

sous forme de résolution, invité les ministres à examiner la possibilité d'une collaboration effective au niveau gouvernemental dans le domaine de la politique régionale, cela en vue de l'institution de mesures n'aboutissant pas à des distorsions des courants commerciaux.

Le comité a décidé de traiter ce sujet lors de séances futures.

2. La situation économique en Suisse: Il est de tradition que la situation économique du pays hôte fasse l'objet de discussions particulièrement approfondies. M. Honegger, président de la Confédération, qui a renseigné le comité sur la situation économique de la Suisse, est arrivé à la conclusion qu'une grave récession touchant l'ensemble de l'économie n'est guère à craindre. La Suisse ne devrait pas connaître de sérieux problèmes en matière d'emploi – à l'exclusion toutefois de difficultés dans quelques secteurs et dans certaines régions. Voilà à quoi il faut s'attendre, à condition que la conjoncture internationale s'améliore peu à peu, qu'on puisse empêcher une nouvelle revalorisation du franc et qu'on réussisse à freiner les tendances protectionnistes.

En réponse à diverses questions, le président de la Confédération a relevé que la grande réserve dont fait preuve le gouvernement de notre pays sur le plan économique, la capacité de l'industrie de s'adapter à de nouvelles conditions du marché sans l'aide du gouvernement, ainsi que les bons rapports existant entre les partenaires sociaux jouent un rôle important dans le développement favorable de l'économie suisse.

En ce qui concerne la situation économique dans la région de Bâle, les parlementaires des pays de l'AELE ont été renseignés en prenant contact avec le gouvernement bâlois, l'industrie chimique, la Chambre de commerce et une grande banque.

Le nouveau secrétaire général, le Norvégien Per Kleppe, a présenté au comité le rapport annuel de l'AELE qui – étant donné le chômage croissant – s'occupe notamment du problème du protectionnisme. La lutte contre ce danger constitue la tâche principale non seulement de l'AELE, mais aussi du GATT et de l'OCDE.

Le conseiller national Gautier a présenté son rapport sur les résultats de la première séance avec une délégation du Parlement européen, tenue en novembre 1981, séance au sujet de laquelle nous vous avons donné des informations durant la session d'hiver 1981. Ces contacts ayant été fructueux, on envisage de part et d'autre de poursuivre et d'intensifier les relations. La prochaine séance aura vraisemblablement lieu à Strasbourg, au début de 1983, les sujets suivants pouvant être à l'ordre du jour:

- entraves au commerce de caractère non tarifaire
- problèmes de transport
- assistance de l'Etat
- crédits à l'exportation
- protection de l'environnement
- relations avec les pays tiers (Etats-Unis, Japon, pays de l'Est)
- rapports avec les pays industrialisés depuis peu.

La prochaine séance ordinaire du comité aura lieu à Helsinki en juin 1983.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport.

Präsidentin: Die Delegation beantragt Ihnen, vom Bericht Kenntnis zu nehmen. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. Sie haben zugestimmt.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

82.018

**StGB. Terrorismus.
Bundesgesetz und Abkommen
Terrorisme. Code pénal et convention**

Botschaft, Beschluss- und Gesetzentwürfe vom 24. März 1982 (BBl II, 1)
Message, projets de loi et d'arrêté du 24 mars 1982 (FF II, 1)

Antrag der Kommission
Eintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Hunziker, Berichterstatter: Ihre Kommission hat sowohl den Bundesbeschluss über dieses Abkommen wie auch den vom Bundesrat vorgeschlagenen neuen Artikel 6bis des Strafgesetzbuches einstimmig ohne Gegenstimme und ohne Enthaltungen genehmigt. Die Kommission geht mit dem Bundesrat davon aus, dass der Terrorismus eine Ausweitung erfahren hat und in einem Ausmass internationalisiert worden ist, das ein entschlossenes Handeln der Völkergemeinschaft notwendig macht. Demokratische Institutionen sind in besonderer Weise verletzbar. Kann sich der Terrorismus weiter und weiter ausbreiten, dann ist die Demokratie in ihrer Existenz bedroht. Es würden dann die fundamentalen Freiheiten und Garantien zunichte gemacht, denen sich ein Land wie die Schweiz verpflichtet fühlt.

Da für Terroristen keine Landesgrenzen existieren, müssen die Hindernisse, vor die sich die Strafverfolgungsbehörden der verschiedenen Länder bei der Zusammenarbeit gestellt sehen, beseitigt werden. Einen wichtigen Schritt haben wir bereits mit dem Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 8. März 1976 gemacht. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den mit verschiedenen Staaten geschlossenen Auslieferungsverträgen und dem von der Schweiz 1966 ratifizierten europäischen Auslieferungsabkommen vom 13. Dezember 1957 zu. Danach wird die Auslieferung nicht bewilligt, wenn der ersuchte Staat die strafbare Handlung als eine politische ansieht. Im Einzelfall ist das Bundesgericht zuständig, über die Natur der strafbaren Handlung aufgrund des Tatbestandes zu entscheiden.

Oft haben sich Terroristen in die Schweiz geflüchtet und erklärt, ihre Straftaten seien auf politische Motive zurückzuführen. Damit wollten sie dann die Auslieferung verhindern. Es hat sich gezeigt, dass Terrorakte heute gemeinrechtliche Delikte sind, weshalb der Beurteilung der Auslieferungsfrage zunehmend brisantere Bedeutung zukommt.

Nach der Praxis des Bundesgerichtes kommt ein überwiegend politischer Charakter nur einem Delikt zu, das im Rahmen eines Kampfes um die Macht oder gegen die Macht im Staat begangen wird. Es haben sich im Laufe der bundesgerichtlichen Praxis dazu noch weitere Kriterien und Nuancen herausgebildet. Gestützt darauf wurde den zur Beurteilung anstehenden Straftaten kaum je der politische Charakter zugebilligt, weshalb dann die Täter dem um Auslieferung ersuchenden Staat auch übergeben wurden.

Das vorliegende Übereinkommen ist eine notwendige Ergänzung der früher abgeschlossenen und schliesst eine Lücke in unserem staatsvertraglichen Verhältnis mit denjenigen Mitgliedstaaten des Europarates, mit denen wir lediglich einen zweiseitigen Auslieferungsvertrag geschlossen haben. Das wesentliche Kennzeichen des zur Genehmigung unterbreiteten Übereinkommens besteht darin, dass auch Personen ausgeliefert werden können, die für ihre Tat einen politischen Beweggrund angeben, sofern es sich um ein derart schweres Verbrechen handelt, dass der überwiegend politische Charakter aberkannt werden muss.

Das Übereinkommen kann nur von Mitgliedstaaten des Europarates unterzeichnet werden, die hinsichtlich Recht, Frieden und Demokratie gleichgerichtete Auffassung und gegenseitiges Vertrauen zueinander haben. Das Übereinkommen bleibt praktisch auf Westeuropa beschränkt. Damit jemand ausgeliefert wird, genügt es nicht, dass das vorliegende Übereinkommen abgeschlossen worden ist. Es müssen auch die weiteren Voraussetzungen des geltenden Auslieferungsrechtes erfüllt sein. In der Botschaft sind die mit diesem Grundsatz verbundenen Auswirkungen dargelegt. Der Bundesrat beabsichtigt, den Vorbehalt nach Artikel 13 des Übereinkommens anzubringen. Man kann daher sagen, dass die nötigen Vorsichtsmassnahmen getroffen sind, um zu verhindern, dass mit dem Übereinkommen Menschenrechte verletzt werden oder gegen unsere Auffassung über das Asylrecht verstossen wird.

Der vorgesehene Vorbehalt gemäss Artikel 13 bedeutet auch, dass das Bundesgericht kompetent bleibt bei der Würdigung einer Straftat nach Artikel 1 und 2 des Übereinkommens, den politischen Charakter zu bejahen oder zu verneinen. Das Übereinkommen stimmt überein mit unserer höchstinstanzlichen Rechtsprechung und korrespondiert auch mit dem Bundesgesetz vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen.

Von Bedeutung ist noch die Tatsache, dass nach dem Übereinkommen der Staat, der die Auslieferung eines für schuldig Befundenen ablehnt, verpflichtet ist, den Fall seinen zuständigen Strafverfolgungsbehörden zu unterbreiten. Der traditionelle Grundsatz «ausliefern oder beurteilen» hat schon bisher in unserem Land Anwendung gefunden.

Nach dem Übereinkommen muss die Schweiz die erforderlichen Massnahmen treffen, um gemäss Artikel 6 ihre Gerichtsbarkeit über Terrorakte zu begründen und nach Artikel 7 unverzüglich die Strafverfolgung einzuleiten. Da in den einschlägigen Artikeln unseres Stfgesetzbuches eine solche Zuständigkeit über den räumlichen Geltungsbereich nicht vorgesehen ist, muss ein neuer Artikel 6bis im Strafgesetzbuch eingefügt werden. Dieser erlaubt unserem Land auch, weitere internationale Vereinbarungen, die ihm ähnliche Verpflichtungen bringen, abzuschliessen. Ziel ist dabei immer, die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Terrorakten oder ähnlichen kriminellen Handlungen, die die Gesellschaftsordnung und besonders empfindliche Rechtsgüter treffen, enger zu gestalten.

Bis heute haben dieses Abkommen 16 Staaten des Europarates ratifiziert. Diese Länder rechnen mit Sicherheit damit, dass auch die Schweiz mitmacht. Es geht um eine Manifestation der europäischen Solidarität in der Terrorbekämpfung.

Besonders zu reden gab in der Kommission die Frage, ob der Bundesbeschluss über das europäische Übereinkommen dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen sei oder ob darauf, wie es in Artikel 2 vom Bundesrat vorgeschlagen wird, verzichtet werden könne. Vor allem stellte sich die Frage, ob es dabei um eine Rechtsvereinheitlichung gehe. Die Kommission konnte sich der Auffassung des Bundesrates anschliessen, dass kaum von einer Rechtsvereinheitlichung im eigentlichen Sinn gesprochen werden kann, da das Übereinkommen nicht direkt anwendbares Recht darstellt. Somit entfällt die Notwendigkeit eines Staatsvertragsreferendums.

Die Kommission empfiehlt Ihnen einstimmig die Genehmigung des europäischen Übereinkommens und der vorgeschlagenen Ergänzung des schweizerischen Strafgesetzbuches durch den Artikel 6bis.

M. Wilhelm, rapporteur: Les faits précèdent le droit, cela est notoire, c'est souvent inévitable mais regrettable et c'est pourquoi les conséquences juridiques de l'essor économique, technique de la Suisse, depuis un siècle et demi, 1848 environ, ont mis beaucoup de temps à s'instaurer dans l'ensemble de la Confédération. Pour ne parler que d'un cas relativement récent, n'oublions pas que notre code pénal suisse n'est entré en vigueur qu'il n'y a que 40 ans, soit le 1^{er} janvier 1942, alors qu'il avait été mis sous

toit le 21 décembre 1937 et que le message ad hoc du Conseil fédéral datait de juillet 1918!

La construction de l'Europe depuis la dernière guerre mondiale, avec ses multiples retards, fait penser précisément à ces grandes difficultés qui présidèrent à la mise en place des institutions et du cadre juridique et constitutionnel suisse, ce cadre qui nous régit aujourd'hui et qui, on le sait trop, demande des soins constants pour être adapté aux problèmes de l'heure de manière optimale.

Or, s'il est à cet égard un problème qui fait la «une» des media depuis longtemps, malheureusement, et également en Suisse, c'est bien celui du terrorisme international qui, lui, ne connaît pas de frontières et qui profite essentiellement même des frontières, selon maints exemples récents, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. C'est pourquoi une démocratie telle que la nôtre, attachée aux droits de l'homme, à la Liberté – j'écris Liberté, avec un L majuscule – ne saurait se laisser circonvenir par des fanatiques ou des «desperados» téléguidés ou non par quelque centrale internationale, quelles que soient leurs motivations d'ailleurs. Hier encore à Paris, le ministre des Affaires extérieures, Claude Cheysson, qui est pourtant socialiste et qui était interviewé au Club de la presse d'Europe I, a dénoncé formellement l'Internationale des professionnels du terrorisme et surtout ceux qui trouvent refuge et appui logistique dans les pays de l'Est. Au Conseil de l'Europe – et un Etat de droit, tel que la Suisse, doit préférer cet aréopage plutôt que la CEE de Bruxelles qui est encombrée de problèmes économiques et moins axée sur ce fond de civilisation essentielle qui est l'apanage de «ce petit cap de l'Asie qu'est l'Europe», selon Paul Valéry – il y a longtemps que les députés suisses au Conseil de l'Europe et que le Conseil des ministres, avec leurs administrations respectives, ont discuté de ce chancre moderne de notre société qu'est le terrorisme et il en est résulté toute une série d'accords, toute une série de conventions.

Le Conseil fédéral et votre commission vous proposent à cet égard, à l'unanimité et après une discussion approfondie, de ratifier deux choses: un arrêté fédéral approuvant la convention européenne pour la répression du terrorisme, arrêté non soumis au référendum et un nouvel article 6bis de notre code pénal quadragénaire qui, lui, est susceptible de référendum. Ces deux documents ont pour but d'éviter que la Suisse ne devienne un sanctuaire pour terroristes au gré des facilités de mouvements modernes. Le message vous donne d'ailleurs tout renseignement en la matière ainsi que, d'ailleurs, l'excellent rapport du président de notre commission.

Pour l'heure, il me paraît important, puisque la discussion de détail permettra d'éclaircir ce qui devrait encore l'être, de souligner le fait que la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'extradition «*aut dedere, aut judicare*», c'est-à-dire «ou livrer ou juger», est conservée dans le projet qui vous est soumis. Cette marge d'appréciation est dûment nécessaire, en raison de la diversité des situations et des régimes politiques parmi les 153 Etats du globe, même si, idéalement, il faudrait souhaiter une universalisation, une généralisation, à l'échelon de la planète, des conventions du Conseil de l'Europe en la matière. L'innovation proprement dite *in concreto* pour la Suisse, est que les Etats contractants de la convention européenne s'engagent à poursuivre et à juger eux-mêmes, s'ils ne les extradent pas, les terroristes qui ont commis leurs actes à l'étranger. Par ailleurs, l'asile politique doit leur être refusé, ce qui implique précisément une modification du champ d'application territorial du code pénal, c'est-à-dire l'article 6bis précité.

C'est pourquoi je vous invite à suivre l'unanimité de votre commission qui a pu étudier à satisfaction les deux objets en cause, avec des spécialistes aussi éminents que le professeur Voyame, le professeur Bolle, MM. Fautschi et Schouwey, du Département de justice et police, sans parler du conseiller fédéral Kurt Furgler, dont les mérites ne sont plus à souligner dans ce domaine précis également et où la récente conférence ministérielle tenue à Bonn a permis d'obtenir des progrès substantiels dans la lutte vitale pour

l'avenir de l'Europe et du monde, dans cette lutte contre le terrorisme multiforme qui pose tant de problèmes à chaque Etat, fût-il aussi minuscule que le nôtre. Il est intéressant et positif à cet égard de constater une évolution positive et croissante dans les milieux spécialisés de nos voisins français, qui ont été traumatisés, évidemment, par l'impressionnant série d'attentats terroristes qui s'est déroulée ces derniers mois à Paris, spécialement, et dont les auteurs n'ont pu être arrêtés. Partout certes, le terrorisme, quelle que soit son étiquette, doit relever davantage des juges et des policiers que des psychanalistes et des sociologues ou politologues. Il n'existe plus aujourd'hui de terrorisme purement national et l'on doit plutôt parler d'une «multinationale du crime», que l'on ne saurait banaliser ou sous-estimer. Les démocraties, les pays de liberté, les pays des Droits de l'homme sont mis au défi par une conjonction d'entreprises de démolition subtiles et habiles: dès lors la légitime défense doit être leur réponse à ce nihilisme multiforme qui prend de plus en plus des formes transfrontalières. Les démocraties, et la nôtre spécialement, doivent éviter le piège permanent, aussi bien des méthodes totalitaires que celles d'un laxisme qui serait libertaire. Le projet en cause répond à ce défi dramatique mais vital, d'une manière équilibrée, et c'est pourquoi je vous invite à le ratifier sans ambages.

Vizeprésident **Eng:** Die unabhängige und evangelische Fraktion teilt Ihnen mit, dass sie der Vorlage zustimmt.

M. Jeanneret: Par un de ces concours de circonstances dont seul le destin peut être maître, et alors que la date de la séance de la commission avait été fixée depuis longtemps, nous avons siégé le matin même du vendredi 10 septembre, au moment où l'affaire de l'ambassade de Pologne était, heureusement, efficacement réglée depuis quelques heures. Or, aucun exemple pratique ne pouvait plus éloquentement convaincre les parlementaires de la nécessité de cette convention et d'une modification du code pénal suisse, ce dont d'ailleurs les libéraux ne doutaient pas, indépendamment de cette prise d'otages. Nous souhaiterions ainsi apporter notre adhésion sans réserve au message, tant quant à sa forme que quant à son esprit. C'est un texte de qualité, clairement pensé, présenté de façon élégante. Le directeur de la Division de justice y était pour beaucoup, bien accompagné, ce que M. le conseiller fédéral reconnaîtra comme une qualité, par un professeur de l'université de Neuchâtel. Nous saluons d'ailleurs le fait que cette personnalité suisse soit actuellement président du Comité européen pour les problèmes criminels du Conseil de l'Europe, au sens de l'article 9 de la convention.

Quant au fond, et au contraire de ce qui parfois parvient aux Chambres dans le domaine international, nous pouvons souscrire pleinement à la philosophie qui est à la base de cette convention dite «fermée». Nous aimons l'affirmation sans équivoque que seuls les Etats d'Europe occidentale peuvent avoir une confiance mutuelle en leur système judiciaire. Au moment où certains veulent tout mélanger en parlant de la même manière des pays du tiers monde, de l'Amérique latine ou de l'Europe de l'Est, il convient de redire haut et fort que l'on ne peut s'entendre pour lutter efficacement contre le terrorisme international qu'entre Etats ayant, comme le dit si bien le message, un fonds commun d'institutions démocratiques. L'Europe, la vraie, et la Suisse doivent ici travailler main dans la main. La Confédération a nettement donné la preuve de ses intentions et de sa volonté de réalisation; que tous ne dénoncent pas seulement la violation des droits de l'homme mais qu'ils soient conséquents dans leur patrie.

Voici maintenant quelques brèves considérations de détail. Nous souhaitons que le Conseil fédéral propose de faire usage de la réserve qui nous est ouverte. Nous sommes donc rassurés sur ce point encore que, au contraire de ce que dit le rapport, le but n'est pas de laisser pour le plaisir des compétences au Tribunal fédéral; la Suisse en tant que telle doit pouvoir conserver pratiquement une certaine

liberté de manœuvres et la haute cour est l'organe compétent pour en définir l'usage concret.

Deuxièmement, logique et de bonne foi, la Suisse doit alors revoir son code pénal et nous sommes favorables à la proposition qui nous est faite. Nous sommes au surplus rassurés quant à la sauvegarde du droit d'asile. Enfin, le message avait une seule ambiguïté quand il dit qu'un citoyen suisse ne sera «en principe» pas extradé. Le professeur Bolle a bien voulu, en commission, lever cette interrogation. Il s'agit uniquement de cas où la personne en question y consent en regard de l'article 7 de la loi sur l'entraide internationale en matière pénale que nous avons adoptée il y a peu.

Nous vous prions, Monsieur le conseiller fédéral, pour la sécurité juridique, de bien vouloir encore le rappeler dans votre intervention de tout à l'heure; que cela soit clairement inscrit dans le procès-verbal des travaux parlementaires.

Enfin, et c'est le dernier point, qu'en est-il du référendum? Certains députés se sont posé la question et ont admis que c'était vraiment un cas limite. Nous sommes de ceux-là. En l'espèce, la question peut être laissée de côté puisque la convention ne peut être signée définitivement que si la révision du code pénal suisse passe heureusement le cap d'un référendum éventuel.

Les citoyens suisses qui seraient opposés au fond auraient ainsi en fait le moyen de contredire cette mesure. Au vu de la prise de position nette du pays il y a quelques mois, au vu du vote du canton de Genève ce week-end, ils seraient d'ailleurs bien téméraires de le faire en contestant ce qui réunira unanimement les parlementaires qui accepteront cette ratification.

Iten: Die Schweiz ist ein Rechtsstaat, und dies hat zur Folge, dass bei uns Angriffe auf anerkannte Rechtsgüter wie zum Beispiel die körperliche und geistige Unversehrtheit nur mit legalen Massnahmen abgewehrt werden können. Das heisst, der Staat darf nur Abwehrmittel einsetzen, die durch Verfassung oder Gesetz rechtlich abgestützt sind. Dieser Grundsatz der Legalität ist für unsere Behörden auf allen Stufen in entscheidenden Stunden zuweilen eher hinderlich. In besonders hohem Masse zeigt sich dies im Abwehrkampf gegen die Terroristen. Während sich der Terrorverbrecher ausserhalb jeder Rechtsordnung bewegt und ihm jedes noch so hinterhältige und gemeine Kampfmittel recht ist, bleibt der Staat in der Wahl seiner Abwehrmittel im Rahmen der gegebenen Rechtsordnung eingeschränkt. Im Interesse der Sicherheit unserer Mitmenschen und zum Schutze der durch Terror gefährdeten Rechtsgüter sind wir deshalb verpflichtet, alle nur verfügbaren rechtlichen Mittel zur Terrorbekämpfung auszuschöpfen.

Die vorliegenden Anträge des Bundesrates sind ein Schritt auf dem Weg in dieser Richtung, denn der Kampf gegen den internationalen Terrorismus benötigt nicht nur Rechtsätze zur Verurteilung und Bestrafung des Täters, sondern auch die ehrliche Bereitschaft der Länder, in diesem Kampf zwischenstaatlich einander zu helfen. Gerade für diese Zusammenarbeit ergaben sich bisher erhebliche rechtliche Schwierigkeiten, deshalb, weil es Übung geworden ist, dass Terrorverbrecher ihren Taten politische Motive unterstellen und sich damit einer weltweit geübten Praxis entsprechend der Auslieferung und mithin der Bestrafung entziehen können. Dieser Zustand ist unerträglich geworden. Das europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus und die daraus folgende Anpassung unseres Strafgesetzbuches soll die Vertragsstaaten verpflichten, Terroristen, auch die sogenannten Politattäter, entweder auszuliefern oder dann selber zu bestrafen. Wesentlich ist, dass dabei unsere eigenen Auslieferungsgrundsätze aufrechterhalten bleiben und unser Bundesgericht weiterhin über den nötigen Ermessensfreiraum verfügt, der es ihm möglich macht, gründlich abzuklären, was tatsächlich politische Motive sind und was eben nur billige, verwerfliche Schutzbehauptungen. Im Lichte dieser Überlegungen begrüsst die christlich-demokratische Fraktion die Ratifizierung des Übereinkommens.

Wir werden auf die Vorlage eintreten und ihr zustimmen.

M. Frey-Neuchâtel: Ce débat, après l'occupation de l'ambassade de Pologne, est particulièrement opportun pour au moins trois raisons. Il nous donne tout d'abord l'occasion, au nom du groupe radical, de vous féliciter, Monsieur le conseiller fédéral, pour la qualité de votre engagement et de celui de l'état-major de crise. L'intervention de la police bernoise a été remarquable, ce qui ne constitue pas une surprise lorsque l'on sait qu'elle a été l'une des premières de Suisse à se spécialiser dans ce genre de mission. Au passage, je souligne la nécessité de définir une unité de doctrine dans la lutte contre le terrorisme et j'observe que c'est une des tâches de l'Institut suisse de police que vous soutenez, Monsieur le conseiller fédéral, avec tant d'efficacité.

Ce débat est aussi opportun dans la mesure où il permet de rappeler que la Suisse se trouve hélas! être un des champs d'action privilégié du terrorisme international. On y transite, on s'y procure le matériel nécessaire pour commettre des actes criminels. Voir, par exemple, l'arrestation l'an dernier de Barbara Augustin au poste frontière de Rheinau alors qu'elle se proposait de transporter en Allemagne des explosifs et des munitions. Il n'est pas utile de revenir sur les actions des Arméniens ou des extrémistes croates émigrés pour démontrer que notre pays n'est pas épargné par les terroristes.

Enfin, ce débat permet au groupe radical d'approuver pleinement la politique du Conseil fédéral. La lutte contre le terrorisme passe par un renforcement de la collaboration internationale, collaboration limitée cependant aux Etats qui ont une certaine pratique commune de la démocratie. En l'occurrence, le principe de la convention fermée, limitée à l'Europe occidentale, doit être défendu.

Quant à la réserve prévue à l'article 13, elle est importante car elle évitera de restreindre la marge d'appréciation du Tribunal fédéral qui est compétent pour ordonner l'extradition d'un délinquant invoquant le caractère politique de ses actes.

En ce qui concerne le nouvel article 6^{bis} de notre code pénal, nous nous réjouissons que le Conseil fédéral n'ait pas proposé de consacrer le principe de la justice par représentation générale, principe adopté par la République fédérale d'Allemagne et par l'Autriche.

Une extension de notre juridiction à tout acte commis à l'étranger par un étranger contre un étranger nous aurait contraint à saisir les autorités pénales suisses d'un acte de violence, commis par exemple par un résistant afghan contre les troupes d'occupation de son pays. Cela, nous ne l'aurions pas voulu! C'est dans ces sentiments que le groupe radical votera les deux projets d'arrêtés tels qu'ils nous sont soumis par le Conseil fédéral.

Herczog: Im Namen der PdA/PSA/POCH-Fraktion möchte ich drei kritische Bemerkungen anbringen.

1. Zunächst zu der Gruppe von Staaten, die dieses Übereinkommen ratifiziert haben: Der Europarat hat bekanntlich 21 Mitglieder. Laut Botschaft haben ihrer 13 das Übereinkommen ratifiziert. Nicht darunter sind so wichtige demokratische Staaten wie Frankreich, Italien, die Niederlande oder auch Griechenland, das ja etliche Erfahrungen mit faschistischem Terror hat. Hingegen hat ein anderer Staat das Übereinkommen ratifiziert, nämlich die Türkei. Diese Tatsache hat meines Erachtens zwei Aspekte: der eine ist politischer Natur. Es geht hier offensichtlich nicht nur um die westeuropäischen Länder, die – wie hier betont wird – «friedliebend» sind und in gleichem Sinne dem Schutze der Menschenrechte frönen und die fundamentalen Menschenrechte hochhalten. Für die Türkei trifft das sicher nicht zu. Es ist für mich und für unsere Fraktion unverständlich, wie unser Land mit einem solchen Staat (der ja einen ganz anderen Grund zur Ratifikation hat) hier ratifizieren kann. Was den zweiten Aspekt dieser Tatsache betrifft, ist nicht unwesentlich, was unsere Delegierten im Europarat in bezug auf den Ausschluss der Türkei vertreten haben. Dieser Staat wird jetzt nämlich sozusagen «salonfähig», wenn hier in der Botschaft steht:

«Eine solche bedeutsame Änderung der noch von zahlreichen Staaten befolgten auslieferungsrechtlichen Grundsätze könnte sich unter Umständen als gefährlich erweisen, falls sie auch für Staaten in Kraft träte, die ihren Bürgern einen weniger weit gehenden Schutz der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten zugestehen als die Mitgliedstaaten des Europarates.»

Die Türkei ist jetzt also immer noch Mitglied des Europarates, sie wurde nicht hinausgeworfen und ist damit legitimiert, quasi als freiheitsliebend aufzutreten. Ich bitte Sie, hier nicht in Augenwischerei zu machen. Sie wissen, dass es sich bei der Türkei um eine Militärdiktatur handelt, wo täglich Menschenrechte verletzt werden. Wir haben hier ja schon darüber debattiert.

2. Aus diesem Grunde müssen wir befürchten, dass hier eine neue Auslieferungspraxis der Schweiz und damit eine Einschränkung der schweizerischen Asylpraxis wenn nicht angestrebt, so doch angepeilt werden kann. Zwei Beispiele: Das Übereinkommen behandelt in Artikel 2 die Frage der Auslieferung im Zusammenhang mit einer politischen Straftat. Da muss beurteilt werden: Wurde die Straftat aus politischer Motivation begangen oder nicht? Es würde mich wundern, wie man hier das Übereinkommen konkret in bezug auf die Türkei anwenden wollte. Nicht zu Unrecht befürchte ich (mit bestimmten Kreisen), dass hier zum Beispiel Türken, die aus guten Gründen gegen das derzeitige Regime vorgehen, plötzlich nicht mehr unter die bewährte Asylpraxis der Schweiz fallen. Die zweite Befürchtung betrifft die Frage der Auslieferung an ein Land, in welchem die Todesstrafe droht. Auch hier zitiere ich auf Seite 5 der Botschaft:

«Überdies kann die Schweiz, wenn sie aufgrund des Europäischen Auslieferungsübereinkommens um Auslieferung ersucht wird und das Recht des ersuchenden Staates für die betreffende Tat die Todesstrafe androht, die Auslieferung stets an die Voraussetzung knüpfen, dass dieser Staat eine von ihr als ausreichend erachtete Zusicherung abgibt, die Todesstrafe nicht zu vollstrecken.»

Wir sind ja nicht so naiv. Wenn wir da von der Türkei ein Schreiben des Inhaltes bekommen: Selbstverständlich werde der Angeklagte nicht unter Todesstrafe gestellt, nicken wir alle sehr gutwillig, weil die Türkei ein Mitglied des Europarates ist? Dies ist wirklich lächerlich, weil die Frage nicht juristisch, sondern politisch beurteilt werden muss.

3. Wie bereits in der umstrittenen Strafgesetzbuchrevision wird auch in diesem Übereinkommen das Vergehen mit dem Verbrechen auf die gleiche Stufe gestellt. Ich will nun nicht die ganze wichtige Debatte aus dem letzten Jahr wieder aufrollen, aber hier spüren wir etwas von jenem schlechten Klima, das letztes Jahr von den Gegnern jener Revision – zu denen ich auch gehörte – bekämpft wurde. Wenn hier Vergehen und Verbrechen gleichgesetzt werden, und sozusagen mit dem Schreckwort «Terrorismus» bewusst operiert wird, dann ist sehr rasch die Möglichkeit zu einer innenpolitischen Mobilisierung, einer innenpolitischen Aufrüstung gegeben. Ich glaube, wir sollten nüchtern genug sein, hier nicht noch zu einer solchen Klimaver-schlechterung beizutragen.

Erstaunlicherweise werden nur zwei Beispiele dafür genannt, weshalb der Terrorismus sich jetzt derart ausbreitet. Die Besetzung der polnischen Botschaft konnte noch nicht erwähnt werden, aber hier wird auf das schreckliche Unglück von Würenlingen verwiesen. Mir leuchtet jedoch nicht ein, inwieweit ein derartiges Übereinkommen im Fall Würenlingen etwas genützt hätte. Ich habe ein etwas schlechtes Gedächtnis und weiss nicht mehr genau, was dort weiter geschehen ist, d. h. ob das Bestehen eines solchen Übereinkommens dort etwas genützt hätte, wenn man jemanden hätte fassen können.

Wir stimmen nicht gegen dieses Übereinkommen. Die Tatsache aber, dass es in diesem Kreis von Staaten ratifiziert werden soll, weckt doch berechtigte Bedenken, die Auslieferungspraxis unseres Landes könnte mindestens geritzt werden. Ich möchte gern von Herrn Bundesrat Furgler hören, wie er sich dazu stellt.

Muheim: Im Auftrag der sozialdemokratischen Fraktion erkläre und empfehle ich Ihnen die Zustimmung zur Ratifikation der Konvention gegen den Terrorismus und auch zur Änderung des Strafgesetzbuches. Wir betrachten diese Massnahmen als eine Notwendigkeit in der Situation, in der wir sind. Sie wissen, dass eine Welle des Terrorismus seit etwa 10, 15 Jahren über die Kontinente hinweggeht. Auch das zivilisierte Europa wird davon erfasst und auch unser eigenes Land wird davon nicht verschont.

Das Charakteristikum Terrorismus besteht in einer besonders Grausamkeit und Verwerflichkeit des Vorgehens. Unschuldige Menschen werden zu Opfern gemacht. Die Mittel sind Gewalt, Entführung, Geiselnahmen und die Anwendung von Bomben und dergleichen. Ein weiteres Merkmal besteht darin, dass der Terrorismus eine internationale Dimension hat. Wir stellen immer wieder fest, dass die Terroristen in gewissen Ländern ausgerüstet, ausgebildet und auch noch unterstützt werden.

Ohne hier irgendwie in Panik machen zu wollen, möchte ich doch feststellen – eine Feststellung, die im Europarat wiederholt gemacht wurde –, dass der Terrorismus für die freie und demokratische Gesellschaft eine tödliche Gefahr darstellt; eine Gefahr für die Freiheit und Sicherheit der Menschen einerseits, aber auch eine Gefahr für die Demokratie selber. Durch die Terroristen nämlich wird versucht, Gewalt anstelle der politischen Rechte zu setzen, mit dem direkten oder indirekten Ziel, diese freien Staaten mit ihren demokratischen Einrichtungen zu zerstören.

Nun ist es unumgänglich, dass unter anderem, ich betone unter anderem, zur Bekämpfung des Terrorismus auch die Strafverfolgung ausgestaltet wird. Es handelt sich nämlich um nichts anderes als um Verbrechen, die strafwürdig sind. Sie wissen, dass in ein paar Tagen das revidierte Strafgesetzbuch in Kraft treten wird, das eine Verschärfung der Straftatbestände bei Gewaltverbrechen bringen wird. Eine Lücke besteht aber, im zwischenstaatlichen Bereich, bei der Rechtshilfe, vor allem für Taten und Gewaltakte, die im Ausland begangen wurden. Das europäische Auslieferungsabkommen, dem die Schweiz auch beigetreten ist, sieht für politische Delikte keine Auslieferung vor, und gerade hier möchte die Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus eingreifen, indem schwere Gewalttaten nicht als politische Delikte angesprochen werden können, sondern dass der politische Charakter von solchen Taten ausgeschlossen wird.

Mit dem Beitritt zu dieser Konvention gegen den Terrorismus verpflichten wir uns, entweder auszuliefern oder selber zu strafen, also Rechtshilfe zu leisten oder die entsprechenden Taten selber zu beurteilen und zu verfolgen. Bei der Revision des Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen – das meines Wissens am 1. Januar 1983 in Kraft treten wird – wurde bereits darauf Bedacht genommen, indem ausdrücklich im Artikel 3 dieses Gesetzes festgehalten wird, dass bei einer Entführung oder Geiselnahme oder bei der Verwendung von Massenvernichtungsmitteln die Einrede des politischen Charakters, die die Auslieferung verhüten könnte, nicht angewendet und nicht akzeptiert werden kann. Es ist folgerichtig, dass wir jetzt auch das StGB durch einen neuen Artikel 6bis revidieren, indem die Strafgerichtsbarkeit auch auf gewisse Fälle, in denen die Tat im Ausland begangen wurde, ausgedehnt wird.

Ratifikation dieses Abkommens und Revision des StGB werden dazu führen, dass unser Land nicht als Schlupfloch für Terroristen benützt werden kann; ich glaube, das ist das wesentliche, dass sich in unserem Lande nicht Terroristen einnisten können, die ungestraft ausgehen. Es ist eine Frage der europäischen Zusammenarbeit. Man erwartet in Europa, wenn ich so sagen darf, im Europarat, dass auch die Schweiz ihren Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus leistet.

Es ist dies ein Akt der Solidarität unter den freiheitlichen und demokratischen Staaten des Europarates.

Nach diesen sehr positiven Bemerkungen zum vorgeschlagenen Bundesbeschluss und zur Gesetzesrevision erlaube

ich mir, noch einige eher kritische Gedanken anzubringen. Die Bekämpfung des Terrorismus ist für einen freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaat selber nicht ganz ohne Gefahr. Es bestehen hier Klippen, die man vermeiden muss; denn die Freiheiten und Menschenrechte der Bürger sind, auch wenn wir Terroristen bekämpfen, zu wahren. Der Rechtsstaat selber darf sich nicht selber aufgeben, er darf nicht zum Polizeistaat werden. Bei aller Unnachgiebigkeit gegenüber Terroristen ist es unseres Erachtens unabdingbar in unserem Rechtsstaat, dass bei der Strafverfolgung auch von Terroristen die Grundrechte und Freiheiten der Menschenrechtskonvention, der Verfassung, der Gesetze respektiert werden. Das wäre die eine Bemerkung.

Im weitern möchte ich bemerken, dass sich unseres Erachtens die Bekämpfung des Terrorismus nicht in der Strafverfolgung erschöpfen darf, sondern wir sollten den Ursachen des Terrorismus nachgehen und durch geeignete Massnahmen versuchen, solche Gewaltakte überhaupt zu verhindern und zu verhüten. Ich denke hier vor allem daran, dass gesellschaftliche, soziale Ungerechtigkeiten das Klima und das Wachsen des Terrorismus begünstigen. Ich glaube, es muss unser Anliegen sein, soziale Missstände, Not, Arbeitslosigkeit, ungenügende Wohnverhältnisse zu beseitigen und auch dafür zu sorgen, dass eine aufgeschlossene Kulturpolitik betrieben wird, bei der auch moralische und geistige Werte und nicht nur materielle Dinge gepflegt werden sollen.

Ich glaube schliesslich – und das hat sich jeweils auch an den Konferenzen im Rahmen des Europarates über den Terrorismus immer wieder gezeigt und ist betont worden –, dass die Erziehung zur Demokratie und zur Humanität besonders bei der jungen Generation entscheidend ist. Es ist durchaus begreiflich, wenn die Jungen ungeduldig sind, dass ihnen Veränderungen zuwenig rasch vor sich gehen. Aber ich glaube, wir müssen doch unserer Jugend auch zeigen, dass sie in unserer Demokratie Rechte hat und noch mehr Mitspracherechte bekommen soll. Ich glaube, wir müssen auch die Erziehung zur Menschlichkeit und zur Achtung der Mitmenschen intensivieren. Wir müssen – vor allem auch bei der jungen Generation – die Überzeugung verbreiten, dass ein menschenwürdiges Zusammenleben nur in einer freien und demokratischen Gesellschaft möglich ist. Ich betrachte daher die Bekämpfung des Terrorismus nicht nur als eine Sache der Strafverfolgung, sondern eigentlich als Sache aller Bürger, an der auch wir alle mitwirken müssen.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen Eintreten und Zustimmung beantragen.

Präsidentin: Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei teilt mit, dass sie ebenfalls für Eintreten stimmt und auf das Wort verzichtet.

Frau Meier Josi: Ich empfehle Ihnen selbstverständlich vorbehaltlos, der Vorlage zuzustimmen. Zwei Stichworte veranlassen mich, zum Geschäft noch zu sprechen, nämlich das Thema Terrorismus und die Frage der Volksrechte bei Staatsverträgen.

Die Vorlage gab Gelegenheit, uns allen in Erinnerung zu rufen, wie gefährlich sich der Terrorismus in den letzten 10 Jahren weltweit entwickelt hat. Die Gewaltanwendung gegen Sachen genügt den Terroristen längst nicht mehr; sie wenden rücksichts- und wahllos Gewalt gegen Menschen, auch gegen völlig unbeteiligte Menschen, an. Von der nationalen Ebene ist der Terror übersprungen auf die internationale.

Wo früher Regierungen, allenfalls die Systeme einzelner Staaten, bedroht wurden, ist heute auch die Gemeinschaft der Staaten bedroht. Diplomatenmorde sind an der Tagesordnung. Die Angst soll nicht nur innerhalb eines Staates regieren, sie soll auch das Verhältnis zwischen den Staaten total verunsichern. Mehr und mehr sind auch Verbindungen zwischen Terroristen entgegengesetzter politischer Richtungen sichtbar geworden; zunehmend sind auch Fäden zwischen allenfalls politisch motivierten Terroristen und

ganz kommunen internationalen Verbrecherbanden à la Mafia feststellbar.

Bedroht sind damit – es wurde hier schon gesagt – vom Terrorismus einmal die elementarsten Menschenrechte, wie Leben und Freiheit, sowie alle demokratischen Einrichtungen, und – man kann das nicht genug betonen – die Demokratie überhaupt, jene Demokratie, in der das Recht im Konsens mit allen Minderheiten gefunden werden muss, ein Recht, das die Gewalt in Schranken hält.

Terrorakte, wie die Besetzung der polnischen Botschaft, die wir so glücklich überstanden haben, und der Mord an Diplomaten belegen letztlich, dass der Terrorismus eine Gefahr für den Frieden schlechthin darstellt. Einem solchen breiten Angriff kann nur mit einer angemessenen Abwehr begegnet werden. Die Vorlage ist nur ein Stecken in diesem notwendigen Abwehrzaun, mit dem eine Lücke der bisherigen Auslieferungsabkommen geschlossen wird, wie es die Bericht-erstat-ter und die Vorredner schilderten. Es versteht sich daher auch von selbst, dass wir ihr zustimmen.

Das Risiko, Menschen an Staaten auszuliefern, deren Grundauffassungen wir nicht teilen, ist doppelt ausgeschaltet: einmal durch den Vorbehalt zum Übereinkommen und zweitens dadurch, dass das Übereinkommen nur Mitgliedern des Europarates offensteht. Es genügt, wenn wir uns verpflichten, einen Täter in der Schweiz zu beurteilen, wenn wir ihn um eines integralen Menschenrechtsschutzes willen nicht ausliefern wollen. Erfreulich ist nebenbei, dass wir mit dem Übereinkommen unserer Pflicht als Mitglied des Europarates nachkommen, eine übereinstimmende europäische Rechtspolitik zu verwirklichen.

Nun komme ich kurz zur Bemerkung von Herrn Herzog. Im Gegensatz zu seiner Annahme ist die Unterzeichnung dieses Übereinkommens für die Türkei kein Persilschein. Mit diesem Übereinkommen verpflichten wir uns selbst gegenüber einem Mitglied des Europarates nur zum *aut dedere aut iudicare*. Wenn wir also in der jetzigen Situation Bedenken – und zum Teil äusserst berechtigte Bedenken – gegenüber den türkischen Einschränkungen der Demokratie haben, dann können wir ohne weiteres nicht ausliefern, wir müssen aber hier zur Beurteilung schreiten.

Meine zweite Bemerkung gilt der Frage des Staatsvertragsreferendums. Es geht nämlich darum, bewusst im Parlament eine Praxis zu schaffen zum Begriff der Rechtsvereinheitlichung, die das fakultative Staatsvertragsreferendum auslöst. Und deshalb unterstütze ich hier ausdrücklich die Auffassung der Bericht-erstat-ter, dass dieses Kriterium der Rechtsvereinheitlichung im vorliegenden Fall angesichts des Vorbehalts zum Übereinkommen fehlt. Mit der gleichzeitigen Revision des StGB tun wir ebenfalls dar, dass das Übereinkommen nicht für sich allein genügt, um einheitliches Recht herbeizuführen. Dem Bedürfnis nach Schutz der Volksrechte ist überdies durch das fakultative Referendum gegenüber der Gesetzesänderung Genüge getan.

Ich möchte abschliessend Herrn Bundesrat Furgler bitten, die Zusicherung zu wiederholen, die er in der Kommission gab: Bevor die Referendumsfrist zum Gesetz abgelaufen ist, wird das Übereinkommen unter keinen Umständen ratifiziert.

Hunziker, Bericht-erstat-ter: Nur ganz kurz. Zuerst zu den Feststellungen von Frau Meier und Herrn Muheim: Herr Muheim hat sie als kritische Bemerkungen bezeichnet. Ich glaube aber, dass seine Auffassung sowohl die Zustimmung der Kommission wie wohl auch des Bundesrates findet. Es kann keine Frage sein, dass auch Terroristen, wenn sie von unseren Gerichten abgeurteilt werden, Anrecht haben, dass die Menschenrechte, dass die verfassungsmässig und gesetzlich garantierten Rechte und die Verfahrensvorschriften, wie in jedem anderen Strafprozess, auch ihnen gegenüber respektiert werden. Zum anderen ist es zweifellos richtig, wenn Herr Muheim darauf hinweist, dass wir mit dem Abschluss dieses Übereinkommens und dieser Strafgesetzbuchrevision das Problem des Terrorismus noch nicht bewältigt haben. Es braucht Ursachenforschung, es braucht Massnahmen in anderen Bereichen als

im strafrechtlichen. Aber diese Massnahmen, wie wir sie heute diskutieren, sind gleichwohl unerlässlich.

Zu den Fragen von Herrn Herzog. Es sind mittlerweile 16 Länder, in der Botschaft ist noch von 13 die Rede, die ratifiziert haben; von Italien weiss man, dass es die Absicht kundgetan hat, ebenfalls zu ratifizieren; wie es in Frankreich aussieht, weiss ich nicht. Wir dürfen auch nicht übersehen, dass im Bereich der gegenseitigen Rechtshilfe noch eine ganze Reihe von Übereinkommen zur Ratifikation in verschiedenen Ländern anstehen. Es sind zurzeit noch acht Übereinkommen und drei Zusatzprotokolle, die noch der Ratifikation harren. Da sind eben nationale Fahrpläne und politische Gegebenheiten oft massgebend, und es geht Jahre, bis diese Übereinkommen jeweils die wünschbare Zahl von Ratifikationen erreicht haben.

Zum Schluss möchte ich noch meinen, dass der Vergleich von Herrn Herzog mit der hinter uns liegenden Revision des Strafgesetzbuches doch etwas eigenartig erscheint. Ich glaube kaum, dass jene Abstimmung, wie er es bezeichnet hat, eine innenpolitische Klimaverschlechterung zur Folge gehabt hat. Ich darf daran erinnern, dass jene Revision des Strafgesetzbuches mit einem überwältigenden Stimmenmehr und Ständemehr Annahme gefunden hat, was wohl kaum darauf schliessen lässt, dass das innenpolitische Klima dadurch belastet worden ist. Das Ziel dieses Übereinkommens und dieser Revision ist klar. Es ist ein Ziel, zu dem wir uns aus unserer ganzen Tradition heraus zu bekennen haben, nämlich die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die solidarische Zusammenarbeit mit den Ländern, die mit den gleichen Problemen konfrontiert sind.

M. Wilhelm, rapporteur: Le président de la commission et Mme Meier, en particulier, ont répondu d'avance à plusieurs des points soulevés, et je remercie la plupart des intervenants d'avoir souscrit à la philosophie de ce message et d'avoir donné leur adhésion, aussi bien sur la forme que sur le fond.

Je suis également d'accord avec M. Frey en ce qui concerne la non-soumission au referendum de l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, ce que l'on peut discuter. On peut même parler de cas-limite, mais je pense que, dès le moment où l'article 6^{bis} nouveau du Code pénal suisse est, lui, soumis à referendum, il n'y a pas de risque de transgression des droits populaires.

Vous savez que le Conseil fédéral est plutôt restrictif en matière de referendum, alors que nous sommes pour notre part plutôt favorables à l'ouverture des cas de soumission au referendum. Il s'agit là d'une discussion d'école que nous n'avons pas à poursuivre ce soir.

En ce qui concerne M. Herzog, il a critiqué en particulier le fait qu'il y a seulement 13 Etats sur 21, au Conseil de l'Europe, qui aient ratifié jusqu'ici la Convention européenne pour la répression du terrorisme. Il a cité tout spécialement deux pays, dont la Turquie. On a beaucoup parlé de la Turquie ici, mais encore plus à Strasbourg, ces dernières années. Vous n'ignorez pas que le régime actuel de ce pays va soumettre au peuple, le mois prochain, son projet de nouvelle constitution. Une évolution est en cours, mais nous ignorons dans quel sens elle ira et si elle sera conforme à la déclaration des Droits de l'homme de Strasbourg ou de l'ONU. De toute manière, il est difficile de définir, dans la convention qui nous occupe présentement, ce qui est d'ordre politique et ce qui ne l'est pas. La France, citée par M. Herzog tout à l'heure, a fait ces dernières années de bien mauvaises expériences en la matière: elle suivait une thèse assez laxiste, elle en revient maintenant à une thèse beaucoup plus rigoureuse, selon la presse française. On s'est aussi étonné et l'on a cherché à savoir pourquoi la France n'avait pas ratifié cette convention. Or, toujours d'après les échos recueillis dans les journaux français, Paris a surtout misé sur la convention de Dublin, qui prévoit une sorte d'«espace judiciaire» européen en matière de répression du terrorisme, mais cela dans le cadre de la

CEE, c'est-à-dire du marché commun de Bruxelles, et non pas dans le cadre du Conseil de l'Europe de Strasbourg. J'ignore si M. le conseiller fédéral, après la récente conférence de Bonn, a d'autres renseignements à fournir à ce sujet, mais selon les milieux français autorisés, je sais que l'on cherche la voie la plus aisée pour parvenir à des solutions plus efficaces en matière de répression du terrorisme. En conséquence, je vous invite à ratifier le projet en cause.

Bundesrat **Furgler**: Niemand kann bestreiten, dass der Terrorismus nach wie vor eine Geissel der Menschheit ist. Ich sage das nicht nur, weil wir vor wenigen Wochen selbst davon betroffen wurden; auch ein Blick über die Grenzen zeigt Ihnen eindringlich, dass es Menschen gibt, die das Leben des Mitmenschen gering achten, die töten aus ganz verschiedenen Beweggründen, die wahllos töten – denken Sie an die Attentate von Paris, denken Sie an die Attentate in Italien. Wenn also einzelne glauben, dass durch die Verlagerung der Haupttorte aus dem Nachbarstaat Deutschland für die Schweiz die Gefahr kleiner geworden sei, dann mögen sie mit Blick auf andere Nachbarstaaten, sofern es dessen bedarf, sich Rechenschaft darüber geben, dass die Gesellschaft freier Menschen heute durch diese Verbrechensform bedroht ist.

Herr Muheim hat darauf hingewiesen, dass es für uns alle darum gehe, möglichst gerechte gesellschaftliche Zustände zu schaffen, damit die Ursachen des Terrors, soweit sie in Ungerechtigkeit zu liegen scheinen, wirksam bekämpft werden können. Ich weiss, dass er mit mir einig geht, wenn ich sage, dass die Gesellschaft, die ich hier zu vertreten habe, die schweizerische Eidgenossenschaft, trotz allen Schwächen, die sie auch hat, keinem Menschen, keinem einzigen, der mit irgend etwas nicht einverstanden ist, das bei uns Rechten ist, Anlass gibt, andere Menschen zu töten, zu schädigen, kurz, zum Verbrecher zu werden. Es hiesse Ursache und Wirkung verkennen, wenn wir dies nicht ebenso deutlich an den Anfang dieser Ausführungen stellen; auch steht ausser Frage, dass die hier unterbreiteten Vorlagen massvoll und geeignet sind, die von uns gemeinsam zu verteidigende schweizerische Eidgenossenschaft mit einem besseren Instrument zur Abwehr höchster Gefahren und zur Bewahrung höchster Werte auszustatten. Ich nehme also Ihren Appell, Herr Muheim, durchaus ernst. Der Bundesrat und das Parlament werden ohne Zweifel alles daran setzen, nicht nur Symptome zu bekämpfen, sondern in Gemeinden, Kantonen und im Bund eine möglichst gerechte Gesellschaft zu verwirklichen.

Gegen Terroristen gibt es nur eines: klare Haltung, Ablehnung der Taten und, für diejenigen, die trotzdem zu Tätern werden, Bestrafung. So hat sich der Bundesrat und so hat sich dieses Parlament schon mehrfach darüber ausgesprochen, dass im nationalen und im internationalen Bereich diese Gruppe von Gesellschaftszerstörern, von Menschenzerstörern keinen Anspruch auf Schutz hat. Ich dramatisiere gar nichts. Wir haben die Terrorgefahr nie überzeichnet in der Schweiz, aber es wäre auch naiv, so zu tun, als ob wir uns nicht mit der Bekämpfung der bestehenden Gefahr beschäftigen müssten.

Wenn wir nun für einen Moment die Schaffung gerechter Zustände – Dauerauftrag an uns alle, heutige und kommende Generationen – als gegeben annehmen und uns mit dem Terror schlechthin befassen, dann steht für mich fest, dass an erster Stelle die klare Aussage darin bestehen muss, ihn im nationalen und internationalen Bereich gemeinsam und wirksam zu bekämpfen. Dazu gehört, dafür zu sorgen, dass dort, wo Terrorakte bestehen, entstehen, die Menschen der gerechten Bestrafung zugeführt werden.

Wenn Terrorakte auf schweizerischem Territorium geschehen, dann haben wir in rechtlicher Hinsicht keine Probleme. Sie kennen die ganz klare Rechtsordnung in den Kantonen und im Bund. Wir haben Vertrauen in unsere Gerichte, und nach durchgeführter Untersuchung werden auch in Zukunft diese Gerichte darüber zu befinden haben, welche gerechte Strafe für solche Taten zu verhängen sei.

Nicht gleich verhält es sich, wenn der Terrorakt nicht auf

schweizerischem Territorium ausgeführt worden ist. Da bestehen Lücken; Lücken, die uns heute Sorgen bereiten. Lücken, die wir deshalb auch in der Gemeinschaft des Europarates nicht nur diskutiert, sondern so gewertet haben, dass wir – gemäss vorliegender Übereinkunft – ein verbessertes Abwehrdispositiv schaffen. Es soll keiner durch die Maschen schlüpfen können. Auch nicht dadurch, dass er sagt: «Meine Beteiligung am Anschlag» (nehmen Sie Bologna, nehmen Sie Limoges mit dem Anschlag auf den Zug Capitol) «geschah nur aus politischer Überlegung. Mir lag es fern, Menschen zu töten, aber ich musste das zum Ausdruck bringen, was mich von diesem Staat und dieser Gesellschaft, in der ich lebe, trennt.» Eine solche Erklärung für Delikte darf es nicht geben. Wer in dieser Art und Weise ficht, der muss damit rechnen – und das ist der Sinn dieser Übereinkunft, über die Sie befinden –, dass er entweder ausgeliefert wird an den Staat des Tatorts (der ihn dann bestrafen, der gerechten Strafe entgegenführen soll). Oder aber (wenn man ihn aus irgendeinem Grunde nicht ausliefert, sei es, weil man befürchtet, dass er übermässig bestraft werde, sei es, dass man befürchtet – Herr Herczog hat darauf hingewiesen –, dass der betreffende Staat in der Situation, in der er sich befindet, gar nicht mehr in der Lage sei, gerechte Urteile zu fällen), dass dann die Schweiz als Partnerstaat die Verpflichtung übernimmt, ihn hier von unseren Gerichten aburteilen zu lassen.

Mir scheint, dass alle Damen und Herren in diesem Rat, wie immer sie politisch verankert sind, sich dieser echt schweizerischen Grundhaltung ohne weiteres anschliessen können. Daraus ergibt sich zwingend: für die nicht in der Schweiz begangenen Terrorakte soll entweder ausgeliefert werden – das ist die Hauptmassnahme, die normale, möchte ich sagen –, oder subsidiär, wo das nicht geht, sollen unsere Gerichte den Fall selbst beurteilen. Das ist die von Frau Meier, vom Herrn Kommissionspräsidenten und vom Rapporteur welscher Zunge angesprochene, den Juristen bekannte Formel: *aut dedere, aut iudicare*. Entweder man liefert jemanden aus oder man beurteilt den Fall selbst. Nun haben Sie klare Kautelen, wo Sie sich vielleicht fragen, ob man da nicht zu weit ginge. Sie müssen wissen, dass wir unsere Asylrechtsordnung intakt behalten, dass wir sämtliche rechtlichen Verpflichtungen, die wir eingegangen sind, auch weiterhin einhalten können.

Zweitens müssen Sie wissen, dass wir unser Auslieferungrecht in keiner Weise touchieren; dass wir unsere Rechts-hilfe, so wie wir sie im Rechtshilfegesetz und in Rechtshilfeverträgen verankert haben, weiterhin praktizieren können. Das ist nicht eine Auslieferungskonvention, sondern es wird darin darauf hingewiesen, dass es Auslieferungsfälle geben wird, oder aber Fälle, wo wir selbst urteilen.

Die dritte Aussage, die vielleicht zur Beruhigung derjenigen, die immer noch besorgt sind, führen mag, besteht darin, dass nun hier eine geschlossene Konvention vorgelegt wird. 21 Staaten gehören dem Europarat an. Nicht jedes Regime passt uns. Ich habe mich darüber gar nicht auszulassen. Aber sicher ist, dass wir mit den soeben geschilderten Möglichkeiten uns keinem anderen Regime, sei es auch im Europarat, gleichsam ausliefern. Wir prüfen, und dort, wo wir den Menschen nicht ausliefern wollen, der etwas begangen hat, dort urteilen wir selbst. Es scheint uns aber im Europarat von zentraler Bedeutung zu sein (und die Damen und Herren, die dort als Parlamentarier tätig sind, werden es unterstreichen), dass man nicht nur von Solidarität spricht, national verstanden, sondern dass man die noch freie Welt wirksam – besser als bisher – auch gegen Terrorakte zu schützen versucht. Das ist der tiefe Sinn dessen, was Sie hier zur Unterzeichnung, zur Genehmigung vorge-setzt bekommen haben.

Ich bin also der Meinung, dass diese Konvention uns deutlich macht: Wir bleiben Herr unserer eigenen Rechtsordnung. Mit anderen Worten: Sie können drei Zwecke in dieser ganzen Vorlage erkennen: Entweder kann man für Taten, die nicht bei uns begangen worden sind, den Täter ausliefern, oder zweitens man kann, wenn man ihn nicht ausliefern will, ihn bei uns beurteilen, und drittens: gibt es

darin noch Vorbehalte, weil wir unter allen Umständen vermeiden wollen, dass Menschen in diesem Staat nicht sicher sind, wie wir diese Konvention zu praktizieren gedenken.

Zu diesen drei Punkten noch ganz wenige Bemerkungen: Was braucht es, um einen Terroristen – denken Sie jetzt an die Fälle, in denen der Tatort im Ausland liegt – ausliefern zu können? Was geschieht, wenn er sich als politischer Täter qualifiziert? Wir setzen hier ganz klare Kriterien. Wenn einer eine besonders gefährliche, besonders verwerfliche Handlung zu verantworten hat, die eindeutig gesellschaftszerstörend ist – also all das, was Herr Muheim mit Hinweis auf die Grundrechte zur Darstellung gebracht hat, Grundrechte, die ja letzten Endes nicht nur vom einzelnen, sondern von allen gelebt werden sollen –, wenn es sich um einen Menschen handelt, der ohne jede Rücksicht auf andere tätig wurde und deren Rechtssphäre und deren Menschsein zerstören wollte oder zerstört hat (noch einmal: die klassischen Delikte der Attentäter auf Bahnanlagen, Bombenattentate und anderes mehr), dann stellen wir fest: diese Art politischer Verbrämung der Tat zählt nicht. Es handelt sich hier um eine klare Aussage, einleuchtend, nach meinem Empfinden, nach Auffassung des Bundesrates und auch der vorberatenden Kommission. Wir wollten es nicht *in abstracto* definieren, und deshalb finden Sie im Artikel 1 dieser Konvention deutlich gemacht, was wir nicht als politisches Delikt empfinden. Und Sie finden im Artikel 2 verdeutlicht, was man nicht als politisch motivierte Straftaten ansehen muss. Diese beiden Listen haben Sie sicher konsultiert. Ich kann es mir ersparen, sie zu zitieren. Sie stellen ferner fest, dass unser eigenes Auslieferungsrecht selbst in diesen Fällen die Auslieferung möglich machen muss. Wo das nicht der Fall ist, spielt die Variante zwei: Beurteilung bei uns.

Der zweite Teil dieses Triptychons: Verfolgung der Straftat bis hin zu einer Beurteilung und eventuell Verurteilung bei uns. Das setzt voraus, dass wir die Kompetenz haben; und hier gilt es nun, eine Lücke zu schliessen. Wenn der Terrorist oder das Opfer Schweizer war, dann hatten wir bisher keine Rechtsprobleme. Sie kennen die Artikel 5 und 6 des Strafgesetzbuches, die uns ermächtigen zu handeln. Wenn es sich aber um Ausländer handelte, dann kamen wir in Schwierigkeiten, und diese Lücke möchten wir schliessen. Deshalb die Revision des Strafgesetzbuches, die wir mit dieser Vorlage eingebracht haben. Wir übernehmen die Verpflichtung – die Kommissionspräsidenten haben alles Wesentliche dazu gesagt, so dass ich lediglich darauf verweise –, in solchen Fällen, wo wir selbst urteilen, das möglichst ohne Verzug durch die zuständigen Behörden zu tun, was sich für einen Rechtsstaat von selbst versteht. Ich glaube, dass diesbezüglich bei Ihnen keine Schwierigkeiten für die Unterzeichnung und für die Genehmigung der vorgeschlagenen Lösung auftreten. Wichtig ist, dass die internationale Rechtshilfe wie bisher praktiziert werden kann. Wir haben es in der Botschaft deutlich gemacht.

Nun lag uns aber daran – und damit komme ich bereits zum dritten Teil des Triptychons –, neben dem geschlossenen Charakter der Konvention auch noch eine Reserve einzubringen. Wir sagen ganz deutlich in diesem Vorbehalt: Die Schweiz behält sich das Recht vor, die Auslieferung in bezug auf eine in Artikel 1 genannte Straftat abzulehnen, die sie als politische Straftat, als eine mit einer politischen Straftat zusammenhängende oder als eine auf politischen Beweggründen beruhende Straftat ansieht. Sie verpflichtet sich in diesen Fällen, bei der Bewertung der Straftat deren besonders schwerwiegende Merkmale gebührend zu berücksichtigen, insbesondere dass sie eine Gemeingefahr für das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Freiheit von Personen herbeigeführt hat, dass sie Personen betroffen hat, die mit den Beweggründen, auf denen die Straftat beruht, nichts gemein hatten, oder dass bei ihrer Begehung grausame oder verwerfliche Mittel angewandt worden sind. Das Bundesgericht hat in dieser Richtung bereits eine sehr wertvolle Praxis entwickelt. Ich habe sie Ihnen auf Seite 4 der Botschaft darzustellen versucht; ich begnüge mich mit dem Hinweis darauf. Wir sind also in

Übereinstimmung mit dieser bundesgerichtlichen Praxis, wenn wir diese Vorlage akzeptieren.

Darf ich zusammenfassend sagen: Wir schliessen im Bereich aller Staaten, die im Europarat zusammengeschlossen sind, eine Lücke zur Verteidigung höchster Güter der Menschen und der freien Gesellschaft, eine Lücke im Kampf gegen den Terror. Wir brauchen zur Schliessung dieser Lücke das, was wir der Europäischen Konvention zugrunde gelegt haben, und das, was wir Ihnen zu ihrer Verwirklichung mit der kleinen Revision des Strafgesetzbuches vorschlagen.

Ich möchte nicht unterlassen, den Fragestellern zu bestätigen, dass sie mit ihren Aussagen richtigerweise die Auffassung des Bundesrates wiedergegeben haben. Das gilt für Herrn Jeanneret, das gilt für Frau Meier. Ich möchte die Gelegenheit benützen, um mit Blick auch auf das Polizeinstitut, von dem Herr Frey sprach, zu sagen, dass in den letzten Jahren durch eine sehr enge Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Polizeinstanzen wesentliche Fortschritte auch in der Ausbildung zur Terrorabwehr gemacht werden konnten. Die Menschen, die letzten Endes in der ganz kritischen Phase, wenn es gilt, kampfwise ein Objekt wieder in Besitz zu nehmen, ihre Haut zu Markte tragen, verdienen unsere hohe Anerkennung. Ich sage das persönlich auch mit Blick auf die Berner Polizisten, die in der letzten Auseinandersetzung mit Terroristen ihre Aufgabe hervorragend erfüllt haben. Ich tue es auch mit Blick auf alle Mitarbeiter im Krisenstab, die diesbezüglich ihrer Aufgabe voll und ganz gerecht geworden sind. Sie, meine Damen und Herren, lade ich ein, uns dieses verbesserte Instrument in der Terrorabwehr zu geben.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Bundesbeschluss über das Europäische Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus

Arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1 und 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1 et 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes 116 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Schweizerisches Strafgesetzbuch – Code pénal suisse

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziffer I und II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I et II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes 118 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

StGB. Terrorismus. Bundesgesetz und Abkommen

Terrorisme. Code pénal et convention

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.018
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1982 - 15:30
Date	
Data	
Seite	1154-1161
Page	
Pagina	
Ref. No	20 010 757

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.