

mentaire de base. Dans tout le domaine de l'aide humanitaire, ce sont les céréales de divers types, y compris celles que nous achetons dans les pays du tiers monde, comme le mil en particulier, et les produits laitiers. D'autre part, cette discussion, comme l'ont rappelé les rapporteurs de la Commission des affaires étrangères, a eu lieu au sein des commissions des deux conseils et au plénum du Conseil des Etats. Il est évident qu'il faut – je peux affirmer qu'en 1988 j'ai reçu des offres encore plus étonnantes, par exemple d'indiquer dans le message des poires séchées (il y en avait beaucoup cette année-là) – laisser à cet instrument le maximum de souplesse possible.

Nous rappelons que lorsque nous mentionnons à la lettre d de l'article 2: «d'autres aides alimentaires, notamment sous forme de céréales ou de produits céréaliers», cela laisse la place, le cas échéant, à l'utilisation de viande que nous pourrions livrer dans des pays pouvant la recevoir et la consommer, et non pas dans tous les pays dans lesquels nous procédons, par le biais de l'aide humanitaire, au soulagement de certaines grandes misères.

Pour ces raisons, nous vous demandons de rejeter la proposition de M. Hari.

En ce qui concerne celle de M. Wiederkehr, elle est plus gênante puisque au contraire elle laisse ouverte la possibilité d'utiliser tous les moyens à notre disposition et tous les canaux de production. Elle écarte automatiquement la tentation de ceux qui voudraient faire pression sur nous en nous forçant à utiliser les surplus suisses.

Nous avons, Monsieur le Conseiller national, très clairement spécifié dans notre message que nous n'acceptons pas cette pression et que nous devons utiliser les produits, y compris les produits suisses, dès le moment et seulement dans le cas où ils répondraient aux besoins spécifiques des populations bénéficiaires. Or, les produits laitiers figurent dans des arrêtés de ce type depuis déjà un certain nombre d'années. Certaines oeuvres d'entraide – que vous connaissez certainement – sont spécialisées dans l'utilisation des produits laitiers. On constate aussi que si l'utilisation de ceux-ci a baissé pendant un certain nombre d'années, elle est en train de remonter. En effet, des besoins clairement exprimés se sont fait sentir, y compris en Europe de l'Est.

C'est pourquoi, après un long débat et une négociation détaillée avec les membres de la commission du Conseil des Etats, qui voulaient fixer des quotas en francs et en centimes et qui nous ont permis malgré tout d'aboutir à la rédaction de l'alinéa 2 de l'article 2, nous vous demandons, pour ne pas ouvrir complètement et à nouveau la discussion, avec tout ce que cela peut supposer, de refuser la proposition de M. Wiederkehr, bien que plus facilement applicable.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission	64 Stimmen
Für den Antrag Hari	48 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Kommission	88 Stimmen
Für den Antrag Wiederkehr	33 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfs	122 Stimmen (Einstimmigkeit)
--------------------------	---------------------------------

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Ad 88.032

Datenschutzgesetz (Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung)

Protection des données. Loi (Traitement des données en matière de poursuite pénale)

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 2172 hiervor – Voir page 2172 ci-devant

Art. 106

Antrag der Kommission

Mehrheit

Unverändert

Minderheit I

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Abs. 1

.... Ermittlungen ein. Vor der Einstellung der Ermittlungen hat der Bundesanwalt dem Beschuldigten eine angemessene Frist zur Einsicht in die Akten einzuräumen.

Abs. 1bis (neu)

Das Ermittlungsverfahren ist spätestens dann einzustellen, wenn innert eines Jahres kein Antrag auf Durchführung einer Voruntersuchung gestellt wird. Die Anklagekammer kann auf Gesuch die Dauer des Ermittlungsverfahrens jeweils um weitere sechs Monate verlängern.

Abs. 2

Unverändert

Minderheit II

(Leuenberger Moritz, Günter, Jeanprêtre, Neukomm, Rechsteiner, Thür, Vollmer)

Abs. 1

.... Ermittlungen ein. Der Beschuldigte ist über die Einstellung zu benachrichtigen. Von dieser Mitteilung darf nur abgesehen werden, wenn dies wesentliche öffentliche Interessen erfordern, insbesondere bei der Gefährdung des Ermittlungszweckes in einem anderen Ermittlungsverfahren, oder des Untersuchungs-zweckes in einer Voruntersuchung oder einer kantonalen Strafuntersuchung.

Abs. 2

Unverändert

Art. 106

Proposition de la commission

Majorité

Inchangé

Minorité I

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Al. 1

Lorsqu'il n'y a pas de motif d'ouvrir une instruction préparatoire, le procureur général suspend les recherches. Avant de suspendre les recherches, le procureur général accorde aux inculpés un délai approprié pour la consultation des documents.

Al. 1bis (nouveau)

La procédure de recherche doit être suspendue au plus tard après une année si dans ce laps de temps aucune demande d'instruction préparatoire n'est déposée. La Chambre d'accusation peut, sur demande, prolonger la durée de recherche de six mois en six mois.

Al. 2

Inchangé

Minorité II

(Leuenberger Moritz, Günter, Jeanprêtre, Neukomm, Rechsteiner, Thür, Vollmer)

Al. 1

.... suspend les recherches. Il notifie cette suspension à l'inculpé. Il ne peut être renoncé à cette communication que si des intérêts publics importants l'exigent, en particulier si le but des recherches dans le cadre d'une autre procédure de recherche ou le but de l'instruction préparatoire ou d'une instruction pénale cantonale, sont compromis.

Al. 2

Inchangé

Rechsteiner, Sprecher der Minderheit I: Beim Antrag der Minderheit I zu Artikel 106 des Bundesstraftprozesses geht es um den zentralen Antrag zur Behebung der Mängel des Bundesstraftprozesses. Der Bundesstraftprozess ist ja eine sehr archaische, mit grossen Mängeln behaftete Prozessordnung. Effektiv geht es um das Verhältnis des polizeilichen Ermittlungsverfahrens zum Untersuchungsverfahren. In einem normalen Strafprozess, beispielsweise auf kantonaler Ebene, läuft die Untersuchung im wesentlichen im Untersuchungsverfahren, während die Polizei das Recht auf den ersten Zugriff hat, das polizeiliche Ermittlungsverfahren sich auf den ersten Zugriff beschränkt; im Bundesstraftprozess hingegen laufen die Untersuchungen im Gegensatz dazu im wesentlichen nicht im Untersuchungsverfahren, sondern im vorgeschalteten gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren. Im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren nach Bundesstraftprozess werden Zwangsmassnahmen, Ueberwachungen angeordnet, überhaupt alle wesentlichen Untersuchungshandlungen.

Die Voruntersuchung im Bundesstraftprozess ist prozessual strukturiert mit Verfahrensregeln und Parteirechten. Diese Parteirechte, diese Verfahrensregeln fehlen im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren, mit der fatalen Folge, dass die prozessualen Mitwirkungs- und Kontrollrechte heute im Bundesstraftprozess weitgehend leerlaufen. Jahrelang können also gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren durchgeführt werden, ohne dass die Betroffenen davon je etwas erfahren, und zwar auch dann, wenn der Verdacht auf eine strafbare Handlung noch so haltlos war.

Die Betroffenen werden nach der geltenden Regelung über eine Einstellung nur dann benachrichtigt, wenn sie im Ermittlungsverfahren schon als Beschuldigte einvernommen worden sind, mit andern Worten dann, wenn sie über das Verfahren schon im Bilde sind. Wenn diese Einvernahme als Beschuldigter zufällig nicht stattgefunden hat, dann erfahren die Betroffenen davon nie etwas.

Diese Regelung widerspricht den Grundrechten und den minimalsten Anforderungen an eine rechtsstaatliche Ordnung grundsätzlich: der Rechtsgleichheit z. B. deshalb, weil es nicht auf den Zufall der Einvernahme als Beschuldigter ankommen kann, ob jemand das Anrecht darauf hat, darüber informiert zu werden, ob gegen ihn im gerichtspolizeilichen Verfahren eine Untersuchung gelaufen ist; dem Grundrecht auf persönliche Freiheit deshalb, weil jedermann – und auch jede Frau – das Recht hat, über eine solche Untersuchung, die heimlich gegen ihn gelaufen ist, informiert zu werden, zumindest in einem späteren Stadium. Konkretisiert sich nämlich der Tatverdacht im Laufe der gerichtspolizeilichen Ermittlungen, dann wird eine Voruntersuchung eröffnet. Bestätigt sich der Tatverdacht aber nicht, dann müssen die Betroffenen einen Anspruch auf Information haben. Sie müssen einen Anspruch auf Information haben, wessen sie verdächtigt worden sind und ob und wie sie überwacht wurden.

Wir haben heute die absurde Situation, dass dann, wenn ein Tatverdacht sich konkretisiert und wenn eine Untersuchung eröffnet wird, jemand in der Folge darüber informiert wird, dass gerichtspolizeiliche Ermittlungen gelaufen sind. Auch diejenigen werden informiert, die als Beschuldigte einvernommen worden sind. Wenn aber eine Untersuchung gelaufen ist und gerichtspolizeiliche Ermittlungen durchgeführt worden sind, ohne dass sich der Tatverdacht konkretisiert hat, erfahren die Betroffenen nie etwas von diesen heimlichen Ueberwachungen, nie etwas von diesen heimlichen Untersuchungen.

Das verstösst krass gegen das Grundrecht auf persönliche Freiheit, auch krass gegen die Rechtsgleichheit.

Dieselben Bemerkungen gelten grundsätzlich auch für die Akteneinsicht. Es ist doch unhaltbar, dass nach Abschluss eines gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens kein Akteneinsichtsrecht besteht. Zwar schlägt der Bundesrat zur Korrektur ein Auskunftsrecht in Artikel 102bis des neuen Bundesstraftprozesses vor. Dieses Auskunftsrecht ist aber auf das Verwaltungsrecht zugeschnitten, es ist ein Instrument des Verwaltungsrechts und passt nicht zum Strafprozess. Im Strafprozess ist dieses Auskunftsrecht eine Fehlkonstruktion und dient eigentlich nur dazu, faktisch die Rechte der von den Ermittlungsverfahren Betroffenen zu unterlaufen.

Im Strafprozess existieren bewährte Regelungen, ausgehend von der Verfassungsrechtsprechung zu Artikel 4 der Bundesverfassung, ausgehend von der Verfassungsrechtsprechung zum rechtlichen Gehör, mit welchem die Rechte der Betroffenen sachgerecht gewährt werden können. Das ist das Akteneinsichtsrecht spätestens am Schluss eines Verfahrens. Es ist bis heute kein einziges einleuchtendes Argument gegen das Akteneinsichtsrecht am Schluss des Verfahrens vorgebracht worden. Es ist bemerkenswert, dass sämtliche von der Kommission beigezogenen Experten – die Strafrechtsprofessoren Gauthier, Krauss, und die Herren Picquerez und Oberholzer – ungeachtet ihrer parteipolitischen Herkunft das Akteneinsichtsrecht befürwortet haben. Kein einziges einleuchtendes Argument konnte dagegen eingewendet werden. Deshalb ist die Regelung, die der Bundesrat vorschlägt, nicht sachgerecht.

Die Vorlage des Bundesrates nimmt für sich in Anspruch, die Verfahrens- und die Datenschutzgrundsätze für das gerichtspolizeiliche Verfahren zu bereinigen. Das könnte aber nur dann geschehen, wenn das Akteneinsichtsrecht eingeführt und das Verfahren gleichzeitig minimal strukturiert würde.

Mit dem Minderheitsantrag I schlagen wir in Anlehnung an die Vorschläge der Experten vor, spätestens vor Einstellung der Ermittlungen den Betroffenen ein Akteneinsichtsrecht einzuräumen. Als minimale Hürde gegen die Missbräuche mit den heute zum Teil jahrelang laufenden Ermittlungsverfahren ohne Kontrolle beantragen wir gleichzeitig, dass sich die Bundespolizei bzw. die Bundesanwaltschaft innert eines Jahres entscheiden muss, ob sie eine Voruntersuchung eröffnen oder das Verfahren einstellen will. Innert längstens einem Jahr muss nämlich in der Regel entschieden werden können, ob sich ein Verdacht konkretisiert oder nicht.

Zur Abmilderung dieser Regelung schlagen wir vor, dass auf spezielles Gesuch hin die Anklagekammer eine Verlängerung des Ermittlungsverfahrens um jeweils höchstens sechs Monate bewilligen kann, dies analog zur Regelung bei der Telefonüberwachung.

Die Forderungen der Minderheit I sind Minimalforderungen für ein rechtsstaatliches Verfahren. Mit der Fassung des Bundesrates und der Mehrheit bleibt die Bundesanwaltschaft im Bereich der gerichtspolizeilichen Verfahren die Dunkelkammer, die sie bis heute war, eine Dunkelkammer mit allen Missbräuchen und Missbrauchsgefahren. Das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren würde ein polizeistaatliches Verfahren bleiben und kein rechtsstaatliches Verfahren werden.

Aus diesem Grunde ersuche ich Sie um Zustimmung zur Minderheit I. Die Minderheit II (Leuenberger Moritz) vermag die Mängel des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens nämlich nur ungenügend zu beseitigen.

Leuenberger Moritz, Sprecher der Minderheit II: Ich stelle Ihnen den Antrag gerne vor, den Herr Rechsteiner für ungenügend hält: Es gibt einerseits die polizeiliche Ermittlung und nachher die Voruntersuchung. In der Voruntersuchung haben die Betroffenen gewisse Rechte; in der polizeilichen Ermittlung vorher sind sie aber eigentlich nur Objekte. Wenn es zu keiner Voruntersuchung kommt, erhebt sich die Frage: Bleibt derjenige, gegen den ein Ermittlungsverfahren durchgeführt wurde, ein Objekt?

Ich schlage Ihnen vor, dass genau gleich vorgegangen wird wie beim Telefonabhören: Wenn die Telefonabhörung aus polizeilicher Sicht zu keinem Erfolg führt, muss der Abgehörte

abschliessend benachrichtigt werden. Eine Ausnahme gibt es nur dann, wenn andere Verfahren gefährdet werden.

Was ist der Sinn der Regelung, die ich Ihnen vorschlage? Ein polizeiliches Ermittlungsverfahren bedeutet einen Eingriff in die Persönlichkeit. Sie werden beobachtet. Es werden andere Leute über Ihre Gepflogenheiten befragt, und es werden Daten und Unterlagen gesammelt. Es ist ein schwerer Eingriff in die persönliche Sphäre, aus polizeilicher Sicht aber ein nötiger Eingriff.

Was sind die Gefahren? Es können Ermittlungen gegen Unschuldige durchgeführt werden. Das ist ein Risiko bei jedem polizeilichen Ermittlungsverfahren. Das ist nicht zu vermeiden. Die weitere Gefahr ist, dass auf Vorrat ermittelt werden kann, und das kann dann die Grenze zum Missbrauch überschreiten.

Wenn wir eine solche Mitteilungspflicht – ähnlich wie beim Telefonabhören – einführen, so bedeutet das auch eine Grenze für die Polizei. Sie weiss, dass sie sich dereinst rechtfertigen muss, wenn der Beobachtete unschuldig ist. Und es bedeutet auch eine Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger. Sie sind dann nicht in der permanenten Ungewissheit, ob allenfalls irgendwie gegen sie ermittelt wird, denn wenn es nicht zu einer ordentlichen Voruntersuchung kommt, so werden sie benachrichtigt. Das scheint mir ein wesentliches Element des Rechtsstaates zu sein. Auch dieses polizeiliche Ermittlungsverfahren muss ein ordentliches Ende finden, und zwar nicht nur dann, wenn es der Betroffene schon vorher durch eine Einvernahme ohnehin erfahren hat. Das fördert auch das Vertrauen in die Ermittlungsbehörden; der Betroffene weiss, ich werde benachrichtigt, wenn nichts gegen mich vorliegt.

Es wurde eingewendet, wie es dann im Bereich des organisierten Verbrechens sei, dort könne die Ermittlung gegen ein Mitglied einer Bande zwar nicht zu einer Voruntersuchung führen, aber er sei dann durch die Mitteilung gewarnt und könne die Warnung weitergeben. Gegen dieses Argument habe ich das Element eingebaut: Wenn eine andere Untersuchung – sei es eine kantonale oder eine parallel geführte Untersuchung der eidgenössischen Behörden – gefährdet würde, kann die Mitteilung unterbleiben. Auch beim Telefonabhören gibt es eine ähnliche Ausweichsklausel, so dass meines Erachtens der Minderheitsantrag II auch aus polizeilicher Sicht ohne weiteres angenommen werden könnte.

Ohne diesen Zusatz gemäss Minderheit II besteht besteht nämlich die Gefahr, dass polizeiliche Ermittlungen völlig unkontrolliert durchgeführt werden können und ständig geführt werden. Das ist gerade das, was wir nach der Fichenaffäre vermeiden wollten. Wir wollten auch fördern, dass wieder ein Vertrauen in die Ermittlungsbehörden vorhanden sein kann. Aber das entsteht nur dann, wenn auch sie an gewisse Regeln gebunden werden.

Ich beantrage Ihnen daher, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Thür: Ich bitte Sie, die Minderheit I bzw. die Minderheit II zu unterstützen.

Es geht hier um eine sehr bedeutsame Frage: Die Antragsteller haben den Sachverhalt bereits ausführlich dargestellt. Nach Auffassung der grünen Fraktion geht es darum, dass in diesem Gesetz zwei Grundsätze aufgenommen werden. Der erste Grundsatz heisst: Das Ermittlungsverfahren muss irgendwann ein Ende haben, und es muss im Gesetz fixiert sein, dass das so ist. Wir meinen, dass die Ermittlungsbehörden nicht unbeschränkt lange Gelegenheit haben sollen, in sehr einschneidender Weise in die Persönlichkeitsrechte der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen, ohne dass es später zu einer Anklage kommt. Der zweite Grundsatz heisst: Spätestens bei der Beendigung des Ermittlungsverfahrens muss der oder die Betroffene Einblick in die Akten erhalten.

Das sind unseres Erachtens minimale Verfahrensgarantien, die sicherstellen sollen, dass im sehr heiklen Ermittlungsverfahren Willkürakte der Polizei verhindert werden. Wenn Sie die Mehrheitsfassung konsultieren, stellen Sie fest, dass diese Mitteilungspflicht erst dann besteht, wenn der Beschuldigte einvernommen worden ist. Das genügt natürlich nicht; es gibt Ermittlungsverfahren, in denen es nie zu einer Einvernahme

gekommen ist, in denen aber in sehr einschneidender Weise die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen tangiert worden sind, in denen auch observiert worden ist und andere Personen befragt worden sind, in denen also sehr viel Information über eine bestimmte Person erhoben worden ist, ohne dass sie davon Kenntnis erhält.

Jene Person, die bereits einvernommen worden ist, muss nach meiner Auffassung eigentlich nicht zwingend benachrichtigt werden, da sie ja weiss, dass gegen sie ein Verfahren läuft. Diese Mitteilungspflicht muss deshalb gerade jene Person betreffen, die von diesem ganzen Ermittlungsverfahren noch nichts weiss. Wenn Sie der Mehrheitsfassung zustimmen, verunmöglichen Sie das. Wir meinen deshalb, dass die Minderheit I in diesem Punkt Klarheit schafft und die Rechte des Betroffenen entsprechend schützt.

Bei der Minderheit II geht es um eine Variante. Wir sind der Auffassung, dass die Minderheit I vorzuziehen ist, unterstützen aber selbstverständlich auch die Minderheit II, wenn die Minderheit I keine Mehrheit erhalten sollte.

In diesem Sinne bitte ich Sie im Namen der grünen Fraktion, die Minderheiten zu unterstützen.

M. Cotti, rapporteur: Les deux propositions de minorité demandent une modification de l'article 106 de la procédure pénale fédérale. Dans son message complémentaire le Conseil fédéral ne fait aucune proposition dans ce sens. C'est l'article 106 actuel que vous retrouvez dans le dépliant, et qui prévoit que le procureur général suspend les recherches lorsqu'il n'y a pas de motif pour ouvrir une instruction préparatoire. Il informe de ce fait, dit l'article en vigueur actuellement, les personnes inculpées qui ont été entendues.

La minorité I de M. Rechsteiner propose tout d'abord d'accorder, à toute personne inculpée, un délai pour consulter le dossier, avant la suspension de la procédure. Cette disposition est formulée de manière globale et ne contient aucune limitation. Elle est plus large que l'article 29bis, alinéa 2 régissant l'information des personnes concernées, lorsque des données sont collectées à leur insu, ainsi que de l'article 102bis régissant le droit d'accès des personnes concernées aux données de la police judiciaire.

Si elle devait être adoptée en l'état, une telle disposition risquerait de devenir dangereuse. N'oublions pas qu'en procédure de recherche de police judiciaire soumise à la juridiction fédérale, nous ne sommes pas dans le monde de la petite criminalité, mais nous avons affaire au crime organisé, au gangstérisme dangereux, dont nous ne connaissons pas tous les contours. Informer les personnes soupçonnées de liens avec le terrorisme ou l'espionnage qu'une recherche à leur égard a été menée et qu'elle n'a pas abouti faute de preuves suffisantes, les alarmerait et compromettrait des recherches ultérieures. Si une recherche est suspendue pour une seule personne appartenant à une organisation, toute l'organisation en sera avertie et pourra prendre des dispositions et se mettre à l'abri des coups de la justice.

Outre cela, il y a de nombreux cas où l'information recueillie est insignifiante et peut être immédiatement détruite. Accorder systématiquement le droit de consultation paraît disproportionné. Le problème existe, la commission le reconnaît, toutefois l'article 106 actuel, de l'avis de la majorité de la commission, est suffisant. Il prévoit, en effet, l'information des inculpés – comme je viens de le dire – seulement s'ils ont été entendus. Ceux-ci disposent du droit d'accès dans les limites de l'article 102bis. En outre, l'article 29bis permet également d'informer une partie des personnes touchées, lesquelles pourront également faire usage de leur droit d'accès. De plus, de manière générale, tout un chacun peut faire usage de ce droit. Des garanties existent déjà, elles pourraient être complétées, mais cela ne devrait pas se faire dans le cadre de cette réforme.

En ce qui concerne l'alinéa premier, la commission vous propose de rejeter la proposition de la minorité I de M. Rechsteiner par 10 voix contre 5 et une abstention. En ce qui concerne l'alinéa 1bis, deuxième proposition de M. Rechsteiner, j'y reviendrai plus tard. Ce message complémentaire – nous le savons, mais il faut le souligner – ne veut qu'introduire une adap-

tation de la procédure pénale fédérale aux normes relatives à la protection des données. Toute autre réforme est réservée lors d'une révision ultérieure, en particulier lors de la discussion de la loi sur la protection de l'Etat.

J'en viens maintenant à la proposition de la minorité II de M. Leuenberger Moritz. Cette proposition va – il faut le reconnaître – beaucoup moins loin que celle de M. Rechsteiner. En effet, elle prévoit la possibilité de renoncer à informer l'inculpé. C'est une solution analogue à celle en vigueur dans les cas d'écoutes téléphoniques. Le principe, personnellement, me paraît acceptable, puisqu'on peut renoncer à la communication dans des cas spécifiques et graves, en l'occurrence si un intérêt essentiel et public – spécialement la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération – l'exige. En allemand: «... wenn dies wesentliche öffentliche Interessen erfordern ...» Dans ce cas, il faudrait que le président de la Chambre d'accusation donne son accord à cette renonciation à l'information. Il faut dire aussi – M. Leuenberger Moritz l'avait même déclaré lors des travaux de la commission – que l'obligation d'informer l'inculpé est accordée seulement lorsqu'une procédure judiciaire est entamée. Les dénonciations infondées, qui ne donnent pas lieu à l'ouverture d'une instruction, n'impliquent pas une communication à l'inculpé.

La commission – je viens de vous le dire – vous propose de rejeter cette proposition Leuenberger Moritz par 9 voix contre 6 et une abstention. Personnellement, je pense qu'après réflexion, elle pourrait être adoptée. En effet, elle n'est pas susceptible de provoquer de préjudice à l'intérêt public et à la sécurité de l'Etat.

J'en arrive maintenant à la minorité I (Rechsteiner) qui vous propose un alinéa 1 bis. Cette disposition prévoit que la recherche doit être suspendue, au plus tard après une année. Si aucune demande d'instruction préparatoire n'est déposée, ce délai peut être prolongé de six mois en six mois par la Chambre d'accusation. Cette proposition, qui a été rejetée en commission par 8 voix contre 7, ne devrait pas être adoptée. Nous craignons en effet qu'une telle disposition, qui au surplus mériterait peut-être un examen approfondi dans une autre réforme car ici nous devons nous en tenir aux réformes qui ont trait à la protection des données, risque, en l'état actuel, de paralyser le travail de recherche. L'évolution future pourrait être autre. Il faut pouvoir s'adapter rapidement à des situations nouvelles, surtout dans des secteurs tels que celui de la police. D'ailleurs, le respect du principe de la légalité, tel qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral, n'exige pas qu'on règle ces choses.

Avec cette solution, on donne aux inculpés une large possibilité de prolonger la première phase d'instruction et de contraindre par conséquent les autorités préposées à libérer, le cas échéant, des prévenus sous prétexte que des éléments suffisants pour ouvrir une enquête formelle ne sont pas acquis au dossier. Il s'agit, dans certains cas, de faire une enquête auprès de nombreuses personnes et la récolte des preuves peut être difficile et compliquée. Le délai paraît d'autant plus court que, dans bien des cas, le procureur général chargé de ces dossiers des juges d'instruction extraordinaires qui ne font pas que ce travail-là, à qui il est difficile d'en référer, et la situation n'est pas de nature à favoriser un développement rapide des procédures. Il ne faudrait pas en tout cas, avec ce délai, affaiblir la possibilité de lutter contre des formes de criminalité grave, d'autant plus que l'intérêt de l'Etat est tel que le principe de la protection des données, dans ces conditions, mérite moins de considération.

La commission vous propose donc de rejeter cet alinéa 1 bis de la proposition de la minorité I (Rechsteiner) par 8 voix contre 7.

Cincera, Berichterstatte: Artikel 106 wurde von der Verwaltung nicht zur Revision vorgeschlagen. Wir gehen also heute vom geltenden Recht aus.

Es geht bei den Aenderungsvorschlägen um die Frage, wer wann über die Einstellung eines Verfahrens benachrichtigt werden soll. Das geltende Recht legt fest, dass nur jene durch den Bundesanwalt über die Einstellung benachrichtigt werden, welche vernommen, in einem Verfahren also vorgeladen worden sind. Diese bekamen durch diese Vorladung auch

Kenntnis von einem Verfahren. Sie sind also nach der Lesart von Herrn Moritz Leuenberger Subjekte. Alle anderen – nach Herrn Leuenberger die Objekte – werden nicht über die Einstellung orientiert. Das heisst, diese Personen wissen gar nicht, dass gegen sie ermittelt wurde, und sie erfahren es auch nicht. Hier handelt es sich vor allem auch um Leute, gegen welche mutwillig Anzeige erstattet wurde. Es gibt auch Verfahren, bei welchen eine grosse Zahl von möglichen Auskunftspersonen genannt werden, von welchen nur einzelne wenige vernommen werden müssen. Auch hier benachrichtigt nach geltendem Recht der Bundesanwalt nicht alle genannten, sondern nur die Vernommenen über die Einstellung.

Was die Minderheit I (Rechsteiner) nun vorschlägt, geht in die Richtung, am Ende einer gerichtspolizeilichen Ermittlung eine generelle Akteneinsicht zu gewährleisten. Jeder in einem Ermittlungsverfahren Beschuldigte, ob er vernommen wurde oder nicht, wäre nach diesem Vorschlag zu benachrichtigen, also auch Betroffene von mutwilligen Anzeigen, und solche gibt es relativ viele. Sie werden in der Regel auch recht rasch als mutwillig erkannt oder als ermittlungstechnisch ungeeignet beurteilt und damit auch rasch erledigt. In allen diesen Fällen müsste nun im Gegensatz zum geltenden Recht eine Benachrichtigung an die Betroffenen erfolgen und ihnen eine Frist zur Akteneinsicht eingeräumt werden.

In Artikel 29bis haben wir aber schon ein gewisses Akteneinsichtsrecht eingeführt, ausser wenn dadurch die Untersuchung gefährdet würde oder der Aufwand unverhältnismässig wäre. Genau diese Vorbehalte fehlen im Antrag Rechsteiner. Ein Auskunftsrecht ist im weiteren auch in Artikel 102bis geregelt.

Der Vorschlag der Minderheit I geht darum zu weit. Er erzeugt Leerlauf und wird zum Aergernis bei allen Anzeigen, an denen nichts dran ist. Er wirkt sich aber vor allem bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und beim Kampf gegen die Spionage nachteilig aus. In beiden Fällen gibt es in der Regel Verdachtspunkte über eine Vielzahl von zueinander in Beziehung stehenden Personen. Oft ist dies ein noch nicht genau erkennbares Netz, so dass es noch nicht zur Durchführung eines Strafverfahrens reicht.

Mit dem Vorschlag der Minderheit I würde man all diese Personen über die Einstellung einer Ermittlung informieren und damit auch warnen. Solche Personen sind aber oft nicht nur in einem Falle, sondern in mehreren Fällen und oft auch auf verschiedenen Gebieten aktiv. Sie zu warnen wäre Unsinn und würde den wichtigen Kampf gegen das organisierte Verbrechen massiv beeinträchtigen. Sie würden also mit einer Zustimmung zum Antrag Rechsteiner den Kampf gegen das internationale Verbrechen erschweren, recht eigentlich schwächen.

Die Kommission lehnte den Antrag der Minderheit I mit 10 zu 5 Stimmen, bei einer Enthaltung, ab.

Der Antrag der Minderheit II ist in einem gewissen Sinne ein Kompromiss. Er legt zwar immer noch fest, dass alle Beschuldigten zu benachrichtigen seien, auch jene, die nicht vernommen wurden. Er macht dann aber gewisse Einschränkungen: Es darf von einer Mitteilung abgesehen werden, wenn es das wesentliche öffentliche Interesse erfordert, insbesondere aber, wenn durch die Mitteilung der Ermittlungszweck in einem anderen Ermittlungsverfahren oder der Untersuchungszweck in einer Voruntersuchung oder einer kantonalen Strafuntersuchung gefährdet wäre.

Diesem Kompromiss haftet trotzdem der Nachteil an, dass alle Betroffenen mutwilliger Anzeigen oder eine grosse Zahl im Rahmen einer Ermittlung genannter Personen auch dann über die Einstellung orientiert werden müssen, wenn sie nicht vernommen wurden. Herr Moritz Leuenberger machte den Vergleich mit der Telefonüberwachung, aber in diesem Sinne hinkt dieser Vergleich eigentlich. Wenn jemand nicht vernommen wird, so heisst das, dass keine genügenden Anhaltspunkte vorhanden waren, die für die Ermittlung hätten nützlich sein können. Wenn man gegen jemanden eine Telefonüberwachung anordnet, liegen aber solche Anhaltspunkte vor. Ein Ueberwacher wird damit praktisch automatisch zum Subjekt, und es ist ganz logisch, dass er über diese Telefonüberwachung orientiert werden muss.

Die Minderheit I hat Absatz 1 bis beigefügt, sie will damit eine zeitliche Beschränkung des Ermittlungsverfahrens erreichen. Es gibt aber immer mehr schwierige und komplexe Fälle, für die eine Frist von einem Jahr nicht reicht, weil z. B. Abklärungen im Ausland gemacht oder Gutachten erstellt werden müssen. Diesen Antrag lehnte die Kommission mit 8 zu 7 Stimmen ab.

Der Antrag der Minderheit II (Leuenberger Moritz) wurde mit 9 zu 6 Stimmen, bei einer Enthaltung, abgelehnt. Ich bitte Sie, es auch so zu halten.

Bundesrat Koller: Es handelt sich bei beiden Minderheitsanträgen um solche, die in der Kommission eingebracht worden sind. Aus der Sicht des Bundesrates empfehle ich Ihnen die Annahme des Antrags der Minderheit II (Leuenberger Moritz) und die Ablehnung des Antrags der Minderheit I (Rechsteiner), und zwar aus folgenden Gründen:

Herr Leuenberger möchte, dass grundsätzlich alle in einem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren Beschuldigten über die Einstellung des Verfahrens benachrichtigt werden. Nach heutigem Recht werden bekanntlich nur jene Personen informiert, die als Beschuldigte einvernommen worden sind. Nun gehört aber das Recht des einzelnen, darüber informiert zu sein, dass eine Behörde ihn betreffende Informationen bearbeitet, zum Kernbereich des Datenschutzes. Ich verweise vor allem auf Artikel 102bis des Bundesstrafprozesses, wo ausdrücklich festgehalten ist, dass jedermann einen Anspruch hat, darüber Auskunft zu erhalten, welche Daten über ihn in der Bundesanwaltschaft bearbeitet werden.

Neben diesem Auskunftsrecht haben Sie sodann bei den allgemeinen Bestimmungen, bei Artikel 29bis, einem vom Ständerat eingefügten Absatz 2bis zugestimmt, wonach die betroffenen Personen nachträglich darüber zu informieren sind, wenn Daten unerkennbar beschafft worden sind. Ich glaube allerdings, dass es im Differenzbereinigungsverfahren gut sein wird, wenn der Text von Herrn Leuenberger etwas besser mit der Formulierung von Artikel 29bis harmonisiert wird.

Im weiteren haben Sie bereits im Rahmen der OG-Revision beschlossen, dass die Betroffenen nachträglich auch über die Ueberwachung des Post-, Telefon- und Telegraphenverkehrs zu informieren sind. Ich verweise auf Artikel 66quinquies des Bundesstrafprozesses.

All dies gilt freilich unter dem ausdrücklichen Vorbehalt wesentlicher öffentlicher entgegenstehender Interessen. Das ist zweifellos wichtig, gerade im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus oder des organisierten Verbrechens. Wenn hier ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren für die Eröffnung einer Voruntersuchung zuwenig Material ergibt, dann können natürlich solche öffentlichen Interessen einer Benachrichtigung des Betroffenen, die zu einer Warnung würde, gegenüberstehen. Dieser wichtige polizeiliche Vorbehalt ist aber im Antrag der Minderheit II ausdrücklich enthalten.

Die heutige Regelung, dass bei der Einstellung eines Ermittlungsverfahrens nur jene Personen über das durchgeführte Verfahren informiert werden, die als Beschuldigte einvernommen worden sind, vermag mit Blick auf das neue Datenschutzgesetz in der Tat nicht mehr zu befriedigen. Für alle anderen betroffenen Personen hängt es nämlich bei dieser Lösung zu sehr vom Zufall ab, ob sie von einer gegen sie gelaufenen Ermittlung tatsächlich erfahren und damit ihr Auskunftsrecht geltend machen können.

Aus diesen Gründen beantrage ich Ihnen, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Dagegen empfehle ich Ihnen die Abweisung des Antrags der Minderheit I. Die Minderheit I möchte, wie die Minderheit II, dass alle Beschuldigten über die Einstellung eines Verfahrens informiert werden, sie möchte darüber hinaus aber gesetzlich ein ungeschränktes Akteneinsichtsrecht festschreiben. Dieser Antrag geht selbst über die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Einsicht in polizeiliche Akten hinaus. Ich verweise auf Bundesgerichtsentscheid 112 Ia 100. Nach dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung findet das sich aus Artikel 4 Bundesverfassung ergebende Akteneinsichtsrecht seine Grenzen am öffentlichen Interesse des Staates oder an berechtigten Geheimhaltungsinteressen Dritter.

In Absatz 1bis dann schlägt die Minderheit I (Rechsteiner) eine zeitliche Befristung des Ermittlungsverfahrens vor. Die Verlängerung eines Ermittlungsverfahrens über ein Jahr hinaus müsste von der Anklagekammer des Bundesgerichts bewilligt werden.

Damit sprengt dieser Minderheitsantrag auch eindeutig den Rahmen dieser Revisionsvorlage. Wir wollen mit dieser Revisionsvorlage ja nur die datenschutzrechtlichen Belange des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens regeln. Die hier aufgeworfene Frage gehört daher in eine spätere Totalrevision.

Zusammenfassend: Zustimmung zum Antrag der Minderheit II (Leuenberger Moritz) und Ablehnung des Antrags der Minderheit I (Rechsteiner).

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Minderheit II	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	34 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Minderheit II	72 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	38 Stimmen

Art. 107bis (neu), Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 107bis (nouveau), ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	99 Stimmen (Einstimmigkeit)
---------------------------	--------------------------------

B. Schweizerisches Strafgesetzbuch

(Gesetzgebung über die Informationsbearbeitung im Bereich der Strafverfolgung)

B. Code pénal suisse

(Législation concernant le traitement des informations en matière de poursuite pénale)

Antrag der Kommission

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Rückweisung an den Bundesrat

Die Bestimmungen über das Ripol (Art. 351bis), die erkennungsdienstlichen Daten (Art. 351septies) und die Strafregisterdaten (Art. 363bis) seien an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Entwurf zu erarbeiten, der die Verantwortung für die Datenbearbeitung, die erfassten Daten, die Rechte der betroffenen Personen, die Aufbewahrungsdauer und die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf Gesetzesstufe regelt.

Proposition de la commission

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Rechsteiner, Jeanprêtre, Neukomm, Thür, Vollmer)

Renvoi au Conseil fédéral

Les dispositions relatives à RIPOL (art. 351 bis), aux données signalétiques (art. 351 septies) et aux données du casier judiciaire (art. 363 bis) doivent être renvoyées au Conseil fédéral avec le mandat d'élaborer un projet qui régleme la niveau de la loi la responsabilité du traitement de données, les données collectées, les droits des personnes concernées, la durée de conservation et la collaboration avec les cantons.

Rechsteiner, Sprecher der Minderheit: Ich beantrage Ihnen im Namen der Kommissionsminderheit, die Teilrevision zum schweizerischen Strafgesetzbuch, Teil B, an den Bundesrat zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen neuen Entwurf zu erarbeiten, der die Verantwortung für die Datenbearbeitung, die erfassten Daten und die Rechte der betroffenen Personen usw. auf der Stufe Gesetz regelt. Das Fahndungssystem Ripol – im wesentlichen geht es bei der Ergänzung des Strafgesetzbuchs um den Polizeicomputer Ripol – ist ein Paradebeispiel dafür, wie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement im Polizeibereich Gesetzgebung macht. Zuerst wird der Polizeicomputer eingerichtet und in Betrieb gesetzt, und später wird – wenn überhaupt – eine gesetzliche Regelung nachgeschoben. Das Parlament, der Gesetzgeber, der eigentlich die massgebenden Grundsatzentscheidungen treffen müsste und die Weichen stellen sollte, darf allenfalls noch das absegnen und gutheissen, was die Exekutive ohne Mitsprache des Gesetzgebers und ohne sein Dazutun längst macht, gestützt auf die normative Kraft des Faktischen. Das hat mit Gewaltentrennung wenig, mit einem gefährlichen Blankoscheck für die Polizei aber viel zu tun.

Begonnen hat es mit der Geschichte des Ripol. 1984 ist ein Versuchsbetrieb dieses Polizeicomputers eingerichtet worden, 1985 eine Verordnungsregelung auf der Ebene Bundesrat nachgeschoben worden. Aus der SP-Fraktion sind immer wieder Vorstösse eingereicht worden, die diesen Zustand, der sich mit einem Rechtsstaat nicht verträgt, kritisiert haben, beispielsweise 1985 eine Interpellation des inzwischen ausgeschiedenen Ratskollegen Braunschweig. Der Bundesrat hat 1985 erklärt, dass die gesetzliche Grundlage für das Ripol jetzt erarbeitet und dem Parlament zugeleitet werde. Das war 1985. Entgegen diesen Versprechungen ist nichts in dieser Richtung passiert. Im Gegenteil, 1988 bis 1990 wurde ein zügiger Ausbau des Systems Ripol an die Hand genommen. 1990 kam es zu einer umfassenden Verordnungsänderung, und erst jetzt – 1991! – kann der Gesetzgeber endlich überhaupt über eine gesetzliche Grundlage sprechen: sieben Jahre später, ein Paradebeispiel für die Gesetzgebungsarbeit im Polizeibereich, die zuerst Fakten schafft und erst nachher das Recht liefert!

Problematisch ist aber auch die Regelung selber, die der Bundesrat vorschlägt. Der Bundesrat schlägt eigentlich keine gesetzliche Regelung vor, sondern eine Ermächtigungsnorm. Sie können sie in Artikel 351bis nachlesen. Das Wesentliche verbirgt sich hinter Absatz 4, der dem Bundesrat die Regelung aller Einzelheiten überträgt. Die Einzelheiten sind aber gerade das Wesentliche: die Verantwortung für die Datenbearbeitung; die Verantwortung für die Erfassung der Daten überhaupt, die Umschreibung der erfassten Daten, also das, worum es überhaupt beim Ripol geht; die Rechte der betroffenen Personen; die Aufbewahrungsdauer der Daten; die Zusammenarbeit mit den Kantonen. Alles, was wesentlich ist, nämlich die Daten, die im Polizeicomputer gespeichert werden dürfen, und die Rechte der betroffenen Personen, die Datenbearbeitung, über all das entscheidet auch in Zukunft der Bundesrat; im Unterschied zu heute und zur Vergangenheit wird er durch diese neue Bestimmung dazu ermächtigt. Das ist ein zweiter Grund, weshalb diese gesetzliche Regelung inhaltlich verfehlt ist, und gleichzeitig ein Grund für den Rückweisungsantrag. Das Legalitätsprinzip würde nämlich verlangen, dass die wesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber selber zu treffen sind und nicht dem Bundesrat überlassen werden dürfen. Das kann nur geschehen, wenn wir selber darüber entscheiden. Weil die zu regelnden Gegenstände relativ komplex und umfassend sind, ist es allerdings nicht sinnvoll, bereits jetzt mit konkreten Gegenanträgen im Gesetzgebungsverfahren zu operieren, sondern es ist eine Rückweisung an den Bundesrat vorzunehmen, damit dieser seine Hausaufgaben macht und eine gesetzliche Regelung vorlegt, die die wesentlichen Fragen auf der Ebene Gesetz beantwortet.

Kommt dazu, dass die Regelung auch inhaltlich problematisch ist. Das kann an Beispielen von Behörden, die Fahndungsdaten in den Polizeicomputer Ripol eingeben dürfen, illustriert werden. In der Kommission wurde uns eine Liste der-

jenigen Behörden abgegeben, die in den Kantonen Daten ins Ripol eingeben dürfen. Im Kanton Basel-Stadt sind es beispielsweise nicht nur die Strafuntersuchungsbehörden, sondern auch die Vormundschaftsbehörde, der Fürsorgerat und der Sozialdienst des Justizdepartements. Im Kanton Glarus können die Fürsorgedirektion, das Fürsorgeamt, Waisenämter und Waisenräte Fahndungsdaten in das Ripol eingeben. Im Kanton Schaffhausen können nicht nur das Schutzaufsichtsamt, die Vormundschaftsbehörden und Fürsorgereferenten, sondern auch das Kantonsspital und die psychiatrische Klinik Breitenau Fahndungen über das Ripol eingeben. Welchen Sinn macht es nun, dass im Kanton Schaffhausen das Kantonsspital oder im Kanton Zürich Vormundschaftsbehörde, Statthalterkollegium und Amtsvormundschaft über Ripol fahnden lassen können? Es zeigt sich also, dass das Ripol nur beschränkt mit Fahndungen bei Strafuntersuchungen zu tun hat; vielmehr umfasst es eine Reihe von Ausschreibungen, bei denen man sich zumindest fragen kann, wie gerechtfertigt sie sind. Dazu kommt, dass der Standort im Strafgesetzbuch unter diesem Aspekt nicht über jeden Zweifel erhaben ist. Man müsste meinen, dass im Strafgesetzbuch Fahndungen geregelt werden, die einen Zusammenhang mit Strafuntersuchungen haben. Auf der soeben zitierten Liste figurieren jedoch eine Reihe von weiteren Ausschreibungen, die mit Strafuntersuchungen nichts zu tun haben. Deshalb ist dieser Standort der Bestimmung sehr fraglich. Uebrigens hat der Kanton Bern einen Kompetenzkonflikt beim Bundesgericht anhängig gemacht. Der Kanton Bern bestreitet die Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Bestimmungen über das Ripol generell unter dem Aspekt, dass die Strafuntersuchungen und die strafprozessualen Bestimmungen nach der Ordnung der Verfassung Sache der Kantone sind, während nur das materielle Strafrecht Sache des Bundes ist. Der Kompetenzstreit ist offensichtlich immer noch beim Bundesgericht anhängig. Auch das ist ein weiteres Fragezeichen, das hinter die Regelung gesetzt werden muss, die uns der Bundesrat vorschlägt.

Insgesamt muss man feststellen, dass die Regelung, die der Bundesrat nach vielen Jahren vorschlägt, zweifelhaft ist. Sie hat den Nachteil, dass alle wesentlichen Entscheidungen in Zukunft nach wie vor beim Bundesrat liegen, anstatt dass sie durch den Gesetzgeber selber getroffen werden. Die Arbeit muss daher an den Bundesrat zurückgewiesen werden, damit ein Vorschlag erarbeitet wird, der die Grundsätze der Gewaltentrennung respektiert.

In einem war die Auskunft des Bundesrates in den Kommissionsberatungen befriedigend – ich möchte Herrn Bundesrat Koller bitten, diese Aussage vor dem Plenum zu wiederholen –: dass im Hinblick auf die europäische Vernetzung ein On-line-Anschluss einer neuen gesetzlichen Grundlage bedürfte, dass der Bundesrat also auf der exekutiven Ebene nicht befugt ist, einen On-line-Anschluss auf das Schengener Informationssystem direkt vorzunehmen. Ich ersuche Herrn Bundesrat Koller, diese Erklärung vor dem Plenum nochmals abzugeben.

Insgesamt bitte ich Sie aber, dem Rückweisungsantrag zuzustimmen.

Präsident: Die grüne Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Rückweisungsantrag unterstützt.

M. Cotti, rapporteur: En ce qui concerne la proposition de la minorité Rechsteiner demandant le renvoi des articles 351bis (RIPOL), 351septies (casier judiciaire) et 363bis (données signalétiques), je me réfère au débat d'entrée en matière et, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à rejeter cette proposition.

Cette révision a trait principalement au domaine de l'entraide en matière de police. Elle crée des bases légales indispensables à la gestion des trois systèmes automatisés d'information. La mise en place de ces bases légales revêt une certaine urgence et un tel renvoi pourrait remettre en cause la poursuite de l'utilisation du système qui fonctionne depuis plusieurs années et qui est nécessaire à la lutte contre la criminalité.

Contrairement à l'argumentation de la minorité, on ne peut pas qualifier ce projet de simple délégation de compétences

au Conseil fédéral, du fait notamment qu'il ne règle pas de manière exhaustive et détaillée les catégories de données traitées. Personne ne conteste que ce système, qui contient des données sensibles, a besoin d'une base légale au sens formel. Toutefois, il faut éviter, en adoptant des réglementations trop détaillées, de figer ce système et d'empêcher son évolution future. Il faut pouvoir s'adapter rapidement aux situations nouvelles, surtout dans un secteur tel que celui de la police. D'ailleurs, le respect du principe de la légalité, tel qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal fédéral, n'exige pas qu'on règle les détails dans le cadre des lois.

Un autre point me paraît important, je l'ai relevé lors du débat d'entrée en matière. Les cantons romands, qui jusqu'ici n'ont pas adhéré au système RIPOL et n'y sont donc pas rattachés par manque de base légale, se satisfont de la réglementation, et notamment de la délégation de compétences au Conseil fédéral. Même plus, ces cantons conditionnent leur rattachement à l'adoption du présent projet.

La commission a rejeté la proposition de renvoi par 10 voix contre 4 et deux abstentions.

Cincera, Berichterstatter: Hier besteht ein Konflikt um das Vorgehen. Der Bundesrat schlägt mit dem Beschluss B ein Konzept mit dem Ziel vor, jetzt nicht zu viele Details zu regeln, um später entscheiden zu können, was auf Gesetzesstufe und was auf Verordnungsstufe geregelt werden kann. Bei diesem Konzept basiert er auf dem heute gültigen und von uns verabschiedeten Datenschutzgesetz, also beispielsweise auf dem Geltungsbereich und den dort festgelegten Grundsätzen für die Bearbeitung von Daten durch Bundesorgane. Begründet wird dieses Vorgehen – Herr Rechsteiner hat es «Ermächtigungsnorm» genannt – damit, dass man im Zusammenhang mit der Informationsbearbeitung noch relativ wenig Erfahrung hat, was wie auf Gesetzesstufe oder auf Verordnungsstufe geregelt werden kann, und dass man erst aufgrund von Erfahrungen endgültige Bestimmungen schaffen möchte.

Die Kommission hat diesem Verfahren zustimmen können und die Sprecher gebeten, zuhänden des Protokolls festzuhalten, dass es aufgrund der Bestimmungen, wie wir sie im Beschluss B haben, nicht möglich ist, ohne zusätzliche gesetzliche Grundlagen eine europäische Vernetzung herbeizuführen. Die Mitsprache des Gesetzgebers in dieser Frage bleibt gewährleistet.

Die Kommission hat mit 9 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen Ablehnung dieses Rückweisungsantrages beschlossen. Ich bitte Sie, diesen Beschluss B nicht zurückzuweisen.

Bundesrat Koller: Die Minderheit der vorberatenden Kommission beantragt Ihnen, die Bestimmungen über das Ripol, die erkennungsdienstlichen Daten und die hängigen Strafuntersuchungen an den Bundesrat zurückzuweisen, mit dem Auftrag, einen Entwurf zu erarbeiten, der die Verantwortung für die Datenbearbeitung, die erfassten Daten, die Rechte der Betroffenen, die Aufbewahrungsdauer und die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf Gesetzesstufe regelt.

Unbestritten ist hier geblieben, dass eine wirksame Verbrechensbekämpfung im Zeitalter der Mobilität – auch des Verbrechertums – unbedingt auf solche polizeiliche Informationssysteme angewiesen ist. Unbestritten ist auch, dass solche polizeiliche Informationssysteme datenschutzrechtliche Probleme stellen. Darum hat Ihnen der Bundesrat eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vorgeschlagen. Aber ich konnte mich des Eindrucks nicht erwehren, dass Herr Rechsteiner fast etwas bereut, dass der Bundesrat diese erwünschte gesetzliche Grundlage schafft.

Mir scheint in diesem Zusammenhang folgendes wichtig zu sein: Zunächst muss darauf beharrt werden, dass auch für Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit Ripol, mit der erkennungsdienstlichen Personenidentifikation und bei der Registrierung hängiger Strafuntersuchungen die Grundsätze des Datenschutzgesetzes anwendbar sind. Dies gilt insbesondere für den Grundsatz, dass das Bearbeiten von Daten verhältnismässig sein muss, und für die Rechte der Betroffenen. Jede

Person kann also gestützt auf das kommende Datenschutzgesetz – Artikel 5 – vom Bundesamt für Polizeiwesen beispielsweise Auskunft darüber verlangen, ob sie im Ripol tatsächlich verzeichnet ist. Gestützt auf den von Ihrem Rat angenommenen Artikel 5bis kann auch verlangt werden, dass diese Auskunft in Form eines Ausdruckes oder einer Fotokopie erteilt wird. Ebenso besteht – gestützt auf Artikel 22 des Datenschutzgesetzes – ein Berichtigungsrecht und ein Vernichtungsanspruch.

In den Verordnungen wird es daher praktisch nur noch darum gehen, festzulegen, wie sich eine Person, die Auskunft verlangt, auszuweisen hat und welche Stellen für die Einsicht in die Daten sowie für deren Berichtigung oder Vernichtung zuständig sind. Im übrigen erstrecken sich auch die Aufsichtskompetenzen des Datenschutzbeauftragten auf diese polizeilichen Informationssysteme. Ich verweise auf Artikel 24 des Gesetzes.

Sie sehen, eine weitere Regelung dieser Fragen auf Gesetzesstufe ist nicht nötig. Die wesentlichen noch regelungsbedürftigen Aspekte dieser polizeilichen Informationssysteme werden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen des Strafgesetzbuches erfasst. Das Potential für Eingriffe in die Persönlichkeitsrechte der in den Systemen erfassten Personen wird klar begrenzt, indem die Aufgaben abschliessend in diesem neuen Artikel des Strafgesetzbuches festgehalten sind. Es ist ebenso klar festgehalten, welche Behörden Ausschreibungen ins System Ripol eingeben dürfen und welchen Behörden diese Daten bekanntgegeben werden dürfen. Das gilt insbesondere für das grösste aller Systeme, das Ripol.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen des Strafgesetzbuches sind im übrigen von ihrer Regelungsdichte her auch mit den für andere Informationssysteme geschaffenen gesetzlichen Grundlagen vergleichbar. Ich verweise für das Pisa auf Artikel 151 der Militärorganisation und bezüglich des neuen Arbeitsvermittlungsgesetzes auf Artikel 35.

Schliesslich möchte ich noch auf den von Ihnen beschlossenen Artikel 13 des Datenschutzgesetzes verweisen. Er gibt dem Bundesrat ausdrücklich die Kompetenz, für Informationssysteme, an denen mehrere Bundesorgane und kantonale Organe beteiligt sind, die Verantwortung für den Datenschutz zu regeln.

Ich möchte Sie auch bitten, den Minderheitsantrag von Herrn Rechsteiner abzulehnen, weil vor allem die welschen Kantone ungeduldig darauf warten, dass hier nun die nötige Gesetzesgrundlage geschaffen wird, damit auch die welschen Kantone direkten Anschluss an das Ripol-System erhalten.

Ich beantrage Ihnen also Ablehnung des Minderheitsantrages und Behandlung dieser gesetzlichen Grundlagen für die polizeilichen Informationssysteme.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	89 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	36 Stimmen

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 351bis

Antrag der Kommission

Abs. 1–3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3bis (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Vollmer, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Thür)

Die erfassten Daten haben sich auf die zur Auffindung der gesuchten Person oder Sache und auf die für die Begründung der Ausschreibung notwendigen Angaben zu beschränken. Als zusätzliche Angaben sind lediglich die folgenden Einschreithinweise zugelassen:

1. Gewalttätig,
2. Bewaffnet,
3. Diskret überwachen,
4. Drogenhändler,
5. Fluchtgefahr,
6. Lebensgefährliche Krankheit,
7. Freitodgefahr.

Art. 351bis

Proposition de la commission

Al. 1-3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3bis (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Vollmer, Günter, Jeanprêtre, Leuenberger Moritz, Neukomm, Rechsteiner, Thür)

Les données saisies doivent se limiter aux informations nécessaires à la découverte des personnes ou des choses recherchées et à celles nécessaires à la motivation du signalement. Ne sont admises comme indications supplémentaires que les indications d'interventions suivantes:

1. Violent,
2. Armé,
3. A surveiller discrètement,
4. Trafiquant de drogue,
5. Danger de fuite,
6. Maladie mortelle,
7. Danger de suicide.

Abs. 1-3, 4 - Al. 1-3, 4

Angenommen - Adopté

Abs. 3bis - Al. 3bis

Vollmer, Sprecher der Minderheit: Sie haben beschlossen, dass wir die gesetzliche Grundlage für das Ripol schaffen. Bereits beim Eintreten ist die Diskussion darüber geführt worden, wie umfassend die gesetzliche Grundlage sein soll, wieviel wir dem Bundesrat auf Verordnungsstufe delegieren sollen und wieviel wir selber noch an Rahmenbestimmungen festlegen wollen.

Die Minderheit, die Ihnen die Ergänzung in Absatz 3bis vorschlägt, ist der Auffassung, dass es hier um einen sehr sensiblen Bereich geht, bei dem es angezeigt ist, dass auch der Gesetzgeber klare Schranken setzt, damit allfällige missbräuchliche Daten schon gar nicht ins Ripol aufgenommen werden können.

Worum geht es? In diesem Ripol – wir haben das in der Eintretensdebatte ausführlich diskutiert – werden Tatbestände, Daten über Personen, die gesucht werden, gespeichert. Zusätzlich zu den Daten über Person oder Sachen werden auch sogenannte «Einschreithinweise» festgehalten, die der betreffenden Grenzstation oder dem Polizisten Hinweise darauf geben sollen, mit welcher Person er es zu tun hat, darauf also, ob diese Person bewaffnet ist, ob sie gewalttätig ist usw. Diese Einschreithinweise sind durchaus sinnvoll, damit der Umgang mit der gesuchten Person entsprechend gehandhabt werden kann.

Die Kommissionsminderheit schlägt Ihnen vor, die sinnvollen Einschreithinweise, wie sie heute bereits in der entsprechenden Verordnung festgehalten sind, im Gesetz aufzunehmen. Weshalb? Es hat sich über Jahre gezeigt – nicht nur in der Schweiz, sondern auch in Ripol-Systemen in anderen Ländern –, dass oftmals die Gefahr besteht, dass plötzlich Persönlichkeitshinweise in ein solches System einfließen, von denen wir sagen müssen, dass sie persönlichkeitsverletzend sein können. Es wurde bereits in der Diskussion gefragt: Darf bei-

spielsweise ein Hinweis über einen HIV-Positiven in diesem Ripol gespeichert sein oder nicht? Heute vertritt man die Auffassung, dass man das nicht tun dürfe. Man muss sich immerhin vorstellen, dass dieses Ripol von sehr vielen Stellen abgerufen werden kann: von jeder Polizei- und Grenzwachdienststelle. Ueberall gibt es Terminals. Diese Daten können abgerufen werden, und es ist sehr wichtig, dass der Umfang der zu speichernden Daten ganz klar begrenzt wird. Der Antrag der Kommissionsminderheit möchte dies tun. Er schränkt den Umgang mit dem Ripol keineswegs ein. Er verhindert nur, dass plötzlich angesichts neuer Umstände, anderer Personen, die dieses Amt leiten, sehr sensible Daten ins System hineinrutschen.

Herr Bundesrat Koller hat vorhin beim Rückweisungsantrag zu Herrn Rechsteiner gesagt, wir müssten uns bewusst sein, dass das Datenschutzgesetz in diesem Bereich seine volle Gültigkeit habe und damit die Möglichkeit bestehe, dass unrichtige Daten berichtigt werden können und all diese Vorschriften zur Anwendung kommen. Dieses Argument sticht nicht. Es ist ja nicht anzunehmen, dass sich jemand, der annimmt, dass er im Ripol gespeichert ist, bei der Polizeidienststelle oder bei Ihnen im Departement meldet und darüber Auskunft haben will, welche Daten über ihn im Ripol sind. Die Personen, die im Ripol registriert sind, sind gesuchte Personen; sie haben nicht die Möglichkeit, ihre Daten einzusehen und diese Daten zu berichtigen. Die Möglichkeit eines Datenmissbrauchs ist also sehr naheliegend. Der Hinweis auf das Datenschutzgesetz ist in der praktischen Handhabung nicht stichhaltig.

Es geht hier nicht darum, dass wir damit ein Misstrauen gegenüber den Stellen, die mit diesem Ripol zu tun haben, zum Ausdruck bringen wollen. Wir haben in der Kommission festgestellt, dass heute die Praxis in diesem Ripol durchaus korrekt gehandhabt wird, dass überhaupt keine Vermutung geäußert werden konnte, dass irgendwelche Daten über diese festgelegten Einschreithinweise hinaus missbräuchlich im System gespeichert werden. Wir haben in der Kommission selber auch Gelegenheit gehabt, uns in dieses Ripol einzuschalten, um zu sehen, was genau gespeichert wird. Wir haben heute durchaus Vertrauen in die Personen, die dies tun, und auch in den Bundesrat, der diese Verordnung gemacht hat. Aber wir machen hier nicht ein Gesetz nur für den heutigen Tag, sondern auch für die Zukunft. Wer garantiert Ihnen, dass nicht plötzlich unter anderen politischen und gesellschaftlichen Umständen und Stimmungen eben solche neuen Daten plötzlich in diesem System Aufnahme finden werden? Es geht hier also darum, dass wir vom Gesetzgeber her ganz klar eine Schranke setzen. Wir legen diejenigen Einschreithinweise im Gesetz fest, die heute auch in der Verordnung und in den Richtlinien des Bundesrates der Verwaltung vorgegeben sind. Wir machen keine Einschränkung, sondern bauen eine Sicherung ein, damit nicht im Ripol plötzlich Daten gespeichert werden, bei denen wir sagen müssen: Das war nicht im Sinne unseres Willens, unserer Intention. Darum wollen wir hier eine Rechtsgrundlage schaffen, um dieses Ripol rechtlich sicherer und abgestützter laufen zu lassen.

Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie der Minderheit zu, unterstützen Sie diesen Absatz 3bis! In der Kommission war übrigens festzustellen, dass von Verwaltungsseite eigentlich gar kein Widerstand gegen die Aufnahme eines solchen Artikels signalisiert worden ist. Sie entspricht der heutigen Praxis, und wir sehen nicht ein, weshalb wir hier nicht diese Sicherung und diese Schranken einbauen sollten.

M. Cotti, rapporteur: Je vous signale que, dans la traduction française, la phrase «Als zusätzliche Angaben sind lediglich die folgenden Einschreithinweise zugelassen» manque. Il faudrait donc compléter la proposition de M. Vollmer par l'adjonction qui pourrait être la suivante: «Ne sont admises comme indications supplémentaires que les suivantes». Cette remarque s'adresse plutôt à la Commission de rédaction.

J'émets quelques considérations sur l'article 351bis, parce que la commission m'a prié de vous indiquer que certaines dispositions excluent en particulier un accès «on line» ou un

raccordement sous une autre forme à un système européen de recherche, si l'on ne se dote pas auparavant d'une base légale explicite. Or, la minorité Vollmer vous propose d'introduire l'alinéa 3bis prévoyant que la collecte et l'enregistrement doivent être limités aux seules données nécessaires à la découverte des personnes ou des objets, ainsi qu'à la notification du signalement. En outre, elle énonce de façon exhaustive les indications d'intervention. Celles-ci sont des informations complémentaires nécessaires à la police pour adapter son comportement et pour déterminer les mesures à prendre à l'égard d'une personne recherchée. Ces indications servent également l'intérêt de ladite personne. Si l'on prend par exemple l'indication «maladie mortelle», elle signale que la personne souffre d'une maladie qui peut être mortelle si elle n'obtient pas les soins nécessaires. On pense en particulier aux diabétiques et aux malades du cœur. Cette indication ne donne aucune information sur le fait qu'une personne est porteuse d'une maladie transmissible telle que le SIDA. Il n'y a donc pas de danger de causer du tort aux personnes intéressées.

En ce qui concerne la première partie de la disposition, elle énonce un principe général de droit administratif de la protection des données. Il s'agit du principe de la proportionnalité défini à l'article 4 de la loi fédérale sur la protection des données. Il n'est dès lors pas nécessaire de le répéter expressément. Quant à l'énumération exhaustive dans la loi des indications complémentaires, je ne crois qu'elle soit opportune. Une telle énumération serait trop rigide et tout changement de critère impliquerait obligatoirement une modification du Code pénal. Je crois qu'il faut faire confiance au Conseil fédéral, à qui il appartiendra d'édicter les mesures d'exécution et de déterminer précisément les données enregistrées dans le RIPOL. D'ailleurs, l'ordonnance actuelle du Conseil fédéral sur le système de recherches informatisé de police règle cette question de manière détaillée dans son article 7.

En conclusion, la commission a rejeté la proposition de M. Vollmer par 10 voix contre 5 et une abstention. Au vote d'ensemble, elle a adopté l'article 351bis par 9 voix contre une et 5 abstentions. Je vous propose donc, au nom de la majorité de la commission, d'adopter l'article 351bis dans la version du Conseil fédéral et de rejeter la proposition de la minorité.

Cincera, Berichterstatter: Es ist wieder eine Auffassungssache: Einschreithinweise braucht es einfach, es braucht Einschreithinweise, damit man weiss, wo man in eine Information einsteigen muss. Wir stellen in Artikel 351bis die Aufgaben fest; aufgrund dieser Aufgaben müssen sich dann auch diese Einschreithinweise ergeben. Herr Vollmer hat selber zugegeben, dass das Prinzip funktioniert, dass auch die Einsicht in das Ripol gezeigt hat, dass man diesem System, wie es heute funktioniert, Vertrauen schenken kann. Es ist eigenartig, wenn man dann kommt und sagt: Wir müssen trotzdem so gewissermassen auf Vorrat etwas hineinschreiben, für den Fall, dass die das plötzlich nicht mehr so gut machen, damit wir das schon auf Vorrat im Gesetz haben. Das ist keine gute Mentalität für eine gesetzgeberische Arbeit, und wir belassen es, damit die nötige Beweglichkeit auch in Zukunft weiter möglich ist, bei der klaren Umschreibung der Aufgaben und reichern diese Aufgabenumschreibung nicht durch diese Einschränkungen bei den Einschreithinweisen an.

Darum hat die Kommission mit 10 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung den Antrag der Minderheit Vollmer abgelehnt.

Bundesrat Koller: In bezug auf diese im Ripol zulässigen Einschreithinweise besteht zwischen Herrn Vollmer, der Mehrheit der Kommission und dem Bundesrat insofern Übereinstimmung, als nur die jetzt genannten zulässig sein sollen. Die einzige strittige Frage ist, ob diese zulässigen Einschreithinweise in die Verordnung oder ins Gesetz gehören. Herr Vollmer befürchtet offenbar, dass es zu Missbräuchen kommen könnte, wenn man beim System der Verordnung bleibt, wie das der Bundesrat und die Kommissionsmehrheit vorschlagen. Diesbezüglich kann ich Sie wirklich beruhigen: Wenn neue Einschreithinweise nötig werden, müssen sie in der Verordnung aufgeführt werden. Künftig werden wir zudem den Daten-

schutzbeauftragten haben, der ja auch hier eine Aufsichtsfunktion hat. Da scheint es mir unverhältnismässig, diese Einschreithinweise im Gesetz festzulegen mit dem Nachteil, dass wir dann jedes Mal, wenn neue Umstände einen weiteren Hinweis verlangen, das Gesetz ändern müssten. Durch die Publizität der Verordnung und durch die Aufsicht des Datenschutzbeauftragten sind Missbräuche genügend verunmöglicht. Wir behalten trotzdem die notwendige Beweglichkeit, um auf neue Umstände, die Sie auch genannt haben, zeitgerecht reagieren zu können.

Das ist der Grund, weshalb ich Ihnen hier die Ablehnung dieses Minderheitsantrages empfehle.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	81 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	39 Stimmen

Art. 351ter, 351quater, 351quinquies, 351sexies, 351septies, 363bis, Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 351ter, 351quater, 351quinquies, 351sexies, 351septies, 363bis, ch II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes	76 Stimmen
Dagegen	16 Stimmen

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben des parlamentarischen Vorstosses gemäss Seite 1 der Botschaft
 Proposition du Conseil fédéral
 Classer l'intervention parlementaire selon la page 1 du message

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

90.205

Standesinitiative St. Gallen

Staatsschutzakten.

Offenlegung durch die Kantone

Initiative du canton de Saint-Gall

Documents établis pour assurer

la sécurité de l'Etat.

Communication par les cantons

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

Wortlaut der Initiative vom 22. Oktober 1990

Der Bund wird beauftragt, durch Erlass geeigneter Vorschriften dafür zu sorgen, dass festgestellt wird, dass die Kantone ermächtigt sind, von sich aus Einsicht in die von den kantonalen und städtischen Nachrichtendiensten erstellten und bei den Kantonen aufbewahrten Registraturen und Akten zu gewähren.

Datenschutzgesetz (Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung)

Protection des données. Loi (Traitement des données en matière de poursuite pénale)

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	Ad 88.032
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	2323-2331
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 685

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.