

94.005

StGB. Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens

CP. Création d'un office central de lutte contre le crime organisé

Botschaft und Gesetzentwurf vom 12. Januar 1994 (BBl I 1145)
 Message et projet de loi du 12 janvier 1994 (FF I 1125)

Beschluss des Ständerates vom 16. Juni 1994
 Décision du Conseil des Etats du 16 juin 1994

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Rechsteiner, de Dardel, von Felten, Herczog)

Eintreten und Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag:

- das Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes auf seine Verfassungsmässigkeit zu prüfen;
- ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen;
- ein Konzept über die verschiedenen vorhandenen und geplanten polizeilichen Zentralstellen des Bundes, ihre Aufgaben und ihre Einreihung unter die Bundesämter vorzulegen.

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Rechsteiner, de Dardel, von Felten, Herczog)

Entrer en matière et renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat:

- de réexaminer la constitutionnalité de la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération;
- d'effectuer une procédure de consultation;
- de présenter un concept sur les Offices centraux de police de la Confédération actuels et à l'état de projet ainsi que sur leurs tâches et sur leur position hiérarchique parmi les offices fédéraux.

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Unter der Geschäftsnummer 94.005 hat der Bundesrat seinerzeit dem Parlament eine Botschaft über die Änderung des Strafgesetzbuches zugeleitet. In den Artikeln 351octies bis 351quindecies wollte er die Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens regeln.

Der Ständerat hat die Vorlage als Erstrat behandelt und schlägt uns vor, die Materie in einem Bundesgesetz zu regeln. Das hat den Vorteil, dass allgemeine Bestimmungen für bereits bestehende und allenfalls noch zu schaffende Zentralstellen erlassen werden können. Der Bundesrat ist mit dem Systemwechsel einverstanden, die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates auch.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat das Bundesgesetz an ihrer Sitzung vom 15. August 1994 beraten. Der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte, Odilo Guntern, wurde angehört. Vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement waren neben Bundesrat Arnold Koller die Herren Anton Widmer, Direktor des Bundesamtes für Polizeiwesen, Herr Marcel Bebié, damals Chef der Zentralstellendienste des Bundesamtes für Polizeiwesen, sowie Herr Keller vom Generalsekretariat beratend anwesend.

Ein Rückweisungsantrag Rechsteiner, der Ihnen auch heute vorliegt, wurde nach eingehender Debatte mit 17 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt. In der Gesamtabstimmung wurde das Gesetz in der Kommission mit 16 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen. Worum geht es?

Der Bundesrat nennt die Botschaft 94.005 «Zusatzbotschaft zur Botschaft über die Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes betreffend die Revision des Einziehungsrechts, die Strafbarkeit der kriminellen Organisation sowie das Melderecht des Financiers». Diese Revision trat 1994 in Kraft. Sie ergänzte bekanntlich die Strafvorschriften von 1990 über Geldwäscherei und mangelnde Sorgfalt bei Finanzgeschäften.

Die Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens, über die wir heute beraten, soll eine Dienstleistung des Bundes erbringen und die Kantone in ihrer Strafverfolgungstätigkeit gegen das organisierte Verbrechen unterstützen.

Wie wir alle wissen, kann das materielle Strafrecht noch so gut und umfassend sein, wirksam wird es erst bei seiner Anwendung und Durchsetzung in der Praxis.

Hier stossen wir in unserem Lande immer wieder an die Grenzen unseres kantonalen Strafverfolgungssystems. Dies wirkt sich besonders dort aus, wo Straftaten nicht an Kantons- und Ländergrenzen haltmachen. Dies ist beim organisierten Verbrechen vielfach der Fall, wie wir das bei der Behandlung der materiellen Vorschriften des Strafgesetzbuches einlässlich besprochen haben.

Die neue Zentralstelle soll nicht etwa selbst Ermittlungen vornehmen oder Strafverfahren führen, wie dies bei der bereits bestehenden Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs vorgesehen ist. Die neue Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens soll möglichst frühzeitig Informationen beschaffen. In Artikel 3 ist genau umschrieben, welche Quellen sie benutzen kann. Es sollen Polizeiverbindungsleute im Ausland stationiert werden – Verbindungsleute ausländischer Staaten halten sich bereits in der Schweiz auf –; dazu soll in diesem Gesetz die rechtliche Grundlage geschaffen werden.

Das Gesetz enthält auch die Grundlagen für die Führung spezieller Datenbanken, also rechtliche Grundlagen, wie sie das Datenschutzgesetz vorschreibt. Abgesehen vom Rückweisungsantrag Rechsteiner, der Ihnen auch heute wieder vorliegt, gab die Sonderordnung über Auskunftsrecht der Betroffenen und Auskunftspflicht der Datenbankführenden in der Kommission am meisten zu reden. Wir werden in der Detailberatung darauf zurückkommen. Es standen sich die Interessen einer effizienten Informationsbeschaffung im Bereich des organisierten Verbrechens und der Anspruch auf Transparenz für betroffene Bürgerinnen und Bürger gegenüber.

Die Mehrheit der Kommission hat sich nach intensiver Diskussion, auch mit Blick auf ausländische Regelungen, in diesem Punkt für das vom Ständerat akzeptierte Modell entschieden. Die Kommission beantragt Ihnen mit 16 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen, das Gesetz in der Form, wie es Ihnen vorliegt, anzunehmen.

Poncet Charles (L, GE), rapporteur: On l'a rappelé tout à l'heure, la problématique du crime organisé a jusqu'ici épargné notre pays pour l'essentiel. Malheureusement, tout indique que cette situation privilégiée ne saurait durer et que nous allons être confrontés à un sérieux problème de crime organisé dans les années et même dans les mois à venir.

Le crime organisé d'aujourd'hui concerne une série d'activités et il émane d'organisations bien plus diversifiées et, par conséquent, plus redoutables à certains égards qu'une hypothétique mafia centralisée et unique. Les «zones à risque», si l'on peut employer cette expression, vont du trafic de drogue au racket pur et simple, notamment dans les communautés immigrées, en passant par les réseaux de prostitution, la corruption des marchés publics, la fabrication d'articles de contrefaçon, la fausse monnaie, la falsification de titres boursiers – les bons du Trésor italien, par exemple – et, en règle générale, toute activité illégale et rémunératrice dans laquelle de gros profits peuvent être réalisés par un groupe de gens déterminés à violer systématiquement la loi pour s'assurer de confortables bénéfices.

Le crime organisé a fort heureusement de la peine à se développer dans les pays stables et de petites dimensions, ce qui est le cas de la Suisse. A l'évidence, si vous voulez racketter les commerçants de tel ou tel quartier, il est plus facile de le

faire dans une mégapole comme New York ou Bangkok qu'à Sursee ou à Tolochenaz! A l'évidence aussi, un pays stable, prospère et solide se défendra mieux que les Bahamas ou que les îles Caïmans contre la mainmise des trafiquants de drogue.

Nous avons donc été épargnés jusqu'ici, nous ne le serons plus à l'avenir. L'Europe est en effet devenue un marché en croissance, si vous me passez l'expression, pour la cocaïne et pour l'héroïne en provenance d'Amérique du Sud et d'Asie du Sud-Est. Le marché américain étant saturé, les trafiquants se sont tournés vers l'Europe avec un intérêt et un zèle accrus. Que leurs organisations de distribution soient efficaces, c'est évident pour tout observateur, il suffit de se promener dans nos villes pour le constater. En outre, les prix de la drogue ont tendance à baisser, ou en tout cas ils n'augmentent pas, ce qui démontre que l'offre est bien adaptée à la demande et que, par conséquent, les campagnes répressives entreprises en Europe ont une efficacité des plus limitée.

Les fonds qui proviennent du trafic de drogue alimentent la criminalité organisée, et celle-ci trouve dans les nouveaux pays européens un terrain des plus fertile. Bon nombre d'anciens pays communistes – on serait tenté de dire leur intégralité – ont été laissés dans un tel état par leurs anciens dirigeants que plus rien n'y fonctionne. Il n'est donc guère surprenant que l'activité économique qui s'y développe le mieux soit le crime. Nous ne resterons pas indéfiniment à l'abri de ce phénomène, car, dans l'économie libérale à laquelle nous sommes et demeurons attachés, les hommes d'affaires ne sont pas les seuls à circuler librement. Il est certain que des investisseurs étrangers, russes par exemple, lorsqu'ils acquièrent de petites entreprises suisses ou fondent chez nous des sociétés commerciales, le font avec des moyens financiers dont l'origine est parfois criminelle. Il ne faut pas céder à la panique, certes, Genève et Zurich ne deviendront ni le Chicago des années trente ni l'équivalent européen de Medellín ou de Cali, mais nous aurons et, à dire vrai, nous avons déjà, en tout cas à Genève, à lutter contre des formes nouvelles de criminalité qui appellent donc des moyens nouveaux.

Dans son message du 12 janvier 1994, le Conseil fédéral nous a proposé une série d'adjonctions à l'article 351 du Code pénal afin de créer un office central de lutte contre le crime organisé, en plus de l'office déjà existant en matière de trafic de drogue. Le Conseil des Etats a été d'un autre avis, et il a remplacé le projet du Conseil fédéral par un texte de loi plus systématique, soit une loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération.

Cette loi contient des dispositions générales d'abord, puis deux titres consacrés l'un à l'Office central de lutte contre le crime organisé l'autre à l'Office central de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants, et enfin un dernier titre qui s'occupe du problème du traitement des données personnelles.

La solution du Conseil des Etats n'était certes pas la seule possible, mais votre commission a retenu qu'elle était dans l'ensemble bienvenue. Outre le fait qu'il est peu satisfaisant d'ajouter des articles octies, duodecies, etc., dans un Code pénal, c'est-à-dire dans un texte qui doit, en principe, s'occuper d'abord et surtout du droit pénal matériel, la systématique du texte du Conseil des Etats est meilleure et plus claire. C'est la raison pour laquelle votre commission s'y est ralliée sans hésitation.

Très rapidement, les points principaux de la modification législative sont donc les suivants.

Création du nouvel Office central de lutte contre le crime organisé. Cet office, comme l'a souligné M^{me} la relatrice de langue allemande, n'a pas de compétence d'enquête directe. Il coordonne les efforts des cantons et il les encourage. Il faudra aller plus loin à l'avenir, et tel est le sens de la motion et du postulat que vous propose la commission. On ne luttera pas de manière efficace contre le crime organisé sans que cet office central puisse aller lui-même sur le terrain, en étroite collaboration avec les autorités cantonales bien sûr, et sans employer un certain nombre de techniques nouvelles comme, notamment, l'infiltration des organisations criminelles et le recours à leurs membres comme témoins avec un programme pour assurer leur protection et leur anonymat si nécessaire.

Seule l'urgence du projet, soulignée par le Conseil fédéral, a justifié le fait que ces questions soient renvoyées à plus tard, mais la commission a clairement exprimé son souhait que le Conseil fédéral nous saisisse à bref délai du message proposant les mesures demandées dans la motion et dans le postulat de la commission.

Le second élément important, c'est la création d'une base légale pour les agents de liaison chargés de représenter notre pays auprès de certains gouvernements ou de certaines organisations internationales et d'y nouer les contacts nécessaires à une bonne collaboration dans le domaine de la criminalité organisée.

Le troisième et dernier élément important, c'est la création d'une base légale formelle pour l'établissement en matière de crime organisé d'un ou de plusieurs systèmes de bases de données permettant la collecte d'informations.

S'il est vrai que toute activité policière suppose la recherche et la conservation d'informations, cela est encore plus flagrant pour ce qui est du crime organisé. C'est en classant, en comparant, en recueillant des informations sur les organisations criminelles qu'on s'arme pour les combattre. Des systèmes du type Dosis sont donc absolument indispensables à une politique criminelle efficace dans ce domaine.

Enfin, la commission s'est également préoccupée des questions liées à la protection des données. Par définition, en effet, la lutte contre le crime organisé suppose la collecte d'informations, et elle pose donc des problèmes de protection des données.

Qu'il soit cependant permis au rapporteur de langue française de dire son étonnement, ou tout au moins sa surprise, face à l'importance que nous avons accordée à cette question. En débattant de la lutte contre le crime organisé, on pouvait s'attendre à ce que l'on parlât du crime d'abord, et du «Daten-schutz» ensuite. Or, c'est presque le contraire qui s'est produit. Et votre commission a paradoxalement consacré l'essentiel, ou tout au moins une grande partie de ses travaux, à cet aspect qui me paraît pourtant secondaire. Autant il est légitime et nécessaire d'éviter que les abus d'un certain passé ne se reproduisent, autant, face au crime organisé, la première préoccupation devrait être la lutte contre les criminels, et non pas la protection de droits hypothétiques dont la plupart d'entre eux ne feront d'ailleurs jamais usage.

La loi fédérale sur la protection des données est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1993. Elle exige que les données personnelles soient collectées et traitées dans le respect d'un certain nombre de principes, tels que la spécialité – ne pas utiliser les données à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été recueillies –, ou encore le principe de proportionnalité, etc. Mais la règle probablement la plus importante de la nouvelle loi est évidemment le droit d'accès, autrement dit le principe aux termes duquel chacun peut demander à connaître les données recueillies sur son compte. Poussée à l'extrême, une telle règle est évidemment en contradiction complète avec la notion même du travail policier en matière de crime organisé. Obliger la police à notifier à des criminels qu'elle recueille des informations sur eux, ou donner accès à des criminels aux informations que la police détient sur eux, c'est priver le travail policier de toute efficacité.

Chacun, ou presque, admet donc qu'en matière de crime organisé des limites doivent être posées au droit d'accès. Et la question est alors de savoir comment définir ces limites, c'est tout le problème qui nous occupera tout à l'heure, lors de la discussion de l'article 14, où plusieurs opinions divergentes s'opposent.

A ce stade, qui est celui de l'entrée en matière, il convient simplement de souligner que la majorité de la commission a retenu que le projet du Conseil fédéral méritait d'être examiné et que diverses questions, notamment celle de la protection des données, avaient reçu des réponses justifiant amplement l'entrée en matière et l'examen d'un projet dont le Conseil fédéral nous dit – et on le comprend – que, dans les circonstances actuelles, il présente une urgence réelle.

C'est la raison pour laquelle votre commission est entrée en matière à l'unanimité.

Rechsteiner Paul (S, SG), Sprecher der Minderheit: Der Bundesrat will laut seiner Botschaft, er hat das so erklärt, eine Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens einrichten. Das klingt so weit, so gut wie unbedenklich. Das sollte den Gesetzgeber, das Parlament, aber trotzdem nicht davon entbinden, die Vorlage etwas genauer zu betrachten. Der Bundesrat will mit diesem Gesetz nicht nur eine Zentralstelle schaffen, sondern gleichzeitig – das ist wesentlich – das datenschutzrechtlich garantierte Einsichtsrecht praktisch abschaffen, wobei diese faktische Abschaffung des Einsichtsrechts als Pilotregelung gleich für alle polizeilichen Dateien gelten soll. Der Ständerat hat es bei diesem Handstreich nicht bewenden lassen, wie wir inzwischen wissen.

Wie Ständerat Zimmerli als Kommissionspräsident ausgeführt hat, soll jetzt die Gunst der Stunde genutzt und gerade ein neues Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes geschaffen werden, was nichts anderes ist als die Grundlage für ein kleines schweizerisches BKA, ein kleines schweizerisches Bundeskriminalamt. Das alles ohne Vernehmlassungsverfahren und ohne Botschaft, und getragen von Parteien, die für sich immer wieder reklamieren, nach dem Grundsatz zu handeln – wie gerade jetzt wieder am freisinnigen Jubiläum –: Wenn es nicht nötig ist, ein Gesetz zu machen, ist es nötig, kein Gesetz zu machen.

Der Basler Professor Mark Pieth, der im Auftrag des Bundes eine Studie über das organisierte Verbrechen in der Schweiz verfasst hat, hat darauf hingewiesen, dass der Begriff der organisierten Kriminalität eine beträchtliche Unschärfe aufweist. Das organisierte Verbrechen spiele in der Schweiz zurzeit praktisch nur dort – aber immerhin dort – eine Rolle, wo der Finanzplatz Schweiz als Dienstleistungs- und Finanzierungsdrehscheibe dient. Wenn in diesem Zusammenhang – und beschränkt darauf – eine neue Zentralstelle eingerichtet würde, wäre das überhaupt nicht bestritten. Problematisch wird es, wenn dieses beschränkte Anliegen gleich in ein allgemeines Gesetz über polizeiliche Zentralstellen umfunktioniert wird und vor allem, wenn dabei elementare Datenschutzprinzipien ausgehöhlt werden.

Mit dem Rückweisungsantrag soll erreicht werden, dass der Bundesrat diese Konzeption noch einmal überdenkt. Der Rückweisungsantrag zielt in drei Richtungen:

1. Die Verfassungsgrundlage. Der Ständerat stützt das neue Bundesgesetz auf Artikel 64bis der Bundesverfassung. Artikel 64bis der Bundesverfassung sagt aber nicht mehr und nicht weniger, als dass der Bund zur materiellen Strafrechtsgesetzgebung befugt ist, während die Strafverfolgung den Kantonen vorbehalten bleibt. Aus dieser Verfassungsbestimmung kann die Kompetenz für ein derartiges neues Polizeigesetz des Bundes also nicht abgeleitet werden.

Es ist verwunderlich, dass sich hier die Föderalisten nicht melden. Die früheren Anläufe für Polizeigesetze des Bundes – denken wir an die Busipo, an die Diskussion um das KIS in den siebziger Jahren oder an das Ripol – wurden jedenfalls nie auf Artikel 64bis der Bundesverfassung, sondern allenfalls auf Artikel 85 der Bundesverfassung abgestützt. Seltsamerweise sieht hier niemand verfassungsmässige Probleme mit der schleichenden Übertragung von Polizei- und Strafverfolgungskompetenzen auf den Bund, obwohl es sich gerade bei diesen Kompetenzen um klassische Domänen der Kantone handelt. Inzwischen hat Bundesrat Koller bereits eine Expertenkommission für ein einheitliches Strafprozessrecht eingesetzt. Weshalb wird in diesem Zusammenhang nicht zuerst, was eigentlich logisch wäre, die Verfassungsgrundlage geklärt?

2. Das zweite Anliegen des Rückweisungsantrages, der Antrag auf Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, steht mit dem ersten in unmittelbarem Zusammenhang. Dass kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde, mag beim Entwurf des Bundesrates zur Ergänzung des Strafgesetzbuches zur Not noch angehen. Dass durch den Ständerat aber ein ganz neues Bundesgesetz mit heute nur schwer absehbaren Konsequenzen geschaffen wird – das Gesetz ist ja ausbaufähig –, ohne dass ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden ist, ist höchst merkwürdig; dies um so mehr, als mit dem Vorschlag eben grundlegende Prinzipien des Datenschutzes ausgehebelt werden sollen.

3. Die Rückweisung ist schliesslich auch deshalb sinnvoll, weil über die Konzeption beim Aufbau der verschiedenen kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes keine Klarheit besteht. Der Ständerat hat beispielsweise, obwohl dazu keine Botschaft vorliegt, die Bestimmungen bezüglich der Zentralstelle für die Bekämpfung des unerlaubten Betäubungsmittelverkehrs in das neue Bundesgesetz integriert. Heute sind diese Bestimmungen über die Zentralstelle im Betäubungsmittelgesetz angesiedelt, das aber unverändert belassen wird. Andere Zentralstellen sollen offenbar bei der Bundesanwaltschaft verbleiben. Wenn jetzt ein neues Polizeigesetz des Bundes erlassen wird, mit heute, wie gesagt, schwer absehbaren Konsequenzen, dann sollte wenigstens die Konzeption sichtbar gemacht werden.

Der Hinweis im Ständerat, dass wegen der laufenden Kampagnen zur inneren Sicherheit die Gunst der Stunde – das heisst ja nichts anderes als das Fehlen der Opposition – genutzt werden müsse, ist eine schlechte Rechtfertigung für einen chaotischen Gesetzgebungsprozess und auch eine schlechte Rechtfertigung für die Missachtung sonst allgemein üblicher Regeln.

Wenn gegen den Rückweisungsantrag eingewendet werden wird, dass es jetzt pressiere und dass man nicht mehr warten könne, dann muss ich darauf hinweisen, dass der Fahrplan gemäss Botschaft – also die gemeinsame Behandlung der materiellen Strafbestimmungen über die kriminelle Organisation mit dieser Zentralstelle – ohnehin nicht eingehalten werden konnte.

Wenn der Ständerat mit seinen Beschlüssen weit über die ursprünglichen Absichten des Bundesrates hinausgegangen ist, hat dies seinen Preis, indem folgerichtig die für den Erlass von neuen Bundesgesetzen vorgesehenen Regeln eingehalten werden müssen. Die kleine Verzögerung, die sich aus einem raschen Vernehmlassungsverfahren ergibt, ist bei der Tragweite dieser Gesetzgebung für die Zukunft ein bescheidener Nachteil, der in Kauf genommen werden muss.

Noch etwas: Wie schwer man sich mit den rechtsstaatlichen Bedenken – auch mit den Bürgerrechten bei den neuen Polizeigesetzen – inzwischen tut und unter welchem Druck der Gesetzgebungsprozess angesichts der Kampagnen zur inneren Sicherheit inzwischen steht, illustriert der Umgang mit dem Datenschutzbeauftragten gerade bei diesem Gesetz. Obwohl der Datenschutzbeauftragte nichts anderes tut als seine Pflicht und an die Notwendigkeit der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Minimalanforderungen erinnert, findet er bei den zuständigen Behörden im EJPD kaum Gehör. Teilweise wird er mit seinen Bedenken, seinen Mahnungen in seinem hervorragenden ersten Datenschutzbericht offen bekämpft und unterlaufen. Nach der Publikation – jetzt möchte ich Sie persönlich ansprechen, Herr Bundesrat Koller – des Berichtes des Datenschutzbeauftragten mussten wir in der «NZZ» lesen, dass das EJPD «für einmal noch bereit» sei – so lauteten die Aussagen von Herrn Walpen, dem Generalsekretär –, die Warnungen des Datenschutzbeauftragten, der immerhin ein ehemaliger CVP-Ständerat und ein unverdächtigter Parteigänger von Herrn Bundesrat Koller ist, «als vorläufige Überreaktion» hinzunehmen. Und dann wird Herr Walpen weiter zitiert: Wenn es mit dieser Kritik aber so weitergehe, dann werde man im Departement die bisherige Zurückhaltung aufgeben und «hart zurückschlagen».

Herr Bundesrat Koller, wie weit sind wir denn wieder in der Dunkelkammer EJPD, wenn sich schon der Datenschutzbeauftragte, der ja von Gesetzes wegen unabhängig ist, eine solche Behandlung durch Ihren Generalsekretär gefallen lassen muss, obwohl er nur eine Kritik anbringt, wie sie praktisch genau gleich auch vom Sonderbeauftragten für Staatsschutzakten, Herrn Dr. René Bacher, geäußert wird, der dies aufgrund seiner praktischen Erfahrungen wissen muss? Hat das EJPD die Versprechen, die Sie selber nach den PUK-Skandalen gegeben haben, nämlich die Einhaltung der Bürgerrechte – und zu diesen Bürgerrechten gehört elementar das Einsichtsrecht –, bereits vergessen?

Herr Bundesrat Koller, es sind in diesem Zusammenhang ein paar Antworten fällig. Die Art und Weise, wie diese Vorlagen in jüngster Zeit vom Bundesrat und vom Ständerat behandelt

worden sind, lassen nicht viel Gutes ahnen. Eine Korrektur dieser Haltung ist allenfalls noch bei Artikel 14 möglich. Wir werden dann sehen, wie die Debatte verläuft.

Comby Bernard (R, VS): Au nom du groupe radical-démocratique, je salue cette réforme préconisée par le Conseil fédéral dans le but, précisément, de lutter de manière plus efficace contre le crime organisé. Ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'un dispositif plus vaste comprenant notamment des actions contre le blanchiment d'argent sale et la lutte contre le trafic des stupéfiants.

Nous appuyons le texte issu des travaux de la commission, fondé d'ailleurs sur la décision du Conseil des Etats qui a entièrement remanié le projet du Conseil fédéral. Le Conseil des Etats a fort justement retenu la forme d'une loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération. Cette solution, comme on l'a dit tout à l'heure, a le mérite d'une plus grande clarté et d'une meilleure cohérence. Toutefois, les modifications apportées étant plutôt de nature formelle, il n'est pas nécessaire, à notre avis, d'entreprendre une nouvelle consultation à ce sujet. En outre, la loi proposée est conforme à la constitution. Dès lors, il nous semble urgent de mener une lutte plus active dans le domaine du crime organisé.

Pour toutes ces raisons, le groupe radical-démocratique combat la proposition de minorité Rechsteiner demandant le renvoi du projet au Conseil fédéral après l'entrée en matière. Il considère que l'application de la loi fédérale sur la protection des données ne devrait en aucun cas rendre inopérante la lutte sans merci qu'il faut mener contre le crime organisé. Il exige également, de la part du Conseil fédéral, une meilleure coordination entre les divers offices centraux qui oeuvrent dans ce domaine. L'application de cette disposition relève en majeure partie de la compétence des cantons. Etant donné la dimension supracantonale et internationale du crime organisé, il était indispensable de prévoir la création d'un Office central de lutte contre le crime organisé, rattaché à l'Office fédéral de la police. Mais ce nouvel organisme ne conduira pas lui-même des procédures pénales. Son rôle consistera plutôt à coordonner les procédures, à recueillir et à transmettre des informations sur le crime organisé, ainsi qu'à assurer le contact avec les services étrangers. A l'instar des autres pays dotés d'instruments adéquats de lutte contre le crime organisé, la Suisse disposera donc d'un office central qui pourra envoyer à l'étranger, dans des endroits stratégiquement importants, ces fameux agents de liaison qui collaboreront activement à la lutte contre ce fléau.

Certes, dans un premier temps, il faudra agir avec des moyens relativement limités, mais à la lumière des premières expériences concrètes et des résultats obtenus, le Conseil fédéral devra proposer des instruments plus performants, afin de mener plus énergiquement encore le combat contre le crime organisé. C'est dans cet esprit que le groupe radical-démocratique transmettra la motion ainsi que le postulat de la commission. Il est vrai que nous sommes attachés au fédéralisme comme à la prunelle de nos yeux, mais il faut bien constater, dans le domaine de la lutte contre le crime organisé, que les structures actuelles sont souvent inadéquates, voire désuètes. De plus, des dispositions importantes en matière d'organisation judiciaire et de procédure pénale, qui devraient en principe être du ressort exclusif des cantons, sont en réalité et depuis longtemps entièrement soumises et régies par la jurisprudence du Tribunal fédéral, et surtout par celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

Je terminerai mon intervention, Monsieur le Conseiller fédéral, en posant trois questions: premièrement, les règles d'organisation judiciaire et de procédure pénale, notamment pour l'instruction, ne devraient-elles pas être uniformisées sur le plan fédéral? Deuxièmement, ne pensez-vous pas qu'il faudrait doter les cellules cantonales de lutte contre le crime organisé de moyens supplémentaires permettant de garantir l'efficacité nécessaire à une telle action? Il faut éviter l'exercice alibi en promulguant ces nouvelles dispositions légales. Enfin et troisièmement, à mon avis, il n'y a aucune raison de créer une espèce de police supracantonale, et j'aimerais bien connaître l'avis du Conseil fédéral à ce sujet.

Ostermann Roland (G, VD): Il est bien évident que des armes doivent être trouvées pour lutter contre le crime organisé. A son organisation doit répondre celle de la société qui ne saurait se laisser miner par des pratiques criminelles, conçues parfois à grande échelle. Les structures politique et judiciaire de la Suisse font qu'actuellement elle se contente, avec détermination certes, mais naïveté aussi, d'opposer une sorte de guérilla cantonale à des opérations aussi crapuleuses que le recyclage de capitaux acquis d'une manière criminelle. Les verts souscrivent donc à la création d'un organisme central favorisant la circulation des informations entre des cantons diversement équipés, mais également menacés. Un tel organisme se révèle indispensable pour faciliter les contacts avec des répondants, nous avons failli dire des milieux, étrangers. On ne saurait vouloir attraper de gros poissons en se contentant de pêcheurs à la ligne s'ignorant les uns les autres. Ce qui ne signifie pas qu'il faille utiliser des filets flottants retenant tout sans discernement, car nous ne voulons sous aucun prétexte voir donner la possibilité de recommencer la récolte aveugle de renseignements qui a perturbé ce pays. Nous entendons bien qu'il s'agit de lutter contre le crime organisé, mais nous ne pouvons nous empêcher de nous souvenir du personnage de Knock dans «Le triomphe de la médecine» qui, à la plus grande joie des médecins et pharmaciens, voyait dans chaque être bien portant un malade qui s'ignore. N'y a-t-il pas encore parmi ceux qui pourraient être appelés à récolter des renseignements quelques personnages pas tout à fait désintoxiqués qui auraient toujours la tentation de voir en chaque citoyen un criminel qui s'ignore?

Certes, nous sommes dans cette salle à l'abri des dérapages puisque la deuxième phrase du message du Conseil fédéral déjà se veut rassurante: «... la criminalité organisée n'est pas parvenue dans notre pays à étendre son influence typique sur la politique et l'économie.» Voilà qui est réconfortant! Il n'empêche que la prudence s'impose. Un exemple: l'article 11 alinéa 2 dit que «des données sensibles et des profils de la personnalité au sens de la loi fédérale sur la protection des données peuvent être exploités, à condition et aussi longtemps qu'ils s'avèrent nécessaires à l'exécution des tâches incombant à celui-ci», c'est-à-dire, dans le contexte, incombant au système de traitement des données. S'agit-il d'une erreur de rédaction? On peut craindre que ces tâches finissent par devenir une fin en soi et qu'il n'y ait pas de véritable limite d'investigation et de conservation dans la mesure où la prévention peut servir de prétexte à n'importe quoi.

Nous sommes donc favorables à l'entrée en matière, mais restons attentifs à la question de la protection des données. La prudence incite une partie du groupe écologiste à soutenir le renvoi au Conseil fédéral pour complément d'étude. L'autre partie propose à ce stade de suivre la majorité de la commission, tout en portant dans le cadre de la loi proposée toute son attention à la question de l'information des personnes concernées.

Nous faisons donc du reste de notre temps de parole au Bureau.

Borradori Marco (D, TI): «Il crimine organizzato è in guerra con la società e non si sa chi vincerà questa guerra.» Parole, pronunciate tempo fa al Consiglio degli Stati, che riassumono perfettamente la situazione. E' solamente con l'unione delle forze e delle informazioni che lo Stato può cercare di frenare l'infiltrazione della criminalità organizzata in Svizzera.

La creazione di un ufficio centrale di lotta contro il crimine organizzato consentirà di ridurre lo scarto tra il potere della mafia e quello, ben più modesto, purtroppo, della giustizia. Gli scopi sono presto detti: rafforzare l'arsenale giuridico di cui disponiamo e applicare meglio le norme legali e penali che, a mano a mano, approviamo e mettiamo in vigore.

La Svizzera dispone di una rete di servizi finanziari al di sopra della media nonché di un sistema di comunicazioni e di trasporti ben strutturato. Inoltre gode dei privilegi della stabilità politica e della centralità della posizione geografica. Tutto ciò fa sì che il nostro Paese eserciti un indubbio fascino su chi deve investire i proventi di attività criminose e procedere al riciclaggio di denaro sporco. In altri termini: il crimine organizzato

è in grado di utilizzare ad arte tutti i canali offerti dalla piazza finanziaria elvetica.

Le attività delittuose legate ad organizzazioni criminali aumentano e si manifestano in modi diversi, sempre più sfaccettati, sempre più sofisticati. Il rischio è che gettino un'ombra sul nostro Paese. Una lotta mirata ed efficace contro il fenomeno della criminalità organizzata deve pertanto essere condotta in modo assolutamente prioritario. In gioco vi è la credibilità stessa del nostro Stato di diritto.

Di una cosa bisogna comunque dare atto. La lotta contro il crimine organizzato sta acquisendo e assumendo una fisionomia ben definita anche da noi. A poco a poco stiamo recuperando il terreno perduto nei confronti dei Paesi vicini, i quali possono contare su degli strumenti giuridici e antimafia ben più avanzati e sofisticati dei nostri.

La creazione di un ufficio centrale si inserisce nel solco di tale tendenza positiva. Questo strumento migliorerà la coordinazione tra loro dei diversi organismi preposti a combattere la criminalità a livello nazionale, cantonale ed internazionale.

Aprire delle nuove strade, snellire le procedure, rendendole più rapide, raccogliere e concentrare le informazioni nonché sostenere i Cantoni: questo è quanto ci si prefigge di raggiungere.

Negli ultimi anni abbiamo messo in vigore diverse norme penali importanti, vere e proprie pietre miliari nell'ambito della lotta al crimine organizzato. Si sa però che le migliori leggi non servono a nulla se gli organi di polizia non dispongono di strumenti investigativi, moderni e centralizzati. Il testo su cui dibattiamo oggi colma questa lacuna.

Le organizzazioni criminali non si fermano di fronte ai confini, né cantonali, né nazionali. A detta degli esperti, da noi il crimine organizzato non si è ancora infiltrato in maniera profonda e capillare nei centri decisionali dell'economia e della politica. La situazione non è ancora drammatica, però occorre prestare attenzione. Non possiamo abbassare la guardia.

Parecchi osservatori, anche prestigiosi, concordano nel ritenere che il graduale assottigliarsi delle frontiere tra gli Stati europei comporterà uno spostamento e un incremento sicuro del fenomeno del crimine organizzato da sud verso il nord del continente.

Da tempo l'Italia combatte una lotta senza quartiere contro questo flagello. Uno degli strumenti più efficaci si è rivelato essere il «pentitismo», ossia la collaborazione con la giustizia prestata da ex-membri della mafia. Senza questo genere di collaborazione, nei cui confronti molti avanzano ancora – e non a torto – più di una perplessità, lo Stato italiano non sarebbe riuscito ad ottenere nessun risultato tangibile nei confronti della mafia. Lo strumento del pentitismo diviene indispensabile quando lo Stato non è più in grado di combattere la criminalità organizzata. Molto probabilmente l'efficienza del nostro Paese non è oggi ancora minacciata a tal punto. Però le situazioni evolvono, spesso in fretta. Sarebbe dunque opportuno che anche la nostra legislazione ci consentisse di intervenire tempestivamente, e di essere pronti.

Accettare lo strumento del pentitismo implica una decisione politica di principio, molto delicata; ad essa sono connessi numerosi dubbi, numerosi interrogativi. Può uno Stato trattare con criminali, in nome di un interesse superiore, oppure deve limitarsi a giudicare e – se del caso – a condannare senza scendere a compromessi? Malgrado le perplessità, la questione non può essere semplicemente archiviata senza discussione.

Salutiamo dunque con piacere il postulato della Commissione degli affari giuridici che sollecita un approfondimento della problematica.

Per tornare all'ufficio centrale, qualche rammarico rimane. Forse ci si sarebbe potuti spingere oltre. Si sarebbe ad esempio potuto prevedere la competenza dell'ufficio ad avviare delle inchieste penali in modo autonomo. Si sarebbe potuto affrontare la questione spinosa degli agenti infiltrati. Ma forse, considerata l'urgenza di agire, è meglio così.

Vale la pena spendere ancora qualche parola sulla delicata questione del diritto d'informazione del cittadino. La protezione dei dati è un tema ad alta sensibilità, vista la recente polemica – il recente scandalo, si sarebbe tentati di dire – sulle

schede. Fondamentale è qui il principio della proporzionalità, che deve porre in relazione due esigenze legittime, ma anche contraddittorie, quali possono essere la tutela della sfera privata del singolo cittadino e la protezione dell'interesse pubblico. Bisogna sapere cosa si vuole. Bisogna in particolare evitare che la protezione dei dati consenta a dei delinquenti di sottrarsi a procedure e inchieste che li riguardano. Non dobbiamo mettere la polizia nella spiacevole situazione di dover dire alle persone inquisite e oggetto di un'inchiesta, che l'inchiesta stessa è in corso. La lotta contro il crimine organizzato implica che la protezione della sfera privata ceda in una certa misura il passo di fronte alle esigenze di efficienza che uno Stato deve osservare nella lotta contro la criminalità organizzata. E' questo, indubbiamente, il bene superiore.

Con queste parole, a nome del gruppo Democratici svizzeri/Lega dei Ticinesi, vi invito ad entrare in materia.

Engler Rolf (C, AI): Ich möchte Ihnen namens der CVP-Fraktion beantragen, auf die Vorlage einzutreten und den Rückweisanspruch abzulehnen.

Recht, das nicht vollzogen wird – das wissen wir alle –, ist schlecht. Es ist schlechter als Lücken des Rechtes. Wir erleben an verschiedensten Orten den Nichtvollzug von Recht. Ich denke an den Letten; ich denke an den Bereich Ausländerrecht; ich denke aber auch an Fragen des Bauverfahrens, an Baubewilligungen, an das Baupolizeirecht.

Schwächen im Vollzug werden generell und systematisch ausgenutzt, vor allem im Bereich des organisierten Verbrechens. Wenn man den Rechtsstaat zugrunde richten will, muss man Gesetze erlassen und sie mit System nicht mehr vollziehen. Es geht darum, dass wir die Gesetze, die wir erlassen haben, auch vollziehen können.

Bei der Zentralstellenvorlage handelt es sich um das formale Pendant zu den bereits erlassenen materiellen Vorschriften über die Strafbarkeit der kriminellen Organisation, das Einziehungsrecht und das Melderecht des Financiers. Ohne Zentralstelle, ohne Mitwirkung des Bundes sind, davon bin ich überzeugt, die Kantone überfordert. Erfolg- und Wirkungslosigkeit in diesem Bereich wird bestraft, und wir werden die Folgen in erheblichem Ausmass zu tragen haben. Das organisierte Verbrechen hält sich nicht an Kantons Grenzen; es hält sich nicht an Landesgrenzen. Es ist im Gegenteil so, dass das organisierte Verbrechen die Grenzen gezielt ausnützt. Es werden in verschiedenen Staaten einzelne Taten begangen, die zum Teil nicht einmal strafbar sind, aus denen nicht erkennbar ist, wie weit eine Handlung überhaupt reicht, wie gross das kriminelle Potential dahinter ist. Obwohl die Strafverfolgungskompetenz beim organisierten Verbrechen bei den Kantonen bleibt und nach dieser Vorlage auch bleiben soll, ist eine Koordination notwendig, nicht nur in der Schweiz unter den Kantonen, sondern vor allem auch mit dem Ausland.

Nachdem es sich um eine Hilfestellung des Bundes handelt, kann auch keine Rede davon sein, dass die Kompetenzordnung der Bundesverfassung geritzt würde.

Es ist für die CVP-Fraktion unverständlich, wieso von Vertretern der SP-Fraktion ein Rückweisanspruch gestellt wird. Dieser verzögert das Inkrafttreten der Bestimmungen und damit die Vollzugsmöglichkeiten. Wir sind der Meinung, dass eine effiziente Bekämpfung des organisierten Verbrechens nicht vertagt werden kann, auch nicht unter formalen Gesichtspunkten – man soll noch einmal eine Vernehmlassung durchführen, nur weil der Ständerat das System geändert hat und obschon die Kantone eigentlich nichts dagegen einzuwenden haben.

Wir sind sogar überzeugt, dass Artikel 14 eine andere Bedeutung hat. Dort geht es effektiv um wichtige Rechtsgüter, die gegeneinander abgewogen werden müssen, aber für den Rückweisanspruch fehlt uns jegliches Verständnis.

Auch das Einverlangen einer Konzeption für weitere Zentralstellen scheint uns im Moment weder dringlich noch gefordert. Wir werden erneut über eine Vorlage zu befinden haben. Bei der Gelegenheit wird noch verschiedenes geschehen, und es wird dort auch möglich sein, eine Vernehmlassung durchzuführen.

Bei allem Verständnis für die Diskussion des Artikels 14, des Persönlichkeitsschutzes, fehlt uns in diesem Punkt das Verständnis. Der Systemwechsel, wie er von Herrn Zimmerli im Ständerat eingebracht wurde, ist auch nicht der Grund: Herr Rechsteiner hat immer gesagt, dass auch dann der Rückweisungsantrag gestellt bliebe, wenn die Konzeption des Bundesrates wiedergewählt würde. Es ist auch nicht die Haltung des Datenschutzbeauftragten, welcher verlangt hätte, man solle hier die Vorlage zurückweisen oder eine Vernehmlassung durchführen.

Es ist ein Minderheitsantrag, für den die Fraktion der CVP kein Verständnis hat, weil er zu einer Verzögerung führt in einem Bereich, der keine mehr verträgt.

Wir bitten Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Vetterli Werner (V, ZH): Die Fraktion der SVP ist für Eintreten. Wir können es überhaupt nicht verstehen, dass man von seiten der SP versucht, mit einem Rückweisungsantrag eine Verzögerung oder Abblockung dieses absolut notwendigen Gesetzes zu erreichen.

Dieses Bundesgesetz ist die logische Fortsetzung des sogenannten zweiten Massnahmenpaketes, in dem wir bekanntlich in der Märzsession zur Bekämpfung der Geldwäscherei und des organisierten Verbrechens folgende drei neuen Rechtsnormen geschaffen haben: den eigenen Strafbestand betreffend kriminelle Organisationen; die verbesserte Regelung der Einziehung von kriminellen Geldern; das Melderecht des Financiers.

Dieses zweite Massnahmenpaket braucht jetzt eine Fortsetzung, eben die Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Damit schafft man zum Beispiel die Möglichkeit, Polizeiverbindungsleute in ausgewählten ausländischen Stationen zu platzieren, wie zum Beispiel bei der Drug Enforcement Administration in Washington oder bei der Interpol in Lyon. Logischerweise muss man aber auch die Rechtsgrundlage dafür schaffen, dass im Gegenrecht ausländische Spezialisten in der Schweiz stationiert werden können. Dies ermöglicht eine effizientere, schnellere Zusammenarbeit in der internationalen Fahndung. Darum brauchen wir diese neue Zentralstelle, ähnlich wie andere Zentralstellen des Bundes auch: jene gegen illegalen Betäubungsmittelhandel, Falschgeldkriminalität oder Menschenhandel.

Das organisierte Verbrechen wird immer raffinierter, grenzüberschreitender, skrupelloser und brutaler. Gemäss der Devise «Wehret den Anfängen» muss man sich jetzt wappnen und so rasch wie möglich modernste Abwehr- und Fahndungssysteme realisieren. In der zentral gelegenen Schweiz haben sich längst Drogenhändlerorganisationen, Geldwäscher- und Geldfälschergruppen, Luxusauto-Diebes- und -Schiebergruppen, Schutzgelderpresser, Kriminaltouristen und Frauenhändlerorganisationen breitgemacht und eingenistet. Dagegen muss man selbstverständlich mit modernsten elektronischen Datenbanken operieren. Dies bedingt wiederum, dass gemäss unserem Datenschutzgesetz strenge Datenschutzbestimmungen eingehalten werden müssen, vor allem deshalb, weil die Zusammenarbeit mit den Kantonen über sogenannte On-line-Systeme funktioniert.

Die Koordination zwischen den Kantonen und mit dem Ausland ist die Hauptaufgabe dieser Zentralstelle, weil das internationale organisierte Verbrechen ja längst kantonsübergreifende und internationale Dimensionen angenommen hat. Die Strafverfolgungskompetenz liegt immer noch bei den Kantonen, die durch die Zentralstelle vor allem logistisch unterstützt werden.

Wie die Kommission für Rechtsfragen empfiehlt Ihnen auch die Fraktion der SVP, dem Ständerat zu folgen, auch im Kernstück dieses Gesetzes, dem Artikel 14, in dem das Informationsrecht der Betroffenen geregelt wird.

Es ist für uns eine Selbstverständlichkeit, dass sich organisierte Verbrecher mit einer speziellen Behandlung abzufinden haben. Wer mit dem Vorsatz in unser Land kommt, unser Recht bewusst und schwerstens zu brechen, muss in Kauf nehmen, dass er keine Auskunft darüber erhält, ob gegen ihn ein Verfahren vorliegt oder nicht. Mit dieser Art von Ausspioniererei würde sonst eine seriöse Fahndung platzen. Betroffene

erhalten also immer nur eine stereotype Auskunft, eine Antwort, aus der man keine Schlüsse ziehen kann, ob allenfalls eine Fahndung läuft, mit der man also die Fahndung selber nicht gefährdet. Dieses System oder ähnliche werden übrigens in umliegenden Ländern bereits mit Erfolg angewandt und praktiziert.

Wir befürworten also in Artikel 14 das zweistufige sogenannte englische Modell, sind aber gegen die Ergänzung durch einen vierten Absatz. Im Hinblick auf eine weitere Effizienzsteigerung im Kampf gegen das immer raffiniertere organisierte internationale Verbrechen unterstützen wir selbstverständlich auch die Motion «Bekämpfung des organisierten Verbrechens» und das Postulat «Verwendung von 'Reumütigen'» der Kommission für Rechtsfragen.

Wir bitten auch Sie, Eintreten zu beschliessen und dieses Gesetz anzunehmen.

De Dardel Jean-Nils (S, GE): On a dit de divers côtés que l'on s'étonnait de la proposition de renvoi de la minorité Rechsteiner, et cet étonnement m'étonne à mon tour. Nous avons bien précisé, et je le répète fermement une fois de plus, que nous sommes pour l'entrée en matière sur ce projet. Nous sommes parfaitement conscients de la nécessité de la lutte contre le crime organisé. Nous définissons le crime organisé dans notre pays surtout comme l'utilisation, l'infiltration de l'argent du crime au plan international dans notre système. Le problème du blanchiment d'argent sale est pour nous tout à fait prioritaire par rapport à tous les autres aspects du crime qui ont été énoncés jusqu'à maintenant.

Dans cette optique, il est bien clair que la centralisation de l'action de la police est une chose nécessaire. Simplement, cette centralisation doit se faire selon une procédure démocratique, non pas parce que nous sommes des démocrates formels, mais parce que nous ne voulons pas que l'on évite, que l'on transgresse les dispositions démocratiques qui impliquent, le cas échéant, une modification de la constitution et, automatiquement, une votation populaire, si cela est nécessaire.

A notre avis, ce qui a été dit par l'administration, à savoir que l'article 64bis de la constitution donnait une base légale suffisante à ce projet de loi, n'est pas vrai. L'article 64bis consacre la compétence des cantons en matière de poursuite pénale, de procédure, de police, de justice. Par conséquent, cette disposition ne peut pas être invoquée pour justifier une compétence fédérale, puisqu'elle dit exactement le contraire de ce qu'on veut lui faire dire.

Quant à la référence faite à l'article 85 chiffre 7 de la constitution – il s'agit de la référence à la sûreté intérieure de l'Etat –, nous estimons que c'est une disposition beaucoup trop floue, beaucoup trop vague, pour pouvoir déroger de manière valable à ce que dit l'article 64bis de la constitution. Un problème constitutionnel se pose donc vraiment face à ce projet de loi, et la moindre des choses aurait été de faire étudier la question par, par exemple, une commission d'experts indépendants.

L'autre problème que nous invoquons, et c'est toujours dans le même souci qu'une loi aussi importante doit respecter, en ce qui concerne son élaboration, les procédures démocratiques élémentaires, c'est la procédure de consultation. Cette loi introduit, que ce soit par le projet du Conseil fédéral ou que ce soit par la décision du Conseil des Etats, reprise par la majorité de notre commission, une dérogation massive aux dispositions démocratiques de la loi fédérale sur la protection des données. Cette dérogation massive aboutit en fait à dénaturer complètement le droit d'accès aux données. Ce qui nous importe, Monsieur Poncet, ce n'est pas le sort des criminels qui, dans l'immense ou la quasi-totalité des cas, ne demanderont jamais à accéder à leurs fiches et aux informations les concernant; ce qui nous importe, ce sont les innocents qui, le cas échéant, seraient enregistrés de manière inexacte et erronée dans les banques de données de la police.

A ce sujet d'ailleurs, les discussions sur l'article 14 de la loi sont extrêmement vives, et M. Rechsteiner a eu raison d'insister sur l'opinion de M. Odilo Guntern, car celui-ci, préposé fédéral à la protection des données, est précisément là pour défendre la liberté individuelle, aujourd'hui peu défendue malheureusement par le parti qui porte son nom. C'est une cons-

tation que nous devons faire. M. Odilo Guntern, dans son intervention, a bien indiqué que le système de la loi fédérale sur la protection des données était suffisant, puisque des limitations sont précisément prévues par cette loi en matière de police, de poursuite pénale, de crime organisé, voire de sûreté de l'Etat. Ces limitations existent donc et il n'est pas nécessaire d'en inventer d'autres, supplémentaires, qui dénaturent en définitivement complètement l'accès des individus aux informations les concernant. Une consultation de l'opinion publique dans toutes ses composantes essentielles est donc absolument nécessaire. Il est parfaitement justifié de demander par une proposition de renvoi que cette consultation ait lieu. Dernier élément: tout le monde s'accorde à reconnaître que l'actuel processus de réorganisation de l'Office fédéral de la police et du Ministère public de la Confédération se fait de manière chaotique, difficile. Il y a un manque de clarté évident dans ce projet de l'administration et du Conseil fédéral. Un seul exemple: cette loi qui nous occupe aujourd'hui prévoit la création d'un Office central de lutte contre le crime organisé. Or, le projet de loi fédérale sur des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure prévoit aussi la création d'un office et a également pour but la lutte contre le crime organisé. Alors, lequel des deux offices s'occupera finalement du crime organisé? On peut se poser la question. Il y a donc des confusions extrêmes et il est tout à fait légitime de notre part de demander que l'administration exprime ses intentions précises en la matière dans une conception globale, générale. Je répète donc quelle est notre position: nous sommes pour l'entrée en matière, mais nous demandons le renvoi du projet pour les raisons démocratiques que j'ai exposées.

Grendelmeier Verena (U, ZH): Es ist schon fast alles gesagt worden. Ich kann bekanntgeben, dass auch die LdU/EVP-Fraktion für Eintreten auf diese Vorlage ist. Zwei Aspekte charakterisieren diese Vorlage:

Es handelt sich erstens um ein weiteres und, wie mir scheint, unabdingbares Glied in der Kette von Massnahmen, die es braucht, um das organisierte Verbrechen zu bekämpfen bzw. um die Länge der Spiesse im Kampf zwischen Rechtsstaat und Kriminalität etwas auszugleichen. Ich glaube nicht, dass es gelingen wird, die Spiesse je ganz gleich lang zu machen. Der zweite zentrale Aspekt dieser Vorlage ist von einem sehr grundsätzlichen Dilemma, der Gratwanderung zwischen dem Schutz des Rechtsstaates und dem seiner einzelnen Bürger, gekennzeichnet. Es geht um das weite Feld des Datenschutzgesetzes, d. h. um das Auskunftsrecht einerseits und das Berichtigungsrecht, und zwar des einzelnen Bürgers, andererseits.

Wollen wir nun den Rechtsstaat vor dem organisierten Verbrechen wirksam schützen, ist es unumgänglich, das Auskunftsrecht in gewissen Fällen einzuschränken. Ich habe sehr viel Verständnis für die Bedenken von Herrn Rechsteiner, überhaupt für die Bedenken von jener Seite. Wir sind alle etwas «fichengeschädigte» Leute. Wir wollen aus gutem Grund verhindern, dass so etwas noch einmal passieren kann.

Hier aber stehen sich zwei Rechtsgüter gegenüber, und es geht darum, sich zu entscheiden, welches Rechtsgut in diesem Moment und in diesem Zusammenhang als höher einzustufen ist. Das Berichtigungsrecht muss zwangsläufig hinfällig werden, denn Berichtigungen sind natürlich nur da möglich, wo vorher Einblick in die Daten möglich ist. Sind diese Datenbanken verschlossen, kann man auch nicht darauf bestehen, ein Berichtigungsrecht in Anspruch zu nehmen.

Mit diesem Problem haben aber auch andere Staaten zu kämpfen. Wir haben ja drei verschiedene Modelle vorgelegt bekommen und in der Kommission diskutiert: das britische, das deutsche und das französische. Es wurde Ihnen bereits erläutert, und ich will es nicht mehr wiederholen. Wir haben auch darüber geredet, dass der Europarat eine Empfehlung herausgegeben hat, die noch viel weiter geht. Unsere heutige Entscheidung muss also lediglich auf dieser Güterabwägung, wie ich sie eben geschildert habe, basieren.

Nachdem das zweite Massnahmenpaket zur Bekämpfung der Geldwäscherei und des organisierten Verbrechens seit August dieses Jahres in Kraft ist, folgt nun ein drittes: die Schaf-

fung einer neuen Zentralstelle, wie Sie Ihnen im Detail geschildert worden ist. Eine solche scheint uns eine Bedingung zu sein, damit das zweite Paket überhaupt funktionieren kann.

Das organisierte Verbrechen zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass es grenzüberschreitende Tätigkeiten entwickelt, nicht nur in bezug auf die Kantone, sondern vor allem international und interkontinental. Somit ist es nur logisch, dass wir auch ein zentrales Organ schaffen, das die Koordination der schweizerischen Ermittlungsverfahren sicherstellt, besonders auch im internationalen Umfeld. Dabei ändert sich nichts, das wurde auch gesagt, an der Strafverfolgungskompetenz der Kantone, mindestens vorderhand nicht. Es ist durchaus denkbar, dass wir auch da einmal einen Schritt weiter gehen müssen.

Die geplante Zentralstelle ist als eine Dienstleistung zu sehen – nicht mehr und nicht weniger –, um eine effizientere Arbeit der Kantone und der Länder zu ermöglichen.

Ganz wichtig scheint mir noch, dass wir zur Einsicht kommen, dass wir unter ungeheurem Zeitdruck stehen. Das organisierte Verbrechen hat nämlich gegenüber dem Rechtsstaat einen ganz bedeutenden Vorsprung. Es verfügt über fast unbeschränkte Mittel. Das könnte man von den Staaten im allgemeinen und von der Schweiz im besonderen zurzeit nicht sagen.

Vor allen Dingen aber wird das organisierte Verbrechen von keinerlei Skrupeln bezüglich Rechtsverletzungen geplagt, d. h., es gilt das Recht des Stärkeren ohne jede Rücksicht auf Verluste, während im Gegensatz dazu der Rechtsstaat selber nur nach Massgabe der ihm zugewiesenen, sehr knappen Mittel handeln kann, und zwar unter Berücksichtigung aller Gesetze, die er sich zu seinem Schutze selber gegeben hat. Somit bleibt er immer im Hintertreffen. So ist es zwingend notwendig, dass wir ihm so schnell wie möglich taugliche Instrumente zur Verfügung stellen, damit er sich selber verteidigen kann.

Ich möchte zum Schluss wiederholen, was ich an dieser Stelle schon einmal gesagt habe, in einer früheren Debatte in diesem Zusammenhang: Das organisierte Verbrechen führt einen veritablen Krieg gegen die Institution des Rechtsstaates, wo immer dieser Rechtsstaat stattfindet. Diesen Rechtsstaat zu verteidigen sind wir heute aufgerufen. Es sind immer nur kleine Möglichkeiten, die uns auf einmal bleiben, aber die sollten wir ergreifen. Es geht um eine echte Verteidigung dieses Landes und unserer Demokratie.

Die LdU/EVP-Fraktion stimmt der Vorlage zu, und ich möchte Sie bitten, Eintreten zu beschliessen.

Leuba Jean-François (L, VD): Le groupe libéral vous invite à entrer en matière sur le projet de loi qui vous est proposé et à repousser la proposition de renvoi de la minorité Rechsteiner. Sans doute le Conseil fédéral a-t-il raison de dire que le crime organisé n'a pas encore infiltré, en tout cas d'une manière importante, la politique et l'économie en Suisse. Il n'en reste pas moins que des mesures préventives sont nécessaires; la lutte contre le crime organisé est naturellement importante. Beaucoup l'ont déjà souligné à cette tribune, le crime organisé s'en prend non seulement à la vie et à la liberté de nos concitoyens, mais aussi – M^{me} Grendelmeier vient de le dire et je crois qu'elle a parfaitement raison – à la sûreté de l'Etat, à nos institutions, puisque par un enchaînement inévitable le crime organisé doit, pour pouvoir se développer, pénétrer les institutions étatiques.

A cet égard, la sûreté de l'Etat, qui est un des éléments de la lutte contre le crime organisé, revêt deux aspects: c'est d'abord la défense de nos institutions démocratiques, leur fonctionnement normal, sans perturbation par les milieux du crime organisé; mais c'est aussi nos relations extérieures dans la mesure où, évidemment, elles peuvent être compromises dès le moment où les Etats avec lesquels nous sommes en relation trouveraient en Suisse une zone beaucoup plus faible, une zone où se développeraient des actions du crime organisé contre leur propre population et contre leurs propres institutions. Il est important à cet égard, et c'est dans ce sens que nous comprenons le projet de loi qui nous est soumis, que les offices centraux, au niveau fédéral, puissent traiter

avec les autorités étrangères des problèmes de caractère mondial que représente le crime organisé. On ne peut pas, naturellement, exiger des autorités étrangères qu'elles aient des relations avec chacune de nos polices cantonales. Par définition, le crime organisé a des ramifications internationales. C'est une tâche de la Confédération – à ce niveau et c'est là que nous le plaçons – de s'occuper de ces problèmes dans les ramifications internationales.

Bien entendu, le problème soulevé par le groupe socialiste n'est pas un problème que l'on peut négliger, et nous avons prêté beaucoup d'attention aux observations de M. de Dardel, même s'il pense que le Parti socialiste est le seul à défendre les libertés individuelles, ce qui n'est évidemment pas notre conception. Mais nous disons que l'on doit, à cet égard, aussi voir qu'il y a deux intérêts contradictoires. Comme vient de le souligner M^{me} Grendelmeier dans son intervention, d'une part, il y a des renseignements qui doivent être collectés sur les citoyens, mais de manière parfaitement exacte – c'est d'ailleurs l'intérêt premier de la police d'avoir des renseignements exacts et non inexacts – et ces renseignements doivent pouvoir être contrôlés et corrigés si nécessaire correctement. D'autre part, il est évident qu'on ne peut pas ouvrir ces renseignements à tout un chacun pour que la lutte contre le crime organisé puisse rester efficace. Aussi la décision du Conseil des Etats à l'article 14 nous paraît véritablement celle qui s'impose, puisque c'est une solution à deux degrés qui remplit d'abord les conditions de la protection légitime des droits des citoyens et n'empêche pas ensuite la police d'accomplir les travaux qu'elle doit accomplir.

Enfin, le groupe libéral soutient la motion de la commission dans la mesure où fautive, et c'est précisément là que nous disons fautive, d'une compétence constitutionnelle expresse, nous considérons que dans le cadre des compétences constitutionnelles actuelles la Confédération ne pourra pas empiéter sur la compétence de police des cantons. C'est pour cette raison que nous croyons qu'il ne faut pas changer les compétences constitutionnelles.

Dans la lutte contre le crime organisé, rien ne serait plus catastrophique que d'avoir deux polices parallèles qui s'occupent du même domaine. Vous savez très bien que le crime que j'appellerai ordinaire, ou la criminalité ordinaire, et le crime organisé ont naturellement des connections, ils ont des points d'accrochage. Il est important qu'il y ait un ordre très clair des responsabilités. Il nous semble que si l'on interprète la motion de la commission dans le cadre des dispositions constitutionnelles actuelles, nous avons la garantie qu'il n'y aura pas cette interpénétration des compétences et que l'action de coordination accordée à la Confédération n'interférera pas sans une parfaite coordination avec les cantons dans un domaine de compétences des cantons.

Je crois que c'est cela qu'il faut retenir et c'est dans ce sens que nous souhaitons que les dispositions légales et la motion de la commission soient interprétées.

Präsidentin: Die Fraktion der Freiheits-Partei lässt mitteilen, dass sie den Minderheitsantrag ablehnt.

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Es hat sich niemand von Ihnen gegen Eintreten gewehrt. Wir haben uns daher mit dem Rückweisungsantrag Rechsteiner zu befassen, der auch der Kommission schon vorlag, der aber in Ihren Voten nur vom Votanten der sozialdemokratischen Fraktion unterstützt wurde.

Herr Rechsteiner verlangt vom Bundesrat die Überprüfung der kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes auf ihre Verfassungsmässigkeit. Sie haben in der Botschaft gesehen, dass das Bundesgesetz sich auch auf Artikel 64bis der Bundesverfassung abstützt. Damit wir wissen, wovon wir sprechen: Artikel 64bis Absatz 1 lautet: «Der Bund ist zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechts befugt.» Absatz 2 lautet: «Die Organisation der Gerichte, das gerichtliche Verfahren und die Rechtsprechung verbleiben, wie bis anhin, den Kantonen.» Absatz 3 befasst sich mit dem Strafvollzug.

Die Kommission hat sich mit dieser Frage auseinandergesetzt und ist der Meinung, dass diese Dienstleistung des Bundes

zuhanden der kantonalen Strafverfolgungsbehörden absolut verfassungsmässig sei und auf Absatz 1 von Artikel 64bis abgestützt werden könne, denn es handelt sich hier weder um die Organisation von Gerichten noch um ein gerichtliches Verfahren, noch um Rechtsprechung. Anders wäre es, wenn diese Bundesstelle Ermittlungen führen oder Strafverfahren durchführen würde. Aber diese Kompetenz ist in diesem Bundesgesetz nicht vorgesehen. Die Kommissionsmehrheit hat also dieses Argument als nicht valabel erachtet.

Zweitens verlangt Herr Rechsteiner, es sei ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Da muss ich Sie auf die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren hinweisen. Es ist in keiner Art und Weise so, dass für alle Bundesgesetze ein Vernehmlassungsverfahren vorgeschrieben ist. Sie erinnern sich, dass in der Bundesverfassung, zum Beispiel im Rahmen des Wirtschaftsrechts, vorgeschrieben ist, dass beispielsweise die Sozialpartner kontaktiert werden. Für die übrigen Bundesgesetze heisst es in der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren weiter, dass ein Vernehmlassungsverfahren auch durchgeführt werden müsse «zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind». Ich denke, dieses Gesetz hat eine politische Tragweite, aber in einem andern Sinn. Es hat eine politische Tragweite in dem Sinn, dass alle Instanzen, Behörden, die mit diesem Problem der organisierten Kriminalität befasst sind, darauf warten, dass der Bund jetzt endlich die Instrumente zur Verfügung stellt, damit sie handeln können.

Im weiteren verlangt Herr Rechsteiner ein Konzept für die verschiedenen vorhandenen und geplanten Zentralstellen. Da muss ich Sie darauf aufmerksam machen, dass gemäss Artikel 6 dieses Gesetzes im Bund nicht einfach Zentralstellen wie wild geschaffen werden können, sondern da braucht es weitere Staatsverträge oder Bundesgesetze. Ich meine, die Wortwahl, die hier in diesem Saal gebraucht wird, indem von «Centralisation de la police» gesprochen wird – es wird keine Polizei zentralisiert, sondern es wird eine Hilfsfunktion errichtet – oder indem man vom «kleinen Bundeskriminalamt» redet, sei eher irreführend. Ich erwarte, dass Herr Bundesrat Koller noch über sein Konzept für diese verschiedenen Stellen sprechen wird, möchte aber auch darauf hinweisen, dass es Sache des Bundesrates ist, seine Verwaltung zu organisieren.

Das schwerwiegendste Argument ist das Argument der Sonderordnung für den Datenschutz. Darauf werden wir dann bei Artikel 14 nochmals zurückkommen. Da haben wir uns wirklich Mühe gegeben. Aber ich möchte im Namen der Kommissionsmehrheit Aussagen wie «massive Aushöhlung des Datenschutzes» hier zurückweisen. Eine Einschränkung der Ordnung des Datenschutzgesetzes muss gesetzmässig sein, im öffentlichen Interesse und verhältnismässig. Gesetzmässig ist sie, wenn wir sie hier festlegen. Im öffentlichen Interesse ist sie sicher auch, weil sie zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens dient. Ob es verhältnismässig ist, diese Einschränkung zu postulieren, damit das organisierte Verbrechen in unserem Land effizient bekämpft werden kann – da war die Kommissionsmehrheit der Meinung, dieses System könne gewählt werden. Sie hat es mit einem zusätzlichen Absatz noch verbessert.

Die Kommissionsmehrheit hat sich mit 17 zu 4 Stimmen, nach Auseinandersetzung mit den Argumenten von Herrn Rechsteiner und Mitunterzeichnenden, dafür entschieden, diesen Rückweisungsantrag abzulehnen. Ich bitte Sie, dasselbe zu tun.

Poncet Charles (L, GE), rapporteur: L'entrée en matière étant acquise à l'unanimité, il reste à examiner le problème de la proposition de renvoi de la minorité Rechsteiner au Conseil fédéral.

Une précision tout d'abord. Cette proposition de renvoi n'est pas la proposition de renvoi du groupe socialiste, elle est la proposition de renvoi d'un certain nombre de nos collègues. M. Leuenberger Moritz, membre de notre commission, n'a pas cosigné cette proposition de renvoi. Cette précision a une certaine importance, compte tenu des fonctions que notre col-

lègue occupe au plan cantonal. Permettez-moi donc de parler de la proposition de renvoi de la minorité Rechsteiner.

M. Rechsteiner a fondé la proposition de la minorité sur trois critiques qu'il formule à l'égard du projet du Conseil fédéral, et il en a ajouté une quatrième tout à l'heure dans la motivation qu'il a développée ici. Il estime que la base constitutionnelle est insuffisante, il regrette l'absence d'une procédure de consultation, et il estime qu'un concept plus précis et plus affiné des offices centraux de police de la Confédération devrait être présenté par le Conseil fédéral. Ce point a été illustré, parfois de manière humoristique, par M. de Dardel tout à l'heure, qu'il en soit ici remercié!

S'il est exact qu'il n'y a pas eu de procédure formelle de consultation, il faut souligner que la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et de police a expressément approuvé le texte qui vous est soumis aujourd'hui. Les premiers intéressés au maintien de la souveraineté cantonale, les ministres cantonaux de justice et de police, ont donc donné leur accord et on ne voit guère ce qu'une procédure formelle de consultation pourrait apporter de plus à cet égard.

Pour ce qui est du second argument, c'est-à-dire celui de l'absence d'une conception générale des offices centraux de police, M. Koller, conseiller fédéral, a convaincu notre commission sur ce point par son exposé. Il n'est pas nécessaire que je refasse cet exposé ici – je souligne simplement qu'il a convaincu la majorité de la commission – il le fera lui-même lundi, compte tenu du fait que l'heure avance.

S'agissant du problème de la protection des données, comme M^{me} Stamm Judith l'a souligné tout à l'heure, on ne peut pas motiver ici une demande de renvoi au Conseil fédéral en disant que ce texte consacrerait en quelque sorte un démontage de la loi fédérale sur la protection des données. A supposer que les dispositions de l'article 14 soient mal rédigées, ce sera l'objet de notre débat de détail, il appartient au Parlement de les corriger, mais le fait qu'un article aurait été mal conçu ne saurait en lui-même justifier la demande de renvoi au Conseil fédéral.

Reste alors, et enfin, le problème de la constitutionnalité qui pose une question relativement délicate. Nous l'avons vu tout à l'heure, ce projet concerne en réalité deux offices centraux: le nouvel Office central de lutte contre le crime organisé et l'Office central de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants qui, lui, existe déjà. Conceptuellement, il est évident que cette séparation n'est qu'une apparence, car qui dit trafic de stupéfiants dit forcément crime organisé, sous une forme ou sous une autre. Au plan juridique en revanche, la distinction est importante. L'Office central de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants a une compétence d'enquête directe. Il peut, en d'autres termes, procéder lui-même à des opérations sur le terrain. Il tire cette compétence de l'article 69bis de la constitution, base constitutionnelle claire et indiscutable, qui, cependant, n'a pas d'équivalent en matière de crime organisé.

S'agissant du second office, on pourrait essayer de déduire une compétence d'enquête directe d'une interprétation relativement acrobatique de l'article 85 chiffre 7 de la constitution, auquel M. de Dardel a fait allusion tout à l'heure, qui donne à la Confédération la compétence d'intervenir pour le maintien de la sécurité intérieure. Cet exercice serait périlleux, mais il faut souligner que ce n'est précisément pas ce que fait le projet dont nous débattons aujourd'hui.

La réponse à la préoccupation exprimée par M. Rechsteiner est par conséquent ailleurs. Le nouvel Office central de lutte contre le crime organisé n'aura pas de compétence d'enquête directe, ce que l'on peut d'ailleurs regretter, et c'est l'objet de la motion de la commission. Il ne porte ainsi atteinte en rien à la compétence cantonale en matière d'organisation judiciaire et de procédure telle qu'elle résulte de l'article 64bis de la constitution. La Confédération a incontestablement le droit, Monsieur de Dardel, de se doter d'organes d'appoint, d'organes qui soutiennent, qui coordonnent, qui appuient les autorités cantonales. En le faisant, elle ne viole absolument pas l'article 64bis de la constitution.

Telles sont donc les raisons pour lesquelles la majorité de la commission a rejeté par 17 voix contre 4 et avec 2 abstentions la proposition de minorité de renvoi au Conseil fédéral.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.55 Uhr
La séance est levée à 12 h 55*

StGB. Schaffung einer Zentralstelle zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens

CP. Création d'un office central de lutte contre le crime organisé

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.005
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.09.1994 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1423-1431
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 442

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.