche Anordnung der GUG nach der Entlassung einheitlich und auch unter Einbezug der nachrichtendienstlichen Informationen erfolgen kann, müssten die für den Freiheitsentzug zuständigen kantonalen Behörden für Personen, welche zu terroristischen Aktivitäten gemäss dem neuen Art. 260^{ter} StGB verurteilt worden sind, Gesuche um Vollzugsöffnungen, Verlegungen in den offenen Vollzug, Gesuche um bedingte Entlassung aus dem Freiheitsentzug und Gesuche um Anordnung der GUG an das fedpol richten.

Sodann würde der Nachrichtendienst von fedpol zur Stellungnahme hinsichtlich spezifischer Fragestellungen eingeladen.

Daraufhin verfügt fedpol gemäss den einschlägigen Bestimmungen des Bundesverwaltungsprozessrechts bzw. erfolgte die richterliche Anordnung der Massnahmen durch das Zwangsmassnahmengericht.

Die Entscheide von fedpol bzw. dem Zwangsmassnahmengericht könnten mittels Beschwerde an ein erstinstanzliches Bundesgericht weitergezogen werden.

Mit dieser zusätzlichen Massnahme könnte das Instrumentarium zur Gewährleistung der Sicherheit aus Sicht der KKJPD vervollständigt werden. Ein Anliegen, welches für die Kantone, welche für die Innere Sicherheit die Hauptverantwortung tragen, von zentraler Bedeutung ist.

Freundliche Grüsse



Hans-Jürg Käser
Präsident KKJPD



Roger Schneeberger
Generalsekretär KKJPD

Kopie z.K.:

- Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren der Kantone
- Sekretariat SRK



CH-3003 Bern
NKVF

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin
Simonetta Sommaruga

Email: Stab-rd@fedpol.admin.ch

Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: NKVF

Bern, den 26. März 2018

Stellungnahme der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum neu zu erlassenden **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)**.

Die Kommission beschränkt sich in ihrer Vernehmlassungsantwort auf eine Stellungnahme zu den vorgeschlagenen neuen Haftgründen im Ausländerrecht und zur Erweiterung der Gründe für die Anordnung der Einzelhaft im Strafgesetzbuch.

Zur Einführung eines neuen Haftgrundes im Hinblick auf eine ausländerrechtliche Wegweisung

Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe. i, Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe. b Ziffer 1 und Artikel 76a Absatz 2 Buchstabe j AuG¹

Neu soll Haft zur Vorbereitung des Wegweisungsverfahrens (sog. Vorbereitungshaft) und zur Sicherstellung des Vollzugs (sog. Ausschaffungshaft) angeordnet werden können, wenn die betroffene Person „gestützt auf Erkenntnisse von fedpol die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet“ (Art. 75 Abs. 1 Bst. i und Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 AuG).

Damit eine solche Haft dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz Rechnung trägt, müssen hinreichende Anhaltspunkte vorliegen, die auf eine Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit

¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG), SR 142.20.



schliessen lassen. Der Gesetzestext führt jedoch nicht weiter aus, was alles unter „Erkenntnisse von fedpol“ fällt, gestützt auf welche Handlungen und Methoden diese Erkenntnisse gewonnen werden bzw. welche Handlungen einen derartigen Schluss zulassen.

Angeichts des schwerwiegenden Eingriffs in die Bewegungsfreiheit der Betroffenen erscheint eine Präzisierung des Begriffs der Erkenntnisse, insbesondere der darunter fallenden Handlungen mit Blick auf rechtsstaatliche Grundsätze (namentlich das Legalitätsprinzip und den Verhältnismässigkeitsgrundsatz) unbedingt angezeigt. **Die Kommission empfiehlt deshalb, die aus Sicht von fedpol als Erkenntnisse zu bezeichnenden Tatbestände zu definieren und den Begriff zu konkretisieren.**

Darüber hinaus scheint die Aufnahme eines weiteren Haftgrundes aufgrund der bereits heute bestehenden Gründe, die in weitreichendem Masse eine Inhaftierung im Falle unkooperativen Verhaltens oder einer Gefahr eines solchen Verhaltens (namentlich Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 AuG: „ihr bisheriges Verhalten darauf schliessen lässt, dass sie [die Person] sich behördlichen Anordnungen widersetzt“) zulassen, als nicht notwendig.

Im Weiteren soll mit Art. 76a Abs. 2 Bst. j AuG die von der Dublin-III-Verordnung² verlangte „erhebliche Fluchtgefahr“ insofern weiter konkretisiert werden, als auch die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz „aufgrund von Erkenntnissen von fedpol“ gefährdet ist. Hier gelten dieselben Bedenken wie bei den Haftgründen von Art. 75 und 76 AuG. Gemäss Ausführungen im erläuterndem Bericht³ ergibt sich die Gefährdung insbesondere aus Beziehungen zu terroristischen Straftaten oder solchen der organisierten Kriminalität, womit hier der Anwendungsbereich breiter gefasst wird als bei den im E-BWIS⁴ vorgesehenen Massnahmen, die sich nur auf die Verhinderung terroristischer Straftaten beziehen (u.a. Art. 2 Abs. 2 Bst. dbis E-BWIS), nicht hingegen auf die organisierte Kriminalität.⁵

Nach Auffassung der Kommission bringt auch hier die Ausdehnung der gemäss Dublin-III-Verordnung verlangten Anzeichen für eine „erhebliche Fluchtgefahr“ kaum eine erhebliche Änderung, da bereits Art. 76a Abs. 2 Bst. b AuG ein Verhalten genügen lässt, das darauf schliessen lässt, dass sich die Person behördlichen Anordnungen widersetzen wird. Es ist kaum denkbar, dass eine Person zwar soweit gefährlich ist, dass sie eine Gefahr für die Sicherheit der Schweiz darstellt, dass sie deswegen untertauchen wird, dass sie sich aber an behördliche Anordnungen halten wird.

² Vgl. Art. 28 (2) V (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), siehe Notenaustausch vom 14. August 2013 zur Dublin-III-Verordnung, SR 0.142.392.680.01.

³ Vgl. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 23.

⁴ Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), SR 120.

⁵ Vgl. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 13.



Zur geplanten Änderung des Strafgesetzbuchs

Artikel 78 Buchstabe d StGB⁶

Mit der geplanten Ergänzung der in Art. 78 Bst. a – c StGB aufgeführten Gründe für die Anordnung einer Einzelhaft soll laut erläuterndem Bericht⁷ die Beeinflussung und Gewinnung von Mitgefangenen durch Gedankengut, welches die Begehung von terroristischen Straftaten begünstigen kann, verhindert werden.

Die Kommission erachtet das damit angestrebte Ziel, die Rekrutierung neuer Personen durch terroristische Organisationen zu verhindern, als legitim und nachvollziehbar. In Anbetracht des bereits vorgesehenen Anordnungsgrundes, wonach eine Person aufgrund von erheblicher Drittgefährdung isoliert werden kann, stellt sich die Kommission jedoch die Frage nach der Notwendigkeit der Einführung dieses zusätzlichen Tatbestands.

Die Kommission erinnert daran, dass eine Einzelhaft immer nur als ultima ratio Massnahme für die kürzest mögliche Dauer angeordnet werden sollte. Zudem sind bei der Anordnung und dem Vollzug grundlegende Verfahrensgarantien einzuhalten. Eine lang andauernde Einzelhaft unter unangemessenen Bedingungen sowie eine zeitlich unbefristete Anordnung wurden vom EGMR beispielsweise als Verletzung von Art. 3 EMRK bezeichnet.⁸ Aufgrund der vielfältig dokumentierten negativen Auswirkungen auf die psychische Gesundheit der betroffenen Personen wird auf internationaler Ebene deshalb zunehmend deren Abschaffung gefordert.⁹

Überdies stellt sich die Kommission die grundsätzliche Frage nach der Eignung der Einzelhaft zur Bekämpfung von radikalisiertem Gedankengut. In seinem Handbuch für Straf- und Bewährungswesen betreffend Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus¹⁰ bezeichnete der Europarat die Einzelhaft als ungeeignetes Haftregime für gefährliche extremistische Personen.

⁶ Schweizerisches Strafgesetzbuch (StGB), SR 311.0.

⁷ Vgl. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 25 f.

⁸ Z.B. EGMR, Piechowicz gegen Polen, 20071/07 (2012), Ziff. 173; EGMR (Grosse Kammer), Ilașcu et al. gegen Moldavien und Russland, 48787/99 (Reports 2004-VII), Ziff. 243, 432 und 428 f.; EGMR, Csüllög gegen Ungarn, 30042/08 (2011), Ziff. 31 und 38.

⁹ Vgl. Revision of the European Prison Rules, S. 123 (unter: <https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae>, 21.02.2018); Nelson-Mandela-Regeln, Regel 43 (a), (b), 44 und 45; EGMR, Piechowicz gegen Polen, 20071/07 (2012), Ziff. 173; EGMR, Csüllög gegen Ungarn, 30042/08 (2011), Ziff. 30; EGMR, Iorgov gegen Bulgarien 40653/98 (2004), Ziff. 83; Istanbul Statement, S. 23 (*The Istanbul Statement on the Use and Effects of Solitary Confinement, adopted on 9 December 2007 at the International Psychological Trauma Symposium, Annex to the Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment and punishment, A/63/175, 29 July 2008*).

¹⁰ Vgl. Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism, PC-CP (2016) 2 rev 4, (unter: <https://rm.coe.int/16806f9aa9>, 21.02.2018), S. 32 f.



Dies bestätigte auch eine vom IRKS durchgeführte Studie aus dem Jahr 2017.¹¹ Darin wurde namentlich deutlich, dass Isolation und mangelnde Beschäftigung der Inhaftierten die Radikalisierung deutlich verstärkt und sich somit negativ auf die Sicherheit auswirkt. Im Gegenzug macht die Studie deutlich, dass durch Normalisierung, insbesondere durch die Einbindung von Inhaftierten in den Anstaltsalltag, in die Betriebe und in sonstige, sinnstiftende Aktivitäten die Sicherheit in der Einrichtung erhöht und ein Beitrag zur Deradikalisierung geleistet wird. Vielmehr sollten deshalb anstelle einer Einzelhaft soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen zum Zuge kommen.¹² Kritisch steht die Kommission auch Beschränkungen von sozialen Kontakten gegenüber, insbesondere wenn diese Familienangehörige betreffen.

Aufgrund oben genannter Erwägungen ist die Kommission der Ansicht, dass die Einführung eines zusätzlichen Tatbestands im StGB zur Anordnung von Einzelhaft bei radikalisierten Personen nicht notwendig ist. Des Weiteren vertritt sie die grundsätzliche Haltung, dass die Einzelhaft zur Bekämpfung von terroristischem Gedankengut keineswegs eine effiziente Massnahme darstellt und empfiehlt den Behörden anstelle, soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen in den Einrichtungen des Freiheitsentzugs zu fördern.¹³

Sollte im Einzelfall gestützt auf die bereits bestehenden Anordnungsgründe trotzdem eine Einzelhaft angeordnet werden, hat diese stets verhältnismässig, rechtmässig, nachvollziehbar, notwendig und nicht-diskriminierend zu sein.¹⁴

Zudem hat die Überprüfung der Anordnung mindestens alle 3 Monate zu erfolgen,¹⁵ wobei mit zunehmender Dauer auch die Anforderungen an deren Begründungspflicht steigen.¹⁶ Die relevanten Entscheide müssen sorgfältig dokumentiert, nachvollziehbar und für die betroffene Person jederzeit zugänglich sein. Dabei ist stets darauf zu achten, dass der eingewiesenen Person das rechtliche Gehör gewährt, eine Kopie der Verfügung ausgehändigt wird und die entsprechenden Beschwerdemöglichkeiten aufgezeigt werden.¹⁷

¹¹ Veronika Hofinger und Thomas Schmidinger, Endbericht zur Begleitforschung, Deradikalisierung im Gefängnis, Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Januar 2017, S. 141, (unter: https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Endbericht_Begleitforschung_2017.pdf, 19.03.2018).

¹² Vgl. Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT), Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, S. 8; Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism, PC-CP (2016) 2 rev 4, S. 33; vgl. hierzu auch Hofinger und Schmidinger, S. 44 ff.

¹³ Vgl. Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalisation and Violent Extremism, PC-CP (2016) 2 rev 4, S. 32.

¹⁴ Vgl. CPT/Inf(2011)28-part2, para. 55.

¹⁵ Vgl. Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 46; CPT/Inf (2002) 30, Report to the Authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe and to the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in February 2002, para. 41.

¹⁶ Vgl. EGMR, A.B. gegen Russland, 1439/06 (2010), Ziff. 135; Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 39.

¹⁷ Vgl. Tätigkeitsbericht NKVF 2013, S. 46.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Nationale Kommission zur Verhütung von Folter NKVF
Commission nationale de prévention de la torture CNPT
Commissione nazionale per la prevenzione della tortura CNPT
Cummissiun naziunala per la prevenziun cunter la tortura CNPT
National Commission for the Prevention of Torture NCPT

Die Kommission dankt Ihnen für die Berücksichtigung ihrer Anregungen und Empfehlungen und steht für Fragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Für die Kommission:

Alberto Achermann
Präsident der NKVF

Bundesamt für Polizei fedpol
per E-Mail an:
Stab-rd@fedpol.admin.ch

Basel, den 23. März 2018

**Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus
(PMT): Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Einladung zur Stellungnahme in obiger Angelegenheit und möchten uns aus datenschutzrechtlicher Sicht gerne wie folgt äussern:

1 Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS¹, fehlende Rechtsgrundlage auf kantonaler Ebene

Die Vorlage setzt voraus, dass die Kantone die für die Fallbearbeitung notwendigen Informationen beschaffen und innerhalb des Kantons zwischen verschiedenen involvierten Behörden austauschen können (Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS). Der erläuternde Bericht führt dazu aus, dass der kantonsinterne Austausch polizeirelevanter Daten wie auch der Datenaustausch zwischen den Kantonen durch kantonales Recht geregelt werden muss. Dies ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen im Polizeibereich. Es wird den Kantonen empfohlen, «die Fallführung bzw. den Informationsaustausch der beim Bedrohungsmanagement beteiligten Stellen nach Massgabe ihres Rechts zu regeln»². Um dieser Vorgabe genügend Nachdruck zu verleihen, empfiehlt privatim, die Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, eine Anpassung der entsprechenden Bestimmung.

Antrag 1: *Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS sei wie folgt zu ändern:
«³ Fedpol ~~und die Kantone beschaffen~~ beschafft für die Fallbearbeitung die Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz unent-*

¹ Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS), SR 120.

² Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (erläuternder Bericht), S. 16.

behrlich sind. Sie können Fedpol kann dafür Personendaten und besonders schützenswerte Personendaten beschaffen, selbst wenn dies für die betroffenen Personen nicht erkennbar ist, und diese untereinander mit den Kantonen austauschen.

⁴ Die Informationsbeschaffung der Kantone für die Fallbearbeitung zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Gesetz sowie der Datenaustausch mit anderen Kantonen oder fedpol richten sich nach den massgeblichen kantonalen Bestimmungen.»

Es ist unklar, ob die Informationsbeschaffung für den Antrag auf eine Massnahme gemäss Art. 23f VE-BWIS durch die kantonale Polizei oder durch den kantonalen Nachrichtendienst erbracht werden soll. Falls letzteres gemeint ist, mag eine genügende gesetzliche Grundlage im Nachrichtendienstgesetz³ vorhanden sein und die Kantone erhalten den Auftrag zur Informationsbeschaffung direkt vom Nachrichtendienst des Bundes.

Falls aber die Polizei eigenständig und in eigener Initiative Informationen beschaffen soll, braucht es dazu eine gesetzliche Grundlage, die den verantwortlichen Personen einen klaren Rahmen für die Datenbearbeitung gibt.

Beispiel Basel-Stadt:

Im Kanton Basel-Stadt beispielsweise kann sich die generell-präventive Arbeit der Polizei nur auf § 2 Polizeigesetz⁴ stützen. Aus Sicht des Datenschutzbeauftragten genügt diese Bestimmung nicht als gesetzliche Grundlage für die gezielte Bearbeitung und den Austausch von Personendaten unter den Behörden mit dem Ziel, Massnahmen zur Verhinderung von zielgerichteter Gewalt zu ergreifen. Eine direkte Abstützung auf Art. 23e VE-BWIS für den Austausch auf kantonaler Ebene ist nicht zulässig. Es braucht für die Umsetzung der vorgeschlagenen Bundesnormen im Kanton Basel-Stadt eine gesetzliche Regelung die Vorgaben macht, in welchen Fällen welche Daten von wem beschafft und mit wem ausgetauscht oder an wen weitergegeben werden können.

Beispiel Kanton Zug:

Im Kanton Zug etwa kann die Polizei zwar «bei Bedarf» im Rahmen des Bedrohungsmanagements mit anderen kantonalen und ausserkantonalen Behörden und Stellen (inkl. Behörden des Bundes) zusammenarbeiten. Jedoch ist dies einerseits nur dann erlaubt, wenn «eine ernsthafte Gefahr [besteht], dass die gefährdende Person ein Verbrechen oder Vergehen begeht». Andererseits sind «in der direkten Zusammenarbeit [...] Personen vom Amtsgeheimnis entbunden; vorbehalten bleiben das Berufsgeheimnis nach Art. 321 StGB sowie besondere gesetzliche Schweigepflichten»⁵.

Auch in der auszuarbeitenden Botschaft ist deutlicher auf die Massgeblichkeit des kantonalen Rechts hinzuweisen.

³ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG), SR 121.

⁴ Gesetz vom 13. November 1996 betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG), SG 510.100.

⁵ Vgl. Art. 16d neu-Polizeigesetz⁵, Vorlage Nr. 2733.5 / Laufnummer 15590; verabschiedet vom Kantonsrat in 2. Lesung am 25. Januar 2018; Referendumsfrist läuft noch bis 3. April 2018.

2 Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS, Begriff der Gefährderin, des Gefährders

In Anbetracht der Schwere des Grundrechtseingriffs ist der Begriff der Gefährderin, des Gefährders zu präzisieren bzw. konkreter zu umschreiben. Es bleibt unklar, wann genau eine Person als «potenziell gefährlich» qualifiziert werden kann. Die Definition des Begriffs der Gefährderin, des Gefährders ist sicher nicht einfach zu erstellen und es wird den Behörden auch zugestanden, dass die Hürde für ihr Handeln nicht zu hoch angesetzt werden soll. Aber es braucht, auch gerade als Leitplanke für die Verantwortlichen, einen klar anwendbaren Massstab für die Beurteilung der Gefährlichkeit von Personen, die sich im Grundsatz (noch) nichts zu Schulden haben kommen lassen. Der Gesetzeswortlaut wie auch der erläuternde Bericht bleiben hier zu vage, zu nah an den momentan aktuellen Problematiken, ohne die potentielle Reichweite einer solchen Bestimmung genügend einzugrenzen. Aus verfassungs- und grundrechtlicher Sicht erscheinen die Vorgaben nicht ausreichend klar.

In Kantonen mit einer gesetzlichen Regelung zum Bedrohungsmanagement ist der Begriff des Gefährders, der Gefährderin sehr unterschiedlich definiert. Es fallen Themen darunter wie häusliche Gewalt, Hooliganismus, Gewalttaten gegen Behördenmitglieder und/oder religiöse Radikalisierung. Der erläuternde Bericht legt den Fokus auf den islamistischen Terror. Die Umsetzung erfolgt aber in den Kantonen und muss sich an die kantonalen Rechtsgrundlagen halten. Es ist somit bei der kantonalen Umsetzung darauf zu achten, dass die Begriffe geklärt sind. Zudem müssen die Themenfelder, in denen die Polizei individuell-präventive Ansprachen von Personen plant, für die kein konkreter Verdacht für strafrechtlich relevantes Handeln besteht, genau abgesteckt werden.

Der erläuternde Bericht gibt Hinweise auf Anhaltspunkte, die für das allfällige Begehen einer terroristischen Straftat in Betracht kommen. Dabei handelt es sich um eher niederschwellige Anhaltspunkte («Liken» oder Verlinken von Äusserungen auf sozialen Medien mit terroristischen Inhalten oder erste Abklärungen, die auf eine Reise in Konfliktgebiete schliessen lassen oder der blosser Kontakt zur Personen, die zu terroristischer Gewalt aufrufen). Es handelt sich um «sachlich berechnete Mutmassungen», die ein weites Feld öffnen von möglichen Datensammlungen über Menschen, ohne dass es die Nähe einer Straftat braucht (siehe zum Ganzen erläuternder Bericht, S. 14). Damit widerspricht der erläuternde Bericht dem Wortlaut in Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS, wonach ein konkreter Anhaltspunkt verlangt wird, dass jemand eine terroristische Straftat begehen wird.

In der Vorlage PMT sind zudem die Attribute zu den «Anhaltspunkten» unterschiedlich definiert. Müssen die Anhaltspunkte nun «konkret und aktuell» sein (vgl. Art. 23e Abs. 1 Bst. a VE-BWIS) oder «begründet» (vgl. erläuternder Bericht S. 14, 2. Absatz) oder «ernstzunehmend und aktuell» (Art. 23m Abs. 1 Bst. a VE-BWIS)? Oder müssen lediglich «Anhaltspunkte» vorliegen (Art. 3b Abs. 2 Bst. a ZentG⁶)?

Antrag 2: *Der Begriff der «potenziell gefährlichen Person (Gefährderin oder Gefährder)» sowie die Umschreibung der «aktuellen und konkreten Anhaltspunkte» sei zu präzisieren.*

⁶ Bundesgesetz vom 7. Oktober 1994 über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit andern Staaten (ZentG), SR 360.

Antrag 3: *Die Begrifflichkeit rund um die vorzuliegenden «Anhaltspunkte» in der Vorlage PMT sei zu vereinheitlichen.*

3 Neue Kompetenznormen für fedpol, Rechtmässigkeit bei der Bearbeitung von Personendaten

Mit dem vorliegenden Bundesgesetz soll das polizeiliche Instrumentarium zur Gewährleistung der Sicherheit ausserhalb des Bereichs der Strafverfolgung verstärkt werden. Die neuen polizeilichen Massnahmen sollen in bestehende Erlasse integriert werden. Fedpol soll für den Erlass der neuen polizeilichen Massnahme zuständig sein, die Kantone für die Umsetzung und den Vollzug.

Bereits heute sind die Kompetenzen von fedpol in zahlreichen Spezialerlassen (BWIS, ZentG, SlaG⁷ etc.) verstreut und die damit verbundenen Datenbearbeitungen auf zahlreiche Datenbanken und Applikationen verteilt. Mit der nun präsentierten Vernehmlassungsvorlage soll diese rechtssystematisch zersplitterte Normlandschaft noch zusätzlich angereichert werden.

Es darf mit Fug bezweifelt werden, dass mit dem vorliegenden Mantelerlass die zwingend notwendige Rechtssicherheit hergestellt sowie die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitungen durch fedpol gewährleistet werden kann. Es wird empfohlen, dass die Kompetenzen von fedpol – ähnlich der Kompetenzen der kantonalen Polizei – stattdessen in einem eigenen Erlass transparent und übersichtlich geregelt werden.

Antrag 4: *Die Kompetenzen von fedpol sollen in einem umfassenden, eigenen Erlass transparent und übersichtlich geregelt werden.*

4 Art. 23f VE-BWIS, Datenbearbeitung

Der erläuternde Bericht enthält keine Hinweise dazu, was mit den von den Kantonen übermittelten Personendaten passiert, wo diese gespeichert werden und für wie lange. Auch fehlen jegliche Angaben dazu, was mit den übermittelten Daten passiert, wenn fedpol keine Massnahmen verfügt.

Antrag 5: *Die Datenbearbeitung (speichern, bekanntgeben, löschen etc.) durch fedpol sei auf geeigneter Stufe zu regeln.*

5 Art. 23g VE-BWIS, Verfahren

Grundsätzlich handelt sich bei den vorgeschlagenen Massnahmen (Art. 23h bis Art. 23m VE-BWIS) um schwere Grundrechtseingriffe.

Nebst den bereits bemängelten unpräzisen Begriffen und Voraussetzungen zum Erlass der Massnahmen auf formell-gesetzlicher Stufe, stellt sich aus grundrechtlicher Sicht auch die Frage nach dem angemessenen Verfahren zur Überprüfung der Voraussetzungen.

⁷ Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (Schengen-Informationsaustausch-Gesetz, SlaG), SR 362.2

Mit der Vorlage PMT wird in Art. 23g VE-BWIS ein verwaltungsrechtliches Verfahren vorgeschlagen, bei dem die betroffene Person keine Möglichkeit hat, sich im Vorfeld oder im Zeitpunkt des Entscheids über die Massnahmen vernehmen zu lassen. Die betroffene Person weiss unter Umständen gar nicht, dass gegen sie Informationen gesammelt werden (siehe Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS). Den Massnahmen wird auch die aufschiebende Wirkung entzogen (Art. 24g VE-BWIS) und die betroffene Person hat nur die Möglichkeit, die Massnahmen durch das Bundesverwaltungsgericht im Nachgang zum Entscheid überprüfen zu lassen. Die vorgeschlagenen Massnahmen und das zugehörige Verfahren befinden sich in einer neu geschaffenen Zone, die zwischen der nachrichtendienstlichen und der polizeilichen Informationsbeschaffung liegt. Die neuen Bestimmungen im VE-BWIS missachten die Verfahrensrechte und verfassungsrechtlichen Garantien der betroffenen Personen, die ihnen bei der nachrichtendienstlichen und polizeilichen Informationsbeschaffung zustehen würden. Die Vorlage PMT schafft damit neue Kompetenzen für fedpol, die zulasten des Individuums gehen und die mit deren Verfahrensrechten und Grundrechtsgarantien nicht vereinbar sind.

Antrag 6: Die Entscheidkompetenz von fedpol zum Erlass von Massnahmen sei unter Berücksichtigung der rechtsstaatlichen Prinzipien über die Parteirechte nochmals zu prüfen.

6 Art. 23m Abs. 4 Bst. b VE-BWIS, Ortungsgeräte und Mobilfunklokalisierung

Art. 23m Abs. 4 Bst. b VE-BWIS ist zu weit gefasst. Aufgrund der Schwere des mit technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierungen verbundenen Grundrechtseingriffs («grundrechtssensible Daten», erläuternder Bericht S. 21) ist die Zulässigkeit der Auswertungen der Ortungsdaten auf die strafrechtliche Verfolgung von schwerwiegenden Straftaten, d.h. auf Verbrechen und schwere Vergehen, zu beschränken.

Art. 23m Abs. 4 Bst. b VE-BWIS lässt auch Zufallsfunde zu, die nicht mit der Bekämpfung einer terroristischen Bedrohung im Zusammenhang stehen. Dies ist kritisch zu beurteilen, da die Auswertung der Daten weiter geht, als dies im Strafverfahren zulässig wäre.

*Antrag 7: Art. 23m Abs. 4 Bst. b VE-BWIS sei wie folgt zu ändern:
 «b. zur strafrechtlichen Verfolgung eines Verbrechens oder schweren Vergehens;»*

7 Art. 23n VE-BWIS, Grenzwachtkorps

Auf S. 21 erläuternder Bericht wird nebst fedpol auch das Grenzwachtkorps (GWK) ermächtigt, Amts- und Vollzugshilfe zu leisten. Art. 23n spricht aber ausdrücklich nur von fedpol. Die Erwähnung des GWK ist somit aus den Erläuterungen zu streichen.

Antrag 8: Die Erwähnung des Grenzwachtkorps ist aus den Erläuterungen zu streichen.

8 Art. 75 Abs. 1 Bst. i sowie Art. 76a Abs. 2 Bst. j VE-AuG⁸, Haftgründe

Die neu eingeführten Haftgründe in Art. 75 und 76a VE-AuG sind zu unpräzise und vage formuliert und lassen fedpol zu viel Auslegungsspielraum. Die Bestimmungen sind auf Gesetzesstufe zu präzisieren.

Antrag 9: *Der Haftgrund der «Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz» aufgrund von «Erkenntnissen von fedpol» sei auf Gesetzesstufe zu präzisieren.*

9 Art. 9 Abs. 1 Bst. c sowie Art. 9 Abs. 2 Bst. c VE-BGIAA⁹, Begrifflichkeit

Es ist nicht schlüssig und nicht nachvollziehbar, weshalb in Abs. 1 Bst. c VE-BGIAA der Begriff «den Behörden im Bereich des Polizeiwesens» in «den Behörden im Bereich der inneren Sicherheit» umgewandelt werden soll. Als Begründung wird ausgeführt, dass der Begriff «Polizeiwesen» nicht mehr gebräuchlich sei. In Abs. 2 Bst. c wird der Begriff «Polizeiwesen» jedoch unverändert übernommen.

10 Art. 3a VE-ZentG, verdeckte Fahndung

Wir begrüssen, dass die verdeckte Fahndung im Internet und in elektronischen Medien gemäss Art. 3a VE-ZentG auf Delikte, deren Verfolgung in die Zuständigkeit des Bundes fällt, beschränkt wird. Auch begrüssen wir, dass die verdeckte Fahndung nur zur Erkennung und Bekämpfung von schweren Straftaten («Verbrechen und schwere Vergehen») beschränkt ist. Trotzdem nehmen wir die geplante Einführung der verdeckten Fahndung im Internet und in elektronischen Medien aus folgenden Gründen äusserst kritisch zur Kenntnis:

- Art. 3a VE-ZentG geht weit darüber hinaus, was mit der Vorlage PMT eigentlich bezweckt wird, nämlich die Einführung von polizeilichen Massnahmen *zur Bekämpfung des Terrorismus*. Die in Art. 3a Abs. 1 umschriebenen Straftatbestände umfassen weit mehr, nämlich *sämtliche Straftaten*, die in die Bundeszuständigkeit fallen. Damit erfährt die Vorlage PMT eine erhebliche Ausweitung ihres Zwecks.
- Mit der verdeckten Fahndung in Internet und in sozialen Medien sind schwerwiegende Grundrechtseingriffe verbunden. Es reichen «hinreichende Anhaltspunkte» für deren Anordnung aus. Umso mehr ist die Tatsache zu kritisieren, dass sich die verdeckte Fahndung auf sämtliche in der Bundeszuständigkeit befindlichen Straftaten erstrecken soll.

11 Art. 3b Abs. 2 Bst. a VE-ZentG, schwere Straftaten

Der Begriff «schwere Straftaten» ist zu unpräzise. Der Hinweis auf Art. 286 Abs. 2 StPO findet sich nur im erläuternden Bericht. Aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs muss dem Prinzip der Verhältnismässigkeit und dem Bestimmtheitsgebot besondere Be-

⁸ Ausländergesetz vom 16. September 2005 (AuG), SR 142.20.

⁹ Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA), SR 142.51.

achtung geschenkt werden (so auch ausdrücklich der erläuternde Bericht S. 7). Begriffe sind daher so klar wie möglich auf formell-gesetzlicher Stufe zu definieren.

Antrag 10: *Art. 3b Abs. 2 Bst. a VE-ZentG sei wie folgt zu ändern:
 «a. Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die betroffene Person eine schwere Straftat gemäss Art. 286 Abs. 2 StPO plant oder begeht;»*

12 Art. 10 Abs. 4 Bst. e und f, Art. 11 Abs. 5 Bst. e und f, Art. 12 Abs. 6 Bst. d und e, Art. 14 Abs. 3 Bst. d und Art. 15 Abs. 4 Bst. k VE-BPI¹⁰, Zugriff auf Daten mittels Abrufverfahren – Online-Zugriffe

Gerichtspolizeiliche Daten nach Art. 10 BPI werden unter der Aufsicht der Bundesanwaltschaft nach Massgabe der StPO bearbeitet. Online-Zugriffe von Behörden ohne gerichtspolizeiliche oder strafjustizielle Aufgaben, wie namentlich das Staatssekretariat für Migration (SEM) oder das Grenzwachtkorps (GWK), sind unzulässig. Die vorgesehene Ausweitung der Zugriffe auf das SEM und GWK sind mit dem Zweck des Subsystems nach Art. 10 BPI unvereinbar.

Das Gleiche gilt für die vorgesehene Ausweitung der Zugriffe auf das Subsystem nach Art. 11 BPI. Damit werden ungesicherte, d.h. auf Hypothesen beruhende Analysedaten der Kriminalanalyse bei Verwaltungsstellen bearbeitet, die mit deren Umgang weder vertraut noch geschult sind.

Statt mit den vorgeschlagenen Zugriffserweiterungen eine kaum kontrollierbaren Online-Verbreitung von sensiblen Daten in Kauf zu nehmen, sind externe Verwaltungsstellen über den Weg der Amtshilfe mit den notwendigen Informationen zu versorgen. Angesichts der Sensitivität der Personendaten ist dieses Vorgehen – trotz des damit verbundenen Personalaufwands – angezeigt.

Antrag 11: *Streichung der Zugriffe des SEM, GWK und der SBB-Transportpolizei mittels Abrufverfahren. Stattdessen sei der Datenaustausch auf dem Weg der Amtshilfe vorzusehen.*

13 Art. 20a VE-ZAG¹¹, Begriff «Gegenstände»

Einmal mehr wird eine Bestimmung eingeführt, die über den eigentlichen Zweck der Vorlage PMT hinaus geht (vgl. dazu auch unserer kritischen Hinweise zu Art. 3a VE-ZentG). Der erläuternde Bericht verweist lediglich auf analoge, bereits bestehende kantonale Normen. Sind mit der Durchsuchung von Gegenständen auch das Auslesen von Smartphones, Tablets und Computern gemeint? Was passiert, wenn Passwörter nicht bekannt sind bzw. bekannt gegeben werden? Diese Fragen müssen unbedingt geklärt werden, stellt doch die Durchsuchung von elektronischen Geräten einen schwerwiegenden Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen dar.

Antrag 12: *Der neu eingeführte Begriff «Gegenstände» sei zu präzisieren.*

¹⁰ Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI), SR 361.

¹¹ Zwangsanwendungsgesetz vom 20. März 2008 (ZAG), SR 364.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Beat Rudin
Präsident privatim



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Stab-rd@fedpol.admin.ch

Zürich, 30. Januar 2018 sm
maeder@arbeitgeber.ch

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT): Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2017 wurden wir zur Stellungnahme zum oben genannten Geschäft eingeladen. Für die uns dazu gebotene Gelegenheit danken wir Ihnen bestens.

Da die Vorlage nicht unter die durch den Schweizerischen Arbeitgeberverband behandelten Themen fällt, resp. die Arbeitgeber nicht direkt betrifft, verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

Bundesamt für Polizei Fedpol
Frau Nicoletta della Vale
Per email über
Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 23. März 2018

Vernehmlassungsantwort
Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgV über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. 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.

Der sgV lehnt den derzeitigen Entwurf des Gesetzes ab. Er verlangt eine Korrektur der Vorlage, welche mindestens die folgenden Punkte aufnimmt bzw. folgenden Fehler korrigiert:

Zunächst sind die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien zu stärken. Die vom Gesetzesentwurf vorangetriebene Ausdehnung polizeilicher Instrumente sowie die Vermischung von Prävention und Strafverfahren muss von klaren Kriterien für den Einsatz dieser erweiterten Instrumente begleitet werden. Diese Kriterien sowie die deutliche Kennzeichnung der Grenzen des polizeilichen Handelns fehlen in der Vorlage. Auch fehlen die Anpassung der Verfahrensrechte der betroffenen Parteien angesichts des erweiterten Instrumentariums. Alle diese Aspekte müssen im Gesetzestext berücksichtigt werden.

Dann ist die vorgesehene Zuständigkeit des Bundes für das Anordnen von Massnahmen zur Gefahrenabwehr aus verfassungsrechtlicher Sicht bedenklich. Dies führt zu einem Bruch in der operativen Polizeiarbeit und einem Splitting des Fallmanagements. Es ist deshalb zwingend, dass die Kantone für das Anordnen der präventiven polizeilichen Massnahmen zuständig sein sollen. Verschiedene Kantone haben polizeigesetzliche Bestimmungen ausserhalb des Strafprozessrechts zum Schutz vor Gefährdern erlassen. Im Gesetzestext ist zum Ausdruck zu bringen, dass solche kantonale rechtliche Grundlagen parallel zu den neuen bundesrechtlichen Vorschriften von den kantonalen Behörden angewendet werden können, auch wenn es um mögliche terroristische Aktivitäten geht, zumal die strafrechtliche Zuordnung unklar sein kann. Eine verfassungsmässige Grundlage für den ausschliesslichen Erlass von Bundesrecht im Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr besteht nicht.

Zudem werden die finanziellen und personellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone nicht detailliert erläutert. Mehr noch, sie werden unterschätzt. Die vorgesehenen Massnahmen dürften nämlich teilweise sehr kostenaufwendige und personalintensive Begleitmassnahmen zur Folge haben. Deren Auswirkungen auf die Kantone werden in den begleitenden Materialien nicht gewürdigt.

Zuletzt lehnt der sgv auf jeden Fall den Ausbau der Kompetenzen Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) ab. Obwohl sie keine Strafverfolgungsbehörde ist, soll die EZV als solche behandelt werden. Die geplanten Änderungen sollen die EZV (insbesondere die Zollfahndung) zu einer Quasi-Kriminalpolizei ausgestalten. Genau das darf aber nicht geschehen. Die EZV ist im Bereich des Verwaltungsstrafrechts tätig – das soll so bleiben. Im Bereich der durch Verwaltungsvereinbarungen geregelten Zusammenarbeit ist die EZV nur im Bereich von Übertretungen tätig – auch das soll so bleiben. Es ist inakzeptabel, dass auf dem Wege einzelner Gesetzesrevisionen die EZV etappenweise mit Funktionen ausgestaltet wird, die ihr eigentlich nicht zukommen sollten.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Henrique Schneider
stv. Direktor

Bundesamt für Polizei fedpol
Nussbaumstrasse 29
CH-3003 Bern

Zürich, den 6. März 2018 HW/SSD/JK

Vernehmlassung über das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir danken Ihnen dafür, dass Sie uns die Gelegenheit geben, uns zur Vernehmlassung über das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) zu äussern.

Als Dachverbände der jüdischen Gemeinden der Schweiz bezwecken wir die Wahrung und Förderung der gemeinsamen Interessen der hier ansässigen Juden. Zu unseren wichtigsten Anliegen gehören die Sicherheit der jüdischen Gemeinschaft der Schweiz und deren Institutionen sowie die Prävention von Antisemitismus und Gewalt gegenüber Menschen jüdischen Glaubens. Juden und jüdische Institutionen gerieten in den vergangenen Jahrzehnten weltweit regelmässig in den Fokus terroristischer Gruppierungen. In den letzten Jahren hat sich die Situation noch zugespitzt: Jüdische Personen und Einrichtungen wurden vermehrt von Terroristen angegriffen, beispielsweise in Frankreich, Dänemark und Belgien.

Die jüdischen Gemeinden der Schweiz sind seit Jahren gezwungen, zum Schutz ihrer Mitglieder Sicherheitsvorkehrungen zu treffen und grosse Summen in die Sicherheit zu investieren. Nach den Terrorangriffen in mehreren europäischen Ländern hat sich der Aufwand noch einmal erhöht. Auch wenn die hiesige jüdische Gemeinschaft bisher vor terroristischen Angriffen verschont geblieben ist, sind Juden auch in unserem Land körperlich angegriffen und Synagogen beschädigt worden. Terroristische oder extremistische Attacken können in Zukunft in der Schweiz nicht ausgeschlossen werden, wie dies auch der Lagebericht 2017 des Nachrichtendienstes des Bundes bestätigt.

Aus diesem Grund unterstützen der Schweizerische Israelitische Gemeindebund SIG und die Plattform der Liberalen Juden der Schweiz PLJS die Bemühungen des Bundes zur Abwehr von Terrorismus jeglicher Art. Besonders befürworten wir eine ganzheitliche Herangehensweise, um Radikalisierung zu verhindern, Terroranschläge abzuwehren und Repression bei getätigten Gesetzesverstössen vorzunehmen, sowie die Angleichung an Massnahmen, welche in anderen europäischen Ländern (welche Erfahrungen mit Terroranschlägen haben) schon vorhanden sind.

Besonders positiv sehen wir einerseits Präventionsmassnahmen, so dass es möglich sein wird, nicht nur Terroranschläge, sondern schon die Radikalisierung vor allem junger Menschen zu verhindern. Andererseits ist auch die Resozialisierung nach verbüsster Haftstrafe wichtig, damit diese Personen nicht im gleichen Muster oder sogar noch schlimmer weiterfahren.

Ebenso wichtig erscheint uns aber auch, dass der Vorentwurf die Bundeskompetenzen im Bereich der Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Straftaten stärkt (Vorentwurf Art 23e ff

des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der Inneren Sicherheit). Gerade im Bereich der Verhinderung und Bekämpfung von terroristischen Straftaten scheint uns besonders wichtig, dass gewisse Aufgaben schweizweit geregelt werden. SIG und PLJS sind denn auch für eine Ausdehnung der Bundeskompetenzen in anderen Bereichen der Massnahmen gegen Terrorismus.

Neben den vorgeschlagenen Massnahmen befürworten wir auch die Schaffung von Beratungsstellen, an welche sich Eltern, Lehrer und andere Beteiligte vertrauensvoll wenden können, wenn sie befürchten, dass bei gewissen jugendlichen die Gefahr einer Radikalisierung besteht.

Der SIG und die PLJS befürworten aus diesen Gründen das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vollumfänglich.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Herbert Winter
Präsident SIG



Sabine Simkhovitch-Dreyfus
Vizepräsidentin SIG



Peter Jossi
Co-Präsident PLJS

Der Sekretär: lic.iur. Chr. Winkler, c/o Staatsanwaltschaft des Kantons Zug, An der Aa 4, Postfach 1356, CH-6301 Zug
Tel.-Nr. 041 728 46 00 - Fax-Nr. 041 728 46 09 - E-Mail: christoph.winkler@zg.ch; Internet: www.skg-ssdp.ch

An das
Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
Per Mail an:
- Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern und Zug, 27. März 2018

Vernehmlassung Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft (SKG) bedankt sich für die Gelegenheit zur Vernehmlassung betreffend das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus.

Seitens der SKG wird die Gesetzesvorlage begrüsst. Auf eine weitergehende Stellungnahme wird verzichtet.

Mit vorzüglicher Hochachtung

SCHWEIZERISCHE
KRIMINALISTISCHE GESELLSCHAFT

Die Präsidentin:

Annemarie Hubschmid Volz

Der Sekretär:

Christoph Winkler



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Polizei – fedpol
Nussbaumstrasse 29
3003 Bern

Per Mail: Stab-rd@fedpol.admin.ch

Bern, 22. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Aus Sicht des Städteverbandes stellen die Massnahmen des vorliegenden Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) eine wichtige Ergänzung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP) sowie des strafrechtlichen Instrumentariums der Terrorismusbekämpfung dar. Mit dieser Vorlage können noch bestehende Lücken im Massnahmendispositiv gegen den Terrorismus geschlossen werden, was von den Städten als notwendig und zweckmässig eingestuft und deshalb begrüsst wird. Der Erfolg der Massnahmen gegen die Terrorbedrohung hängt allerdings massgeblich von der funktionierenden Zusammenarbeit der zuständigen Behörden auf Bundes-, Kantons- und Stadt-/Gemeindeebene ab. Unabhängig davon, wo die Kompetenz zur Anordnung von Massnahmen angesiedelt ist, ist deshalb eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Städten notwendig. Dieses Zusammenspiel zwischen sozialen, präventiven und polizeilichen Massnahmen auf den unterschiedlichen Staatsebenen hat sich auch in anderen Bereichen bereits bewährt – z. B. bei der Bekämpfung von Menschenhandel oder häuslicher Gewalt, und muss auch in der Terrorbekämpfung richtungsweisend sein. Die Vorlage lässt indes nicht ohne weiteres erkennen, wie das wirksame Ineinandergreifen der neuen polizeilichen Massnahmen mit den bestehenden präventiven Instrumenten sowie nachrichtendienstlichen Aktivitäten tatsächlich gewährleistet werden kann. Die Koordination der verschiedenen Anstrengungen auf allen Staatsebenen muss aus Sicht des Städteverbandes noch weiter verstärkt werden.



Ebenso wenig darf die Vorlage den Bund dazu verleiten, dass dieser seine Mittel auf polizeiliche Massnahmen fokussiert. Der Städteverband ist aufgrund der Erfahrungen in den Städten nach wie vor überzeugt, dass Radikalisierung an der Wurzel anzupacken ist. Universelle und gezielte Prävention sind die günstigsten und effektivsten Mittel zur Verhinderung von gewalttätigem Extremismus. Der Städteverband erwartet deshalb vom Bund, dass er auch im Bereich der Prävention den Städten unterstützend zur Seite steht – namentlich bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus NAP.

Konkrete Anliegen

a) Vorgeschlagene präventiv-polizeiliche Massnahmen

Die Stossrichtung der vorgeschlagenen Massnahmen in den jeweiligen Bundesgesetzen ist aus polizeilicher Sicht zu begrüßen und wird unterstützt. Die neuen Massnahmen wie Meldepflicht, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung und Eingrenzung auf eine Liegenschaft erweitern den polizeilichen Handlungsspielraum.

Eine andere Frage ist hingegen, ob die vorgesehene Regelung, wonach fedpol über den Erlass von präventiv-polizeilichen Massnahmen entscheiden soll, auch aus sicherheitspolitischer Sicht gutzuheissen ist. Die Regelung durchbricht die verfassungsrechtliche Hoheit der Kantone, welche bisher für solche präventiv-polizeilichen Massnahmen zuständig waren. Zumindest würden hier teilweise parallele Kompetenzen geschaffen. Ob die «interkantonale und internationale Dimension terroristischer Aktivitäten» oder die Tatsache, dass im Einzelfall Gefährderinnen oder Gefährder das schweizerische Gemeinwesen insgesamt existenziell bedrohen können, eine Zuständigkeit des Bundes überhaupt zu begründen vermögen, ist aus Sicht des Städteverbandes zweifelhaft (S. 17 Erläuternder Bericht). Dies umso mehr, als der Bund gleichzeitig auf eine Regelung des überkantonalen und interinstitutionellen Austauschs von Personendaten mit den Bundesbehörden verzichten will – mit Verweis auf die Gefahr einer sukzessiven Aushöhlung der Polizeihoheit der Kantone (S. 16). Der erläuternde Bericht begnügt sich mit dem Hinweis auf die Empfehlung 15b aus dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP): Diese richtet sich an die Kantone und regt innerkantonale Regelungen des Informationsaustauschs an. Bezeichnenderweise bleibt die Empfehlung 15a aus dem NAP unerwähnt, nämlich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Austausch von personenbezogenen Informationen und Persönlichkeitsprofilen zwischen Bundesbehörden und kantonalen sowie kommunalen Behörden.

Die neuen polizeilich-präventiven Massnahmen sollen gemäss Vorlage nur dann verfügt werden, wenn nebst konkreter und aktueller Anhaltspunkte soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr der Kantone gegenüber einer Gefährderin oder einem Gefährder nicht ausreichen (Art. 2g3e lit. b. VE-BWIS). Mit Verweis auf diese Regelung bezeichnet der Bericht die Massnahmen als subsidiär (Bericht, S. 8). Dieser Grundsatz ist zu begrüßen. Er bedingt aber, dass auch die Einschätzungen der für die sozialen, integrativen und therapeutischen Massnahmen zuständigen Stellen sowohl von der antragstellenden (kantonalen oder kommunalen) Behörde als auch von der verfügenden Behörde (fedpol) angemessen berücksichtigt werden.



Mit anderen Worten wird der «interdisziplinären» Zusammenarbeit grosses Gewicht zukommen, damit das erweiterte Instrumentarium auch wirksam eingesetzt werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass fedpol polizeiliche Massnahmen verfügt, wo andere Massnahmen mehr Wirkung entfalten könnten.

Schliesslich weisen wir darauf hin, dass der weite Ermessensspielraum bei der Anordnung solcher neuen Massnahmen heikle Abgrenzungsfragen aufwerfen dürfte, die der erläuternde Bericht bisher nur ansatzweise zu klären hilft. So hält der Bericht einerseits fest, dass eine Ideologie und Gesinnung alleine nicht Auslöser präventiv-polizeilicher Massnahmen sein dürfen: «Erst wenn sich die Radikalisierung einer Person durch ein Verhalten in einer Art und Weise manifestiert, dass sie künftig in eine terroristische Straftat überzugehen droht, ist staatliches Handeln angezeigt und gerechtfertigt» (S. 14). Zugleich zählt der Bericht das Verhalten in Social Media, namentlich das Verwenden von sogenannten «likes» auf terroristische Inhalte, als Beispiel für einen begründeten Anhaltspunkt für die Begehung einer terroristischen Straftat auf. Wir begrüssen es, wenn fedpol als verfügende Behörde hier eine schweizweit möglichst kohärente Praxis und Rechtssicherheit gewährleisten kann.

b) Polizeirechtliche Vorermittlungskompetenz

Art. 2 Einleitungssatz und Bst. e^{bis} Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG)

Die neue Bestimmung schlägt eine weitgehende Ausdehnung des ZentG vor, indem eine grundsätzliche Vorermittlungskompetenz der Zentralstellen verankert werden soll. Diese soll gemäss erläuterndem Bericht (S. 24) ausschliesslich der Früherkennung bereits begangener Straftaten dienen. Eine Kompetenz zur Verhinderung geplanter Straftaten wird damit soweit ersichtlich nicht verbunden. Diese neue Vorermittlungskompetenz wird entgegen der eigentlichen Zweckbestimmung der Vorlage nicht auf mutmasslich terroristische Sachverhalte beschränkt, sondern kann im Rahmen der gesamten Strafverfolgungszuständigkeit der Bundesbehörden angewendet werden. Aus unserer Sicht ist zu hinterfragen, ob dies tatsächlich notwendig ist.

Artikel 3a ZentG

In Konkretisierung der Vorermittlungskompetenz soll die Bundeskriminalpolizei (BKP) auch im Vorfeld von Strafverfahren zur Erkennung von Straftaten verdeckte Fahnder in elektronischen Medien einsetzen können. Aus praktischer Sicht erscheint uns fraglich, ob die Darstellung des erläuternden Berichts (S. 24), dass Vorermittlungen ausschliesslich auf das Erkennen bereits erfolgter Straftaten beschränkbar sind, so zutrifft. Vorermittlungen sind in der Praxis oft eng mit sicherheitspolizeilichen und präventiven Aufgaben verknüpft, welche verfassungsrechtlich aber eigentlich ausschliesslich den Kantonen zukommen, was im Bericht ausgeblendet wird. Entsprechend bleibt auch unklar, was zu erfolgen hat, wenn Vorermittlungen des Bundes Hinweise auf möglicherweise bevorstehende Straftaten ergeben.

Da bei Vorermittlungen der relevante Sachverhalt naturgemäss noch völlig ungesichert ist, kann im Übrigen nicht vorausgesehen werden, ob eine daraus resultierende Strafverfolgung im Zuständigkeitsbereich der Bundeskriminalpolizei zu liegen käme oder zuständigkeitshalber an die Kantone zu delegieren wäre. Fallinitiiierende Vorermittlungen und verdeckte Fahndungen durch die BKP beispielsweise im Internet und Darknet könnten für die kantonalen Strafbehörden jedenfalls erhebliche



Auswirkungen haben, da auch im virtuellen Raum eine Mehrzahl der Delikte unter die kantonale Zuständigkeit fällt. Diese Problematik blendet der erläuternde Bericht aus. Sie ist aus unserer Sicht näher zu beleuchten.

c) Spezifischer Haftgrund für ausländische Gefährder

Für ausländische Gefährder der inneren oder äusseren Sicherheit soll künftig ein spezifischer Haftgrund zwecks Ausschaffung solcher Personen zur Verfügung stehen. Diese Inhaftnahme eines ausländischen Gefährders kann neu sowohl die Vorbereitungshaft (Art. 75 AuG) als auch die Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG) zur Folge haben. Alleine der Umstand, dass eine Person die innere oder äussere Sicherheit gefährdet, reicht für sich genommen nicht aus, um eine ausländerrechtliche Administrativhaft anzuordnen. Der neue Haftgrund konkretisiert lediglich die Untertauchens- oder Fluchtgefahr gemäss Artikel 76a Absatz 1a AuG, welche ausschliesslich die Sicherstellung des Vollzugs einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung zum Zweck hat. Diese Haftanordnung kann ausschliesslich durch die zuständige Migrationsbehörde verfügt werden. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Städteverband als zwingend notwendig, dass die zuständige Fremdenpolizei, analog der unter der massgebenden gesetzlichen Bestimmung aufgeführten Transportpolizei der SBB, im Abrufverfahren Zugriff auf das automatisierte Personen- und Sachfahndungsregistersystem erhält.

d) Umsetzung und Ressourcen

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen liegt hauptsächlich in der Verantwortung von Bund und Kantonen. Je nach innerkantonaler Zuständigkeit werden aber auch kommunale polizeiliche Stellen mit Vollzug und Kontrolle der Massnahmen betraut werden. Der erläuternde Bericht geht bei der Umsetzung von einem geringen Bedarf an zusätzlichen Ressourcen personeller und technischer Natur aus (S. 30). Aufgrund der Erfahrungen im Vollzug gehen wir indes davon aus, dass die im Gesetz beschriebenen Massnahmen und insbesondere die Strukturen der sogenannten Case-Managements je nach Lage und Fallzahlen nur mit einem höheren Ressourcenbestand zu bewältigen sein werden. Der Städteverband erwartet deshalb, dass der Bundesrat die mutmasslichen finanziellen und personellen Aufwände und seine Vorstellungen zur Lastenverteilung in der Botschaft ausführlicher darstellt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Städte sich generell mit laufend steigenden Vollzugskosten und steigenden Lastenanteilen konfrontiert sehen.

Anträge

Wir beantragen deshalb was folgt:

- Es ist zu überprüfen, ob die «interkantonale und internationale Dimension terroristischer Aktivitäten» oder die Tatsache, dass im Einzelfall Gefährder/-innen das schweizerische Gemeinwesen insgesamt existenziell bedrohen können, eine Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von präventiv-polizeilichen Massnahmen abschliessend zu begründen vermögen.
- Bei der Verfügung der neuen polizeilich-präventiven Massnahmen sind nebst konkreter und aktueller Anhaltspunkte auch die Einschätzungen der für die sozialen, integrativen und therapeutischen Massnahmen zuständigen kommunalen oder kantonalen Stellen angemessen zu berücksichtigen.



- ▶ Es ist zu prüfen, ob es tatsächlich notwendig ist, dass die neue Vorermittlungskompetenz der Zentralstellen über die eigentliche Zweckbestimmung der Vorlage hinausreicht und auf diese Weise im Rahmen der gesamten Strafverfolgungszuständigkeit der Bundesbehörden angewendet werden könnte.
- ▶ Im erläuternden Bericht ist näher zu beleuchten, wie mit möglichen Auswirkungen der fallinitiierten Vorermittlungen und verdeckten Fahndungen durch die BKP auf die kantonalen Strafbehörden umzugehen ist.
- ▶ Im Erlass Ziffer 9 (Bundesgesetz vom 13. Juni 2008 über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes) ist in Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe k ergänzend zur Transportpolizei der SBB folgender Wortlaut (fett markiert) einzufügen: «**die zuständigen Migrationsbehörden und die Transportpolizei der SBB: personenbezogene Angaben zur Überprüfung von Personalien und zur Identifizierung von Personen.**»
- ▶ Der Bundesrat hat die mutmasslichen finanziellen und personellen Aufwände und seine Vorstellungen zur Lastenverteilung in der Botschaft ausführlicher darzustellen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident Prof. Dr. Patrick Guidon, Kantonsgericht St. Gallen, Klosterhof 1, 9001 St. Gallen, ☎ 058 229 32 41, patrick.guidon@sg.ch
Sekretariat Christa Grünig, Kantonsgericht St. Gallen, Klosterhof 1, 9001 St. Gallen, ☎ 058 229 32 41, info@svr-asm.ch

Homepage www.svr-asm.ch

Per E-Mail und A-Post

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

St. Gallen, 28. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit.

Mit dem Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) soll das polizeiliche Instrumentarium zur Gewährleistung der Sicherheit ausserhalb des Bereichs der Strafverfolgung verstärkt werden (Bericht, S. 2). Die Vorlage beschlägt damit nicht den Hauptzweck der SVR-ASM, nämlich die Wahrung und Förderung der verfassungsmässigen und persönlichen Unabhängigkeit des Richterstandes. Entsprechend verzichtet die SVR-ASM grundsätzlich auf eine Stellungnahme. Bemerkt sei immerhin, dass wir die Überlegungen zum geplanten Ausbau des bestehenden Instrumentariums um zusätzliche präventiv-polizeiliche Massnahmen nachvollziehen können. Namentlich befürworten wir explizit, dass die Schweiz den Terrorismus mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und Möglichkeiten des Rechtsstaates bekämpft. Auch dieser Kampf hat freilich, worauf der Bundesrat ausdrücklich und zu Recht verweist, „unter Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ zu erfolgen (Bericht, S. 35). Die SVR-ASM nimmt in diesem Sinne positiv zur Kenntnis, dass der Bundesrat – im Wissen um die grundsätzliche Problematik der Einschränkung der Grundrechtsgarantien der Betroffenen – bestrebt war, den Prinzipien der Verhältnismässigkeit sowie dem Bestimmtheitsgebot bei der Ausarbeitung der Vorlage hinreichend Beachtung zu schenken (Bericht, S. 7 und 36 f.). Die SVR-ASM ist sich dabei bewusst, dass sich das entsprechende Spannungsverhältnis nie gänzlich auflösen lässt.

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Vernehmlassung.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Prof. Dr. Patrick Guidon
Präsident SVR-ASM

MLaw Christa Grünig
Sekretärin SVR-ASM

EJPD - Bundesamt für Justiz
Herr Marcel Seiler
Bundesrain 20
3003 Bern

PDF und Word-Version per E-Mail
an: Stab-rd@fedpol.admin.ch

Zürich/St. Gallen, 26. März 2018

Vernehmlassung zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 8. Dezember 2017 wurde die Vernehmlassung zum oben genannten Entwurf eröffnet. Die Schweizerische Sektion der Internationalen Juristenkommission setzt sich, wie Ihnen bekannt ist, für die Anerkennung und Umsetzung der Menschen- und Grundrechte in der Schweiz und die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien ein. Der vorgelegte Entwurf berührt diese Themen. Wir danken Ihnen deshalb für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen gerne Stellung innert der angesetzten Frist bis 28. März 2018.

I. Fragliche Verfassungsmässigkeit der Vorlage

1. Die Vorlage enthält Vorschläge, um zwei Hauptgebiete polizeilicher Beschäftigung der jetzigen Zeit besser abzustützen:
 - einerseits polizeiliche Befugnisse und Anordnungskompetenzen des Bundes gegen terroristische «Gefährder» und
 - andererseits erweiterte Befugnisse des Bundes im Kampf gegen die Internetkriminalität.
2. Vorab fällt auf, dass die verfassungsrechtliche Grundlage *höchst problematisch* ist. Es geht um polizeiliche Massnahmen ausserhalb von Strafverfahren, also entfällt die Grundlage für das Strafrecht von Art. 123 BV als Kompetenznorm. Primär sind für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (im Sinne der Sicherheit der Rechtsordnung und der von ihr geschützten Güter), insbesondere auch für einen präventiven Schutz,

die Kantone zuständig (vgl. Art. 57 BV). Damit eine (unbestrittene) inhärente Zuständigkeit des Bundes qua bundesstaatlichem Staatsaufbau, für seine eigene Sicherheit zu sorgen, angerufen werden kann, müsste durch solche «Gefährder» – nach einzelner Lehre – gleich *die innere Sicherheit der ganzen Schweiz* oder doch eines grossen Teils davon bedroht sein; um eine solche ausserordentliche Lage des Landes anzunehmen, bestehen heute aber keinerlei Hinweise.

3. Das vorgeschlagene Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus nennt keine Verfassungsgrundlage (obwohl auch ein Sammel- oder Mantelgesetz diese für den gesamten Erlass ausweisen sollte). Unseres Erachtens muss die Verfassungsgrundlage auch bei einem Sammel- resp. Mantelgesetz angegeben werden. Der Erläuternde Bericht zum Vorentwurf verweist vor allem auf die Kompetenz des Bundes zur Strafgesetzgebung und zur Gesetzgebung für den Strafprozess gemäss Art 123 BV; dieser Artikel begründet, wie oben aufgezeigt, aber *keine Kompetenzen für polizeiliche präventive Massnahmen*, sondern nur allenfalls für Änderungen des StGB zum Ausbau der Strafbarkeit von Vorbereitungsdelikten. Das Bundesgericht hat im Übrigen die Trennlinie zwischen Polizeiarbeiten im Sinne von Vorermittlungen und dem Handeln von Staatsanwaltschaft und Polizei nach Strafprozess klar gezogen (vgl. Urteil BGer 6B_1293/2015 vom 28. Sept. 2016); diese Linie ist bei den Gesetzgebungskompetenzen zu respektieren. Es geht somit beim PMT weitgehend um polizeiliche Gefahrenabwehr, die den Kantonen obliegt. Das nun im VE zur Änderung vorgeschlagene Bundesgesetz über die Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) stützt sich auf Art. 54 Abs. 2 und vor allem auf Art. 57 Abs. 2 BV ab; nach praktisch einhelliger Auffassung der Lehre gibt aber die Koordinationspflicht von Art. 57 Abs. 2 BV keine Kompetenz zum Erlass von Bundespolizeivorschriften, diese stellt nur eine Zielnorm dar; auch der Bundesrat hat im Bericht zum Postulat Malama im Art. 57 Abs. 2 BV nur eine begrenzte Kompetenzgrundlage in den Bereichen gesehen, wo der Bund schwergewichtige Aufgaben wahrzunehmen hat (BBl, 2012 4486/7); das ist aber bei den Aufgaben der präventiven Sicherheitspolizei nur ausnahmsweise der Fall. Diese Grenzen gelten auch für die geplante Revision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme. Es bräuchte also für das PMT die schon längst überfällige *Revision von Art. 57 BV*. Zu erinnern ist daran, dass das Polizeiaufgabengesetz des Bundes 2013 daran gescheitert ist, dass es eben keine ausreichende Verfassungsgrundlage hatte. Jetzt kommt eine geänderte Variante mit Bezug auf den Terrorismus, mit der «einfach» bestehende Bundesgesetze geändert werden sollen, aber die Verfassungsgrundlage weiterhin defekt ist. Das ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht akzeptabel, denn die neuen Bestimmungen führen faktisch zu einer Verdrängung des kantonalen Polizeirechts und erheblichen personellen und finanziellen Belastungen der Kantone. Nicht zuletzt aber mindert die fragwürdige Verfassungsmässigkeit die rechtsstaatliche Glaubwürdigkeit des Vorhabens.
4. Die Frage nach der Verfassungsgrundlage betrifft noch einen weiteren wichtigen Aspekt, nämlich das *Subsidiaritätsgebot von Art. 5a und Art. 43a BV*. Es ist keineswegs so, dass die Kantone der Aufgabe des präventiven Schutzes der öffentlichen Sicherheit bisher nicht nachgekommen sind. Praktisch alle Kantone haben in jüngster Zeit ihre Polizeigesetze ergänzt und als zusätzliche polizeiliche Befugnisse die verdeckten Ermittlungen oder verdeckten Observationen eingeführt sowie zum Teil sogar explizite Massnahmen gegen präsumtive «Gefährder» vorgesehen. Beispielhaft sei das 2016/17 umfassend revidierte Gesetz vom 27. Januar 1998 über die Luzerner Polizei genannt.

Allerdings haben die meisten Kantone Schwierigkeiten, für diese präventiven Abwehrmassnahmen genügend Polizeikräfte einzusetzen. Mit den im Vorentwurf vorgeschlagenen Massnahmen zur Revision des BWIS (VE-BWIS) wird die *Rechtsunsicherheit* zwischen kantonalen Polizeimassnahmen und geplanten Massnahmen der fedpol (die bisher grundsätzlich auf ihre kriminalpolizeilichen Aufgaben ausgerichtet war) erhöht. Der Art. 23e VE-BWIS sieht keine klaren Grenzen und Absprachen zwischen kantonalen und bundespolizeilichem Handeln vor, und der Art. 2 Bst. e^{bis} des Zentralstellengesetzes (Ziff. 8 des VE zu einem PMT) enthält eine Blankett-Norm zugunsten des Bundes für Fälle, in denen «die Zuständigkeit des Bundes oder eines Kantons noch nicht feststeht», womit Art. 3 BV unterlaufen wird.

5. Schliesslich führt die Missachtung des Subsidiaritätsprinzips auch zu *erheblichen prozessualen Schwierigkeiten*. Kantonale Massnahmen z.B. gegen eine Person XYZ, etwa eine «Gefährderansprache» nach § 13a Luzerner Polizeigesetz, sind nach kantonalem Verwaltungsrechtspflegegesetz durch das kantonale Verwaltungsgericht zu beurteilen. Unabhängig davon getroffene Massnahmen von fedpol gegen z.B. die Person XYZ müssen grundsätzlich durch das Bundesverwaltungsgericht beurteilt werden. *Doppelspurigkeiten* und *Widersprüche* sind voraussehbar. Das Bundesgericht kann danach, falls sowohl das kantonale Urteil wie das des Bundesverwaltungsgerichts angefochten werden, wegen seiner durch Art. 83 Bst. a BGG eingeschränkten Zuständigkeit nur noch begrenzt die Praxis von Bund und Kantonen harmonisieren.

II. Rechtsstaatliche Anforderungen an die Massnahmen

1. Wir teilen die Auffassung, dass die derzeit bestehenden Möglichkeiten zur Verhinderung eines terroristischen Angriffes durch Personen, die noch kein strafrechtlich erfassbares Verhalten in dieser Richtung an den Tag gelegt haben oder aus dem Strafvollzug definitiv entlassen worden, aber (nach wie vor, was schlüssig dargetan werden muss) sehr gefährlich sind, *noch nicht genügen*. Der Grat zwischen Freiheit und Sicherheit wird immer schmaler, die Balance immer schwieriger. Es geht hier vor allem um einen Widerspruch zwischen der allgemeinen Abwehrfunktion und der in besonderen Fällen bestehenden Schutzfunktion der Grundrechte. Die grundrechtlichen Schutzfunktionen werden bei uns – wie oft die Prävention – als zweitrangig angesehen. *Sie sinnvoll auszubauen, ist sicherlich geboten*.

Im Bundes- und Kantonsrecht kommt nun neu und immer mehr der Begriff der «Gefährder» in der Gesetzgebung auf, womit bestimmte Personen bezeichnet werden, die vor oder ausserhalb von irgendeiner strafprozessualen Ermittlung verdächtigt werden, strafbaren Handlungen zuzuneigen oder diese in naher Zukunft begehen. Es ist offensichtlich, dass hier die grund- und menschenrechtliche Unschuldsvermutung von Art. 32 Abs. 1 BV und Art. 6 Abs. 2 EMRK umgekehrt wird für die unter diesem Attribut in den Dateien der Sicherheitsbehörden gespeicherten betroffenen Personen und so deren Abwehrrechte eingeschränkt werden.

Der Begriff der «Gefährder» ist auf jeden Fall ein kulturelles Konstrukt. Früher galten z.B. die Mitglieder bestimmter geistlicher Orden als «Gefährder», im 17. Jahrhundert vielerorts die Hexen. Deshalb ist es wichtig, dass dann, wenn dieser problematische Begriff ins geltende Recht aufgenommen wird, der Fokus nicht nur auf islamistische Terroristen gerichtet wird. Denn die aktuellen Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit

gehen nicht zuletzt von der Organisierten Kriminalität aus; Terrorismus und Organisierte Kriminalität überschneiden sich häufig und haben viele Gemeinsamkeiten. Zudem ist die Bedrohung durch totalitäre Staatssysteme in unmittelbarer Nachbarschaft zu West- und Mitteleuropa massiv gewachsen, nicht zuletzt durch Attacken der Geheimdienste von Russland und der Türkei, welche nicht vor gewaltbereiter Spionage, zerstörerischen Cyberangriffen oder gar gezielten Morden zurückschrecken.

Mit anderen Worten sollte die geplante Polizeigesetzgebung auch dahin geprüft werden, ob sie wirklich einen wirkungsvollen Beitrag zur besseren Abwehr der wichtigsten Bedrohungen liefert. Dass über terroristische Gefährdungen hinausgeschaut werden muss, ergibt sich schon daraus, dass die neuen Massnahmen auch *in den Instrumenten und Wertungen* mit den teilweise ähnlichen, schon bestehenden Massnahmen gegen Hooliganismus (vgl. Art. 24a, 24c und 24f BWIS sowie das 2014 revidierte Konkordat gegen Hooliganismus) verglichen werden müssen. Auch wenn die Sachverhalte nicht vergleichbar sind, so sind doch vor allem die rechtsstaatlichen Vorgaben des Bundesgerichts zu verschiedenen präventiven Polizeimassnahmen gemäss dem Hooligans-Konkordat im Urteil von 7. Januar 2014 (BGE 140 I 2) auch beim PMT beachtlich, selbst wenn sich der Bundesgesetzgeber aufgrund von Art. 190 BV nicht daran gebunden fühlen sollte.

2. Konkret geht es bei dem *inhaltlich sehr sensiblen* Entwurf des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) darum, dass das bestehende *präventive Instrumentarium der Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens* ganz erheblich ergänzt werden soll. Die vorgeschlagenen Massnahmen *verfolgen zweierlei Zwecke*: Als gefährlich beurteilte Personen sollen an einer Reise in Konfliktgebiete gehindert und zudem von ihrem kriminogenen Umfeld ferngehalten werden. Ob diese Ziele mit den ganzen Massnahmen effektiv erreicht werden, ist näher zu verifizieren; der Erläuternde Bericht geht auf diese Fragen nicht vertieft ein.

Nun sind die Massnahmen relativ breit angelegt. Bei jedem Aspekt einer Massnahme spielt das *Verhältnismässigkeitsprinzip* eine wesentliche Rolle (BGE 140 I 2, Erw. 8). Die Geeignetheit muss bei jeder einzelnen Massnahme geprüft werden; und die Zumutbarkeit ist je personenbezogen zu bewerten, denn es geht um Personen, die konkret zu einem terroristischen Anschlag für fähig und aktuell motiviert gehalten werden, *was aber, damit die Massnahmen zumutbar sind*, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dargetan werden muss. Deshalb ist es unerlässlich, dass alle Massnahmen, die als *schwere* Grundrechtseingriffe im Sinne der Bundesgerichtspraxis zu Art. 36 Abs. 1 2. Satz BV anzusehen sind, durch ein *Zwangsmassnahmengericht* vorgeprüft und bewilligt werden müssen. Nicht nur die sog. Eingrenzung auf die Liegenschaft (was eine Haft bedeutet), sondern auch die Kontaktverbote, die Meldepflicht, die möglichen Ein- und Ausgrenzungen (das sind Rayon-Gebote und -Verbote) und Ausreiseverbote sowie die geheimen technischen Massnahmen nach Art. 23m VE-BWIS müssen *durch eine unabhängige gerichtliche Instanz geprüft werden*. Das Bundesgericht hat z.B. dargelegt (BGE 120 I 2, Erw. 12), dass Meldepflichten zu ganz erheblichen Grundrechtseinschränkungen führen können. Selbstverständlich sollen solche Massnahmen die Aktivitätsmöglichkeiten von präsumtiven Gefährdern einschränken. Doch eine gerichtliche Zustimmung zu allen geplanten Massnahmen ist schon deshalb geboten, weil der nachträgliche Rechtsschutz vor Bundesverwaltungsgericht wegen der vielfältigen

Geheimhaltungsinteressen und -pflichten der Nachrichtendienste, welche sich vor Gericht nicht unbedingt nach den Grundsätzen von Art. 27 und 28 VwVG richten können oder wollen, nur sehr eingeschränkt gewährt werden kann.

III. Zu den personellen Ressourcen

Zu beachten ist, dass in die geplanten neuen Massnahmen neben den Kräften des fedpol der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die kantonalen Nachrichtendienste als dessen «Filialen» (KND) ebenso wie rein kriminalpolizeilichen kantonale und kommunale ND einbezogen sind (Art. 23f VE-BWIS). Schon ohne diese neuen Massnahmen sind mindestens die kantonalen ND ressourcenmässig hoffnungslos überfordert. Dazu kommen die immer höheren und dringlicheren Anforderungen der Abwehr von Cyberattacken sowie die wachsenden ausländischen Bedrohungen. Im TETRA-Bericht III (April 2017) wird ausgeführt, es seien rund 500 Personen «auf dem Radar» des NDB. Gegen 80 laufen polizeiliche Ermittlungen, davon 60 nach StPO. Was ist mit den restlichen 420? Es sind offenbar als «Gefährder» identifizierte Personen unterschiedlicher Gefährlichkeit. Diese müssten also mit Massnahmen nach NDG oder mit kantonalen Massnahmen oder eben ggf. nach den vorgeschlagenen Massnahmen «im Auge behalten» werden. Das erfordert sehr viel Personal. Die Ausführungen im Ziff. 7.2 des Erläuternden Berichts über die Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinde sind realitätsfremd. Nur schon für die lückenlose Überwachung einer Person braucht es im 24-Stundenbetrieb fünf bis sechs Polizeiangehörige; bei einer Missachtung der Anordnungen sind weitere Observations- und Interventionskräfte nötig. *Ohne massive personelle Aufstockung* bleiben die vorgeschlagenen Massnahmen weitgehend wirkungslos; die Gesetzgebung würde zu einer Alibi-Übung oder sie würde mindestens zulasten anderer Aufgaben (wie die Bekämpfung der OK) gehen.

IV. Zu den vorgeschlagenen Massnahmen im Einzelnen

- a. Art. 23h VE-BWIS, Meldepflicht: Wir halten diese Meldepflicht angesichts des Gefährder-Potentials und dessen Fähigkeiten zur Volatilität (leider) für *ungeeignet* und damit unverhältnismässig. Das gilt selbst dann, wenn sie durch Art. 23m (Verwendung von technischen Ortungsgeräten und Mobilfunklokalisierung) unterstützt wird, denn sie erfordert einen enormen personellen Aufwand.
- b. Art. 23i VE-BWIS, Kontaktverbot: Auch hier bezweifeln wir die Geeignetheit, denn dazu müssten ganze Gruppen oder jedenfalls die Drittpersonen entsprechend überwacht werden.
- c. Art. 23j VE-BWIS, Ein- und Ausgrenzung: Zuerst ist festzuhalten, dass Zuweisungen in bestimmte Gebiete oder Fernhaltegebote bezüglich bestimmter Gebiete immer spezifisch personenbezogen zu begründen sind, damit die Einschränkung der Bewegungsfreiheit verhältnismässig ist. Zudem muss festgestellt werden, dass die Voraussetzungen für eine «Ein- und Ausgrenzung» nach Art. 23e und 23j recht offen und unbestimmt sind, im Unterschied etwa zu Art 74 AuG. Ob es zudem in der halbgeheimen Terrorismusabwehr gelingt, verhältnismässige personenbezogene Zuweisungen zu verfügen, erscheint fraglich. Sicherlich lässt sich eine Massnahme mit den Mitteln nach Art. 23m leichter überwachen. Aber: was geschieht, wenn eine Verletzung der Ein-

oder Ausgrenzung am Monitor festgestellt wird? Sind Polizeikräfte bereit, sofort eine Observation aufzuziehen oder die Personen festzunehmen? Wenn nicht, ist ein Anschlag in der Zwischenzeit ohne weiteres denkbar. Die Geeignetheit hängt also von der Zuverlässigkeit sofort wirksamer «flankierender Massnahmen» ab.

- d. Gleiches gilt für die hier strengste Massnahme nach Art. 23/ VE-BWIS, die sog. «Eingrenzung auf eine Liegenschaft». Auch hier müsste ein Observations- oder Interventionsteam jederzeit sofort einsatzfähig sein. Eine Observation wäre zudem unverzichtbar für die Kontrolle der Ausnahmen nach Abs. 2.
- e. Entscheidend aber ist, dass die sog. «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» nach Art. 23/ VE-BWIS auf *schwerste Bedenken* der den Grund- und Menschenrechten verpflichteten Zivilgesellschaft stösst. Es geht um Bedenken, die sich aus Art. 5 EMRK und damit auch aus Art. 31 BV ergeben. Die Massnahme zur «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» (*arresti domiciliari*) ist unseres Erachtens (ungeachtet der vorgesehenen gesetzlichen Voraussetzungen) *mit der EMRK nur schwer vereinbar*: Zweifellos handelt es sich im Falle einer physischen Eingrenzung auf einen offenen oder geschlossenen Raum um einen *Freiheitsentzug* (vgl. General Comment Nr. 35 des UN-Menschenrechtsausschuss zu Art. 9 UNO-Pakt II). Im Erläuternden Bericht zu Art. 23/ VE-BWIS wird auf S. 19/20 suggeriert, dass Einschränkungen der Bewegungsfreiheit weniger problematisch sind als eine Haft. Doch in den Medienunterlagen des EJPD wird richtigerweise von «*Hausarrest*» gesprochen. *Ein solcher aber muss den Anforderungen von Art. 5 EMRK entsprechen*. Nach Art. 5 Abs. 1 lit. c ist eine präventive Freiheitsbeschränkung nur möglich, «*wenn ein begründeter Anlass zur Annahme besteht, dass es notwendig ist*», eine Person «*an der Begehung einer Straftat ... zu hindern*». Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) muss die Einschränkung somit in Zusammenhang mit einem konkreten, strafrechtlich relevanten Verhalten stehen, namentlich, wenn bereits strafrechtlich erfasste Vorbereitungshandlungen für eine Straftat vorgenommen wurden (vgl. EGMR, *Al Husin v. Bosnien-Herzogowina*, 7. Febr. 2012, No. 3727/08, bes. § 65; *Khachatryan u.a. v. Armenien*, 27. Nov. 2012, No. 23978/06, §§ 136-138; und generell *Ostendorf v. Deutschland*, 7. März 2013, No. 15998/08, §§ 65 ff.). Es fragt sich, ob die Schweiz mit der «Eingrenzung auf eine Liegenschaft» und deren gemeinsamen Voraussetzungen nach Art. 23e und 23/ Abs. 1 VE-BWIS nicht eine so weitgehende Massnahme schafft, dass dies gar einer Derogation von Art. 5 Abs. 1 lit. c EMRK gleichkommt. Die in der Vorlage massgeblich geforderte «Gefährlichkeitsprognose» führt immer zu Unbestimmtheiten. Wenn es faktisch zu einer Ausserkraftsetzung einer so wichtigen rechtsstaatlichen Bestimmung der EMRK wie Art. 5 Abs. 1 Bst. c kommen würde, so wäre dies nur auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 1 EMRK zulässig und an enge Voraussetzungen gebunden, u.a. muss eine «*Bedrohung des Lebens der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand*» vorliegen.
- f. Art. 23m VE-BWIS, Technische Mittel: Es mag überraschen, dass der Einsatz der technischen Mittel nach Art. 23m VE-BWIS zur Ortung einer mit einer Beschränkung belegten Person einer zusätzlichen Rechtfertigung bedarf; denn ohne diese Möglichkeiten besteht die Gefahr, dass alle «Grundmassnahmen» von vorneherein vergeblich bleiben (es sei denn, man wolle Verdächtige in die Strafrechtsfalle locken: Art. 29a VE-BWIS). Doch braucht es diese Rechtfertigung, weil das informationelle Selbstbestimmungsrecht (nach Art. 13 Abs. 2 BV/Art. 8 EMRK) sowie die persönliche Freiheit inkl. der

Bewegungsfreiheit (nach Art. 10 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 BV sowie Art. 8 EMRK) *zusätzlich* durch die Datenerhebungen eingeschränkt werden.

- g. Dieselbe Kritik, die gegenüber Art. 23/ VE-BWIS erhoben wurde, richtet sich gegen den neuen Haftgrund in Art. 75 Abs. 1 Bst. i bzw. Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 Ausländergesetz (Ziff. 2 der Vorlage). Erkenntnisse von fedpol über eine allfällige Gefährdung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz reichen keinesfalls aus, um die klaren Anforderungen von Art. 5 Abs. 1 Bst. c EMRK und der Praxis des EGMR dazu zu erfüllen. Der neu vorgeschlagene Art. 76a Abs. 2 Bst. j AuG genügt diesen Anforderungen der EMRK ebenfalls nicht, weil wiederum bloss eine Generalklausel verwendet wird. Zudem fragt es sich, ob mit diesen pauschalen Gründen die gerichtliche Überprüfung der Haft nach Art. 80 Abs. 2 ff. AuG gegenüber einem terroristischen Gefährdungen ausreichend offen und fair durchgeführt werden kann.
- h. Nicht beantwortet wird mit diesen Massnahmen die Frage, was denn zu geschehen hat, falls eine Person als hochgradig gefährlich angesehen wird, aber entweder noch keine strafbare Vorbereitungshandlung begangen hat oder – ohne jeden Resozialisierungserfolg – aus der Strafverbüssung entlassen worden ist. Will man hier wirksam eingreifen, bleibt nur die Inhaftierung. Sie wäre gleich auszugestalten wie die verfassungskonforme Verwahrung, denn diese ist nach Ablauf der konkret auferlegten oder hypothetischen Strafdauer ja auch keine straf-, sondern eine polizeirechtliche Massnahme (Gefahrenabwehr).

V. Weitere Kritikpunkte der Vorlage

1. Art. 24f sieht vor, dass die Massnahmen der Meldepflicht, der Ein- und Ausgrenzung, des Ausreiseverbotes gegen alle Personen verfügt werden kann, die das 12. Lebensjahr überschritten haben. Auch wenn gewisse terroristische Gruppen oft auch schon Kinder zu Gewaltakten missbraucht haben, so ist es nach unserem Rechtsverständnis höchst fraglich, ob 12- bis 15-jährige Kinder für diese polizeilichen Massnahmen über die notwendige dezisive Kompetenz verfügen. Zudem ist für sie keine besondere rechtliche Betreuung vorgesehen. Unseres Erachtens *widersprechen* die Regelungen von Art. 24f dem Sinn und Geist von Art. 11 BV, den Grundsätzen der Kinderrechtskonvention (KRK), besonders von deren Art. 37 und 40 (vgl. General Comment No. 9 [2006] und No. 10 [2007] des UN Kinderrechts-Komitee) sowie den diversen Empfehlungen des Europarates bezüglich einer kinderfreundlichen Polizei und Justiz (siehe EGMR, *Blokhin v. Russland*, 23. März 2016 (GK), Nr. 47152/06, §§ 77-89, bes. §§ 151-172).
2. Sowohl verfassungsrechtlich wie aus der Natur der Aufgaben der Polizei der Kantone sind die ausschliesslichen Online-Zugriffsbefugnisse von Bundesbehörden, also besonders der fedpol und des Bundesnachrichtendienstes auf gewisse Dateien des Staatssekretariats für Migration (SEM) nach den vorgeschlagenen Ergänzungen des Art. 9 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich nicht zu *rechtfertigen*; ohnehin müsste dies für den Nachrichtendienst des Bundes mit einer Änderung des NDG verbunden werden. Wenn aber Online-Zugriffe als unerlässlich erachtet werden, müssen sie den kantonalen Polizei- und Justizorganen auch zur Verfügung stehen.

3. Die oben kritisierte Einseitigkeit der Vorlage zeigt sich auch in der geplanten Ergänzung von Art. 78 StGB (Ziffer 6 der Vorlage), wonach aufgrund Bst. d (neu) Einzelhaft (neben den allgemeinen Gründen nach Bst. a-c) auch angeordnet werden kann, um die Beeinflussung von Mitgefangenen mit terroristischem Gedankengut zu verhindern. Warum gilt das nicht für gewalttätige Mafiosi? Und wie wird sichergestellt, dass diese Massnahme den europäischen «*prison rules*» entspricht und entsprechend begründet und begrenzt wird?
4. Ein letzter sehr problematischer Punkt der Vorlage ist der neue Art. 17b im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme. Danach kann das fedpol Erkenntnisse aus dem Datenindex Terrorismus (eine Spezialdatenbank) an INTERPOL weitergeben. Hier ist ein ausdrücklicher Vorbehalt der Beachtung des *ordre public* und besonders der Menschenrechte anzubringen, damit diese internationale Weitergabe nicht an Länder wie die Türkei, Iran, Ägypten oder Saudi-Arabien erfolgen, die Terrorismus-Informationen als Hauptvorwurf gegen die politische Opposition verwenden und zur deren gewaltsamen Verfolgung einsetzen.

VI. Internetkriminalität: ein spezielles Thema

Ein wichtiger Teil der Vorlage ist die Bekämpfung der Internetkriminalität. Dieses Vorhaben ist grundsätzlich zu begrüßen. Wir sind aber der Auffassung, dass diese Materie von der Terrorismusbekämpfung *getrennt werden soll*. Sicherlich ist der Antiterrorismuskampf auch im Internet sehr bedeutsam (z.B. um Absprachen unter Terroristen zu unterbinden oder Radikalisierungsversuche einzudämmen), doch die Polizeiaufgaben in der Internetkriminalität gehen weit über diesen Kampf hinaus (man denke nur an den Kampf gegen Pädophilie). Es braucht unseres Erachtens eine *eigenständige Gesetzgebung* sowie zudem *parallele interkantonale Massnahmen* der Kantone, z.B. durch Bildung von mehreren interkantonalen Kompetenzzentren. Bund und Kantone müssen auch dieselben Verfahrenstechniken und Methoden einsetzen. Zudem muss der polizeiliche Kampf gegen die Internetkriminalität zwingend mit den Anstrengungen des VBS koordiniert werden, welches sich heute sehr stark schon auf den Kampf gegen Internet gestützte Gewalttaten ausrichtet. Schliesslich müssen diese Bestimmungen noch speziell in der IT-Community diskutiert werden können. Diese Teile des PMT in Ziff. 8 und 9 der Vorlage sollten somit von den Hauptteilen getrennt werden; sie sollten im weiteren Verfahren, auch vor dem Parlament, *mit einer besonderen Vorlage* separat behandelt werden; unabhängig von den umstrittenen Antiterrormassnahmen des VE zu einem PMT.

VII. Zusammenfassende Schlussbemerkungen

- 1) Obwohl wir die modernen Gewalterscheinungen, auch – aber nicht nur – von terroristischen Gruppierungen, als grosse Herausforderungen für den Rechtsstaat ansehen und Verständnis dafür haben, dass ihnen entgegengetreten werden muss, haben wir gegen das in die Vernehmlassung geschickte Gesetz grosse Bedenken.
- 2) Die verfassungsmässige Kompetenz des Bundes für die vorgeschlagene Gesetzgebung ist äusserst fraglich. Eine Revision von Art. 57 BV wäre angezeigt.

- 3) Die Koordination – nicht zuletzt betreffend Rechtsschutz – mit kantonalen Massnahmen muss sorgfältiger angegangen werden.
- 4) Die geplante Polizeigesetzgebung sollte dahin geprüft werden, ob sie wirklich einen effizienten Beitrag zur besseren Abwehr der wichtigsten Bedrohungen liefert. Diese äussern sich keineswegs „nur“ in Aktivitäten terroristischer Gruppen.
- 5) Eine Reihe von Vorschlägen halten wir, auch unabhängig von der fraglichen Verfassungskompetenz des Bundes, für rechtsstaatlich sehr bedenklich (siehe dazu oben Kap. IV und V).
- 6) Die Vorschriften zur Internetkriminalität – die wir grundsätzlich begrüssen – gehören in einen grösseren Zusammenhang gestellt und passen somit nicht in die diskutierte Vorlage.

Gerne nehmen wir an, dass unsere Vorschläge und Kritiken in Ihre Arbeit Eingang finden. Dafür danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Namens des Vorstandes und der Arbeitsgruppe:



Dr. Eliane Menghetti
Präsidentin ICJ-CH



Prof. Dr. Rainer J. Schweizer
Vorstandsmitglied ICJ-CH



CH - 3003, Maulbeerstrasse 9

Monsieur
Marcel Seiler
fedpol
Nussbaumstrasse 29
3003 Berne
stab-rd@fedpol.admin.ch

Berne, 27.03.2018

Procédure de consultation / Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir associé le bureau du Réseau national de sécurité (RNS) à la consultation formelle du 8 décembre 2017 concernant le projet de Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre **le terrorisme**. Après une lecture attentive de ce document, nous permettons de vous transmettre nos remarques et commentaires.

1. Remarques liminaires:

De manière générale, nous tenons à souligner la grande cohérence et l'équilibre de ce projet qui s'inscrit pleinement dans la mise en œuvre de la stratégie du Conseil fédéral pour la lutte contre le terrorisme. Comme le mentionne clairement et de manière répétée l'objet mis en consultation et complémentaire au Plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent (PAN), adopté le 24 novembre 2017.

Au-delà des aspects formels, il faut relever la complémentarité des mesures proposées qui permettent de donner plus de poids à certaines mesures préventives tout en s'inscrivant dans une approche pluridisciplinaire, laquelle est au cœur du travail de prévention.

Nous vous transmettons ci-après quelques remarques sur des aspects qui nous paraissent essentiels de la perspective de la mise en œuvre du PAN.

2. Art. 23 e LMSI – Principes

La *let. a* pose comme condition la dangerosité potentielle de la personne visée par les mesures. Il nous paraît essentielle de relever à ce sujet que les indices mentionnés dans le commentaire des dispositions ne pourront être que plus pertinents s'ils sont fondés sur une approche pluridisciplinaire d'où l'importance pour chaque canton de désigner un service responsable comme évoqué dans l'avant-projet. Celui-ci aura le rôle de coordination à

l'intérieur du canton et d'interlocuteur de fedpol pour la mise en œuvre des mesures. Dès lors, il nous paraît important de bien insister sur ces deux points dans le commentaire.

La *let. b* met l'accent sur la complémentarité des mesures envisagées en regard des mesures de prévention qui peuvent être prises à l'encontre d'une personne soupçonnée de radicalisation, en vertu du principe de la subsidiarité. Celui-ci nous paraît essentiel et doit clairement être souligné et rappelé à mesure que des mesures de contrainte préventives sont le plus souvent considérées comme une atteinte au droit de la personnalité.

L'*al. 3* pose le principe de l'échange d'informations entre autorités en particulier à l'intérieur d'un canton. Nous ne pouvons que saluer la référence à la recommandation faite par le PAN sur cette question. Mais nous souhaiterions une mention plus insistante rendant les cantons attentifs à définir dans le cadre de leur législation respective des processus à même de faciliter cette échange d'informations. Car, la véritable clé du succès de la mise en œuvre de ces mesures préventives est subordonnées à la capacité des autorités définir un cadre collaboratif respectueux du droit et efficace.

3. Art. 23 h LMSI – Obligation de se présenter

Cette nouvelle disposition constitue à notre avis une des pierres angulaires de la stratégie de réintégration/désengagement, en particulier lorsque des mesures doivent être envisagées en dehors de la procédure d'exécution des peines. Le service concerné jouera dans ce cadre également un rôle essentiel, d'où la nécessité qu'il soit clairement désigné et soit en charge pour l'ensemble des mesures afin que la collaboration avec fedpol s'en trouve facilitée. Il conviendra de prêter une attention toute particulière à cette question lors de l'élaboration des dispositions d'exécution de la loi.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.



André Duvillard

Délégué de la Confédération et des cantons
pour le Réseau national de sécurité RNS

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Bundesamt für Polizei fedpol
Postfach
3003 Bern

Via E-Mail: stab-rd@fedpol.admin.ch

Zürich-Flughafen, 28. März 2018

Vernehmlassung Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) – Stellungnahme von SWISS

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Swiss International Air Lines AG (SWISS) war im Rahmen einer Arbeitsgruppe des VBS in die Vorarbeiten für die Änderung des Luftfahrtgesetzes im Rahmen der Einführung des Bundesgesetzes über die Informationssicherheit beim Bund (ISG) involviert. Diese Arbeiten wurden mittlerweile sistiert. Gleichzeitig wurde in Aussicht gestellt, die Fragen zum Thema Zuverlässigkeitsprüfung allenfalls im Rahmen des Bundesgesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) wiederaufzunehmen. Aus diesem Grund erlauben wir uns, Ihnen die nachfolgende Stellungnahme zukommen zu lassen.

Für SWISS hat Sicherheit oberste Priorität. Dazu gehört nicht nur die operationelle Sicherheit (Safety), sondern auch die Abwehr von respektive der Schutz unserer Flugzeuge, Passagiere und Besatzungen vor kriminellen oder terroristischen Handlungen (Security). SWISS ist denn auch über nationale sowie internationale Erlasse verpflichtet, gewisse Vorkehrungen zu treffen sowie präventive Massnahmen durchzuführen.

Zu diesen Massnahmen gehört, dass wir von allen Mitarbeitenden bei der Anstellung den Strafregisterauszug verlangen. Jene Mitarbeitenden, die Zugang zu den Flugzeugen respektive zum Sicherheitsbereich eines Flughafens haben, werden einer Zuverlässigkeitsüberprüfung im Einklang mit Anhang Ziffer 11.1.3. der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1998 unterzogen. Dazu gehören insbesondere unsere rund 1'300 Cockpit Crew Members sowie die knapp 4'500 Cabin Crew Members. Bodenmitarbeitende, die eine Berechtigung für den Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens brauchen, werden jeweils im Rahmen der Verfahren für die Erteilung von Flughafenausweisen durch die zuständigen Stellen des jeweiligen Flughafens überprüft. SWISS Security unterstützt diese Stellen.

In der Eingabe der Flughafen Zürich AG im Rahmen dieses Vernehmlassungsverfahrens stellt die Flughafenbetreiberin den Antrag, die heutige Praxis positivrechtlich auf Gesetzesstufe zu verankern. SWISS unterstützt dieses Anliegen. Namentlich der vorgeschlagene Art. 99b LFG über die Prüfung des Gefährdungspotentials würde uns ein wichtiges zusätzliches Instrument in die Hand geben, um die Problematik der «Insider-Bedrohung» rechtlich umfassender angehen zu können.

Aus diesem Grund unterbreiten wir Ihnen gerne die nachfolgenden Anträge und ersuchen Sie höflich, diese im Rahmen der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) zu berücksichtigen:

1. Es ist sicherzustellen, dass fedpol und Kantone gestützt auf Art. 23e Abs. 3 VE-BWIS auch Zugang zu den Personendaten von Inhabern bzw. Antragsteller einer Zutrittsberechtigung von Flughäfen erhalten. Dementsprechend ist Art. 23e VE-BWIS gegebenenfalls zu ergänzen.
2. Die aktuell gelebte und bewährte Praxis zur – gesetzlich auf Basis des Luftverkehrsabkommens (LVA) mit der EU auch in der Schweiz verlangten – Durchführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen muss auf eine verbesserte gesetzliche Grundlage gestellt werden. Gleichzeitig muss, zur Sicherstellung des Zugangs der abklärenden Behörde auf alle relevanten Daten, welche im Rahmen von laufenden oder abgeschlossene Strafverfahren gesammelt wurden, das Strafgesetzbuch und das Strafregistergesetz entsprechend ergänzt werden (siehe Entwurf im Anhang).
3. Der Erlass von Massnahmen gemäss dem 5. Abschnitt VE-BWIS muss auch die Möglichkeit umfassen, dass eine Zutrittsberechtigung von Fedpol bzw. den zuständigen kantonalen Behörden gesperrt bzw. entzogen werden kann.
4. Es ist vorzusehen, dass während der laufenden, befristet geltenden Massnahmen gemäss dem 5. Abschnitt VE-BWIS, eine Personensicherheitsüberprüfung gemäss Art. 19 ff. BWIS durchgeführt werden oder eine solche vom Flughafenbetreiber bzw. vom Luftfahrtunternehmen beantragt werden kann (siehe Entwurf im Anhang).

Die entsprechenden Formulierungsvorschläge, die auf den Vorarbeiten der VBS Arbeitsgruppe zum ISG basieren, entnehmen Sie bitte dem Anhang.

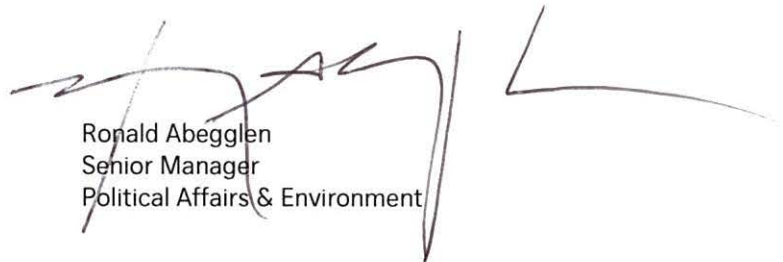
Besten Dank für die wohlwollende Prüfung unserer Anliegen. Gerne stehen wir Ihnen für weitere Auskünfte und Erläuterungen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Swiss International Air Lines AG



Michael Lindecker
Director
Head of Security



Ronald Abegglen
Senior Manager
Political Affairs & Environment

Kopie an:

- Christoph Perron, Generalsekretariat, Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, VBS
- Thomas Marti, Recht und Luftfahrtentwicklung, Bundesamt für Zivilluftfahrt, BAZL

Anhang: Vorschlag gesetzliche Anpassungen (auf Basis E-ISG, inkl. Anpassungen an PMT)

Luftfahrtgesetz

Art. 99a Zuverlässigkeitsüberprüfung

¹ Folgende Stellen müssen Zuverlässigkeitsüberprüfungen durchführen:

- a. Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in der Schweiz: für ihr Luftfahrtpersonal;
- b. Flughafenhalter: für alle anderen Personen, die Zugang zum Sicherheitsbereich eines Flughafens haben oder erhalten sollen.

² Die Zuverlässigkeitsüberprüfung umfasst zumindest:

- a. die Verifizierung der Identität der betreffenden Person;
- b. die Prüfung von Vorstrafen;
- c. die Erfassung ihres Lebenslaufs, insbesondere bisherige Beschäftigungen, Ausbildungen und Auslandsaufenthalte.

³ Die zuständige kantonale Polizeistelle kann auf Antrag des Luftverkehrsunternehmens oder des Flughafenhalters eine Empfehlung abgeben, der betreffenden Person Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens zu gewähren oder nicht.

⁴ Das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter kann der Polizeistelle zur Abklärung des Sicherheitsrisikos die Daten nach Absatz 2 bekanntgeben. Die Polizeistelle kann zudem Daten aus dem Strafregister erheben, einschliesslich Daten über hängige Strafverfahren.

⁵ Die Zuverlässigkeitsüberprüfung darf nur mit der Einwilligung der zu prüfenden Person durchgeführt werden. Wird der Zugang zum Sicherheitsbereich des Flughafens nicht gewährt, so kann die betroffene Person vom BAZL den Erlass einer anfechtbaren Verfügung verlangen.

⁶ Die Zuverlässigkeitsüberprüfung ist periodisch zu wiederholen. Sie kann jederzeit wiederholt werden, wenn Grund zur Annahme besteht, dass neue Risiken entstanden sind.

Art. 99b Prüfung des Gefährdungspotenzials

¹ Bestehen ernstzunehmende Anzeichen oder Hinweise dafür, dass von einer Person nach Artikel 99a Absatz 1 eine Bedrohung für die innere oder äussere Sicherheit ausgeht, so können Massnahmen gemäss Art. 23e ff. des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS) ergriffen werden. ~~kann das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter die betreffende Person mit deren Einwilligung auf deren Gefährdungspotenzial hin prüfen lassen.~~

² Das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter kann die betreffende Person mit deren Einwilligung einer Personensicherheitsprüfung unterziehen lassen. ~~Die Prüfung des Gefährdungspotenzials wird von der Fachstelle nach Artikel 32 Absatz 2 des Informationssicherheitsgesetzes vom ...¹ (ISG) durchgeführt.~~ Die Datenerhebung und das Verfahren richten sich sinngemäss nach den Bestimmungen ~~des ISG über die Personensicherheitsprüfung~~ von Art. 19ff. BWIS. Die ~~Fachstelle~~ Prüfbehörde teilt die Ergebnisse der Prüfung auch dem BAZL mit.

³ Das Luftverkehrsunternehmen oder der Flughafenhalter kann die Ergebnisse der Prüfung der zuständigen Polizei mitteilen.

⁴ Die Fachstelle erhebt von den Luftverkehrsunternehmen und Flughafenhaltern kostendeckende Gebühren.

Strafgesetzbuch

Art. 365 Abs. 2 Bst. v

² Das Register dient der Unterstützung von Behörden des Bundes und der Kantone bei der Erfüllung folgender Aufgaben:

- v. Abklärung des Sicherheitsrisikos im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfungen nach Artikel 99a des Luftfahrtgesetzes vom 21. Dezember 1948² (LFG);

¹ SR ...
² SR 748.0

Art. 367 Abs. 2 Bst. n, und Abs. 4

² Folgende Behörden dürfen durch ein Abrufverfahren Einsicht in die Personendaten über Urteile nach Artikel 366 Absätze 1, 2 und 3 Buchstaben a und b nehmen:

n. die für die Abklärung des Sicherheitsrisikos nach Artikel 99a LFG³ zuständigen kantonalen Polizeistellen.

⁴ Personendaten über hängige Strafverfahren dürfen nur durch die Behörden nach Absatz 2 Buchstaben a–e, i, j, l, m und n bearbeitet werden.

Strafregistergesetz

Art. 46 Bst. d Ziff. 3

Folgende angeschlossene Behörden können durch ein Abrufverfahren in alle im Behördenauszug 2 erscheinenden Daten (Art. 38) Einsicht nehmen, soweit dies für die Erfüllung der nachstehend genannten Aufgaben notwendig ist:

- | | |
|--------------------------------------|---|
| d. die kantonalen
Polizeistellen: | 3. für die Abklärung des
Sicherheitsrisikos im
Rahmen der
Zuverlässigkeitsüberprüf
ungen nach Artikel 99a
des Luftfahrtgesetzes
vom 21. Dezember
1948 ⁴ ; |
|--------------------------------------|---|

³ SR 748.0

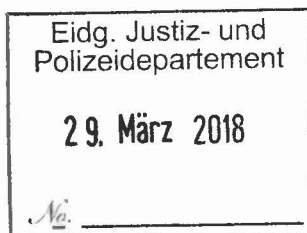
⁴ SR 748.0



UNIL | Université de Lausanne
Centre de droit pénal
bâtiment Internef bureau NEF-323
CH-1015 Lausanne

Prof. Dr. Laurent Moreillon
Université de Lausanne
Faculté de droit, des sciences criminelles
et d'administration publique
Centre de droit pénal
Bâtiment Internef
1015 Lausanne

Lausanne, le 20 mars 2018



Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de
justice et police DFJP
Palais fédéral ouest
1003 Berne

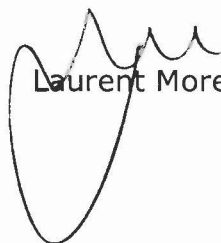
Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme : prise de position de l'Université de Lausanne

Madame la Conseillère fédérale,

Dans le délai imparti par le Département fédéral de justice et police, nous avons l'honneur de vous remettre la prise de position de l'Université de Lausanne dans le cadre de la consultation relative à l'avant-projet de Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme.

Vous trouverez, ci-après, les commentaires, remarques et interrogation faisant suite à la lecture de l'avant-projet et de son rapport explicatif. Afin de vous en faciliter la lecture, nous avons regroupé ces différents éléments dans le rapport joint en annexe à la présente.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, nos salutations les meilleures.


Laurent Moreillon

Annexe : mentionnée.

Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique
Centre de droit pénal

|||||

Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme : prise de position de l'Université de Lausanne

Table des matières

1. Introduction	1
2. Questionnement quant au fondement constitutionnel des mesures policières préventives de la Confédération	3
2.1 <i>Le caractère administratif des mesures policières envisagées</i>	3
2.2 <i>Le fondement constitutionnel</i>	4
a) L'art. 123 al. 1 Cst. (Droit pénal) : pas une base constitutionnelle suffisante	4
b) L'art. 57 al. 2 Cst. (Sécurité) : une base constitutionnelle suffisante mais insatisfaisante	5
3. Interrogations relatives à la notion de « terrorisme » (art. 2 al. 2 lit. d^{bis} AP-LMSI)	7
4. Considérations sur les garde-fous des mesures policières préventives	9
a) L'imprécision relative à la notion de « <i>personne potentiellement dangereuse</i> »	9
b) La proportionnalité des mesures envisagées	10
c) Le mécanisme de contrôle	12
5. Conclusion	14

Résumé

L'auteur partage le constat selon lequel le terrorisme représente un péril gravissime pour la société dans son ensemble. De ce fait, il accueille positivement la volonté de la Confédération de renforcer les outils à disposition des autorités policières pour prévenir la survenance d'actes de terrorisme.

Néanmoins, l'auteur émet des réserves quant à la base constitutionnelle de l'avant-projet. Dans le domaine de la police de sécurité, il n'existe pas de base constitutionnelle donnant une compétence explicite à la Confédération.

En outre, l'auteur estime que certaines clarifications doivent être apportées. Enfin, au regard de la nature considérable des ingérences aux droits fondamentaux des mesures projetées, il considère l'intervention du juge nécessaire pour toutes les mesures, tout en jugeant que des modalités différentes peuvent être mises en place en fonction de la mesure prise. Selon lui, le pouvoir judiciaire est mieux à même de garantir les droits fondamentaux des individus concernés et prévenir tout risque d'arbitraire, en qualité de gardien de la Constitution fédérale et des libertés individuelles qu'elle consacre.

1. Introduction

La lutte contre le terrorisme représente un des défis majeurs de l'État de droit du XXI^{ème} siècle, au regard de la force de frappe considérable qu'il a acquise et de la menace qu'il fait peser sur la société. Ce challenge est de surcroît accentué de par le fait que l'État est en même temps tenu de protéger autant que faire se peut sa population que de protéger les droits fondamentaux de tout un chacun, y compris des suspects. L'avant-projet de Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme se veut donc un compromis équilibré entre ces deux préoccupations essentielles.

Cet avant-projet s'inscrit dans le cadre d'une politique globale de lutte contre le terrorisme, laquelle s'est traduite par une recrudescence de l'activité législative ces dernières années. Ainsi, dans ce contexte, est apparu dernièrement la Loi fédérale sur le renseignement¹ offrant des pouvoirs étendus aux nouveaux Services de Renseignement de la Confédération. Plus récemment encore, un autre avant-projet devrait prochainement déboucher sur l'apparition de nouvelles incriminations dans le Code pénal². Cette activité a directement pour lien les événements dramatiques qui ont frappé les États voisins de la Suisse, ainsi que les autres démocraties occidentales libérales (France ; Allemagne ; mais aussi Belgique ; Espagne ; etc.). Ils témoignent de l'intensité de la menace terroriste actuelle en Europe³. Qui plus est, diverses affaires démontrent que notre pays n'est pas un îlot de sûreté et qu'il pourrait, lui aussi, être la cible d'un attentat⁴.

Pour ces motifs, il est apparu nécessaire au Conseil fédéral d'agir. Il a ainsi arrêté, le 18 septembre 2015, la Stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste⁵, laquelle s'articule autour de deux axes notamment, à savoir la prévention d'une part et la répression d'autre part.

C'est précisément dans le cadre du volet préventif que se présente cet avant-projet, puisqu'il prévoit essentiellement des mesures qui doivent intervenir avant le « passage à l'acte » d'un individu et donc l'en empêcher.

Le présent rapport examinera en premier lieu la question du fondement constitutionnel de l'avant-projet proposé (2), pour revenir sur la notion de « *terrorisme* » qui est au cœur du présent projet (3). Par après, il s'agira d'examiner les garde-fous relatifs aux mesures policières préventives (4), avant de conclure (5).

¹ Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens ; RS 121).

² Avant-projet du 21 juin 2017 portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé.

³ *Task-Force TETRA*, Troisième rapport sur les Mesures prises par la Suisse dans la lutte contre le terrorisme à motivation jihadiste, avril 2017, disponible sous <<https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/fedpol/aktuell/news/2017/2017-03-14/tetra-ber-f.pdf>> (consulté le 16.03.2018).

⁴ C. LECOMTE, « On va se faire exploser en Suisse ! », in : *Le Temps*, 22.09.2017

⁵ FF 2015 6843.

2. Questionnement quant au fondement constitutionnel des mesures policières préventives de la Confédération

2.1 Le caractère administratif des mesures policières envisagées

L'AP-LMPT entend introduire des mesures policières préventives « *[visant] à empêcher les infractions terroristes* » (art. 2 al. 2 lit. d^{bis} AP-LMSI). Il s'agit essentiellement de l'obligation de se présenter (art. 23h), l'interdiction de contact (art. 23i), géographique (art. 23j) ou de quitter le territoire (art. 23k), ainsi que l'assignation à une propriété (art. 23l). De ce fait, et à juste titre, elles ne peuvent être ordonnées à l'encontre d'une personne faisant d'ores et déjà l'objet d'une procédure pénale (art. 23e al. 1 lit. c AP-LMSI).

Ces dernières années, la jurisprudence a dû se prononcer à plusieurs reprises sur des dispositifs policiers introduits par les cantons ou dans le cadre d'un concordat intercantonal⁶. Outre la question de la constitutionnalité des mesures édictées, le Tribunal fédéral a examiné la nature de ces mesures. Cette question est extrêmement importante, dans la mesure où, selon la réponse apportée, des garanties supplémentaires peuvent entrer en jeu (ex. : le principe de la présomption d'innocence). Cela a, de surcroît, une incidence sur l'autorité compétente dans un État fédéral où les compétences sont réparties.

Tout en reconnaissant qu'il « *n'est pas aisé de distinguer l'activité de la police relevant du droit administratif de celle exercée au service de la poursuite pénale* »⁷, notre Haute Cour a retenu, s'agissant de l'interdiction de périmètre (similaire à la mesure de l'art. 23j AP-LMSI), de l'obligation de se présenter (cf. art. 23h) et de la garde à vue (fort plus incisive dans sa portée territoriale que la mesure de l'art. 23l), qu'il s'agissait de « *mesures dépourvues de caractère pénal* » ; elles « *ne revêtent pas en principe de caractère pénal* » et « *elles ne sont pas ordonnées pour punir la perpétration d'une infraction et [...] n'ont pas pour but d'amender la personne visée* »⁸.

Au regard de ce qui précède, il faut bel et bien retenir que les mesures envisagées par l'avant-projet correspondent à des mesures de police administrative et non pas à des mesures pénales. Cela n'est d'ailleurs pas contesté par le Conseil fédéral dans le rapport explicatif qui adopte le même point de vue.

⁶ ATF 140 I 353 = JdT 2015 I 39, c. 5 ; ATF 140 I 381, c. 3 ; ATF 140 I 2 = JdT 2014 I 167, c. 6 ; ATF 137 I 37 = JdT 2011 I 221, c. 4.4.

⁷ ATF 140 I 353 = JdT 2015 I 39, c. 5.2.

⁸ ATF 140 I 2 = JdT 2014 I 167, c. 2.1.

2.2 Le fondement constitutionnel

Toutefois, la conclusion précédente appelle à un questionnement quant au fondement constitutionnel des mesures policières préventives envisagées.

a) L'art. 123 al. 1 Cst. (Droit pénal) : pas une base constitutionnelle suffisante

Le rapport explicatif fait mention de plusieurs dispositions constitutionnelles à cet égard⁹, dont notamment l'art. 123 al. 1 Cst. En vertu de cette disposition, la Confédération est compétente en « *matière de droit pénal et de procédure pénale* » (art. 123 al. 1 Cst.).

Dans un arrêt relatif à des mesures policières préventives du droit cantonal zurichois, le Tribunal fédéral a constaté que, lors de la révision du droit de la procédure pénale et de l'introduction du Code de procédure pénale, le législateur fédéral n'a pas adopté de mesures préventives « *consistant dans une activité de la police destinée à prévenir [...] d'éventuels délits futurs* »¹⁰.

Il a ensuite examiné l'historique d'une proposition d'une minorité de la Commission des affaires juridiques du Conseil national qui désirait introduire en droit fédéral une base légale pour les recherches préventives secrètes. **Cet examen apporte quelques enseignements quant aux compétences de la Confédération en la matière.** En effet, le Tribunal fédéral a expliqué que cette proposition a été balayée par la majorité de la Commission, « *en se référant au défaut de compétence législative de la Confédération et aux travaux entrepris, voire terminés, par les cantons dans ce domaine* » (souligné par nous).

Le Tribunal fédéral a également noté que le Conseil fédéral a aussi rejeté cette proposition, « *au motif qu'elle contredit la répartition constitutionnelle des compétences* » (souligné par nous) notamment et que, pour le Gouvernement, « *les mesures préventives ne s'inscrivent pas dans les tâches des autorités pénales* »¹¹. C'est dès lors que notre Haute Cour a conclu qu'il est certain que « *le législateur n'a pas réglé l'investigation préliminaire secrète préventive dans le Code de procédure pénale et qu'il a au contraire laissé cette matière aux cantons. D'après la Commission des affaires juridiques du Conseil national, la Confédération ne peut créer aucune base légale pour l'investigation préliminaire secrète préventive parce qu'il ne s'agit pas de mesures de procédure pénale relevant de sa compétence selon l'art. 123 al. 1^{er} Cst* » (souligné par nous)¹².

⁹ DFJP. OFFICE FÉDÉRAL DE LA POLICE FEDPOL, Rapport explicatif sur la Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT), 29.11.2017, p. 35.

¹⁰ ATF 140 I 353 = JdT 2015 I 39, c. 5.5.1 ;

¹¹ ATF 140 I 353 = JdT 2015 I 39, c. 5.5.1 ; FF 2012 5185.

¹² ATF 140 I 353 = JdT 2015 I 39, c. 5.5.2.

Dans une réponse à la motion 08.3841 du 17.12.2008 de Barbara Schmid-Feder qui demandait l'instauration d'une règle similaire à celle dont il était question dans la jurisprudence ci-dessus, le Conseil fédéral constatait que pour des mesures servant, « à prévenir des infractions qui pourraient éventuellement être commises », « aucune compétence fédérale permettant de créer une telle règle ne peut donc être déduite de l'article 123 de la Constitution (Cst.), dont l'alinéa 1 habilite la Confédération à légiférer dans le domaine de la procédure pénale. Dans la mesure où il s'agit au contraire de droit policier, la compétence législative appartient en principe aux cantons » (souligné par nous).

Par conséquent, l'auteur estime que cette disposition constitutionnelle ne fonde pas de compétence suffisante en faveur de la Confédération pour légiférer en la matière.

En effet, il découle de ce qui précède que les mesures en question n'appartiennent pas au droit pénal et, du reste, le rapport explicatif ne le conteste pas non plus, mais plutôt au droit de police, lequel relève principalement des cantons. La proximité de ces mesures avec la potentielle ouverture d'une instruction pénale dans le futur ne permet pas non plus de se fonder sur l'art. 123 Cst. pour légiférer, comme l'admet la Commission des affaires juridiques du Conseil national, dont l'avis est suivi par le Tribunal fédéral sans émettre de réserve en la matière, ainsi que par le Conseil fédéral lui-même. De surcroît, c'est en vain que le rapport explicatif fonde ses explications sur la base de la compétence de la Confédération pour poursuivre le crime organisé et le terrorisme dans le CPP.

C'est donc ailleurs qu'il faut chercher la compétence de la Confédération.

b) L'art. 57 al. 2 Cst. (Sécurité) : une base constitutionnelle suffisante mais insatisfaisante

Si elles ont un lien avec la matière pénale, il faut relever qu'avant tout les mesures policières préventives appartiennent au domaine de la « *sécurité intérieure* » de la nation. Dans son rapport du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama du 3 mars 2010 « Sécurité intérieure. Clarification des compétences », le Conseil fédéral définissait la sécurité intérieure comme « *la prévention et l'élimination des menaces qui pèsent sur l'ordre public et l'Etat en tant que tel* »¹³. Les mesures envisagées par l'avant-projet s'inscrivent exactement dans ce même cadre. Dans le même rapport, le Conseil fédéral constatait que, « dans la mesure où la Constitution n'attribue pas de compétences spécifiques (explicites ou implicites) à la Confédération, la sécurité intérieure est prioritairement l'affaire des cantons » (souligné par nous)¹⁴.

¹³ FF 2012 4161, 4179.

¹⁴ FF 2012 4161, 4179.

À titre de rappel, la sécurité de la nation trouve sa place dans la Constitution à l'art. 57, disposition clé en la matière. Le rapport explicatif y fait mention, en lien avec l'art. 123 Cst. justement.

Selon l'art. 57 al. 1 Cst., « *la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives* ». Tout en donnant aussi bien à la Confédération qu'aux cantons un mandat d'agir, cette disposition n'établit aucune délimitation claire des compétences entre ces autorités, pas plus qu'il ne précise leurs tâches. Cela conduit ainsi le Conseil fédéral à affirmer qu'il ne s'agit pas d'une « disposition fondant des compétences et ne peut servir de base constitutionnelle à une action de la Confédération dans le domaine de la sécurité intérieure »¹⁵ (souligné par nous).

En vertu de l'art. 57 al. 2 Cst., « *la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure* ». Cette disposition consacre un devoir de coordination, mais, de l'accord de tous, elle ne contient aucune attribution explicite de compétences à la Confédération. Le Conseil fédéral a ainsi estimé que cette disposition fondait une compétence législative en faveur de la Confédération en matière de sécurité, à la condition s'il s'agisse « de problèmes de sécurité relevant au moins pour partie de la compétence de la Confédération et qui, du point de vue de cette dernière, exigent une coordination au niveau fédéral »¹⁶.

La doctrine ne partage pas cette opinion, en estimant que l'art. 57 al. 2 Cst. n'est pas une norme de compétence et que, par conséquent, elle ne fonde aucun droit en faveur de la Confédération à légiférer dans ce domaine¹⁷.

Il s'ensuit que l'activité de la Confédération, dans ce domaine, ne repose sur aucune base constitutionnelle explicite. Ainsi, elle ne peut se fonder que sur des normes constitutionnelles non écrites, plus précisément sur la base de ses compétences inhérentes en matière de sécurité intérieure et implicites découlant du contexte matériel¹⁸. Tel est précisément le cas pour ce qui est d'une partie de la sécurité intérieure, laquelle comprend la « *protection de l'Etat* », ayant fait l'objet de la LMSI qui fixe les directives générales applicables à la sécurité intérieure¹⁹.

Comme le relève le rapport, les mesures de police préventive reposent donc sur des compétences constitutionnelles implicites mais aussi inhérentes, car la Confédération se doit d'assurer la pérennité de la communauté nationale et de veiller à écarter les dangers qui pourraient la menacer²⁰.

¹⁵ FF 2012 4161, 4187.

¹⁶ FF 2012 4161, 4188.

¹⁷ FF 2012 4161, 4250 ss.

¹⁸ FF 2012 4161, 4251.

¹⁹ FF 2012 4161, 4201.

²⁰ DFJP. OFFICE FÉDÉRAL DE LA POLICE FEDPOL, Rapport explicatif, *op. cit.*, p. 35.

Selon l’auteur, la Confédération agit bel et bien sur la base d’une compétence constitutionnelle suffisante en vertu des principes dégagés du droit constitutionnel. Néanmoins, il se rallie aux critiques émanant de la doctrine, en considérant ce fondement comme insatisfaisant, compte tenu de l’incertitude qui règne et de la gravité du sujet, à la lumière des tâches policières de plus en plus importantes assumées par la Confédération.

L’auteur déplore que le Conseil fédéral n’ait pas saisi l’occasion pour entamer un chantier plus important qui aurait inclus une modernisation de la Constitution fédérale **en procédant à une répartition des compétences plus en phase à l’aune des défis actuels auxquels fait face la Confédération**. Dans un État où « *le droit est la base et la limite de l’activité de l’État* » (art. 5 al. 1 Cst.), une répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons n’apparaît pas comme un luxe dont l’État peut se passer mais plutôt comme une nécessité. Il en va de l’État de droit. Au regard du contexte politique actuel qui plus est, une proposition de modification Constitutionnelle eût été opportune. La Confédération devrait requérir du constituant une répartition plus claire des tâches entre les cantons et elle-même.

3. Interrogations relatives à la notion de « *terrorisme* » (art. 2 al. 2 lit. d^{bis} AP-LMSI)

L’avant-projet se réfère aux « *infractions terroristes* » (cf. art. 2 al. 2 lit. d^{bis} AP-LMSI). Compte tenu des derniers chantiers législatifs en cours, il convient de mettre en avant quelques interrogations quant à la notion de « *terrorisme* » en droit suisse.

La notion d’« *infraction terroriste* » n’est pas véritablement nouvelle en soi. Elle s’inspire de la définition du terrorisme qu’on trouve dans le Code pénal, dans l’infraction incriminant le financement du terrorisme (art. 260^{quiquies} CP), à savoir : « *un acte de violence criminelle visant à intimider une population ou à contraindre un État ou une organisation internationale à accomplir ou à s’abstenir d’accomplir un acte quelconque* » (al. 1). La définition du terrorisme est, de plus, complétée par l’al. 3 de cette même disposition, lequel ôte le caractère illicite du comportement visé à l’al. 1 « *lorsque [l’acte] vise à instaurer ou à rétablir un régime démocratique ou un État de droit, ou encore à permettre l’exercice des droits de l’homme ou la sauvegarde de ceux-ci* ». Cette exception tient compte de certaines actions lorsqu’elles poursuivent un certain but, le législateur ayant spécifiquement pensé aux « combattants de la liberté »²¹.

Au regard du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.) et de l’exigence de la densité normative, cette notion ne paraît pas poser de problème. En effet, le Tribunal fédéral a d’ores et déjà jugé que, en matière de droit de police, l’exigence de précision de la règle

²¹ L. LIVET/M. DOLIVO-BONVIN, in : MACALUSO/MOREILLON/QUELOZ, Commentaire romand. Code pénal II (Art. 111-392 CP), ad art. 260^{quiquies} CP N 21 (ci-après : CR CP II).

se heurte généralement à des difficultés particulière, raison pour laquelle il admet qu'un catalogue d'infractions n'est pas nécessaire²². Par conséquent, la notion d'« *infraction terroriste* » apparaît comme étant suffisante au regard du critère de la densité normative selon nous. Il est à noter, de plus, que le rapport explicatif fournit un catalogue des infractions visées, à savoir « *meurtre, assassinat, lésions corporelles graves, explosion, mise en danger de la sécurité publique au moyen d'armes, soutien ou participation à une organisation terroriste, financement du terrorisme, provocation publique au crime et à la violence* ». La question de savoir quelles sont les infractions visées en filigrane est controversée en doctrine²³. À notre sens, le catalogue des infractions envisagées dans le rapport est satisfaisant, dans la mesure où il demeure restrictif en ne faisant référence qu'à des infractions extrêmement graves.

Toutefois, la lecture du rapport explicatif du Conseil fédéral amène à se poser plusieurs questions. En effet, il n'y est pas fait référence à l'art. 260^{quinquies} CP actuellement en vigueur, mais plutôt à l'art. 260^{ter} AP-CP que le Conseil fédéral a dernièrement mis en consultation. Cette dernière disposition incrimine de manière indépendante l'« organisation terroriste »²⁴. Elle reprend la même définition de l'art. 260^{quinquies} al. 1 CP. Toutefois, elle a ceci de particulier qu'elle ne contient pas d'exception comme on en trouve à l'art. 260^{quinquies} al. 3 CP. Si elle devait être acceptée telle quelle, cette formulation nouvelle de la définition du terrorisme déboucherait sur une dichotomie, avec une définition du terrorisme variable selon la norme pénale en question. Or, il en va de la sécurité du droit que le terrorisme reçoive une acception uniforme.

Il découle de ce qui précède une incertitude quant à la définition du terrorisme à laquelle se réfère l'art. 2 al. 2 lit. d^{bis} AP-LMSI : est-elle de l'art. 260^{quinquies} CP avec l'exception qu'elle connaît ou celle du potentiel art. 260^{quinquies} (AP-)CP qui, lui, ne connaît aucune exception ?

La question n'est pas dénuée d'importance. Il apparaît clair que l'avant-projet est destiné à lutter contre le terrorisme et cela n'est pas remis en question. Néanmoins, gravé dans le marbre, le texte pourrait faire l'objet d'une interprétation plus ou moins extensive dans le futur. Est-ce que des personnes approuvant sur différents médias sociaux par le biais de « *like* » une révolution visant à renverser une dictature (ex. : Corée du Nord), soit des actions qui ne tombent pas dans le champ d'application de l'art. 260^{quinquies} CP mais qui peuvent aisément être qualifiées comme relevant du « *terrorisme* », pourront faire l'objet des mesures prévues par l'AP-LMSI ? Qu'en est-il des hommes et des femmes faisant entendre leur voix en Suisse en faveur d'un mouvement, quoique violent, dans un pays étranger qui chercherait à s'émanciper d'une autorité bafouant gravement les droits de

²² ATF 140 I 381, c. 4.4 et références citées.

²³ L. LIVET/M. DOLIVO-BONVIN, CR CP II, *ad* art. 260^{quinquies} CP N 9.

²⁴ Avant-projet du 21 juin 2017 portant approbation et mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme et son Protocole additionnel et concernant le renforcement des normes pénales contre le terrorisme et le crime organisé.

l'homme de sa population (ex. : Kosovo dans l'ex-Yougoslavie) ? Des questions similaires se posent pour les supporters de la cause kurde ou palestinienne. Tous ceux-là semblent entrer dans le champ d'application personnel de l'avant-projet. Risquent-ils un jour d'être assignés à une propriété ou de voir leur titre de voyage être retiré ?

Il y a donc lieu d'apporter des clarifications à ce sujet, à tout le moins dans le Message du Conseil fédéral, compte tenu du caractère problématique intrinsèquement lié à la notion de « *terrorisme* », afin de dissiper tout doute sur cette question.

4. Considérations sur les garde-fous des mesures policières préventives

a) L'imprécision relative à la notion de « *personne potentiellement dangereuse* »

L'AP-LMPT entend introduire des mesures policières préventives, à l'égard de « *personnes potentiellement dangereuses* » (art. 23e al. 1 lit. a AP-LMSI), dont le but est d'empêcher tout individu de basculer dans la zone de l'illicite en commettant un acte terroriste, selon l'adage bien connu « *mieux vaut prévenir que guérir* ». L'objectif qu'elles poursuivent est parfaitement légitime dans une société démocratique soucieuse de la sécurité de la population.

Néanmoins, il sied de rappeler que ces mesures sont censées intervenir alors qu'aucune infraction pénale ne peut être reproché à ses destinataires et que ces derniers ne font l'objet d'aucune procédure pénale. En d'autres termes, cela signifie, dans la terminologie du Code de procédure pénale, que le comportement de ces personnes n'engendre aucun « *soupçon* » qui permettrait de déclencher une poursuite pénale.

Ainsi, les agissements des individus concernés ne sont pas pénalement répréhensibles, mais **pourraient** témoigner de la survenance d'agissements coupables par la suite. L'usage du conditionnel a toute son importance, car la mise en place des mesures policières préventives va dépendre d'un pronostic qui, de l'aveu même du rapport explicatif, n'est pas entièrement objectif mais plutôt subjectif. La loi, ainsi que le rapport explicatif décrivent la « *personne potentiellement dangereuse* » comme celle à propos de laquelle il existe des « *indices sérieux et actuels* » (art. 23e al. 1 lit. a AP-LMSI). Ces indices, « *confirmés par certains faits* », naissent de par le comportement de la personne potentiellement dangereuse et, « *au moment de l'examen de la mesure* » (« *actuel* »), ce comportement engendre « *des craintes* » chez les autorités²⁵. Le rapport explicatif donne quelques exemples de faits matériels qui devraient déboucher sur la mise en place de mesures préventives, à l'instar de :

²⁵ DFJP. OFFICE FÉDÉRAL DE LA POLICE FDPOL, Rapport explicatif, *op. cit.*, p. 14.

- contacts avec des personnes appelant à la violence terroriste ;
- la diffusion de contenu ou d'opinions terroristes, via les fonctions « *j'aime* » ou « *partager* » sur un réseau social ;
- la recherche d'informations/démarches « *laissant conclure à l'intention de se rendre dans une zone de conflits ou à l'intégration dans un réseau terroriste* »²⁶.

L'auteur constate que la notion nouvellement introduite de « *personne potentiellement dangereuse* » est floue. Compte tenu des critères subjectifs qui sont à la base de sa définition, l'auteur estime qu'une telle notion peut constituer un danger, dans la mesure où elle permet à un certain arbitraire, pourtant prohibé par l'art. 9 Cst., de s'immiscer dans une procédure. En effet, il apparaît que certaines catégories de la population – les personnes de confession musulmane – sont bien plus susceptibles que d'autres que de tomber sous le champ d'application de la loi.

Sans prendre de conclusion définitive à ce stade, l'auteur rappelle que le principe de la légalité exige des autorités qu'elles n'agissent que sur la base du cadre fixé par la loi (art. 5 al. 1 Cst.). Néanmoins, il relève que l'exigence de la densité normative n'est pas absolue, car on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. C'est pour cette raison, précisément, que la jurisprudence admet « *que, dans une certaine mesure, l'imprécision des normes peut être compensées par des garanties de procédures* »²⁷.

Dans la mesure où les mesures préventives policières reposent sur une notion floue, il y a lieu d'examiner si cette imprécision a été équitablement compensée par des garanties de procédure.

b) La proportionnalité des mesures envisagées

Les mesures envisagées dans l'avant-projet sont :

- l'obligation de se présenter (art. 23h AP-LMSI) ;
- l'interdiction de contact (art. 23i) ;
- l'interdiction géographique (art. 23j) ;
- l'interdiction de quitter le territoire (art. 23k) ;
- l'assignation à une propriété (art. 23l).

Ces mesures peuvent avoir une portée considérable et constituent assurément des ingérences à l'exercice des droits fondamentaux des personnes ciblées. En particulier sont restreints la liberté de mouvement (art. 10 al. 2 Cst.), le droit au respect de la vie privée (art. 13 Cst.), la liberté d'expression (art. 16), la liberté de réunion (art. 22) et

²⁶ DFJP. OFFICE FÉDÉRAL DE LA POLICE FDPOL, Rapport explicatif, *op. cit.*, p. 14.

²⁷ ATF 140 I 381, c. 4.4 et références citées.

d'association (art. 23). Ces droits et libertés sont, de plus, sauvegardés dans des instruments tels que la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU I).

Par conséquent et conformément à l'art. 36 Cst., pour ne pas constituer des violations des droits précités, les mesures en questions doivent reposer sur une base légale, poursuivre un intérêt public, être proportionnelles et ne pas violer l'essence même des droits fondamentaux en question.

Compte tenu de ce qui précède, la seule question qui se pose en relation à ces mesures est le critère de la proportionnalité au sens étroit, tout en ayant à l'esprit le caractère imprécis de la loi, quand bien même la condition de la base légale est donnée.

Conformément à la jurisprudence, les mesures policières préventives doivent décrire la mesure en elle-même, son but ainsi que ses conditions²⁸. Dans l'avant-projet, ces conditions sont toutes réunies : l'art. 2 al. 2 lit. d^{bis} AP-LMSI définit le but (« *empêcher les infractions terroristes* ») ; l'art. 23e al. 1 AP-LMSI les conditions des mesures (« *indices sérieux et actuels* » [lit. a] ; « *mesures sociales, intégratives ou thérapeutiques [...]* *insuffisantes* » [lit. b] ; et l'individu « *ne fait pas l'objet d'une procédure pénale* » en relation à la menace de la lit. a [lit. c]).

L'avant-projet ne prévoit pas de durée minimale pour les mesures. Cet élément-là est en phase avec la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui avait purement et simplement jugé nécessaire la suppression d'une durée minimale d'un an pour l'interdiction de périmètre pour que la mesure soit conforme au principe de la proportionnalité²⁹. L'avant-projet n'instaure qu'un maximum : six mois « *au plus* », durée qui « *peut être prolongée une fois de six mois au plus* » (art. 23e al. 2 AP-LMSI). Il s'ensuit que la durée maximale des mesures policières préventives ne devrait pas excéder douze mois. Pour l'assignation à une propriété en revanche (art. 23l AP-LMSI), cette mesure dure en principe trois mois et peut être renouvelée deux fois, à chaque fois pour trois mois au plus (art. 23e al. 2 *cum* art. 23l al. 8 AP-LMSI), si bien que cette mesure peut au total durer neuf mois.

Qui plus est, il faut rappeler que ces mesures ne peuvent être prises que si des « *mesures sociales, intégratives ou thérapeutiques [...]* *ne sont pas suffisantes* » (art. 23e al. 1 lit. c AP-LMSI).

Si, de manière abstraite, les mesures préventives policières envisagées apparaissent conformes au principe de proportionnalité, quelques remarques s'imposent.

²⁸ ATF 140 I 381, c. 4.4.2.

²⁹ ATF 140 I 2 = JdT 2014 I 16, c. 11.2.

S'agissant de **l'obligation de se présenter** (art. 23h AP-LMSI), l'exception prévue à l'al. 2 de la disposition n'évoque que la « levée » de la mesure. L'auteur est d'avis que la loi elle-même doit permettre un certain aménagement au cas où la mesure viendrait à être prononcée. Il s'agirait donc de mentionner à l'alinéa premier la « *situation personnelle* » de l'intéressée, par exemple comme suit : « *une personne potentiellement dangereuse peut être obligée, **en tenant compte de sa situation personnelle**, de se présenter [...]* ». Cela permettrait, conformément à la jurisprudence, « *que les heures et lieux de présentation [soient] fixés de manière [à ce] que l'assujetti puisse autant que possible sans entrave pratiquer ses activités professionnelles et privées* »³⁰.

Relativement à **l'interdiction de contact** (art. 23i AP-LMSI), la mesure ne contient aucune exception. L'auteur estime que celle prévue pour l'art. 23j AP-LMSI devrait y figurer également (« *fedpol peut autoriser des exceptions pour des motifs importants* »). Cette remarque vaut, *mutatis mutandis*, pour **l'interdiction de quitter le territoire** (art. 23k AP-LMSI), laquelle ne contient pas non plus d'exception. Ces exceptions doivent permettre que les droits fondamentaux des personnes concernées soient respectés dans des configurations exceptionnelles.

À ce stade, l'auteur n'a pas d'autres remarques à formuler, en considérant que le principe de proportionnalité est respecté. À l'appui de ses remarques, il estime que la mise en œuvre des mesures prévues doit autant que faire se peut, en pratique, ménager les libertés et droits fondamentaux des individus concernés. Pour cette raison, il estime qu'il faut procéder à de légers correctifs.

c) Le mécanisme de contrôle

Il est prévu par l'avant-projet que les mesures, à l'exception de l'assignation à une propriété, soient prononcées par fedpol (art. 23g AP-LMSI). Ce prononcé fait suite à une demande de l'autorité cantonale ou communale ou du SRC (art. 23f AP-LMSI).

D'un point de vue légistique, l'auteur considère que l'art. 23f, al. 2 en particulier, AP-LMSI nécessite d'être reformulé. Il suggère qu'il y soit fait référence au dépôt d'une « *demande motivée* » et que le verbe « *devoir* » soit supprimé pour faire usage du temps présent indicatif, synonyme de l'obligation dans la légistique suisse. Ainsi, le texte nouveau devrait être le suivant : « *L'autorité dépose une demande motivée en relation aux conditions prévues par l'art. 23e al. 1 ; elle contient également des informations sur le type, la durée et l'exécution des mesures demandées* ».

Le projet ne prévoit pas la communication de la décision à l'intéressé. L'auteur suggère ainsi l'ajout d'une phrase à l'art. 23g al. 2 AP-LMSI ou d'un alinéa à l'art. 23g (« *La*

³⁰ ATF 140 I 2 = JdT 2014 I 16, c. 12.1.

demande est immédiatement communiquée à la personne concernée et à l'autorité requérante »).

L'intéressé peut faire recours au Tribunal administratif fédéral contre la décision de fedpol (art. 23g al. 2 AP-LMSI), sans que le recours n'ait d'effet suspensif (art. 24g AP-LMSI). L'autorité de recours, pour l'assignation à une propriété, est néanmoins le Tribunal des mesures de contrainte localement compétent (art. 23l AP-LMSI).

À l'exception de ce qui est envisagé pour l'assignation à résidence, l'auteur constate que les autres mesures policières préventives ne doivent pas faire l'objet d'une validation par le juge. Cela signifie en pratique que fedpol est habilité à prendre des mesures incisives à l'égard des libertés et droits fondamentaux des individus concernés sur une période d'une année. Il est vrai qu'une voie de recours existe, mais compte tenu des délais de la pratique, il est illusoire de croire qu'une décision judiciaire sur la validité de la mesure sera rendue avant son terme.

L'auteur suggère ainsi que la mise en œuvre de la mesure soit, durant trois mois, du ressort de fedpol, tout en maintenant une voie de droit auprès d'une autorité judiciaire, non pas le Tribunal administratif fédéral, mais le Tribunal des mesures des contraintes. Après ces trois mois, l'auteur suggère que si fedpol entend maintenir la mesure, fedpol doit procéder comme pour l'assignation à une propriété, c'est-à-dire en prenant la décision de la mise en place de la mesure, tout en la soumettant à une validation auprès de l'autorité judiciaire qui doit être le tribunal des mesures de contrainte. La mesure devrait pouvoir être prolongée de manière ne pas durer plus de douze mois au total. Le passage par la voie judiciaire semble plus que nécessaire afin de contrebalancer la faible densité normative de la notion de « *personne potentiellement dangereuse* » au regard de la jurisprudence.

Le choix du Tribunal des mesures des contraintes permet de n'avoir qu'une seule autorité par canton. Sa décision devrait pouvoir être contestée ensuite devant le Tribunal fédéral administratif. Compte tenu du potentiel arbitraire qui découle de la notion de « *personne potentiellement dangereuse* », il apparaît important pour l'auteur qu'un Tribunal puisse se prononcer. L'auteur estime le juge plus à même de vérifier s'il se justifie de maintenir une mesure attentatoire aux droits fondamentaux après une période de trois mois et de la maintenir par la suite, en qualité de gardien des libertés fondamentales de la Constitution. De surcroît, ce mécanisme permet d'assurer à l'individu concerné de la pleine et entière garantie de la « *double instance* » (art. 29 ss Cst.), dans la mesure où deux autorités – le TMC et le TAF – auront un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit.

5. Conclusion

En guise de conclusion, l'auteur salue la volonté de la Confédération de renforcer les outils à disposition des autorités policières pour prévenir la survenance d'actes de terrorisme, en leur permettant d'agir bien en amont. Il s'agit d'une nécessité à la lumière des défis contemporains.

Toutefois, il apporte quelques critiques, notamment par rapport à la base constitutionnelle qui, si elle est suffisante, mérite d'être éclaircie dans un futur proche. En outre, il estime les garde-fous autour des mesures policières généralement suffisants, quand bien même il émet le vœu qu'un renforcement de ces garanties soit opéré.



P.P. 9001 St.Gallen Post CH AG
Stadtpolizei, Vadianstrasse 57

Schweizerische Vereinigung
Städtischer Polizeichefs SVSP
c/o Stadtpolizei St.Gallen
Vadianstrasse 57
9001 St.Gallen
Telefon 071 224 61 69
Telefax 071 224 66 66
<http://www.svsp.info/d/home.asp>

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
fedpol

Zustellung per E-Mail

St.Gallen, 26. März 2018

Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT); Vernehmlassungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen der Schweizerischen Vereinigung Städtischer Polizeichefs SVSP danke ich Ihnen für die Einladung zur Teilnahme am eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahren. Wir nehmen dazu gerne wie folgt Stellung.

Grundsätzliches

Wir erachten die im erläuternden Bericht vorgenommene Auslegeordnung und Einschätzung zur terroristischen Bedrohung in der Schweiz als zutreffend. Der gewählte Ansatz, das heute zur Verfügung stehende Instrumentarium zu erweitern und in den Bereichen Prävention, Repression, Schutz und Krisenvorsorge zu ergänzen, ist aufgrund der in- und ausländischen Erfahrungen nachvollziehbar. Die vorgeschlagenen Massnahmen und Gesetzesanpassungen, insbesondere aber die Möglichkeit zur verstärkten Koordination der verschiedenen Anstrengungen auf allen Staatsebenen erscheinen insofern grundsätzlich sinnvoll.

Fragen ergeben sich aus unserer Sicht angesichts der eigentlich engen Zweckbestimmung der Vorlage (Terrorismus) und den im Vorentwurf vorgesehenen neuen oder erweiterten Zuständigkeiten des Bundes, die über den Bereich des Terrorismus hinausgehen.

Zudem ist für uns nicht ohne weiteres erkennbar, wie das wirksame Ineinandergreifen der neuen polizeilichen Massnahmen mit den bestehenden präventiven Instrumenten sowie nachrichtendienstlichen Aktivitäten tatsächlich gewährleistet werden kann.

Wir sind aufgrund der Erfahrungen in den Städten nach wie vor überzeugt, dass Radikalisierung an der Wurzel anzupacken ist. Universelle und gezielte Prävention sind die günstigsten



und effektivsten Mittel zur Verhinderung von gewalttätigem Extremismus. Vom Bund ist zu erwarten, dass er auch in diesem Bereich den Städten unterstützend zur Seite steht – namentlich bei der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus NAP. Konzentriert der Bund seine Mittel darauf, polizeiliche Wirkungsbereiche an sich zu ziehen und überlässt er dabei die Präventionsarbeit weiterhin Kantonen und Gemeinden, so würden wir dies nicht nur als falsches Signal, sondern als untaugliche Stossrichtung einschätzen.

Vorgeschlagene präventiv-polizeiliche Massnahmen

Die Stossrichtung der vorgeschlagenen Massnahmen in den jeweiligen Bundesgesetzen ist aus polizeilicher Sicht zu begrüssen und wird unterstützt. Die neuen Massnahmen wie Meldepflicht, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung und Eingrenzung auf eine Liegenschaft erweitern den polizeilichen Handlungsspielraum.

Eine andere Frage ist hingegen, ob die vorgesehene Regelung, wonach fedpol über den Erlass von präventiv-polizeilichen Massnahmen entscheiden soll, auch aus sicherheitspolitischer Sicht gutzuheissen ist. Die Regelung durchbricht die verfassungsrechtliche Hoheit der Kantone, welche bisher für solche präventiv-polizeilichen Massnahmen zuständig waren. Zumindest würden hier teilweise parallele Kompetenzen geschaffen. Ob die „interkantonale und internationale Dimension terroristischer Aktivitäten“ oder die Tatsache, dass im Einzelfall Gefährderinnen oder Gefährder das schweizerische Gemeinwesen insgesamt existenziell bedrohen können, eine Zuständigkeit des Bundes überhaupt zu begründen vermögen, ist aus unserer Sicht zweifelhaft (S. 17 Erläuternder Bericht). Dies umso mehr, als der Bund gleichzeitig auf eine Regelung des überkantonalen und interinstitutionellen Austauschs von Personendaten mit den Bundesbehörden verzichten will – mit Verweis auf die Gefahr einer sukzessiven Aushöhlung der Polizeihoheit der Kantone (S. 16). Der Erläuternde Bericht begnügt sich mit dem Hinweis auf die Empfehlung 15b aus dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (NAP): Diese richtet sich an die Kantone und regt innerkantonale Regelungen des Informationsaustauschs an. Bezeichnenderweise bleibt die Empfehlung 15a aus dem NAP unerwähnt, nämlich die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Austausch von personenbezogenen Informationen und Persönlichkeitsprofilen zwischen Bundesbehörden und kantonalen sowie kommunalen Behörden.

Die neuen polizeilich-präventiven Massnahmen sollen gemäss Vorlage nur dann verfügt werden, wenn nebst konkreter und aktueller Anhaltspunkte soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr der Kantone gegenüber einer Gefährderin oder einem Gefährder nicht ausreichen (Art. 23e lit. b. VE-BWIS). Mit Verweis auf diese Regelung bezeichnet der Bericht die Massnahmen als subsidiär (Bericht, S. 8). Dieser Grundsatz ist zu begrüssen. Er bedingt aber, dass auch die Einschätzungen der für die sozialen, integrativen und therapeutischen Massnahmen zuständigen Stellen sowohl von der antragstellenden (kantonalen oder kommunalen) Behörde als auch von der verfügenden Behörde (fedpol) angemessen berücksichtigt werden. Mit anderen Worten wird der „interdisziplinären“ Zusammenarbeit grosses Gewicht zukommen, damit das erweiterte Instrumentarium auch wirksam eingesetzt werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass fedpol polizeiliche Massnahmen verfügt, wo andere Massnahmen mehr Wirkung entfalten könnten.



Schliesslich weisen wir darauf hin, dass der weite Ermessensspielraum bei der Anordnung solcher neuen Massnahmen heikle Abgrenzungsfragen aufwerfen dürfte, die der erläuternde Bericht bisher nur ansatzweise zu klären hilft. So hält der Bericht einerseits fest, dass eine Ideologie und Gesinnung alleine nicht Auslöser präventiv-polizeilicher Massnahmen sein dürfen: „Erst wenn sich die Radikalisierung einer Person durch ein Verhalten in einer Art und Weise manifestiert, dass sie künftig in eine terroristische Straftat überzugehen droht, ist staatliches Handeln angezeigt und gerechtfertigt (S. 14).“ Zugleich zählt der Bericht das Verhalten in Social Media, namentlich das Verwenden von sogenannten „likes“ auf terroristische Inhalte, als Beispiel für einen begründeten Anhaltspunkt für die Begehung einer terroristischen Straftat auf. Wir begrüssen es, wenn fedpol als verfügende Behörde hier eine schweizweit möglichst kohärente Praxis und Rechtssicherheit gewährleisten kann.

Polizeirechtliche Vorermittlungskompetenz

Art. 2 Einleitungssatz und Bst. e^{bis} Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten (ZentG)

Die neue Bestimmung schlägt eine weitgehende Ausdehnung des ZentG vor, indem eine grundsätzliche Vorermittlungskompetenz der Zentralstellen verankert werden soll. Diese soll gemäss erläuterndem Bericht (S. 24) ausschliesslich der Früherkennung bereits begangener Straftaten dienen. Eine Kompetenz zur Verhinderung geplanter Straftaten wird damit soweit ersichtlich nicht verbunden. Diese neue Vorermittlungskompetenz wird entgegen der eigentlichen Zweckbestimmung der Vorlage nicht auf mutmasslich terroristische Sachverhalte beschränkt, sondern kann im Rahmen der gesamten Strafverfolgungszuständigkeit der Bundesbehörden angewendet werden. Aus unserer Sicht ist zu hinterfragen, ob dies tatsächlich notwendig ist.

Artikel 3a ZentG

In Konkretisierung der Vorermittlungskompetenz soll die Bundeskriminalpolizei (BKP) auch im Vorfeld von Strafverfahren zur Erkennung von Straftaten verdeckte Fahnder in elektronischen Medien einsetzen können. Aus praktischer Sicht erscheint uns fraglich, ob die Darstellung des erläuternden Berichts (S. 24), dass Vorermittlungen ausschliesslich auf das Erkennen bereits erfolgter Straftaten beschränkbar sind, so zutrifft. Vorermittlungen sind in der Praxis oft eng mit sicherheitspolizeilichen und präventiven Aufgaben verknüpft, welche verfassungsrechtlich aber eigentlich ausschliesslich den Kantonen zukommen, was im Bericht ausgeblendet wird. Entsprechend bleibt auch unklar, was zu erfolgen hat, wenn Vorermittlungen des Bundes Hinweise auf möglicherweise bevorstehende Straftaten ergeben.

Da bei Vorermittlungen der relevante Sachverhalt naturgemäss noch völlig ungesichert ist, kann im Übrigen auch nicht vorausgesehen werden, ob eine daraus resultierende Strafverfolgung im Zuständigkeitsbereich der Bundeskriminalpolizei zu liegen käme oder zuständigkeitshalber an die Kantone zu delegieren wäre. Fallinitiiierende Vorermittlungen und verdeckte Fahndungen durch die BKP beispielsweise im Internet und Darknet könnten für die kantonalen Strafbehörden jedenfalls erhebliche Auswirkungen haben, da auch im virtuellen Raum eine Mehrzahl der Delikte unter die kantonale Zuständigkeit fällt. Diese Problematik blendet der erläuternde Bericht aus. Sie ist aus unserer Sicht näher zu beleuchten.



Umsetzung und Ressourcen

Der erläuternde Bericht geht von einem geringen Bedarf an zusätzlichen Ressourcen personeller und technischer Natur aus (S. 30). Aufgrund der praktischen Erfahrungen in den Kantonen bestehen gewisse Zweifel, dass die vorgeschlagene Personalverstärkung bei fedpol tatsächlich ausreichend ist. Die Kantone haben ein Case-Management sicherzustellen. Je nach innerkantonaler Zuständigkeit werden auch kommunale polizeiliche Stellen mit Vollzug und Kontrolle der Massnahmen betraut werden. Wir erwarten, dass der Bundesrat in seiner Botschaft die Auswirkungen und die künftige Lastenverteilung klarer darlegt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Oberstlt Ralph Hurni
Präsident SVSP



Ueli Arbenz

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Winterthur, den 27. März 2018

**Bundesgesetz über polizeiliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus
– Vernehmlassung zum Teilaspekt Änderung des Bundesgesetzes über die
polizeilichen Informationssysteme des Bundes bzw. Umsetzung der Motion
13.072**

Sehr geehrte Damen und Herren

Obwohl ich nicht formell dazu eingeladen bin, gestatte ich mir mich zur Gesetzesvorlage vernehmen zu lassen. Ich habe mich bis Ende 2016 beruflich mit den Aufgaben der Transportpolizei befasst. Dazu gehörte auch die Prüfung der Frage, welche Defizite der Gesetzgebung deren Aufgabenerfüllung erschweren. Einer der Punkte war das fehlende Instrumentarium zur Identifizierung von Personen, die entweder ohne gültigen Fahrausweis reisen oder anderweitig gegen Recht und Ordnung verstossen. Während der Sachverhalt in der Regel durch die Transportpolizisten ohne weiteres festgestellt werden kann, weil die beschuldigten Personen meist es in flagranti betroffen werden, führt die Feststellung ihrer Identität in sehr vielen Fällen zu Problemen. In einem ersten Revisionschritt konnte erreicht werden, dass wenigstens die Identität jener Personen bei den Polizeibehörden abgeklärt werden kann, die zur Identitätsangabe verpflichtet sind (Einfügung von Art. 2^{bis} BGST, in Kraft seit 01.01.2016).

Mit der in die Bundesgesetzgebung über polizeiliche Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus eingebauten Umsetzung der Motion 13.072 geht es darum, dass die Transportpolizei diese Identitätsabklärungen selber und unverzüglich vornehmen kann.

Die vorgeschlagene Änderung geht auf eine Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen-NR (13.072) zurück. Sie lautet:

„Der Bundesrat wird beauftragt, eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche für die Transportpolizei für die Überprüfung von Personalien und die Identifizierung von Personen dieselben Rechte zum Abruf von Personendaten vorsieht, wie sie dem Grenzwachtkorps zur Verfügung stehen.“

Der Bundesrat beantragte die Motion mit folgender Begründung anzunehmen:

„Dem Bundesrat ist die Gewährleistung der Sicherheit der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr wichtig. Die vorliegende Motion ist zielgerichteter formuliert als die vergleichbare, aber nicht identische Motion Glanzmann 13.3895, "Zugang der Bahnpolizei zum Informationssystem der Polizei". Der Transportpolizei sollen lediglich zum Zweck der Überprüfung von Personalien und zur Identifizierung von Personen Online-Zugriffsrechte zugestanden werden. Der Bundesrat geht davon aus, dass sich durch diese Massnahme die derzeit langen Wartezeiten angehaltener Person verkürzen lassen, weil deren Identität schneller festgestellt werden kann. Der Bundesrat ist bereit, um die beschriebenen Ziele unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit zu erfüllen, die notwendigen Systeme zu definieren, die Zugriffe auf die benötigten Daten zu beschränken sowie die gesetzlichen Bestimmungen dazu auszuarbeiten.“

Damit die Personalien einer Person und deren Identität festgestellt und im Abrufverfahren rasch, schweizweit und ortsunabhängig geprüft werden kann, ist der Zugriff auf verschiedene Datenbanken erforderlich. Insbesondere ist es auch erforderlich, auf die Fingerabdruck-Datenbanken zugreifen zu können. Der in dieser Vorlage einzig vorgeschlagene Zugriff auf das „System zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen des Bundes“ gemäss Art. 10 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI) erfüllt die Motion in keiner Weise. Es geht gerade nicht darum, die Abfragen der Transportpolizei auf Personen mit ermittlungspolizeilichen Daten zu fokussieren, sondern möglich viele Personen, die den öffentlichen Verkehr nutzen, identifizieren zu können, deren Daten in möglichst vielen verfügbaren Systemen vorhanden sind. Grundsätzlich sind der Transportpolizei - wie gefordert - dieselben Rechte zum Abruf von Personendaten zuzugestehen, wie sie dem Grenzwachtkorps zur Verfügung stehen. Zu beachten ist, dass die Transportpolizei keine Behörde ist und deshalb bei der Kompetenznorm stets einzufügen ist: „folgende Behörden und Stellen“ (analog zu Art. 12 des Bundesgesetzes über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige).

Damit die Motion umgesetzt werden und die Transportpolizei dieselben Abrufmöglichkeiten erhält wie das Grenzwachtkorps, sind deshalb auch die folgenden Gesetze anzupassen (Anpassungen im wiedergegebenen Text **fett** bzw. ~~durchgestrichen~~)

1. Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (SR 361)

„Folgende Behörden **und Stellen** dürfen zur Erfüllung ihrer Aufgaben mittels Abrufverfahren Daten aus dem Informationssystem abrufen:

- k. die Transportpolizei ~~der SBB~~: personenbezogene Angaben zur Überprüfung von Personalien und zur Identifizierung von Personen.“

Die Transportpolizei ist keine Behörde, deshalb ist einzufügen „und Stellen“ (analog Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige). Die Transportpolizei ist im BGST geregelt. Derzeit verfügt nur die SBB über eine Transportpolizei, dennoch ist „der SBB“ zu streichen, weil eine allgemeingültige gesetzliche Regelung geschaffen wird und es auch andern Transportunternehmen frei stünde, eine Transportpolizei zu beschäftigen. Die Formulierung „ausschliesslich zur Identitätsabklärung“ würde an sich genügen und könnte in allen Gesetzen gleich lauten.

2. Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (SR 143.1)

„Art. 12 Datenbearbeitung und Datenbekanntgabe

²Folgende Behörden oder Stellen können zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben Daten im Abrufverfahren abfragen:

...

- c. das Grenzwachtkorps, ausschliesslich zur Identitätsabklärung

..

g. die Transportpolizei, ausschliesslich zur Identitätsabklärung.“

Damit soll die Transportpolizei auch auf das Informationssystem Ausweisschriften (ISA) Zugriff im Abrufverfahren erhalten.

3. Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (SR 142.51)

„Art. 9 Abrufverfahren

¹Das SEM kann die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten des Ausländerbereichs folgenden Behörden **und Stellen** durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:

- e. den ~~Grenzposten der~~ kantonalen Polizeibehörden und dem Grenzwachtkorps **zur Identitätsabklärung** ~~Durchführung der Personenkontrolle~~ und zur Erteilung von Ausnahmevisa;

m. der Transportpolizei, ausschliesslich zur Identitätsabklärung.“

²Das SEM kann die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten des Asylbereichs folgenden Behörden **und Stellen** durch ein Abrufverfahren zugänglich machen

- e. den ~~Grenzposten der~~ kantonalen Polizeibehörden und dem Grenzwachtkorps **zur Identitätsabklärung** ~~Durchführung der Personenkontrolle~~ und Erteilung von Ausnahmevisa;

...

m. der Transportpolizei, ausschliesslich zur Identitätsabklärung.

Damit soll die Transportpolizei auch auf das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) Zugriff im Abrufverfahren erhalten. Die Identitätsabklärungen werden nicht nur an den Grenzposten gemacht, ohnehin sind systematische Grenzkontrollen im Schengen-Raum nicht zulässig. Die Formulierungen sind bei dieser sich anbietenden Gelegenheit anzupassen. In der Gesetzgebung sollten für gleiche Vorgänge zudem dieselben Formulierungen verwendet werden (Identitätsabklärung statt Durchführung der Personenkontrolle; die Identitätsabklärung ist nur Teil einer Personenkontrolle gemäss Polizeirecht.)

4. Schweizerisches Strafgesetzbuch

„Art. 354 3. Zusammenarbeit bei der Identifizierung von Personen

3. Zusammenarbeit bei der Identifizierung von Personen¹

¹Das zuständige Departement registriert und speichert erkennungsdienstliche Daten, die von Behörden der Kantone, des Bundes und des Auslandes bei Strafverfolgungen oder bei Erfüllung anderer gesetzlicher Aufgaben erhoben und ihm übermittelt worden sind. Diese Daten können zur Identifizierung einer gesuchten oder unbekannten Person miteinander verglichen werden.

²Folgende Behörden **und Stellen** können Daten im Rahmen von Absatz 1 vergleichen und bearbeiten:

- a. das Rechenzentrum des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes;
- b. das Bundesamt für Polizei;
- c. **das Grenzwachtkorps** ~~die Grenzstellen~~;

- d. die Polizeibehörden der Kantone;
- e. die Transportpolizei.**

⁴Der Bundesrat:

- b. bestimmt die Behörden **und Stellen**, welche Personendaten im Abrufverfahren eingeben und abfragen oder denen Personendaten im Einzelfall bekannt gegeben werden können;“

Damit soll die Transportpolizei auch auf das das automatische Fingerabdruck-Identifikationssystem AFIS Zugriff erhalten und insbesondere unmittelbar vor Ort mit mobilen Geräten die Identität einer Person zeitverzugslos überprüfen bzw. feststellen können. Die Grenzstellen an sich sind keine Behörden und an den Grenzstellen sind im Schengen-System keine systematischen Kontrollen zulässig. Die Revision kann gleich für die Anpassung der Formulierung genutzt werden.

5. Änderungen von Verordnungen

Es darf davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat dort, wo eine Kompetenzerteilung zur Bearbeitung von Personendaten im Abrufverfahren noch auf dem Verordnungswege zulässig ist, im Nachgang zur vorliegenden Gesetzesrevision die nötigen Verordnungsänderungen vornimmt. Dies betrifft insbesondere:

- die Verordnung über das Fahrberechtigungsregister (SR 741.53) mit dem Zugang zur Datenbank FABER;
- die Verordnung über das automatisierte Fahrzeug- und Fahrzeughalterregister (SR 741.56) mit dem Zugang zur Datenbank MOFIS

Der Zugang zu MOFIS ist insbesondere für die Aufgabenerfüllung im strassengebundenen öffentlichen Verkehr (Bus, Tram, Strassenbahn), sekundär aber auch beim Eisenbahnverkehr von Wichtigkeit ist, etwa wenn es darum geht, via die Halter Lenker zu finden, deren Motorfahrzeuge die Trassen oder Haltestellen blockieren oder den Verkehr stören.

6. Praktische Probleme der Umsetzung

Es ist hier festzuhalten, dass die Transportpolizei aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgaben den Zugang zu den Datenbanken lediglich zur Überprüfung der Personalien oder zur Identifizierung einer Person benötigt. Die – nicht öffentliche - Fahndung nach ausgeschriebenen Personen oder Sachen gehört nicht in den Aufgabenbereich der Transportpolizei. Das hat zur Folge, dass die Transportpolizei die Identität einer Person, die sie in der Kontrolle hat, überprüft, ohne dass mit dem für sie einzurichtenden Abrufverfahren erfährt, dass eine Person polizeilich gesucht ist.

Bisher hatte die Transportpolizei stets die Polizeibehörden um Unterstützung bei der Identifizierung von Personen kontaktieren müssen. Ergab sich dabei, dass nach einer Person gefahndet wird, so konnte die Polizeibehörde die Gelegenheit nutzen, die Transportpolizei im Sinne von Art. 3 Abs. 2 BGST um Unterstützung zu ersuchen und eine Person festzuhalten, ihren Aufenthalt zu rapportieren oder eine Zustellung zu vermitteln. Im Jahre 2017 ergaben 2'063 Identitätsabklärungen der Transportpolizei bei einer Polizeibehörde, dass die angefragte Person gesucht war.

Züge und insbesondere Bahnhöfe sind für die Fahnder der Ermittlungsbehörden besonders interessante Orte und im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Terrorismus sind bei der Kontrolle von Personalien mögliche Informationsabgleiche mit Fahndungsdatenbanken von besonderer Bedeutung. Bei der Umsetzung des Abrufverfahrens für den Datenabgleich durch die Transportpolizei ist deshalb sicherstellen, dass die Transportpolizei automatisiert

einen Hinweis – inhaltsneutral, allenfalls mit einem zusätzlichen kodifizierten Warnhinweis versehen – erhält, dass sie sich mit der nächsten Polizeibehörde in Verbindung setzen muss, wenn die Abfrage im Abrufverfahren eine gesuchte Person betrifft. Die Polizeibehörde könnte dann die Transportpolizei ersuchen, in ihrem Auftrag zu handeln (Art. 3 Abs. 2 BGST). Da die Transportpolizisten entsprechend ausgebildet und ausgerüstet sind und über den Eidgenössischen Fähigkeitsausweis Polizist I verfügen, sind diese ohne weiteres in der Lage, entsprechende Ersuchen fachgerecht zu erfüllen.

Zur Praktischen Umsetzung gehört auch, dass die Transportpolizei ihre Anfragen auf derselben Plattform tätigen kann, wie Sie vom Grenzwachtkorps und den Polizeikorps verwendet wird. Die Schnittstellenoberfläche MACS bündelt die Abfragen aller relevanten Systeme, so dass eine einzige Abfrage-Eingabe genügt. Die Verwendung derselben Eingabemaske ist auch aus ökonomischer Sicht zwingend, denn andernfalls müsste für die Transportpolizei ein neues System entwickelt werden, was wohl mit hohen Kosten verbunden wäre. Es muss genügen, dass das System zusätzlich so programmiert wird, dass für die Transportpolizei einzig die für die Personalienüberprüfung und Identifikation relevanten Daten ersichtlich werden und angezeigt wird, wenn sich die Transportpolizei mit einer Polizeistelle in Verbindung setzen muss.

Mit dem Bundesgesetz über polizeiliche Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus sollen die polizeilichen Mittel gestärkt und gebündelt werden. Die Chance, auch im ÖV eingesetzten Transportpolizisten effizient einzubeziehen, sollte genutzt werden. Darüber hinaus ist auch die Motion 13.072 korrekt umzusetzen.

Vorzügliche Hochachtung

Ueli Arbenz

- elektronisch als Word und PDF an stab-rd@fedpol.admin.ch

Carla Gross

Bundesplatz 2

6003 Luzern

Guten Tag

Ich kann den Art. 23 und folgende überhaupt nicht gutheissen und fordere sie auf diese ergänzenden präventiven Massnahmen aus dem Gesetzesentwurf zu streichen. Zudem bin ich von Bundesrätin Sommaruga und ihrem Amt enttäuscht, dass sie solche Menschenrechts-einschränkende Massnahmen überhaupt erst vorschlägt.

Es gilt die Bevölkerung zu schützen und nicht sie alle als potentielle Terroristen (Gefährder) zu behandeln und ihre Freiheit ohne jeglichen Grund und juristische Anklage oder Urteil zu beschränken.

Ich frage mich, ob wir bald soweit sind, dass wir die Bevölkerung vor der Willkür des Staates schützen müssen? Wie dies in vielen anderen Ländern der Welt leider der Fall ist und wo einfache Bürger und u.a. auch Menschenrechtsaktivisten und –anwälte mithilfe solcher Gesetze (wie hier vorgeschlagen) verfolgt werden.

Der Schutz der Bevölkerung ist wichtig. Eine absolute Sicherheit ist weder möglich noch erstrebenswert. Es gilt immer die Vor- und Nachteile von weiteren Schutzmassnahmen abzuwägen. In vielen anderen Lebensbereichen (bspw. Schutz vor Naturgefahren, Verkehr) wird dies praktiziert. Unverständlich ist es daher, dass im Bereich Terrorismus der Schutz soweit ausgebaut wird, dass grundlegende Menschenrechte der eigenen Bevölkerung, die es ja zu schützen gilt, verletzt werden.

Ich beantrage daher, dass jegliche Artikel über sogenannte Gefährder und mögliche zu verhängende Massnahmen gegen sie aus dem Gesetzesentwurf gestrichen werden.

Freundliche Grüsse

Carla Gross