

19.032

## Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Bundesgesetz

### Mesures policières de lutte contre le terrorisme.

#### Loi fédérale

##### Zweitrat – Deuxième Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 09.12.19 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 09.03.20 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 18.06.20 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 18.06.20 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 19.06.20 (Fortsetzung – Suite)

##### Antrag der Mehrheit Eintreten

##### Antrag der Minderheit

(Christ, Fivaz Fabien, Fridez, Graf-Litscher, Marti Min Li, Pointet, Roth Franziska, Schlatter, Trede)

Nichteintreten

##### Antrag der Minderheit I

(Schlatter, Christ, Fivaz Fabien, Fridez, Graf-Litscher, Marti Min Li, Pointet, Trede)

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat  
mit dem Auftrag:

1. die Verfassungsmässigkeit insbesondere in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu prüfen;
2. zu prüfen, inwiefern die bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben (insbesondere der Kantone) und Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus nicht ausreichen.

##### Antrag der Minderheit II

(Roth Franziska, Fridez, Graf-Litscher, Marti Min Li, Schlatter, Trede)

Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat  
mit dem Auftrag:

1. die neu vorgeschlagenen Massnahmen (Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung, Ausreiseverbot, elektronische Überwachung, Mobilfunklokalisierung, Hausarrest) auf die Verfassungsmässigkeit zu prüfen;
2. insbesondere auf Vereinbarkeit mit Bundesverfassung und Völkerrecht zu prüfen sind die Massnahmen gegen Kinder und Jugendliche;
3. die Notwendigkeit der neuen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vor dem Hintergrund des bereits geltenden Rechts auf Stufe Bund und Kantone zu überprüfen;
4. einen Mitbericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates einzufordern.

##### Proposition de la majorité Entrer en matière

##### Proposition de la minorité

(Christ, Fivaz Fabien, Fridez, Graf-Litscher, Marti Min Li, Pointet, Roth Franziska, Schlatter, Trede)

Ne pas entrer en matière

##### Proposition de la minorité I

(Schlatter, Christ, Fivaz Fabien, Fridez, Graf-Litscher, Marti Min Li, Pointet, Trede)

Renvoyer le projet au Conseil fédéral  
avec mandat:

1. d'examiner sa constitutionnalité, notamment en ce qui concerne la compétence législative de la Confédération;

2. d'examiner dans quelle mesure les dispositions légales (notamment celles des cantons) et les mesures de lutte contre le terrorisme existantes ne sont pas suffisantes.

##### Proposition de la minorité II

(Roth Franziska, Fridez, Graf-Litscher, Marti Min Li, Schlatter, Trede)

Renvoyer le projet au Conseil fédéral  
avec mandat:

1. d'examiner la constitutionnalité des nouvelles mesures proposées (obligation de se présenter et de participer à des entretiens, interdiction de contact, interdiction géographique, interdiction de quitter le territoire, surveillance électronique, localisation par téléphone mobile, assignation à résidence);
2. de vérifier en particulier si les mesures prises à l'encontre des enfants et des adolescents sont conformes à la Constitution et au droit international;
3. d'examiner la nécessité des nouvelles mesures visant à lutter contre le terrorisme dans au vu du droit en vigueur aux niveaux fédéral et cantonal;
4. de demander un corapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national.

**Tuena** Mauro (V, ZH), für die Kommission: Heute kommen wir, nach dem Geschäft 18.071 am Dienstag, zum zweiten, wohl auch umstrittenen Teil einer verstärkten Terrorismusbekämpfung. Beim heute zu beratenden Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT) geht es um die Erweiterung der Möglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang mit dem Umgang mit Personen, von denen eine terroristische Gefährdung ausgeht.

Es sind präventive Massnahmen, die es den Polizeiorganen erlauben, einen Terroranschlag möglichst zu verhindern. Dabei geht es um verwaltungspolizeiliche Massnahmen, die gegenüber terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern angeordnet werden können. Das sind unter anderem Kontaktverbote, eine Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht, Rayonverbote, Eingrenzungen auf eine Liegenschaft – auf gut Deutsch: Hausarrest – oder ein Ausreiseverbot.

Aus unzähligen Beispielen aus dem Ausland wissen wir, dass terroristische Anschläge und Attentate oft von Minderjährigen ausgeführt werden. Auch diesem Umstand wurde im Bundesgesetz Rechnung getragen. Massnahmen können ab dem 12. Altersjahr, Hausarreste ab 15 Jahren verfügt werden. Das Bundesamt für Polizei (Fedpol) soll neu die Befugnis erhalten, im Internet und in elektronischen Medien verdeckt zu fahnden.

Die Bekämpfung von Terrorismus ist häufig auch eine Bekämpfung von kriminellen Organisationen. Das heute geltende Ausländer- und Integrationsgesetz sieht vor, dass ausländische Staatsangehörige, deren Wegweisung aus der Schweiz verfügt worden ist, vorübergehend inhaftiert werden können, um den Vollzug dieser Massnahme sicherzustellen. Neu soll dies auch dann möglich sein, wenn die weg- oder ausgewiesene oder des Landes verwiesene Person eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt. Zudem soll eine rechtskräftig ausgewiesene Person, analog der Landesverweisung, künftig nicht mehr vorläufig aufgenommen werden können.

Das Fedpol muss Personen, von denen angenommen werden muss, dass sie eine schwere Straftat planen oder begehen, im Schengener Informationssystem und im nationalen Fahndungssystem Ripol ausschreiben können. Auch der Austausch von Informationen zwischen den einzelnen Behörden wird neu durch erweiterte Zugriffsrechte auf die Informationssysteme des Bundes verbessert. Der Zugang von Mitarbeitenden von Behörden und Betrieben zum Sicherheitsbereich eines Flughafens soll neu strenger geregelt werden.

Viele dieser Verschärfungen bereiten nicht nur Freude; so können gewisse Freiheiten eingeschränkt werden. Doch angesichts der terroristischen Bedrohungslage in Europa und damit auch in der Schweiz sind Verschärfungen dringend nötig. In den Knochen sitzt der Kommissionsmehrheit eine Messerattacke mit zwei Toten und fünf Verletzten, welche sich Anfang April im Südosten Frankreichs abgespielt hat. Dabei soll

es sich um eine dschihadistisch motivierte Terrorattacke gehandelt haben. Solche Attentate Einzelner finden leider immer häufiger statt. Die Folgen für die Involvierten sind fatal und grausam.

Die Politik hat die Pflicht, alles zu unternehmen, um terroristische Anschläge gegen unsere Bevölkerung möglichst zu verhindern. Unser Land blieb bis heute von grausamen Attentaten verschont. Das hat insbesondere auch mit der grossen Arbeit unserer Polizeiorgane in diesem Bereich zu tun. Heute haben wir die Möglichkeit, ihren diesbezüglichen Handlungsspielraum noch etwas zu verfeinern.

Ihre Sicherheitspolitische Kommission hat umfangreiche Anhörungen zum vorliegenden Bundesgesetz vorgenommen. So wurden Experten der Kantone, der Rechtswissenschaft, der kantonalen Polizeiorgane und des Kompetenzzentrums für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik der ETH Zürich angehört.

Eine Kommissionsmehrheit unterstützt die Stossrichtung der Vorlage klar. Sie anerkennt die Bedrohungslage und die diesbezügliche Notwendigkeit zur Schaffung eines neuen Bundesgesetzes. Einer Kommissionsminderheit gehen die Massnahmen im besagten Gesetz zu weit. Dies betrifft unter anderem den Hausarrest. Sie sorgt sich zudem um die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention. Das zeigte sich auch beim Eintreten auf die Vorlage. Ein in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten zeigt allerdings klar auf, dass dieses neu zu schaffende Bundesgesetz keinen Widerspruch zur EMRK oder auch zur UNO-Kinderrechtskonvention enthält. Verfügte Hausarreste müssen zusätzlich von einem Gericht überprüft werden. Ihre Sicherheitspolitische Kommission beantragt Ihnen deshalb mit 14 zu 9 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten.

Zwei Kommissionsminderheiten, nämlich die Minderheit I (Schlatter) und die Minderheit II (Roth Franziska), beantragen Ihnen, das Geschäft an den Bundesrat zurückzuweisen. Hier geht es insbesondere um einen Auftrag an den Bundesrat, dieses vorliegende Bundesgesetz auf die Verfassungsmässigkeit und auf die Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht zu prüfen. Zudem wird von einer Minderheit ausgeführt, dass möglicherweise genügend Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus in bestehenden Gesetzen vorhanden sind.

Mit 14 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung, das bezieht sich auf den Antrag der Minderheit I (Schlatter), und mit 14 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen, das bezieht sich auf den Antrag der Minderheit II (Roth Franziska), beantragt Ihnen Ihre Sicherheitspolitische Kommission, die Vorlage nicht an den Bundesrat zurückzuweisen und somit in die Detailberatung einzusteigen. In der Detailberatung werden wir es mit sechzehn Minderheitsanträgen und mit einem Einzelantrag Cottier zu tun haben. Aus Sicht der Kommissionsmehrheit würden diese Minderheiten die Gesamtvorlage stark abschwächen und den griffigen, wohl nötigen Massnahmen die Zähne komplett ziehen. Wir werden im Verlaufe des heutigen Nachmittages noch im Detail auf die einzelnen Minderheitsanträge zurückkommen.

Mit 11 zu 10 Stimmen bei 4 Enthaltungen ergänzte die Kommission die polizeilichen Massnahmen zur Verhinderung terroristischer Aktivitäten mit einem zusätzlichen Artikel. Neu soll eine gesicherte Unterbringung von Gefährdenden möglich sein. Der Nationalrat nahm in der Herbstsession 2018 eine gleichlautende Motion mit 113 zu 64 Stimmen an.

Beim Attentat in Ottawa 2014, bei einem Anschlag auf eine Gasfabrik in Lyon 2015 oder auch beim Anschlag 2016 auf den Berliner Weihnachtsmarkt war der Täter den Behörden bereits vorgängig bekannt. Weil all diese Gefährder dennoch zur Tat schreiten konnten, haben ihre Anschläge eine weitere, zusätzliche Wirkung: Sie untergraben das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Organe.

Der neue Artikel 23obis setzt genau hier an. Personen, die im privaten oder öffentlichen Raum, ob im In- oder im Ausland, zu terroristischen Aktivitäten oder sonst zu Gewalt aufrufen, anleiten oder ermuntern, die solche Aktivitäten finanzieren, begünstigen oder zu deren Unterstützung aufrufen, müssen in Haft genommen oder durch andere geeignete Massnahmen an ihrem Tun gehindert werden. Die gleichen Sanktionen gelten für Personen, die sich zu Organisationen beken-

nen oder Organisationen angehören, die terroristische Aktivitäten oder sonstige Gewalt bezwecken oder ausüben. Mit diesen Präventivmassnahmen können Menschenleben gerettet werden.

Die Kommission unterstützte in der Gesamtabstimmung nach der Beratung den Ihnen heute vorliegenden, ausgewogenen Entwurf mit 15 zu 10 Stimmen.

**de Quattro** Jacqueline (RL, VD), pour la commission: Nous traitons aujourd'hui du troisième pilier de la stratégie de la Suisse pour la lutte antiterroriste. Ces mesures policières, réclamées notamment par les cantons qui, je le rappelle, sont chargés d'assurer la sécurité sur leur territoire, sont indispensables à une lutte efficace contre le fléau du terrorisme, qui reste une menace également en Europe et en Suisse. Les mesures policières s'appliquent de manière subsidiaire et complémentaire aux mesures sociales, intégratives et thérapeutiques des villes, des communes et des cantons. L'interaction de ces mesures a en effet fait ses preuves.

Les mesures préventives visent à empêcher les activités terroristes de la manière suivante. Il y a tout d'abord l'obligation de se présenter et de participer à des entretiens avec des professionnels, pour permettre d'évaluer la menace qu'une personne représente. Une interdiction de contact peut être ordonnée par le Fedpol; il s'agit d'éviter qu'une personne ait des contacts avec des personnes ou des groupes déterminés à risque. Une interdiction géographique peut être également ordonnée par le Fedpol afin d'interdire à une personne de quitter un périmètre qui lui est assigné ou d'entrer dans un périmètre déterminé. Et enfin, le Fedpol peut ordonner une interdiction de quitter le territoire lorsqu'il existe des indices concrets et actuels laissant présumer qu'une personne a l'intention d'accomplir des activités terroristes à l'étranger.

Ces mesures préventives, qui ont l'air d'émouvoir tellement de gens, existent déjà, ceci au niveau fédéral et cantonal, par exemple dans la lutte contre le hooliganisme ou la violence domestique, où elles ont fait leurs preuves. D'ailleurs, les tribunaux ont confirmé à plusieurs reprises que ce genre de mesures ne viole ni la Constitution fédérale ni le droit international.

S'ajoute à ceci l'assignation à une propriété – recte résidence – que le Fedpol peut également ordonner, mais à des conditions extrêmement strictes. D'abord, il faut des indices concrets et actuels selon lesquels la personne constitue une menace considérable pour la vie ou l'intégrité corporelle de tiers qui ne peut être écartée d'une autre manière, si – il s'agit d'un critère cumulatif – une ou plusieurs autres des mesures préventives susmentionnées ont été violées. Le Fedpol peut accorder des dérogations à l'assignation, notamment pour des raisons professionnelles, de santé, de formation, de liberté de croissance et de famille – vous voyez que c'est assez large. Enfin, les contacts avec le monde extérieur et la vie sociale ne peuvent être limités que dans une proportion indispensable à l'exécution de la mesure, dont la durée est limitée.

Après avoir entendu plusieurs spécialistes, la commission a accepté l'entrée en matière par 14 voix contre 9.

La nécessité de renforcer la lutte contre le terrorisme avec des outils de prévention supplémentaires a été entendue.

Une minorité Christ demande de ne pas entrer en matière estimant que le projet du Conseil fédéral ouvrirait la porte à une privation arbitraire de liberté et violerait le droit international. Elle craint également que la modification de la loi accorde au Fedpol un pouvoir discrétionnaire dans l'application des mesures.

Les minorités I (Schlatter) et II (Roth Franziska) demandent le renvoi au Conseil fédéral avec pour mandat d'examiner la constitutionnalité et la conformité des mesures proposées avec le droit international, en particulier celles prises à l'encontre des enfants et des adolescents. La minorité II exige en plus un corapport de la Commission des affaires juridiques de notre conseil.

Beaucoup d'entre vous ont lu la lettre, du 7 mai dernier, de la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Peu ont lu la réponse de la commission. Je vous la donne. Dans une réponse du 25 mai dernier, la présidente

de votre commission a rappelé qu'au cours de nos travaux nous avons eu le souci de trouver le meilleur équilibre possible entre le nécessaire renforcement des mesures de prévention et le respect des libertés individuelles. Elle rappelle que le projet MPT ne peut être examiné de manière isolée. C'est ainsi que la Suisse dispose depuis plusieurs années d'une stratégie de lutte contre le terrorisme qui prévoit toute une série de mesures sociales, thérapeutiques et sociétales, qui sont avant tout mises en oeuvre par les cantons et les communes.

Mais, entre les mesures de lutte contre la radicalisation prévues dans le plan d'action national et la modification du droit pénal que nous avons approuvée avant-hier, il subsiste une lacune dans le droit suisse, qui doit être comblée. En effet, les autorités ne disposent pas à ce jour d'instruments suffisants. Elles ne disposent que de l'interdiction d'entrée et l'expulsion, prononcées contre une personne menaçant la sécurité intérieure ou extérieure du pays. Mais une mesure de ce type ne peut être prononcée que dans des cas restreints et uniquement contre des ressortissants étrangers. Elle ne concerne pas les citoyens suisses.

Les mesures prévues dans le projet MPT permettraient d'étoffer les instruments à disposition des cantons. Il s'agit bien de mesures subsidiaires, complémentaires et proportionnées. Ce sont les cantons qui sont en charge de la sécurité intérieure. Ce ne serait que si les mesures préventives du plan d'action national échouaient qu'un canton pourrait faire une demande à l'Office fédéral de la police pour prendre une mesure administrative prévue par le projet MPT. Il faudrait donc qu'une demande soit déposée par le canton concerné. Dans chaque cas, et c'est important, les autorités cantonales et fédérales, établissent conjointement un "case management" spécifique à chaque terroriste potentiel. L'assignation à résidence ne peut ainsi être prononcée que si les autres mesures ont préalablement échoué.

On vient nous dire que la définition du terroriste n'est pas claire. Celle qui figure dans le projet convient à la majorité de la commission: "Par terroriste potentiel, on entend une personne dont on présume sur la base d'indices concrets et actuels qu'elle pourrait mener [...] des actions destinées à influencer ou à modifier l'ordre étatique et susceptibles d'être réalisées ou favorisées par des infractions graves, la menace de telles infractions ou la propagation de la crainte." En résumé, c'est une personne qui représente un danger concret et grave pour la sécurité et l'intégrité de notre pays.

A l'inquiétude des commissaires concernant les enfants et les adolescents, la présidente de la commission confirme que l'accent doit impérativement être mis sur la prévention et la protection des mineurs. Toutefois, si toutes les mesures de prévention devaient échouer, il doit être possible pour les autorités d'intervenir par le biais de mesures de police préventives, comme mesures d'ultime recours.

Le passé récent a démontré qu'en Suisse aussi il y a malheureusement de jeunes mineurs qui se sont radicalisés et qui ont même été jusqu'à planifier des attentats. Je prends un exemple connu. Vous connaissez tous les frères et soeurs de Winterthour, qui sont partis faire le djihad alors qu'ils n'avaient que 15 et 16 ans. De retour en Suisse, ils ont été jugés par le tribunal des mineurs, mais le frère est resté radicalisé et il reste un danger pour la sécurité. Si on avait pu intervenir plus tôt, alors que la radicalisation ne faisait que commencer, si on avait disposé à ce moment-là des mesures préventives de police, on aurait pu aider ces jeunes à ne pas tomber dans les griffes du terrorisme.

Par 15 voix contre 10, votre commission a approuvé le durcissement nécessaire des mesures policières. Je rappelle que le Conseil des Etats l'a accepté par 35 voix contre 5 et 2 abstentions.

**Christ Katja (GL, BS):** Diverse terroristische Anschläge verursachten eine epochale Zäsur im existenziellen Sicherheitsgefühl der Menschen und haben die Prävention verstärkt in den Fokus gerückt. Unter dem Vorwand der Terrorismusbekämpfung fand in den vergangenen Jahren eine stetige Aufrüstung der Polizeiapparate statt. Vorreiterin waren dabei die USA. Auch bei uns wurden diverse Gefährdungstatbestände

geschaffen, die in umfassender Weise bereits Vorbereitungs-handlungen unter Strafe stellen. Das Strafverfahren wandelt sich damit zu einem Instrument der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Menschen stehen zunehmend unter Generalverdacht. Die Unterscheidung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung, zwischen Prävention und Repression verflüchtigt sich immer mehr.

Die zentrale Frage ist nun: Wie viel sind wir für die Gefahrenabwehr zu opfern bereit? Diese Frage stellt sich, damit wir nicht mehr verlieren, als wir gewinnen. Wie viel Freiheit, wie viel Rechtsstaat, wie viele falsch positive Fälle, wie viele unserer Grundwerte? Klar ist: Menschenrechte dürfen nicht im Rahmen der terroristischen Bedrohung geopfert werden. Zwangsmassnahmen gegen 12-jährige Kinder, Hausarrest für 15-Jährige: Das vorliegende Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus sieht massive Eingriffe in die Kinderrechte, in die Freiheits- und Persönlichkeitsrechte vor. Es stellt unsere rechtsstaatlichen Grundsätze in verschiedenen Punkten ganz grundlegend infrage.

Das heute geltende Recht gibt der Polizei bereits jetzt die Möglichkeit, eine Person zu inhaftieren, wenn es keinen Tatverdacht gibt, aber konkret befürchtet wird, dass sie ein schweres Verbrechen begeht. Die neue Gesetzgebung will nun noch einen entscheidenden Schritt weiter gehen: Die Bundespolizei soll bereits dann Massnahmen ergreifen können, wenn sie lediglich Anhaltspunkte dafür hat, dass eine Person in der Zukunft terroristische Straftaten begehen könnte, und dies in den meisten Fällen ohne vorherige Genehmigung durch ein Gericht. Mit Ausnahme des Hausarrests untersteht keine der Präventivmassnahmen der richterlichen Überprüfung.

Es wird damit dem Fedpol überlassen, ob und wann eine Massnahme in einer konkreten Situation verhältnismässig ist. Das Gericht kann zudem nicht wissen, ob eine Person wirklich gefährlich ist. Es kann nur überprüfen, ob das Fedpol eine Massnahme so begründet, dass eine entsprechende Gefährdung vorliegen könnte. Dies hat zudem eine nicht zu rechtfertigende Umkehr der Beweislast zur Folge. Die Zielperson muss den unmöglichen Beweis erbringen, dass von ihr keine potenzielle Gefahr ausgeht. Die Unschuldsvermutung – in dubio pro reo – wird komplett aufgehoben. Gemäss dem Legalitätsprinzip der Bundesverfassung muss aber staatliches Handeln gesetzmässig und damit hinlänglich klar und bestimmt sein. Aufgrund des ausufernden Interpretationsspielraums, welchen die Gesetzesvorlage den Behörden zugesteht, ist sie nicht verfassungskonform. Ein Verhalten, das die Schwelle zur Strafbarkeit nicht überschreitet, darf nicht indirekt und mit staatlichen Zwangsmassnahmen abgesichert zu Einschränkungen der persönlichen Freiheit führen.

Offenkundig sind grosse Teile der Gesellschaft bereit, immer mehr Freiheitsrechte zugunsten von mehr Sicherheit zu opfern und damit Gefahr zu laufen, beides zu verlieren. Ist es wirklich so, dass wir sicherer sind, wenn die Polizei mehr Macht erhält? Was, wenn wir durch die zunehmend präventiven Polizeimassnahmen irgendwann alle verdächtig werden? Wenn alle erst einmal unter Generalverdacht stehen: Trauen wir uns dann noch, unsere Empörung darüber frei zu äussern? Sicherheit bedeutet eben auch Sicherheit gegenüber staatlichen Eingriffen und nicht nur gegenüber terroristischen Taten.

Mit der geplanten Verschärfung wird eine Grenze überschritten. Darin sind sich rund achtzig Nichtregierungsorganisationen sowie namhafte Straf- und Völkerrechtler einig. Die Terrorbekämpfung darf nicht auf Kosten der Rechte und Freiheiten der Bevölkerung gehen. Unrecht darf nicht mit Unrecht bekämpft werden. Seien wir ehrlich: Die bestehenden Gesetze reichen weitgehend aus, um Terror zu bekämpfen. Terroristen sind Kriminelle, und als solche müssen sie verfolgt und hart bestraft werden. Mit Angst lässt sich keine gute Politik machen. Diese Gesetzesvorlage macht die Schweiz nicht sicherer, sondern untergräbt unseren Rechtsstaat.

Ich beantrage Nichteintreten auf das Geschäft und bitte Sie, mir dabei zu folgen, denn sonst bin ich überzeugt: Die Freiheit stirbt mit Sicherheit.

**Schlatter** Marionna (G, ZH): Der Schutz unserer Grundrechte ist die Bedingung dafür, dass wir uns frei und sicher fühlen können. Wenn wir uns frei und sicher fühlen, gibt es weniger Kriminalität. Fühlen wir uns frei und sicher, haben wir Vertrauen in den Staat, in die Institutionen, und ermöglichen so dem Staat, an wichtige Informationen zu kommen. Staaten, welche Grundrechte schützen, sind international glaubwürdige Partner, und in der Bekämpfung von Terrorismus ist die internationale Zusammenarbeit ein wichtiger Pfeiler. Ich bin der Überzeugung, das wichtigste Mittel in der Bekämpfung von Terrorismus ist der bedingungslose Schutz der Grundrechte und die Wahrung des Rechtsstaats.

Die polizeilichen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus verletzen die Grundrechte. Mit dem neuen Gesetz können aufgrund von vagen Vermutungen krasse Einschränkungen unserer Rechte und Freiheiten verfügt werden. Kontaktverbote, Eingrenzungen, Freiheitsentzug, Ausreiseverbote – alles ist möglich ohne vorangegangene Straftaten, ohne konkrete Vorbereitungshandlungen, ohne konkreten Verdacht, nur aufgrund der Einschätzung, gefährlich zu sein. Mit der im Gesetz vorgeschriebenen unklaren Definition des Gefährders gehen wir einen Schritt vor den Verdacht. Erklären Sie mir, wie das funktionieren soll! Bereits heute braucht es doch sehr wenig, bis Verdacht geschöpft wird. Man kann mit dem Nachrichtendienstgesetz bereits heute Personen ohne konkreten Verdacht überwachen und einschreiten, wenn es gefährlich wird.

Die stärkste im Gesetz vorgesehene Zwangsmassnahme ist der Hausarrest. Als wäre diese Grundrechtseinschränkung auf Vorrat nicht schon an sich problematisch, hat die Kommission die Vorlage zusätzlich verschärft und sieht sogar eine Präventivhaft vor. Artikel 23obis würde es erlauben, Personen bereits beim Aufruf zu Gewalt oder bei Zugehörigkeit zu einer Organisation, die Gewalt bezweckt, in Haft zu nehmen – notabene ohne eine Verurteilung. Diese Art des Freiheitsentzugs ist eines Rechtsstaats nicht würdig und ist nicht mit der EMRK kompatibel. Darauf wurden wir in der Kommission sehr deutlich aufmerksam gemacht.

Aber nicht nur das: Die Zwangsmassnahmen sollen bereits bei Kindern ab 12 Jahren angewendet werden. Das steht im Widerspruch zu allen Grundsätzen des Kinder- und Jugendschutzes und verletzt die Kinderrechte mehrfach. Sie wollen Kinder unter Hausarrest stellen, monatelang, ohne konkreten Verdacht, nur aufgrund der Vermutung, dass sie in Zukunft vielleicht irgendwann etwas Strafbares tun könnten. Wie weit wollen Sie denn im Namen der Terrorbekämpfung noch gehen?

Wir überschreiten hier die rote Linie. Meine Schweiz, die die Menschenrechte und den Rechtsstaat hochhält, will ein Instrument einführen, das sie selber bei anderen Ländern kritisiert. Das ist nicht nur heikel, sondern auch peinlich. Ich hoffe, dass die öffentliche Kritik der Menschenrechtsbeauftragten des Europarates und der UNO-Sonderberichterstatter in diesem Saal etwas bewegt hat.

Schauen wir doch über die Landesgrenze! Die Präventivhaft, brutale Verhörmethoden, Polizeigewalt, die Auslieferung mutmasslicher Gefährder an Länder, die die Folter kennen: Haben sie einen Gewinn an Sicherheit gebracht? Oder bestärken sie nicht vielmehr die Terroristen, indem sie ihnen die Gelegenheit geben, gewisse westliche Länder der Brutalität zu beschuldigen und damit ihre eigene Brutalität herunterzuspielen? Gibt es den Terrorgruppen nicht vielmehr die Gelegenheit, sich selbst als starke Gegner eines gewalttätigen Staates zu inszenieren und so ihre Gefolgschaft zu rekrutieren? Gibt es ihnen nicht vielmehr die Gelegenheit, die Sympathie für diese Länder innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft infrage zu stellen und so die so wichtige internationale Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung zu behindern?

Ich bin überzeugt: Es gibt einen direkten Zusammenhang zwischen der Wahrung der Grundrechte und dem Terrorismus. Den Kampf gegen Terrorismus gewinnt man nicht mit Repression, den Kampf gegen Terrorismus gewinnt man mit sozialen Massnahmen, mit Bildung, mit Jugendarbeit, mit internationaler Zusammenarbeit und mit dem kompromisslosen Schutz der Grundrechte und des Rechtsstaates.

Ich beantrage Ihnen Rückweisung an den Bundesrat, mit dem Auftrag, eine neue Vorlage auszuarbeiten. Die unklare Definition des Gefährders muss überarbeitet werden, denn weder Sie noch sonst jemand kann das Gegenteil beweisen, wenn ihr oder ihm vorgeworfen wird, potenziell gefährlich zu sein.

Ich bitte Sie, meinen Rückweisungsantrag zu unterstützen und dem Kampf gegen den Terrorismus nicht unser stärkstes Schutzschild, die Grundrechte, zu opfern.

**Roth** Franziska (S, SO): Das vorliegende Terrorismusgesetz gefährdet unsere Freiheit und die Menschenrechte. Es gefährdet das, was wir eigentlich vor Terrorismus schützen wollen, und das ist, gelinde gesagt, Stumpfsinn. Hätte, könnte, würde, möchte – alles Konjunktive, die schlicht in einem Gesetz nichts zu suchen haben! Die Schweiz kann sich nicht zu den Menschenrechten, zum Völkerrecht, zur Kinderrechtskonvention bekennen, um diese dann umgekehrt im Zweifelsfall zu verletzen. Die geplanten Verschärfungen fördern den Zweifelsfall und die Willkür. Wer meint, diese Regel könne seine Nachbarin, den Onkel oder gar die eigenen Kinder nicht treffen, der oder die liegt falsch. Die Massnahmen treffen Menschen, die weder eine Straftat vorbereitet noch eine begangen haben. Nichts davon liegt vor. Einzig ein Verhaltenskatalog dient zur Eingrenzung. Das öffnet der Willkür Tür und Tor. Zwangsläufig unter Druck käme nämlich die Polizei. Diese wäre versucht, diese Massnahmen insbesondere im Zweifelsfall anzuwenden; schliesslich will ja niemand Gefahr laufen, sich im Nachhinein vorwerfen lassen zu müssen, nicht gehandelt zu haben.

Die Vorlage muss zurück an den Absender, und zwar mit vier Aufträgen:

1. Die neu vorgeschlagenen Massnahmen – die Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht, das Kontaktverbot, die Ein- und Ausgrenzung, das Ausreiseverbot, die elektronische Überwachung, die Mobilfunklokalisierung, der Hausarrest – müssen auf die Verfassungsmässigkeit geprüft werden. Das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit erhöht die rechtsstaatliche Verantwortung von Exekutive und Legislative – von uns. Es ist zu prüfen, ob die vorgesehenen schweren Grundrechtsbeschränkungen, die in der Rechtsordnung mit wenigen Ausnahmen sonst ja nur bei Vorliegen eines begründeten Verdachts auf strafbare Handlungen vorgesehen sind, überhaupt mit der Bundesverfassung vereinbar sind.

2. Die Tatsache, dass Kinder von diesen Massnahmen betroffen sind, ist der Schweiz nicht würdig. Die Massnahmen gegen Kinder und Jugendliche sind auf ihre Vereinbarkeit mit Bundesverfassung und Völkerrecht zu prüfen. Bereits in der Vernehmlassung waren nämlich die Massnahmen angezweifelt worden. Der Menschenrechtskommissar des Europarates bezweifelte die Konformität mit der EMRK. Namentlich die aktuelle Ausformulierung des Hausarrests erscheint als Verstoß gegen Artikel 5 EMRK.

3. Die Notwendigkeit der neuen Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus vor dem Hintergrund des geltenden Rechts auf Stufe Bund und Kantone ist zu überprüfen. Die Nachrichtendienste des Bundes und der Kantone haben bereits heute umfassende Möglichkeiten, Informationen zu beschaffen. Ergibt sich daraus ein Tatverdacht, übernehmen die Strafverfolgungsbehörden den Fall – und in der Praxis ist die Schwelle, um einen Tatverdacht zu begründen, ausserordentlich tief. Zudem wird die Strafbarkeit je länger, je mehr ins eigentliche Vorfeld verlagert. Es besteht daher die erhebliche Gefahr, dass die präventiv-polizeilichen Instrumente weit über das Mass ausgebaut werden, das zum Schutz der Polizeigüter notwendig wäre – dieses Mass haben wir. Vor dem Hintergrund, dass gegenwärtig auch praktisch alle Kantone in ihren Polizeigesetzen neue präventive Instrumente schaffen, besteht zudem die Gefahr von positiven und negativen Kompetenzkonflikten. Die Polizeibehörden von Bund und Kantonen werden ohne entsprechende konkrete Gefahren zu geheimdienstähnlichen Organisationen umgebaut, die ohne konkreten Tatverdacht und ohne wirksame gerichtliche Überprüfbarkeit die Bevölkerung nach Anhaltspunkten für terroristische Tätigkeiten ausforschen können.

4. Ein Mitbericht der RK-N ist eigentlich einzufordern. Es geht um juristische Feinheiten. Ein Mitbericht der RK, namentlich zur Kohärenz der verschiedenen Rechtsbestände und deren Vereinbarkeit mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip, wäre nützlich.

**Walliser** Bruno (V, ZH): Die Polizei soll für den Umgang mit Personen, von denen eine terroristische Gefährdung ausgeht, mehr Möglichkeiten erhalten. Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus ergänzt das Instrumentarium der Schweiz in der Terrorismusbekämpfung durch präventive Massnahmen der Polizei. Am Dienstag haben wir der Vorlage 18.071, "Terrorismus und organisierte Kriminalität", und damit dem Übereinkommen des Europarates zugestimmt. Mit diesem Gesetz machen wir einen weiteren Schritt zur Bekämpfung und Verhinderung von Terrorismus.

Das vorliegende Bundesgesetz will das bestehende polizeiliche Instrumentarium ausserhalb eines Strafverfahrens verstärken. Die Massnahmen können vor einem Strafverfahren, nach Beendigung des Strafvollzugs, unter Umständen aber auch ergänzend zu strafprozessualen Ersatzmassnahmen zur Anwendung kommen. Ziel der neuen polizeilichen Massnahmen ist es, zunehmende terroristische Gewalt zu verhindern. Von Fall zu Fall sollen Bund und Kantone gemeinsam die passenden Massnahmen beschliessen. Die Vorlage sieht folgende verwaltungspolizeiliche Massnahmen vor, welche gegenüber terroristischen Gefährderinnen und Gefährdern angeordnet werden können: Melde- und Gesprächsteilnahmepflicht, Kontaktverbot, Ein- und Ausgrenzung, Eingrenzung auf eine Liegenschaft und Ausreiseverbot.

Das geltende Ausländer- und Integrationsgesetz sieht vor, dass ausländische Staatsangehörige, deren Wegweisung aus der Schweiz verfügt worden ist, vorübergehend inhaftiert werden können, um den Vollzug dieser Massnahme sicherzustellen. Neu soll dies auch dann möglich sein, wenn die weg- oder ausgewiesene oder des Landes verwiesene Person eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz darstellt. Zudem soll eine rechtskräftig ausgewiesene Person – analog zur Landesverweisung – künftig nicht mehr vorläufig aufgenommen werden können. Weiter wird der Informationsaustausch zwischen den Behörden durch erweiterte Zugriffsrechte auf die Informationssysteme des Bundes verbessert.

Im Namen der SVP-Fraktion und der Sicherheit der Schweizer Bevölkerung bitte ich Sie, auf die Vorlage 19.032 einzutreten und die beiden Rückweisungsanträge der Minderheiten I (Schlatter) und II (Roth Franziska) abzulehnen. Diese Rückweisungsanträge verfolgen nur ein Ziel und haben nichts anderes im Sinn, als die Vorlage abzuschwächen und ihr damit die Zähne zu ziehen – genau so, wie dies bei der Vorlage 18.071 vorgesehen war. Wir brauchen die nötigen Gesetzesbestimmungen so rasch wie möglich.

**Addor** Jean-Luc (V, VS): Avant-hier, nous avons approuvé le projet 18.071, "Terrorisme et criminalité organisée. Convention du Conseil de l'Europe". Eh bien, le projet dont nous débattons aujourd'hui, qui propose diverses mesures, cette fois-ci policières, de lutte contre le terrorisme en est le complément. Après avoir débattu d'un renforcement des mesures répressives, nous voici en amont, avant une procédure pénale, après l'exécution – parfois – d'une sanction pénale ou même en complément aux mesures de substitution relevant de la procédure pénale.

L'objectif est préventif: il s'agit d'empêcher qu'un nombre toujours plus grand de personnes se tournent vers la violence. Diverses mesures sont prévues: des mesures de base, si j'ose dire, telles que l'obligation de se présenter à des entretiens, l'interdiction de contact, l'interdiction géographique ou encore l'interdiction de quitter le territoire, et des mesures plus incisives, telles que l'assignation à résidence ou le placement sécurisé de terroristes potentiels.

Ces mesures, où trouvent-elles leur source? Tout simplement dans les réalités du terrain. Elles ont pour but de combler, dans notre arsenal préventif, des lacunes que la pratique a mises en lumière.

Qui est visé? Evidemment pas les 8 millions d'habitants de ce pays! Car ni le Service de renseignement de la Confédération ni le Fedpol n'ont pour objectif – ni d'ailleurs les moyens – de se transformer en autant d'instruments d'une espèce de soupçon généralisé. Non, les cibles, ce sont ceux que le projet appelle les terroristes potentiels, c'est-à-dire les individus dont on présume, sur la base d'indices concrets et actuels, qu'ils pourraient mener des activités terroristes.

Les mesures proposées ont suscité des réactions parfois inusuelles. Ainsi, avec une légitimité pour le moins douteuse, la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est crue autorisée à faire la leçon à l'Etat souverain dont nous sommes les élus du peuple, pour nous expliquer, en plein processus législatif, ce que nous aurions le droit de faire ou pas. C'est relativement original.

A cet égard, au nom du groupe UDC, je tiens à dire que, contrairement aux légendes que certains trouvent intérêt à colporter – en tout cas pas par intérêt pour la sécurité de la population suisse –, les mesures proposées sont d'abord subsidiaires, en particulier par rapport à toutes les autres mesures éducatives ou intégratives ainsi qu'à d'éventuelles mesures de substitution relevant du droit pénal. Elles sont soumises à des conditions très strictes, de même qu'à un contrôle judiciaire adapté. Elles correspondent ainsi pleinement aux standards de notre Etat de droit, d'un régime juridique dont, à l'évidence, nous n'avons pas à rougir en comparaison internationale. Elles respectent tout autant le droit international, y compris le droit de la protection de l'enfant.

Les enfants, parlons-en justement. Là encore, il se trouve que les mesures qui sur ce point font débat trouvent leur origine et leur justification dans l'expérience. Car c'est malheureusement une réalité, une triste réalité, que des enfants sont utilisés par des groupes terroristes. C'est une réalité que des enfants âgés d'à peine plus de 12 ans ont déjà sombré dans le terrorisme ou ont risqué de le faire.

C'est une réalité. En 2016, une fille de 15 ans, sympathisante de l'Etat islamique, a poignardé dans le cou un policier qui la contrôlait en gare de Hanovre.

Dans cette situation de légitime défense dans laquelle un pays et ses habitants se trouvent face à la menace terroriste, le groupe UDC a choisi son camp. Contre une petite poignée d'individus, y compris parfois, hélas, des mineurs, qui menacent un pays tout entier, l'UDC se place résolument du côté des victimes. Si on veut parler d'enfants, le groupe UDC veut donner à la police les moyens de garantir la sécurité de ces millions d'enfants suisses innocents contre quelques enfants – et ce ne sont évidemment pas toujours des enfants – terroristes.

Nous entrerons donc en matière et rejetterons les deux propositions de minorité de renvoi au Conseil fédéral.

Durant la discussion par article, nous combattons toutes les propositions de minorité qui, toutes, visent à déplumer, plume après plume, un projet nécessaire, dont nous pouvons espérer que s'il nous permet d'éviter ne serait-ce qu'un seul attentat, d'épargner ne serait-ce qu'une seule victime innocente, eh bien il aura atteint son but.

**Fridez** Pierre-Alain (S, JU): Monsieur Addor, on parle de chiffres. Vous souhaitez qu'il n'y ait aucune victime d'attentat en Suisse, c'est le cas de tout le monde. J'aimerais vous demander combien il y a eu d'attentats et de victimes d'attentats en Suisse, et surtout combien d'enfants entre 12 et 15 ans ont perpétré un attentat en Suisse?

**Addor** Jean-Luc (V, VS): Vous savez, Monsieur Fridez, contrairement à vous, nous regardons aussi ce qu'il se passe à l'étranger. La menace pèse sur toute l'Europe. Je viens de citer des exemples, mais peut-être que vous ne m'avez pas écouté, c'est le genre de choses que nous voulons éviter.

**Marti** Min Li (S, ZH): Seit dem schrecklichen Attentat vom 11. September 2001 führen wir eine Debatte über einen vermeintlichen Widerspruch zwischen Freiheit und Sicherheit. Wir reden darüber, wie viel Freiheit wir opfern wollen, um etwas mehr Sicherheit zu gewinnen. Ich staune immer wieder, dass jene, die sonst die Freiheit so gerne hochhalten,

erstaunlich schnell bereit sind, erstaunlich viel Freiheit zugunsten der Sicherheit zu opfern.

Wir dürfen nicht vergessen, dass die Grundrechte, von denen wir sprechen – das ist keine linke, sondern eine liberale Erfindung –, Freiheitsrechte sind; sie sind Abwehrrechte, die den Bürger vor der Willkür des Staates schützen sollen. Das ist auch im Ursprung des liberalen Rechtsstaates zu finden, in der Habeas-Corpus-Akte, dem Rechtsakt des 17. Jahrhunderts, der besagt, dass kein Untertan des britischen Königreichs in Haft gesteckt werden kann, ohne dass er von einem Gericht verurteilt wird. Dieser Grundsatz ist auch in unserem Rechtssystem und in der EMRK verankert. Mit der Präventivhaft will die Mehrheit der SiK genau diesen jahrhundertealten Grundsatz auf den Kopf stellen. Aber es darf ebenfalls nicht vergessen werden, dass auch die milde Reform, die der Bundesrat vorschlägt, dass auch der Hausarrest diesen Grundsatz der EMRK ritzt; denn auch ein Hausarrest ist ein Freiheitsentzug. Ich hoffe, dass mindestens die Präventivhaft hier drin keine Mehrheit finden wird.

Um wieder zu den liberalen Wurzeln des Rechtsstaats zurückzukehren, möchte ich Sie noch an ein anderes Prinzip erinnern: an das "Blackstone-Prinzip". Der englische Jurist William Blackstone hat gesagt, es sei besser, wenn zehn Schuldige freikommen, als wenn ein Unschuldiger leiden muss. Heute ist nicht nur bei der Bekämpfung des Terrorismus, aber besonders hier, eine langsame Umkehr dieses Prinzips im Gange. Man will möglichst keine Risiken eingehen, man will möglichst alles verhindern, eine Tat schon im Vorfeld verhindern, wenn sie erst gedacht, noch nicht einmal geplant ist. Ich muss Sie daran erinnern: Wir reden hier über das Vorfeld. Die Gefährder, die hier gemeint sind, haben keine Straftat begangen, sie haben auch keine Straftat geplant, sondern ihnen wird vom Fedpol zugetraut, dass sie eine Straftat begehen könnten. Das ist eine fundamentale Umkehr der Unschuldsvermutung: Nicht der Staat muss einem Angeklagten beweisen, dass er schuldig ist, sondern der "Gefährder" muss beweisen, dass er nicht gefährlich ist. Das ist eine praktisch unmögliche Aufgabe.

Ich muss Sie auch daran erinnern, dass alle Massnahmen, mit Ausnahme des Hausarrests, nicht einmal eine richterliche Überprüfung nötig haben. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Massnahmen für Kinder ab 12 Jahren gedacht sind, mit Ausnahme des Hausarrests: Dieser soll für Kinder erst ab 15 Jahren gelten.

In Studien zu Radikalisierungsprozessen sieht man, dass Radikalisierung nicht über Nacht passiert. Das ist ein Prozess, und dieser Prozess wird durch verschiedene Faktoren begünstigt: Schlechte Bildung, schlechte Aussichten, aber eben auch Diskriminierung, Stigmatisierung und das Gefühl von Ungerechtigkeit können eine Radikalisierung befördern. Wenn wir dann einen Fall haben, wird auch das Fedpol, wird auch der Bundesrat nicht ausschliessen können, dass mal wirklich ein Unschuldiger zu Unrecht als Gefährder bezeichnet wird. Dann kann dies eine Radikalisierung noch viel mehr befördern. Das heisst, wir wissen nicht einmal, ob diese Massnahmen, für die wir die Freiheit opfern sollen, uns wirklich mehr Sicherheit bringen.

Aber das ist nicht die einzige Frage, die wir uns hier stellen. Wir müssen uns auch die Frage stellen, wie wir vermitteln wollen, dass unsere Werte, unsere Demokratie und unser Rechtsstaat der totalitären Ideologie von Terroristen überlegen sind, wenn wir unsere Grundwerte, unsere Grundrechte selber nicht ernst nehmen. Für die SP-Fraktion ist klar: Es braucht mehr und nicht weniger Rechtsstaatlichkeit.

Wir werden daher den Nichteintretensantrag der Minderheit Christ sowie die beiden Rückweisungsanträge der Minderheiten I (Schlatte) und II (Roth Franziska) unterstützen.

**Fridez** Pierre-Alain (S, JU): Ce projet législatif va trop loin. Il franchit la ligne rouge. Il pose pour le moins un problème au regard des traités supérieurs que la Suisse a ratifiés, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Ce n'est pas moi qui le prétend, mais, successivement, la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans une lettre du 7 mai dernier, toute une série de rappor-

teurs de l'ONU dans une lettre du 26 mai, respectivement les rapporteurs spéciaux sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, et j'en passe. De plus, de nombreuses ONG et plusieurs professeurs de droit de nos universités nous ont alertés à ce sujet.

Je sais que plusieurs parmi vous, et M. Addor vient d'en témoigner, acceptent mal leurs divers commentaires, pourtant autorisés. Ces divers intervenants savent de quoi ils parlent. Ils sont les garants reconnus du respect du droit et des libertés. C'est leur rôle, oui, leur rôle, Monsieur Addor, quoi que vous pensiez, parce que nous avons signé des accords et que ces accords nous engagent. J'ai l'honneur de représenter notre pays au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et, depuis lors, j'ai pris la mesure de l'importance fondamentale des valeurs inestimables que représente la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Conseil de l'Europe symbolise notre maison commune pour la défense des droits de l'homme, de l'Etat de droit, de la démocratie, de la justice, même pour les plus humbles. En instituant cette organisation au soir de la Deuxième Guerre mondiale, ses pères fondateurs ont voulu contribuer à l'éradication de la barbarie en adoptant la devise "Plus jamais cela".

Le terrorisme, oui, c'est la barbarie, à l'évidence, et il faut la combattre avec méthode et détermination. Mais les valeurs qui représentent les piliers de notre société – l'Etat de droit, la démocratie, le respect non négociable des droits de l'homme – nous imposent les plus grandes précautions dans l'utilisation de la violence légitime de l'Etat et de ses services. Ne pas déroger à ces valeurs fondamentales qui sont les piliers de notre démocratie est, d'une part, une obligation morale et juridique et, d'autre part, un manière de ne pas tomber dans un piège grossier, qu'il faut éviter à tout prix, car les terroristes visent justement à saper notre Etat de droit, à victimiser leurs hommes de main et à en faire des martyrs.

La démocratie se doit d'être forte, résiliente, ouverte au dialogue et, surtout, de ne pas accepter l'importation de méthodes. Les mesures policières de lutte contre le terrorisme que nous traitons aujourd'hui vont trop loin, des mesures préventives qui se révèlent pour certaines d'entre elles liberticides et s'appliquent à des personnes incriminées alors qu'elles n'ont pratiquement commis aucun délit. Et on taxe pourtant ces personnes de terroristes potentiels, une dénomination qui prend la forme d'une stigmatisation dont il peut être difficile de se laver.

On parle de terroristes potentiels à qui on inflige toute une série de mesures de contrainte, la pire étant l'assignation à résidence, susceptible de s'étendre sur de longs mois, une mesure qui correspond clairement, selon tous les experts dont j'ai parlé et qui nous interpellent, à l'équivalent d'une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, alors que, je le répète, ces personnes n'ont commis aucun délit. On compare volontiers certaines mesures avec celles qui sont par exemple prises, par sécurité, à l'encontre de hooligans qui sont retenus le temps d'un match de football. La grande différence réside dans le fait que, dans ce cas, la mesure préventive est clairement définie dans le temps en rapport avec une circonstance particulière. Dans le cas des terroristes potentiels, on parle de mesures pouvant durer des mois, sans évoquer de terme précis.

De plus, pour la plupart de ces mesures, l'autorité qui ordonne est le Fedpol et pas une autorité judiciaire. Un recours est toujours possible auprès du Tribunal administratif fédéral – la belle affaire –, un tribunal qui traitera du cas des mois plus tard, quand tout sera déjà terminé. Nombre de décisions resteront donc sans possibilité de recours effectif, et il n'y a que l'assignation à résidence qui devra obligatoirement être validée par une autorité judiciaire dans les 24 heures.

Et que dire des mesures de contrainte qui pourront s'appliquer à des enfants dès 12 ans, et des mesures d'assignation à résidence qui pourront l'être dès l'âge de 15 ans pour des enfants terroristes potentiels? En tant qu'ancien rapporteur général du Conseil de l'Europe pour la campagne par-

lementaire pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants, je vous le dis: je suis scandalisé! Notre Etat de droit s'enlise loin de ses valeurs fondamentales. Un Etat qui se veut pourtant exemplaire, siège d'organisations internationales, dépositaire des Conventions de Genève et potentiellement, selon certaines sources, candidat à un siège au sein du Conseil de sécurité de l'ONU.

Me limitant aux critiques essentielles de la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, je vous demande d'imposer dans cette loi deux mesures simples, évidentes, et qui nous mettraient plus en conformité avec le droit supérieur: premièrement, aucune mesure ne doit être appliquée à un terroriste potentiel sans décision préalable d'un juge; deuxièmement, aucune mesure ne doit concerner un mineur.

**Gmür** Alois (M-CEB, SZ): Es ist eine traurige Tatsache, dass die terroristische Bedrohung in den letzten Jahren weltweit zugenommen hat. Die Staaten sind gefordert, darauf zu reagieren. Aus der Mitte-Fraktion CVP-EVP-BDP haben wir in der Vergangenheit verschiedene Vorstösse eingereicht, dies mit dem Ziel, griffige Massnahmen gegen die zunehmende terroristische Bedrohung auf Gesetzesstufe zu ergreifen.

Die grosse Gesetzeslücke besteht bei der Früherkennung. Es wurde ein Nationaler Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus erstellt, was zwar gut ist, aber nicht ausreicht. Neben diesen niederschweligen Vorgehensweisen, die auf therapeutischen, gesellschaftlichen und sozialen Massnahmen basieren, braucht es als letztes Mittel die Repression. Die Polizei muss frühzeitig Gefahren abwehren können. Es liegt jetzt am Parlament, für die Sicherheitsorgane Instrumente zu schaffen, sodass Bund, Kantone und Gemeinden den Terrorismus präventiv bekämpfen können und nicht erst dann, wenn etwas passiert ist. In diesem Bereich müssen Wege gesucht werden, um möglichst früh zu erkennen, was passieren, was terroristisch angerichtet werden könnte. Die Polizei muss gegenüber potenziellen Gefährdern vor einem Anschlag wirksam handeln können.

Die Sicherheit in unserem Land ist eine der wertvollsten Errungenschaften; diese gilt es zu erhalten. Gesprächsteilnahmepflicht, Kontaktverbot, Rayonverbot, Hausarrest usw. sind Mittel, die nach Meinung der Mitte-Fraktion die Gefahren vermindern können. Es ist uns klar, dass damit Grundrechte und Freiheiten eingeschränkt werden können. Nach unseren Abklärungen werden keine Menschenrechte und Konventionen verletzt. Wenn man aber tatsächlich mehr Sicherheit will, braucht es gewisse Opfer, braucht es Abstriche.

Mit dem vorliegenden Gesetz erhalten unsere Sicherheitsorgane die richtigen Instrumente, um vor allem präventiv Massnahmen gegen Menschen zu ergreifen, die allenfalls mit terroristischen Anschlägen die Sicherheit unserer Bevölkerung, die Sicherheit unseres Landes gefährden könnten. Es ist uns bewusst, dass mit diesem Gesetz die Möglichkeit geschaffen wird, Personen zu treffen, von denen eine vermeintliche Gefahr ausgeht. Es ist uns weiter auch bewusst, dass es keine hundertprozentige Sicherheit gibt und dass im terroristischen Bereich nach wie vor, trotz diesem Gesetz, etwas passieren kann.

All diese Massnahmen, die mit diesem Gesetz vollzogen werden können, sind Lehren, die aus den verschiedenen terroristischen Ereignissen gezogen worden sind. Sie sind quasi aus der Praxis, aus den Erfahrungen entstanden und wurden nicht einfach leichtfertig entschieden. Gerade den Massnahmen, die Kinder respektive Jugendliche betreffen, liegen Erfahrungen zugrunde. Die Mitte-Fraktion ist der Meinung, dass bei Jugendlichen, wenn alle therapeutischen, gesellschaftlichen und sozialen Massnahmen nicht greifen, ein Hausarrest, ein Rayonverbot oder ein Vereinsverbot ausgesprochen und umgesetzt werden kann. In dieser Vorlage überwiegen die Vorteile, dass präventiv etwas gegen Terrorismus gemacht werden kann, die Nachteile der möglichen Einschränkungen von Grundrechten und Freiheiten.

Im Namen der Mitte-Fraktion CVP-EVP-BDP bitte ich Sie, einzutreten, die Rückweisungen abzulehnen und bei der Beratung überall der Mehrheit zu folgen.

**Trede** Aline (G, BE): Geschätzter Kollege Gmür, die Menschenrechtsbeauftragte des Europarates hat uns ein Schreiben zukommen lassen, wonach Menschenrechte eingeschränkt werden. Sie haben jetzt gesagt, Ihre Abklärungen hätten gezeigt, dass das nicht so sei. Können Sie mir sagen, welche Abklärungen Sie getroffen haben, die höher zu gewichten sind als die der Menschenrechtsbeauftragten?

**Gmür** Alois (M-CEB, SZ): Das hat schon der Kommissionssprecher gesagt. Diese Abklärungen wurden seriös getroffen. An diese Abklärungen halten wir uns. Sie waren die Grundlage für unseren Entscheid.

**Molina** Fabian (S, ZH): Herr Kollege Gmür, können Sie mir sagen, wo dann für Sie die Grenze bei der präventiven Verhinderung von potenziellen Straftaten ist? Wäre es nicht am sinnvollsten, dass man alle Männer von 15 bis 50 Jahren präventiv unter Hausarrest stellen würde, um die Anzahl der Delikte gegen Leib und Leben auf nahezu null zu reduzieren?

**Gmür** Alois (M-CEB, SZ): Hier können leider keine klaren Grenzen gezogen werden. Es liegt aber an der Polizei, hier zu ermitteln. Dafür schaffen wir die Instrumente.

**Porchet** Léonore (G, VD): Nous avons eu l'occasion de le dire à de nombreuses reprises lors du débat de mardi sur la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme: le sujet est sérieux, il est important, il nous place devant notre responsabilité d'élus et d'élues. Cette responsabilité est de trouver l'équilibre entre la réponse à donner à une certaine inquiétude de nos concitoyens et concitoyennes et la protection de nos droits et de notre liberté par le respect de notre Constitution et des droits supérieurs.

On ne rigole pas avec le terrorisme. J'ai moi-même été prise dans une alerte attentat dans un grand musée de Bruxelles il y a quelques années. Nous avons dû nous cacher dans les couloirs, sans savoir si une bombe allait exploser ou si des hommes armés parcouraient les couloirs pour nous trouver. J'ai eu terriblement peur pour ma vie et celle de mes proches. Finalement, la police a fait exploser le colis suspect, il s'agissait de cela, et il n'y a pas eu de victime, mais j'ai vraiment compris, quasiment de première main, qu'un terroriste est celui qui répand la peur. J'ai aussi compris comment l'argument "oui, mais c'est le terrorisme" permet, pays après pays, de faire voter des lois et des règlements qui s'assoient sur les droits fondamentaux, qui restreignent nos libertés, qui remettent en question des pans entiers de nos démocraties. Parce que cette terreur paralyse. Elle empêche toute réflexion rationnelle, elle détruit toute mise en perspective. Parce que l'arme des terroristes, c'est la peur, la peur plus encore que la mort tragique d'individus qui se trouvent au mauvais endroit au mauvais moment. C'est avec cette peur qu'ils comptent déséquilibrer nos démocraties et mettre à bas nos valeurs de tolérance, de vivre ensemble et de liberté.

Je vous en prie, ne leur donnons pas ce qu'ils veulent. Les mesures policières de lutte contre le terrorisme qui sont proposées par cette loi trahissent ce qui fait de nous un Etat de droit. L'Etat de droit est une expression française qui décrit les Etats dans lesquels "les pouvoirs publics sont effectivement soumis au respect de la légalité par voie de contrôle juridictionnel". C'est une définition du Larousse. Et si je me permets de vous réciter ainsi le dictionnaire, c'est que cette loi brise la notion d'Etat de droit.

A des individus sur qui ne plane qu'un soupçon, un doute, des preuves indirectes, nous allons retirer des droits aussi fondamentaux que la liberté de circulation, d'association et de réunion, le droit à la vie privée et familiale, le droit au travail, le droit à l'éducation, le droit de participer à la vie religieuse et culturelle. C'est cela le principe des mesures préventives. Sur l'exemple du film d'anticipation dystopique "Minority Report", le Conseil fédéral nous propose de donner des pouvoirs très étendus au Fedpol pour entraver la liberté des gens avant qu'ils n'aient commis quoi que ce soit, quasi sans contrôle judiciaire, sans jugement, sans procédure de recours complète. Or, le Fedpol n'est pas indépendant du pouvoir exécutif, il n'est pas une autorité judiciaire. Parce que

c'est son rôle, la police a une sensibilité au risque élevée. Elle va ainsi tendre à utiliser toute la latitude de ses pouvoirs. Sans contrôle, sans cadre qui garantit la proportionnalité et les droits fondamentaux, les risques d'arbitraire et de manoeuvres policières abusives sont grands.

L'actualité montre d'ailleurs à quel point il est indispensable d'encadrer strictement les activités de la police. Celle-ci a le pouvoir de recourir à la violence légitime par l'Etat. Mais elle doit donc, en contrepartie, être contrôlée de près, car, comme toutes les organisations de notre société, la police n'est pas exempte de préjugés, de sexisme, d'homophobie ou de racisme. Elle peut aussi tout simplement se tromper. Parce que ce risque plane sur chacun et chacune d'entre nous, il est indispensable de refuser un texte qui instaure la présomption de culpabilité.

Je n'ai aucune sympathie pour les personnes qui menacent notre sécurité. Aucune! Notre Etat doit faire plus pour lutter contre toutes les formes de radicalisation. Mais nous ne gagnons rien à sacrifier nos droits fondamentaux à la lutte contre le terrorisme.

Le projet dont nous parlons dépasse les bornes! En particulier, la loi prévoit la possibilité d'assigner une personne à résidence pendant neuf mois. Neuf mois enfermée chez elle! Pourtant, selon la CEDH, il est clair que l'assignation à domicile doit être assimilée à une privation de liberté, c'est-à-dire une arrestation.

Les restrictions de liberté peuvent être comprises; elles sont proportionnées lorsqu'il s'agit, par exemple, on en a parlé, d'empêcher un hooligan de se rendre dans un stade. Or, ce qui est proposé est tout différent: la restriction de liberté n'est en rien étroite, les mesures ne sont en rien ciblées lorsqu'il s'agit d'enfermer chez elle, pendant près d'une année, une personne qui pourrait peut-être, éventuellement, être un terroriste. Face à ce risque important d'enfermer chez eux des innocents, notre réponse ne peut pas simplement être: "Qu'importe, j'ai peur des terroristes."

Il faut ajouter que la cumulation des mesures policières, par exemple la séquestration des documents d'identité, l'interdiction de se rendre à tel ou tel endroit, puis l'assignation à résidence, a un caractère punitif qui s'apparente à des sanctions pénales, toujours pour des gens qui ne méritent pour l'heure aucune punition, puisqu'ils n'ont encore rien fait, et ce sans jugement, sans preuve, sans acte répréhensible, simplement parce qu'il y a soupçon. Bienvenue dans l'ère de la présomption de culpabilité dans un pays de 8 millions de suspects potentiels!

Et les enfants ne sont pas épargnés. J'ai toujours un peu de mal à imaginer que je doive le dire ici, devant vous, mais enfermer des enfants innocents pendant plusieurs mois, c'est mal! Car si vous suivez la proposition de la majorité de la commission – et j'en appelle à votre attention –, voici ce que vous allez soutenir: mettre sous surveillance et tracer des enfants de 12 ans innocents; interdire des contacts, des lieux et des voyages à des enfants de 12 ans innocents; faire porter des bracelets électroniques à des enfants de 12 ans innocents; assigner à résidence – c'est-à-dire enfermer chez eux – des enfants de 15 ans innocents; mettre dans des centres de détention des enfants de 15 ans innocents. Et toutes ces mesures, parce que la police leur aura attribué l'étiquette de "terroristes potentiels". Toujours sans preuve ni jugement.

Ne pas voir qu'un enfant qui se retrouve face à un risque de radicalisation a besoin de tout autre chose qu'une telle stigmatisation, c'est vraiment fermer les yeux sur la réalité. Ne pas voir qu'un tel système va être complètement contre-productif et nous faire entrer dans le cercle vicieux d'une radicalisation plus forte encore, c'est préférer fanfaronner devant les médias que de faire vraiment le travail de lutte contre le terrorisme.

Ces considérations sont encore d'une plus grande acuité lorsqu'on s'intéresse à l'extravagant ajout de la majorité de la commission pour permettre la création de centres de détention préventive. Des centres de détention pour des gens qui n'ont rien fait, contre lesquels nous n'avons que l'étiquette de terroristes potentiels.

En plus d'être scandaleuse, cette proposition est ridicule, car elle ne résistera pas à l'analyse de la Cour européenne des droits de l'homme, pour des raisons relatives aux droits humains qu'il est embarrassant de devoir rappeler devant ce conseil. Cette proposition nuit à la crédibilité de la Suisse sur le plan international, alors que c'est justement là que se fait le combat contre le terrorisme. Il faut aussi rappeler que cette proposition est inutile.

Le projet est d'ailleurs dans son ensemble très peu utile. Le risque terroriste existe vraiment, il faut le prendre au sérieux et mettre en place de vraies mesures qui permettront d'éviter les attaques terroristes. Or, ce qui est prévu dans cette loi, ce n'est que de l'esbroufe sécuritaire: montrer qu'on se préoccupe du sujet en jouant les gros bras, au lieu de mettre en place de vraies mesures, moins spectaculaires certainement, mais plus utiles et plus efficaces. Voilà ce que nous devons faire.

Pour faire face au terrorisme, nous devons miser sur la surveillance, et surtout sur la prévention, en concertation avec les relais locaux sur le terrain, comme les écoles. Nous devons aussi limiter l'accès aux armes et leur détention pour lutter contre le marché noir de l'armement, ce que nos collègues bourgeois se refusent absolument à faire.

A la police, nous devrions plutôt donner des moyens de faire son travail de proximité. Elle a en effet de plus en plus de pouvoirs répressifs, mais de moins en moins les moyens en temps, en argent, en effectifs, de mener un travail de prévention auprès de la population.

C'est d'ailleurs le cas pour toutes les mesures – de plus en plus d'argent à la répression, de moins en moins d'argent à l'éducation. C'est le cas aussi dans l'armée. Nous achetons des mortiers inutiles, mais nous ne mettons pas assez d'argent dans la lutte contre le terrorisme. Cherchez la logique!

Ce n'est donc certainement pas en criminalisant et en enfermant des enfants que nous serons efficaces pour lutter contre l'extrémisme. Avec ces mesures, nous n'aurons rien gagné contre le terrorisme, mais nous aurons fortement restreint nos droits fondamentaux. En tant qu'Etat de droit, nous devons être durs avec les terroristes, mais intraitables sur la question des droits fondamentaux. C'est ce qui fait notre différence. C'est le trésor que veulent détruire les terroristes: la liberté, la démocratie et la justice. Nous n'aurons pas de sécurité sans liberté.

Pour toutes ces raisons, le groupe des Verts vous appelle à ne pas entrer en matière et, subsidiairement, à renvoyer le projet au Conseil fédéral, afin de disposer d'un nouveau texte.

**Addor** Jean-Luc (V, VS): Madame Porchet, vous avez parlé de la peur tout à l'heure, mais je ne suis pas sûr que vous nous ayez bien compris. Est-ce que vous avez compris que nous n'avons pas peur, mais que nous voulons affronter le terrorisme non pas un genou à terre, mais debout, les yeux dans les yeux, avec la police, avec cette police que vous n'aimez pas?

**Porchet** Léonore (G, VD): Non, je n'ai pas compris cela, Monsieur Addor, puisque vous avez dit des choses comme: "Même pour sauver qu'un seul enfant, on prend toutes les mesures possibles." C'est vraiment un moyen de répandre la peur dans la population.

**Amaudruz** Céline (V, GE): Madame Porchet, j'ai entendu votre raisonnement qui se base sur la définition du Larousse; c'est votre référence, alors que nous sommes en train de parler de réduire, peut-être, comme vous l'avez dit, une liberté fondamentale. Je me permets de vous expliquer ou de dire comment on peut restreindre un droit fondamental: il faut une base légale pour le faire, que cela corresponde à un intérêt public, et respecter la proportionnalité.

A vos yeux, le fait de lutter contre le terrorisme ne répond-il pas un intérêt public prépondérant?

**Porchet** Léonore (G, VD): Absolument, mais le texte qui nous est proposé n'a aucune proportionnalité, et en plus il est complètement inutile.

**Cattaneo** Rocco (RL, TI): Il gruppo liberale-radicale sostiene in modo deciso e determinato questo progetto di legge perché va a colmare una grave ed evidente lacuna, in Svizzera, nel contesto della prevenzione e della lotta alla minaccia del terrorismo. Oltretutto siamo anche in ritardo, ed occorre agire.

Nelle priorità della politica della sicurezza nazionale, il terrorismo di ogni sorta rimane una delle principali minacce per la Svizzera. Per questo dobbiamo essere pronti a mettere in campo le misure necessarie sia per prevenire, sia per combattere in modo efficace questa minaccia.

Guardando il contesto di questa nuova legge federale, il progetto rappresenta il terzo pilastro del dispositivo della Svizzera per la lotta al terrorismo. Va ad aggiungersi infatti ad altri due pilastri: il Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento, e il potenziamento del dispositivo del diritto penale, che abbiamo trattato l'altro giorno in Consiglio nazionale, dove le organizzazioni terroristiche vengono espressamente contemplate.

Ziel dieses Bundesgesetzes ist die Prävention terroristischer Akte durch die Bekämpfung der Radikalisierung. Mit diesem Bundesgesetz wird den Polizeikräften endlich ein Instrumentarium zur Verfügung gestellt, um rechtzeitig gegen schlechte Absichten potenzieller Terroristen handeln zu können und diese – das heisst Personen, die eine konkrete Gefahr für die Sicherheit und Integrität unseres Landes darstellen – auch entsprechend neutralisieren zu können.

Es gilt auch zu beachten, dass wir nicht nur von gewalttätigem religiösem Extremismus, sondern auch von politisch motiviertem gewalttätigem Extremismus sprechen, unabhängig davon, ob rechts- oder linksextreme Ansichten vertreten werden. Es geht somit um jede Art von terroristisch motivierten Handlungen. Mit anderen Worten: Diese neuen Massnahmen erlauben der Polizeibehörde einzugreifen, sobald eine Person eine echte Bedrohung darstellt, ohne dass schon genügend Indizien für ein Strafprozessverfahren vorhanden sind.

In sintesi, ecco gli strumenti a disposizione delle polizie cantonali e comunali nonché di Fedpol, previsti da questo progetto di legge: primo, l'obbligo di presentarsi in orari definiti presso un posto di polizia o presso un'altra autorità; secondo, il divieto di lasciare il Paese e il conseguente sequestro del passaporto; terzo, il divieto di avere contatti con determinate persone; quarto, il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate; quinto, gli arresti domiciliari, ossia il divieto di lasciare un immobile. Quest'ultima misura è prevista come ultima ratio e richiede una decisione di un'autorità giudiziaria, oltre all'autorizzazione di Fedpol, del resto richiesta per tutte le misure precedenti.

Oltre alle misure di cui sopra, la legge prevede pure una procedura più rigorosa in caso di allontanamento e di espulsione di potenziali terroristi. In questi casi sarà possibile ordinare una carcerazione in vista di un rinvio coatto, conforme alla vigente legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. Un altro elemento di questa legge, che deve essere citato, consiste nel dare la possibilità a Fedpol di potere eseguire ricerche su internet e nei media elettronici in incognito, al fine di reperire informazioni preziose e molto utili, in modo da individuare tempestivamente le reti di organizzazioni criminali e sventare attentati terroristici.

Ecco dunque un pacchetto di misure di polizia atte a prevenire, ostacolare e neutralizzare possibili attività terroristiche di ogni tipo. Le polizie comunali e cantonali avranno dunque la possibilità – io dico finalmente – di agire caso per caso in modo agile e veloce, e di applicare, in concertazione con Fedpol, la o le misure adatte al singolo caso in modo efficace, ragionevole e proporzionale.

In conclusione, questa legge darà alle forze di polizia un ruolo più attivo e proattivo nella lotta al terrorismo. La collaborazione e lo scambio di informazioni tra le forze verranno intensificati e questo permetterà loro di agire in modo mirato e capillare sul territorio.

Die Schweiz wurde bis anhin glücklicherweise von terroristischen Akten verschont. Wir sind im Herzen Europas, und was in unseren Nachbarländern geschah und geschieht,

könnte leider auch bei uns der Fall sein. Wegen des Coronavirus scheint es, als ob der Terrorismus keine Gefahr für die Sicherheit und Integrität unseres Landes sowie für die ganze Welt mehr sei. Auf Italienisch sagt man: "La brace arde sotto la cenere." Das heisst: Unter Asche und Kohle ist oft Feuer verborgen. Der Terrorismus ist eine Realität. Die davon ausgehende Gefahr und Bedrohung sollte man nicht unterschätzen. Wir müssen daher vorsichtig bleiben. Wir haben, wie bereits gesagt, bei der Bekämpfung des Terrorismus eine Lücke und weisen diesbezüglich eine gravierende Verzögerung auf.

Die FDP-Liberale Fraktion empfiehlt, auf die Vorlage einzutreten und in der Detailberatung der Linie des Ständerates zu folgen.

**Molina** Fabian (S, ZH): Herr Kollege, wie erklären Sie einem 12-jährigen Kind, dass ihm die Polizei bei Verabschiedung dieses Gesetzes ohne Gerichtsverfahren ein Rayonverbot aufzwingen kann?

**Cattaneo** Rocco (RL, TI): Danke, Herr Kollege Molina. Wie erklären Sie sich, dass Minderjährige sich schon radikalisieren können? Das ist leider der Fall, in der Schweiz gibt es Radikalisierung, das ist offensichtlich, deshalb macht man so eine Vorlage. Wir haben dieses Phänomen leider in der Schweiz, und wir müssen handeln. Wir müssen handeln mit zweckmässigen, proportionalen und vernünftigen Massnahmen, wie wir sie jetzt in dieser Vorlage beantragen.

**Pointet** François (GL, VD): Pas plus tard que lundi, j'étais à la même place et vous annonçais le soutien des Vert'libéraux aux adaptations du code pénal renforçant la lutte contre le terrorisme. Mais j'avais aussi attiré votre attention sur l'approche critique que nous devons avoir par rapport à nos libertés, en l'occurrence à nos droits fondamentaux, lorsque l'on cherche plus de sécurité.

Les Vert'libéraux considèrent que ce projet n'est pas nécessaire. Le rapport explicatif, les auditions et les réponses à nos questions durant le travail de commission n'ont pas réussi à nous convaincre de l'utilité des outils présentés.

De plus, ce projet dépasse clairement la limite de nos valeurs vert'libérales pour ce qui est de la préservation de l'Etat de droit et des libertés. Les moyens nécessaires pour lutter contre le terrorisme existent déjà, nul besoin de rajouter cette couche.

Les mesures considérées, alors qu'aucune infraction n'a été commise, sont disproportionnées: obligation de se présenter et de participer à des entretiens; interdiction de contact; interdiction géographique; interdiction de quitter le territoire; assignation à résidence. De plus, elles peuvent être ordonnées par le Fedpol, le plus souvent sans autorisation judiciaire. Ajoutez à cela l'âge minimal des personnes pouvant être soumises à ces mesures, soit douze ans de manière générale et quinze ans pour l'assignation à résidence, et vous comprendrez nos réticences.

Et nous pouvons continuer. Il sera presque impossible à une personne soumise à ces mesures de se défendre et elle devra elle-même démontrer l'inexactitude des intentions qui lui sont reprochées. Bienvenus dans le monde de l'inversion du fardeau de la preuve, voire de l'inversion du fardeau des intentions. Car le Fedpol sera poussé, au cas où, à utiliser ces mesures. Evidemment que nous sommes encouragés à le faire, si nous ne voulons pas risquer de se voir dire: "Vous auriez dû savoir et agir." Cela va provoquer une augmentation des faux positifs, et des études montrent que ce type de fausses accusations a tendance à faire augmenter la radicalisation.

A noter que ces mesures existent en partie dans la loi fédérale sur les mesures visant au maintien de la sûreté intérieure, mais à l'encontre de personnes qui ont affiché un comportement violent, et pas seulement une intention violente.

Le plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent prévoit des mesures de prévention globales de la part de la Confédération, des cantons et des communes, et c'est sur cette base que nous devons nous

appuyer. De plus, la police reste une prérogative des cantons. D'ailleurs, l'action du Fedpol n'est que subsidiaire dans ce projet de loi, ce qui renforce notre sentiment d'inutilité.

La révision du code pénal que nous avons traitée lundi permet une meilleure lutte et place clairement la préparation d'actes terroristes au niveau pénal. Il s'agit, rappelons-le, des activités suivantes: se rendre l'étranger à des fins de terrorisme; financer, organiser ou faciliter des voyages à l'étranger à des fins de terrorisme; et recevoir un entraînement pour le terrorisme. Celles-ci seront condamnables pénalement, et on étend ainsi les possibilités d'intercepter des préparatifs à des actes criminels. De plus, le renforcement récent de la loi sur le renseignement participe de manière efficace à l'amélioration de la lutte contre le terrorisme. Le renseignement est la clé, et c'est ici que des moyens doivent être alloués.

Ces deux outils efficaces permettent aux autorités une intervention précoce, avant l'acte dommageable, sans pour autant tomber dans les travers de mesures préventives qui vont à l'encontre de nos droits fondamentaux.

Pour lutter efficacement contre le terrorisme sans risque de violer la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, les Vert'libéraux vous invitent à refuser l'entrée en matière. Nous éviterons aussi de donner une victoire au terrorisme en restreignant de manière exagérée nos libertés et nos droits fondamentaux.

**Flach** Beat (GL, AG): Geschätzte Hüterinnen und Hüter der Grundrechte und der Menschenrechte, treten Sie nicht auf dieses Gesetz ein. Gemäss Artikel 32 der Bundesverfassung gibt es zwei Arten von Menschen: schuldige und unschuldige. Als man das geschrieben hat, hat man sehr wohl gewusst, dass es unschuldige Menschen gibt, die vielleicht irgendwann auch einmal schuldig sein könnten, dass es Menschen unter uns gibt – damals und heute –, die vielleicht Böses vorhaben. Doch man hat sie nicht in die Verfassung aufgenommen, man hat nicht geschrieben: "Und für Personen, die vielleicht einmal etwas anstellen könnten, schaffen wir noch ein Sonderrecht, nach dem die Polizei separat für sie gedachte Settings verfügen kann"; das hat man mit gutem Grund nicht in die Verfassung geschrieben. Man hat es nicht in die Verfassung geschrieben, weil wir den Habeas-Corpus-Grundsatz aufgenommen haben und eine Person nur dann Zwangsmassnahmen vom Staat zu erwarten hat, wenn sie etwas angestellt hat, wenn sie ein entsprechendes Verbrechen begangen hat oder wenn Fluchtgefahr besteht, nachdem sie in flagranti erwischt worden ist, oder ähnliche Dinge vorliegen; das ist klar geregelt.

Eine Präventivhaft für jemanden, der vielleicht einmal ein Verbrechen begeht, das sieht die Verfassung nicht vor. Nun, schauen wir, was passiert ist: Was haben wir seit den Vorfällen von 9/11 gemacht? Haben wir die Hände in den Schoß gelegt und geschaut, wie sich der Terrorismus vielleicht auch in der Schweiz ausbreitet? Nein, das haben wir nicht. Wir haben verschiedene Massnahmen ergriffen, haben Gesetze geändert und haben Kompetenzen erweitert. Wir haben zum Beispiel das Nachrichtendienstgesetz modernisiert, wir haben dort neue Mittel und neue Kompetenzen geschaffen. Wir haben das Bundesgesetz revidiert, das die Post- und Telefonüberwachung regelt, wir haben dort neue Kompetenzen und Möglichkeiten geschaffen. Gerade diese Woche haben wir die Strafprozessordnung revidiert, zusammen mit den anderen europäischen Staaten haben wir eines der grossen Probleme, nämlich die Reise und die Anwerbung für den Dschihad, jetzt unter Strafe gestellt und entsprechende harmonisierte Massnahmen im Strafgesetzbuch aufgenommen. Das sind tatsächlich Lücken, die bestanden haben.

Wir haben auch, ebenfalls in dieser Session, im Strafgesetzbuch eine neue Bestimmung auf den Weg gebracht, welche die Situation von Personen klärt, die verurteilt worden sind und aus der Haft entlassen werden sollen, bei denen aber ein Gericht und die Vollzugsbehörden sagen, sie stellen weiterhin eine Gefahr dar, weil sie schon etwas angestellt haben, weil sie uneinsichtig sind, weil sie keine Therapien machen, weil sie Gespräche verweigern usw. Wir haben diesen gesetzlichen Rahmen ebenfalls geschaffen.

Was wir jetzt hier haben, ist ein Gesetz, das auch auf dem Unvermögen basiert, umschreiben zu können, was wir denn eigentlich wollen. Da hat man eine gute Idee gehabt: Man hat den "Gefährder" erfunden. Das ist eine tolle Sache, so ein Gefährder, da weiss jeder, was damit gemeint ist: Das ist einer, der gefährlich sein könnte – das ist ein Gefährder. Aber schauen Sie sich einmal an, was man dann im Gesetz geschrieben hat, wie das dort umschrieben ist und wie ein Staatsanwalt, ein Polizist oder ein Richter dann letztlich entscheiden soll, ob jemand ein Gefährder ist oder nicht. Das ist eine vollkommen vage Umschreibung, die gefüllt werden kann, und zwar mit irgendetwas, je nachdem, worauf man gerade Lust hat.

Vorhin wurde von der Mehrheit unter anderem ausgeführt, wo Rauch sei, sei auch Feuer. Und das soll dann der Grundsatz sein, um in einem liberalen, freiheitlichen Rechtsstaat entsprechende Freiheitsrechte einzuschränken – auf der Basis von "Er könnte, er würde". "Hätte, hätte, Fahrradkette" ist keine Rechtsgrundlage für Freiheitseinschränkungen, auch wenn wir hier jetzt elegant irgendwie umschiffen und umschreiben wollen, was wir denn damit genau meinen.

Wir haben auch den Nationalen Aktionsplan ins Leben gerufen. Wir haben all die Gesetzesänderungen, die ich schon erwähnt habe, veranlasst. Und nun setzen wir noch etwas darauf, von dem wir das Gefühl haben, wir könnten damit dann noch die letzten und allerletzten Probleme lösen. Absolute Sicherheit gibt es nicht, aber ganz sicher ist, dass wir verpflichtet sind, die Grundrechte, den liberalen Rechtsstaat und den Grundsatz "in dubio pro reo" hochzuhalten. Denn gerade die Kreise, gegen die wir uns hier alle stellen – Terroristen, Menschen, die unsere Rechtsordnung, unsere Gesellschaft, unsere Ansprüche an eine gerechte Welt hinterfragen oder ablehnen, die völlig andere Vorstellungen haben, als wir sie haben mit dem, was wir unter Rechtsstaat, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Mitwirkung oder Redefreiheit verstehen –, gerade diese Menschen lachen sich ins Fäustchen, wenn wir uns hier zu einem Polizeistaat wandeln und Kompetenzen geben, die ganz klar einer richterlichen Begutachtung unterliegen. Wenn wir hingehen und einfach neue Begriffe erfinden, um einer Person habhaft zu werden und sie irgendwie sichern zu können – wahrscheinlich auch noch mit komplett untauglichen Mitteln; das sehen Sie, wenn Sie das im Detail anschauen –, dann sind wir damit schlicht und ergreifend auf dem Holzweg.

Vielleicht noch ein letztes Wort: Die Problematik, dass es Leute gibt, die gegen den Staat sind, die gegen unsere Gesellschaft sind, die vielleicht sogar gefährlich sind, ist keine neue. Die Legende besagt, dass es mal einen gab, der Gessler hiess und dasselbe Problem hatte: Er konnte nicht unterscheiden und war nicht sicher, wer ihm denn half und wer nicht, wer gegen ihn war. Da steckte er einen Hut auf eine Stange und sagte: Wer den Hut nicht grüsst, ist einer der Letzteren.

Bitte treten Sie nicht ein, und wenn Sie doch eintreten, dann unterstützen Sie die Rückweisungsanträge, die gut formuliert sind und einige der Probleme lösen können.

**Fluri** Kurt (RL, SO): Herr Kollege Flach, lesen Sie, abgesehen von Tell und Gessler, Artikel 260bis des Strafgesetzbuches, "Strafbare Vorbereitungshandlungen". Auch dort wird auf konkrete Anhaltspunkte verwiesen. Haben Sie das Amtliche Bulletin gelesen, in dem Ständerat Jositsch ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass es hier eben nicht um eine abstrakte Gefahr geht, sondern dass es darum geht, dass konkrete und aktuelle Anhaltspunkte gefunden werden müssen, bevor Artikel 23 angewendet werden kann?

**Flach** Beat (GL, AG): Herr Fluri, besten Dank für diese Frage. Selbstverständlich habe ich die Protokolle gelesen, ich war auch an der Kommissionssitzung und habe gut aufgemerkt, was gesagt worden ist. Was Sie sagen, stimmt, aber dann ist es in unserem Rechtsstaat und nach meinem Rechtsverständnis so, dass dahingehend Ermittlungen stattfinden müssen, ob eine Vorbereitungshandlung für eine verbotene Tat vorliegt oder nicht. Was wir hier haben, ist aber eben schlicht und ergreifend eine sechsmonatige oder noch

längere Massnahme, die das nicht unbedingt einschliesst, sondern bei der man einfach sagt: Wenn er nicht reden will und andere Massnahmen ausschlägt usw., dann können wir das machen. Das geht bis hin zu 12-Jährigen, die man unter Hausarrest stellt. Entweder habe ich eine Vorbereitungs-handlung entdeckt, die strafwürdig ist – die untersuche und bestrafe ich –, oder aber ich habe nur Rauch gesehen. Dann muss ich beweisen, dass es da eben tatsächlich auch brennt.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Die terroristische Bedrohung bleibt in ganz Europa erhöht. Sie geht insbesondere, aber nicht nur von dschihadistischem Terrorismus aus. Terroristische Anschläge wie in Christchurch oder Halle zeigen aber, dass auch terroristisches Gewaltpotenzial vorhanden ist, das von politischem Extremismus ausgehen kann. Terrorismus ist immer auch ein Angriff auf unsere Gesellschaft, auf unsere gesellschaftlichen Grundwerte.

Die Schweiz hat bereits vor Jahren begonnen, ihre Instrumente zur Terrorismusbekämpfung sukzessive zu ergänzen. Der Bundesrat hat vor nicht ganz fünf Jahren in Absprache mit den Kantonen die nationale Strategie zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Diese Strategie bildet die Grundlage für unsere Instrumente in der Prävention, der Kooperation und auch der Repression. Ich möchte klar betonen: Repression bzw. das Strafrecht alleine genügt nicht für eine wirksame Terrorismusbekämpfung. Die Schweizer Bevölkerung und die Politik erwarten von uns, dass wir Anschläge verhindern und dass wir auch präventiv tätig sind. Natürlich braucht es auch das Strafrecht. Die strafrechtlichen Instrumente werden mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Teilrevision des Strafgesetzbuches ergänzt und verstärkt; Sie haben dieser Revision diese Woche zugestimmt.

Nun zur Prävention: Die Prävention erfolgt in verschiedenen Phasen. Für die frühe Phase der Prävention arbeiten die Kantone zusammen mit dem Bund seit 2017 mit dem Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus. Dieser Aktionsplan enthält vor allem soziale, therapeutische und präventive Massnahmen und solche des Kindes- und Erwachsenenschutzes. Sie werden in erster Linie von den Städten, den Gemeinden und den Kantonen umgesetzt. Mit diesen Massnahmen soll eine entstehende Radikalisierung früh erkannt und wenn möglich in einem frühen Stadium gestoppt werden. Wenn die soziale und therapeutische Prävention nicht gelingt – hier sind wir jetzt im Bereich dieses Gesetzes –, kommen die polizeiliche Prävention und die polizeiliche Gefahrenabwehr zum Zug.

In Ihrer Kommission wurde die Frage aufgeworfen, ob die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten nicht ausreichen. Nein, sie reichen eben nicht aus! Für die Kantone zeigt das ein Gutachten des Instituts für Föderalismus, welches mein Departement in Auftrag gegeben hat. Dabei hat sich klar ergeben, dass die kantonalen Polizeigesetze keine oder nur sehr beschränkt für die Terrorismusbekämpfung geeignete Massnahmen beinhalten. Das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus entspricht deshalb auch einem besonderen Wunsch der Kantone, die hier Unterstützung brauchen.

Auch andere rechtliche Grundlagen reichen nicht aus, um Terrorismus effektiv bekämpfen zu können. Die Massnahmen des Nachrichtendienstes, die jetzt immer wieder erwähnt wurden, dienen dem frühzeitigen Erkennen einer Bedrohung durch eine Person oder Personengruppe. Es geht dort um Beobachtung und Überwachung. Hier geht es um präventiv-polizeiliche Massnahmen. Das Strafrecht und das Strafprozessrecht knüpfen an eine begangene Straftat an. Dem Entwurf geht es aber um polizeiliche Massnahmen zur Abwehr von Gefahren und zur Verhinderung künftiger Straftaten. Präventiv-polizeiliche Massnahmen kennen wir auch beim Hooliganismus und bei der häuslichen Gewalt. Genau dieses System, das wir dort haben, haben wir eigentlich übernommen und wenden es jetzt eben auch auf terroristische Gefährder an.

In der Kommission und auch heute wurde auch die Frage aufgeworfen, ob der Bund überhaupt über eine genügende Gesetzgebungskompetenz für die neuen polizeilichen Massnah-

men verfüge. Auch das wurde bereits unter Einbezug des Bundesamtes für Justiz umfassend und sorgfältig geprüft. Wir stützen uns hier im Wesentlichen auf die inhärente Kompetenz des Bundes zum Schutz der inneren Sicherheit der Schweiz. Diese ist durch terroristische Aktivitäten zweifellos bedroht. Da die präventiv-polizeilichen Massnahmen nur subsidiär zum Tragen kommen, bleibt die Polizeihochheit der Kantone unberührt.

Auf die neuen Massnahmen können die Kantone zurückgreifen, wenn ihre Möglichkeiten im Umgang mit terroristischen Gefährdern ausgeschöpft sind, und zwar unabhängig davon, ob ein Strafverfahren eröffnet wurde oder nicht. Sie können auch nach der Entlassung eines terroristischen Gefährders aus dem Strafvollzug darauf zurückgreifen. Die Kantone haben nicht die Mittel, diese Personen rund um die Uhr zu überwachen oder zu begleiten. Deshalb brauchen sie die Massnahmen, die ich Ihnen gleich erläutern werde.

Die Massnahmen sind subsidiär, sie sind komplementär, und sie sind verhältnismässig. Subsidiär meint: Der Bund – konkret das Fedpol – wird nur auf Antrag eines Kantons tätig. Ich wiederhole es: Das Fedpol wird auf Antrag eines Kantons tätig, wenn dieser Kanton das angestrebte Ziel im Umgang mit einem Gefährder nicht mit anderen kantonalen Massnahmen, z. B. den Massnahmen aus dem Nationalen Aktionsplan, erreichen kann. Die Massnahmen sind komplementär: Die polizeilichen Massnahmen ergänzen die präventiven und integrativen Massnahmen von Kantonen und Gemeinden. Sie sind zudem verhältnismässig, denn die neuen Massnahmen sind immer auf den Einzelfall, auf eine konkrete Person ausgerichtet, entsprechend der von ihr ausgehenden spezifischen Gefährdung. In jedem Einzelfall wird durch die kantonalen Behörden zusammen mit dem Bund ein interdisziplinäres Case-Management geführt.

Die Massnahmen werden immer in Abhängigkeit von der Gefährdung ergriffen, und sie beginnen mit der mildesten Massnahme. Das heisst, um das Ausmass der Gefährdung, die von einer Person ausgeht, einschätzen und regelmässig überprüfen zu können, steht das Instrument der Gesprächsteilnahmepflicht zur Verfügung. Geht von einer radikalisierten und als gefährlich beurteilten Person eine unmittelbare Gefährdung aus, soll sie mittels Kontaktverbot von ihrem radikalisierten Umfeld, zum Beispiel dem Sportclub, der Moschee oder dem Verein, ferngehalten werden können. Mit den Massnahmen "Ausreiseverbot" und "Meldepflicht" soll eine Person an der Reise in ein Konfliktgebiet gehindert werden, und dies soll auch kontrolliert werden. Schliesslich soll mit einer sogenannten Ein- und Ausgrenzung der Bewegungsradius eines terroristischen Gefährders eingeschränkt werden können.

Als einschneidendste Massnahme kann eine Eingrenzung auf eine Liegenschaft verfügt werden, einfach gesagt: Hausarrest. Dieser Hausarrest kommt nur zum Zug, wenn die weniger einschneidenden Massnahmen nicht erfolgreich waren bzw. wenn sie vom Gefährder nicht eingehalten wurden. Wir haben also hier ein klares Kaskadensystem; ich komme in der Detailberatung dann noch vertieft darauf zurück. Für den Hausarrest braucht es nicht – wie hier jetzt behauptet wurde – keine richterliche Überprüfung, sondern es braucht eine vorgängige richterliche Überprüfung eines Zwangsmassnahmengerichts. Alle anderen Massnahmen sind vor Gericht beschwerdefähig.

Auf die Einführung einer Präventivhaft bzw. einer gesicherten Unterbringung, wie sie von Ihrer Kommission nun beantragt wird, wurde bewusst verzichtet. Der Bundesrat hat in seiner Vernehmlassungsvorlage keine solche Massnahme vorgesehen. Die Ziele eines solchen Instrumentes können mit den PMT-Massnahmen, insbesondere dem Hausarrest, EMRK-konform erreicht werden. Ich habe es gesagt, der Bundesrat hat hier keine gesicherte Unterbringung vorgeschlagen. Eine solche wurde aber von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren nach der Vernehmlassung noch einmal ins Gespräch gebracht. Ich komme noch darauf zurück.

Weiter sorgt das Gesetz dafür, dass für terroristische Gefährder, die ausgeschafft werden sollen, eine Haft angeordnet werden kann. Nach geltendem Recht ist das nicht in jedem Fall sichergestellt. Es wird deshalb ein neuer ausländerrecht-

licher Haftgrund für Fälle geschaffen, in denen von einer Person eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit ausgeht.

Schliesslich sieht das neue Gesetz vor, dass eine rechtskräftig ausgewiesene ausländische Person, die nicht in ihr Heimatland zurückgeschafft werden kann, nicht mehr vorläufig aufgenommen wird. Ohne eine solche vorläufige Aufnahme verliert die betreffende Person die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder die Familie nachzuziehen. Zudem wird ihr statt Sozialhilfe lediglich Nothilfe gewährt. Mit dieser neuen Regelung ist sichergestellt, dass terroristische Gefährder mit einer Ausweisung nach Ausländerrecht nicht besser gestellt werden als Personen mit einer strafrechtlichen Landesverweisung.

In der Kommission wurde teilweise die Befürchtung geäussert, die neuen Massnahmen würden zu weit gehen oder sie seien nicht mit dem nationalen und internationalen Schutz von Grundrechten vereinbar. Wir haben die Minderheiten der Kommission gehört, sie verlangen die Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat, und zwar zur Prüfung der Verfassungsmässigkeit, insbesondere in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz. Ich glaube, bezogen auf die Verfassungs- und Völkerrechtskonformität der Massnahmen gegenüber Kindern und Jugendlichen habe ich ja schon Ausführungen gemacht, ebenso zur Prüfung, inwiefern die bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben, insbesondere jene der Kantone, und die bereits bestehenden Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus nicht ausreichen. Insbesondere wurden die Massnahmen gegen Kinder und Jugendliche infrage gestellt. Die Minderheit II (Roth Franziska) hat eine Rückweisung an den Bundesrat verlangt, um diese Fragen näher zu prüfen.

An dieser Stelle möchte ich klar sagen: Alle diese Fragen wurden vertieft und sorgfältig geprüft. Der Bundesrat hat eine Vernehmlassung gemacht und danach, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz, eine Vorlage ausgearbeitet; ein externes Gutachten wurde ebenfalls erstellt. Die SiK des Ständerates wie auch die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates haben sich vertieft mit dieser Vorlage befassen und hatten hier keine Bedenken.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Massnahmen führen also weder zu einem Verstoß gegen die Bundesverfassung noch gegen die EMRK, und auch die Kinderrechtskonvention verbietet PMT-Massnahmen gegenüber Kindern und Jugendlichen nicht; das hat Professor Donatsch an der Anhörung vor der Kommission und in seinem Gutachten zuhanden des EJPD und der KKJPD bestätigt.

Nun, man muss auch hier sagen: Die Strafmündigkeit liegt im Jugendstrafrecht bei 10 Jahren – das geht hier oft vergessen. Gemäss Ausländerrecht ist es sogar auch möglich, eine Administrativhaft für Minderjährige zu verhängen. Aber ich möchte hier auch sagen: Bei Minderjährigen haben soziale und erzieherische Massnahmen immer Vorrang. Kindes-schutzmassnahmen kommen zuerst, und die PMT-Massnahme wird erzieherisch und therapeutisch begleitet; das steht in Artikel 23f Absatz 2.

Leider zeigt die Erfahrung im In- und Ausland, dass teilweise auch sehr junge Menschen radikalisiert sind und terroristische Aktivitäten ausüben können. Ich erinnere, wie Frau de Quattro, an die Verurteilten im Prozess rund um die An-Nur-Moschee in Winterthur. Vor drei oder vier Wochen hatten wir den Fall eines 14-Jährigen in der Suisse romande, der einen terroristischen Anschlag auf einen Bahnhof plante, und in der Ostschweiz wurde vor einem Jahr ein Minderjähriger entdeckt, der eine Bombe bastelte und damit eine Moschee treffen wollte.

Der Entwurf stellt auch sicher, dass das Kindeswohl immer in die Interessenabwägung einfließen muss. Insbesondere ist ausreichend garantiert, dass Kinder und Jugendliche ihr Recht auf Bildung wahrnehmen können. Ich möchte betonen, dass der Ermessensspielraum des Fedpol im Entwurf, entgegen dem, was hier gesagt wurde, klar beschränkt wird: Es muss immer aufgrund konkreter und aktueller Anhaltspunkte davon ausgegangen werden, dass eine Person eine terroristische Aktivität ausüben wird. Reine Mutmassungen und Spekulationen reichen also nicht aus.

Wichtig ist schliesslich, dass sämtliche vom Fedpol verfügbaren Massnahmen gerichtlich vollumfänglich überprüft werden können. Der Entwurf sieht zeitliche Grenzen und Ausnahmeregelungen vor, und beim Hausarrest wird eine vorgängige richterliche Genehmigung verlangt. Der Hausarrest ist das letzte Mittel, die Ultima Ratio, und kann nur dann verhängt werden, wenn die anderen Mittel gescheitert sind und sich ein Gefährder nicht daran gehalten hat.

Wir schlagen Ihnen keine unbekannten Massnahmen vor. Bereits heute kennen wir Meldeauflagen und Rayonverbote für Hooligans. Die Kantone setzen Rayonverbote auch zur Bekämpfung häuslicher Gewalt und im Ausländerrecht ein. Ich habe das vorhin schon erwähnt. Auch die Ausreisesperre ist ein bekanntes Instrument, das wir bereits gegenüber Hooligans anwenden. Wenn Sie die Botschaft gelesen haben, dann haben Sie sicherlich auch gemerkt, dass die vorgeschlagenen Massnahmen auch im Ausland angewendet werden. In Grossbritannien, Frankreich und Deutschland kennt man beispielsweise ein ähnliches Instrumentarium. Im Vereinigten Königreich und in Frankreich, die von Terrorismus stark betroffen sind, werden sie auch auf Minderjährige angewendet. Das Vereinigte Königreich kennt nicht einmal ein Mindestalter für die präventiv-polizeilichen Massnahmen.

Erlauben Sie mir eine letzte Bemerkung. In einem Punkt kann sich der Bundesrat nicht der Mehrheit der Kommission anschliessen: Bezüglich der von der Kommission beschlossenen gesicherten Unterbringung von Gefährdern teilt der Bundesrat die Bedenken der betreffenden Minderheit. Die von der Kommissionsmehrheit beschlossene Massnahme ginge tatsächlich zu weit und würde auch gegen die EMRK verstossen. Zu diesem Schluss ist auch Professor Donatsch in seinem Gutachten gekommen. Deshalb beschränkt sich die Vorlage bei der schärfsten Massnahme auf den Hausarrest, der vorgängig durch das Zwangsmassnahmengericht genehmigt werden muss.

Ich habe es erwähnt: Als ich mein Amt angetreten habe und die Vernehmlassung beendet war, war klar, dass die Kantone um diese gesicherte Unterbringung baten, ja sie sogar schon fast forderten. Wir haben uns dann darauf verständigt, dass wir gemeinsam von Professor Donatsch ein Gutachten über die PMT-Vorlage erstellen lassen. Professor Donatsch hat klar gesagt, dass sich dieser Hausarrest EMRK-konform ausgestalten lässt, weil er eben in einer Kaskade stattfindet, dass dies aber bei einer Präventivhaft nicht möglich ist. In der Folge haben die Kantone dann eingewilligt, darauf zu verzichten.

Ich komme zum Schluss. Wir wissen es alle: Im Rechtsstaat gibt es keine absolute Sicherheit, genauso wenig gibt es das Instrument, das alle Probleme löst. Es braucht eine Vielfalt von präventiven, polizeilichen und repressiven Instrumenten, die, dem Einzelfall angemessen und an die Lage angepasst, eingesetzt werden können, um die Bevölkerung vor Terrorismus zu schützen. Diese Vorlage entspricht den Bedürfnissen und ist ein Wunsch der Kantone. Diese haben die neuen Instrumente in der Vernehmlassung ausdrücklich begrüsst und auch verlangt. Der Ständerat hat die Vorlage mit 35 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen.

Ich bitte Sie namens des Bundesrates, einzutreten und, mit Ausnahme der Bestimmung zur gesicherten Unterbringung von Gefährdern, überall der Mehrheit zu folgen.

**Cottier** Damien (RL, NE): Madame la conseillère fédérale, vous le savez, nous avons reçu de nombreuses lettres, en particulier d'ONG inquiètes et d'organisations internationales. Les Nations Unies et le Conseil de l'Europe. C'est important, non parce que ces organisations sont internationales, mais parce qu'elles ont la mission de veiller au respect de conventions qui protègent les droits de l'homme et les droits fondamentaux. Pour ma part, je siège à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, avec onze autres collègues, pour y représenter le Parlement fédéral. J'aimerais bien qu'il y ait de la cohérence entre ce que je vote ici à Berne et ce que je vote à Strasbourg. (*Remarque intermédiaire de la présidente: Votre question!*)

Madame la conseillère fédérale, est-ce que le Conseil fédéral peut nous garantir que toutes les dispositions de la loi

telle qu'elle est formulée actuellement respectent pleinement et scrupuleusement la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant?

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Ja, Herr Nationalrat Cottier, ich kann das bejahen. Ich habe es vorhin gesagt, der Bundesrat hat diese Vorlage ausgearbeitet und sorgfältig geprüft. Das Bundesamt für Justiz war stets involviert, und Sie wissen, dass das Bundesamt für Justiz eine hohe interne Hürde ist. Ich habe auch das Gutachten Donatsch erwähnt, das bestätigt hat, dass diese Vorlage mit der Kinderrechtskonvention und auch mit der EMRK vereinbar ist. Ich teile die international geäusserten Bedenken nicht und erachte sie als unbegründet. Es ist eine politische Stellungnahme; eine solche abzugeben, ist jedem unbenommen, man ist frei, das zu tun. Ich empfand die Stellungnahme aber als rechtlich nicht sehr präzise, es war Ausdruck einer allgemeinen Sorge. Im Übrigen unterstehen die Staaten, die ich genannt habe, auch der EMRK, und sie haben vergleichbare Massnahmen.

**Fridez** Pierre-Alain (S, JU): Madame la conseillère fédérale, je prends note de votre réponse. Mais j'ai sous les yeux la lettre de la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui dit: "Je trouve particulièrement problématique que ces mesures (mise à part l'assignation à une propriété soumise à l'examen automatique par un juge, comme indiqué ci-dessus) peuvent être imposées à la discrétion de la police dans le cadre d'une décision prise en-dehors de la procédure pénale et des garanties qu'elle prévoit, en particulier sans aucun examen judiciaire préalable de la légalité, la nécessité et la proportionnalité des mesures."

Ne pensez-vous pas qu'il serait plus judicieux de proposer que, chaque fois qu'il y a une telle mesure, il y ait aussi une décision judiciaire? On serait certainement beaucoup plus dans la tendance de la Cour européenne des droits de l'homme.

**Keller-Sutter** Karin, conseillère fédérale: Monsieur le conseiller national Fridez, je vous remercie pour votre question. Je tiens à rappeler que nous nous situons ici dans le cadre de mesures de police préventives. Nous ne sommes pas dans le cadre d'une procédure pénale. Nous sommes dans le cadre de la loi administrative. Je l'ai également expliqué: l'assignation à une propriété doit être vérifiée au préalable par un tribunal. Les autres mesures peuvent être vérifiées, bien sûr, sur demande. Il y a toujours la voie du tribunal qui est ouverte, ce qui est essentiel. Si vous comparez avec la lutte contre le hooliganisme, il y a exactement les mêmes mesures, avec exactement les mêmes procédures. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas appliquer les mêmes procédures de droit dans le domaine du terrorisme.

Je ne sais pas ce que la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a pensé, et je ne sais pas à quel point elle connaît l'ordre juridique suisse. Il y a quand même le code pénal, le code de procédure pénale; il y a aussi dans le cas qui nous occupe des procédures administratives. Il s'agit de mesures de prévention au niveau de la police qu'on peut vérifier – je le répète encore une fois, et je le répèterai encore, je pense, lors de la discussion par article – que l'on peut faire vérifier par un tribunal.

**Pult** Jon (S, GR): Frau Bundesrätin, Sie haben ganz zu Beginn Ihrer Ausführungen gesagt, dass Terrorismus auch ein Angriff auf unsere demokratischen und liberalen Grundwerte sei. Ich teile diese Auffassung. Sind Sie aber nicht der Meinung, dass die Terroristen bis zu einem gewissen Punkt schon erfolgreich sind, wenn Rechtsstaaten, wie jetzt auch die Schweiz, beginnen, ihre eigenen Prinzipien zu ritzen, beispielsweise indem man beginnt, ohne materielle Gerichtsurteile Strafen wie Freiheitsentzüge zu verhängen?

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Sehr geehrter Herr Nationalrat Pult, nein, ich teile Ihre Einschätzung nicht, weil ich der Auffassung bin, dass die hier getroffenen Massnahmen rechtsstaatlich abgestützt sind. Ich habe es vorhin gesagt:

Der Hausarrest wird vorgängig richterlich überprüft. Die anderen Massnahmen – wir befinden uns ja im Verwaltungsverfahren – können nachträglich richterlich überprüft werden. Man kann nicht leichtfertig jemandem eine solche Massnahme auferlegen, sondern es braucht wirklich – das wissen Sie, wenn Sie auch das Gesetz gelesen haben – konkrete und aktuelle Anhaltspunkte. Wenn Sie die Grundsätze des Gesetzes noch einmal heranziehen: Es müssen zunächst soziale, integrative oder therapeutische Massnahmen sowie Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzes nicht gegriffen haben, und es muss die Bedingung erfüllt sein, dass die Kantone auch nicht über die entsprechenden Mittel verfügen.

Ich erinnere noch einmal daran: Das Fedpol wird nur dann tätig, wenn ein Kanton oder der Nachrichtendienst das Fedpol bittet, tätig zu werden. Sie werden dann gemeinsam tätig; es gibt ein Case-Management, und es werden Massnahmen unter der Prüfung des Einzelfalles erlassen.

**Locher Benguerel** Sandra (S, GR): Sehr geehrte Frau Bundesrätin, ich arbeite mit Kindern im Alter von 12 Jahren zusammen. Aus entwicklungspsychologischer Sicht wissen wir, dass Kinder in diesem Alter noch nicht radikalisiert werden können. Hat der Bundesrat Kenntnis von dieser Tatsache? Falls ja: Weshalb setzt er sich darüber hinweg?

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Ich muss Ihnen hier widersprechen. Die Erfahrungen zeigen, dass zum Beispiel gerade Kinder von Dschihad-Rückkehrern radikalisiert sind. Es ist zum Beispiel auch so, dass der belgische Staat keine Kinder zurücknimmt, die mehr als 10 Jahre alt sind. Oder man muss auch an die Kinder denken, die beispielsweise in jenen Camps sind.

Wir sprechen hier jetzt immer über Kinder und Jugendliche. Es ist aber ein Gesetz, das sich generell an Gefährder richtet und, so denke ich, nur im Ausnahmefall an Kinder und Jugendliche. Ich habe auch eine pädagogische Ausbildung und gehe mit Ihnen einig, dass erzieherische Massnahmen zuerst kommen, dass Kinderschutzmassnahmen zuerst kommen. Erst wenn diese nicht greifen, kommt es zu polizeilichen Massnahmen, wie das in anderen Bereichen auch der Fall ist.

**Porchet** Léonore (G, VD): Madame la conseillère fédérale, vous avez cité l'exemple de la France, qui a en effet aussi mis en place des mesures préventives. Or, le Défenseur des droits en France a souligné que des mesures préventives avaient été appliquées à des personnes innocentes, ceci à des niveaux dépassant l'acceptable. La police a reconnu qu'elle s'était trompée de personnes et a dû s'excuser pour plusieurs erreurs. Pouvez-vous garantir qu'en Suisse il n'y aura aucune erreur judiciaire et qu'aucun innocent ne sera touché par ces mesures préventives policières?

**Keller-Sutter** Karin, conseillère fédérale: Madame la conseillère nationale, non, je ne peux pas vous le garantir, car là où les gens travaillent, comme nous, ici, ou à la police, des erreurs sont commises. L'essentiel est qu'un contrôle juridique existe, et celui-ci est en place avec ces mesures. D'ailleurs, j'ai confiance en la police suisse. L'étude annuelle de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, intitulée "Sécurité", montre que la police est l'institution en laquelle la population suisse a le plus confiance. Il faut tenir compte de ce résultat. Cela ne signifie pas que les policiers suisses ne font pas de fautes. J'ai été chef de d'un corps de police; je le sais. Mais j'ai malgré tout confiance dans la police; et la sécurité juridique est inscrite dans la loi.

**Schlatter** Marionna (G, ZH): Frau Bundesrätin, Sie haben gesagt, dass auch andere Länder solche präventiv-polizeilichen Massnahmen kennen, wie zum Beispiel England. Meine Frage: Ist es Ihr Ziel, in der Schweiz die polizeilichen Massnahmen im Stile Englands auszubauen?

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Frau Nationalrätin Schlatter, das ist es nicht, und ich wäre auch nicht zuständig, nachdem die Polizeihöhe bei den Kantonen liegt. Doch wir

schliessen hier eine Lücke im präventiv-polizeilichen Bereich zur Terrorbekämpfung. Ich glaube, die Schweiz hat eine gute Polizeikultur, wir bauen auf unserem Rechtssystem und unserer Kultur auf. Ich habe das britische Beispiel genannt, weil Grossbritannien doch auch sehr betroffen war und wir, übrigens auch im Rahmen der europäischen Staaten, in der Terrorbekämpfung eng zusammenarbeiten und man auch von Staaten lernen kann, die stärker betroffen sind als die Schweiz.

**Büchel** Roland Rino (V, SG): Geschätzte Frau Bundesrätin, jetzt wurden gerade die Berichte der Menschenrechtskommissare von Parlamentarierkollegen verschiedentlich in den Himmel gelobt, zuletzt der aktuelle Bericht aus Bosnien-Herzegowina, vorher auch der Bericht der Menschenrechtskommissarin aus Lettland. Dieser hat zum Beispiel in seinen Empfehlungen im Bericht 2017 gesagt, dass man in der Schweiz das Recht für das Ergreifen von Volksinitiativen einschränken und quasi eine Instanz über den Bundesrat setzen sollte. Sind Sie auch der Meinung, dass man die Berichte nicht immer ganz ernst nehmen sollte?

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Ja gut, Herr Nationalrat, also ich bin zufrieden mit der Instanz, die über dem Bundesrat steht, nämlich mit der Schweizerischen Bundesversammlung. Ich vertraue auf die Bundesversammlung. Ich glaube, das ist in der Schweiz ausreichend. Im Übrigen muss man all das auch mit einer gewissen Gelassenheit sehen und einfach als Meinungsäusserungen zur Kenntnis nehmen. Das heisst nicht, dass wir danach handeln müssen. Ich glaube, die Schweiz hat ja eine grosse demokratische Tradition, wir haben eine grosse Tradition auch in der Gesetzgebung. Wir haben, ich habe es vorhin erwähnt, Vernehmlassungserfahrung, wir haben den politischen Disput, wie wir ihn hier jetzt führen. Das führt zu den Ergebnissen, die wir dann vor dem Volk zu vertreten haben.

**Prezioso Batou** Stefania (G, GE): Madame la conseillère fédérale, je reviens sur la question de la définition du terroriste potentiel. Chacun de vos exemples, tout au long de votre discours, a été un exemple lié à l'islam: c'est quelqu'un qui va à la mosquée; ce sont des enfants qui reviennent du djihad. J'aimerais vous entendre sur la définition du terroriste potentiel, puisque la définition en elle-même sera le critère selon lequel la police pourra agir. Selon vous, cette définition englobe en fait essentiellement des personnes musulmanes en Suisse?

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Frau Nationalrätin, in keiner Art und Weise! Ich habe ja vorhin auch das Beispiel eines Schweizlers genannt.

J'ai donné l'exemple d'un Suisse allemand, qui vient d'ailleurs de Suisse orientale, qui a voulu bricoler une bombe pour attaquer une mosquée, en suivant l'exemple de l'attentat de Christchurch. Il ne faut pas faire de différence: que cela vienne de droite ou de gauche, ou que ce soit de l'extrémisme religieux, il n'y a pas de différence. Il faut protéger la population contre l'extrémisme et les dégâts qui peuvent être causés par les extrémistes, indépendamment de leur provenance ou de l'idéologie qui les inspire.

**Molina** Fabian (S, ZH): Frau Bundesrätin, jetzt hat mich Ihre Antwort auf die Frage von Herrn Kollege Büchel doch etwas überrascht. Meines Wissens hat sich der Bundesrat engagiert gegen die Annahme der Selbstbestimmungs-Initiative ausgesprochen, die ja vom Volk auch deutlich abgelehnt wurde. Deshalb gehe ich davon aus, dass der Bundesrat, sollte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte einzelne Punkte dieses Gesetzes kassieren, sich auch an die Vorgabe halten würde und dass er die EMRK weiterhin respektiert.

**Keller-Sutter** Karin, Bundesrätin: Herr Nationalrat Molina, selbstverständlich, der Bundesrat respektiert die EMRK mit genau diesem Gesetzesvorhaben. Ich habe ja gesagt, ich hätte selber, gemeinsam mit der KKJPD, ein Gutachten in

Auftrag gegeben, um gerade diese Frage zu prüfen, um hier sicher zu sein.

Es ist sonnenklar, dass es immer wieder einmal Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gegen die Schweiz gab – es gab aber auch solche für die Schweiz, das muss man auch sagen. Diese Urteile haben teils zu Rechtsänderungen geführt. Mir kommen spontan gerade die Sozialdetektive in den Sinn, und hier hat es eine verbesserte Rechtsgrundlage gegeben. Ich erachte dies auch nicht als ehrenrührig, denn Gerichtsurteile geben auch immer ein Feedback oder eine Rückmeldung zur Rechtsanwendung. Dafür haben wir ja verschiedene Gewalten.

Das hat aber nichts mit den Berichterstatern zu tun, von denen ich jetzt fand, dass sie persönliche Meinungen geäußert haben. Man muss hier schon auseinanderhalten, ob wir über die dritte Gewalt, die Judikative, sprechen, die Urteile fällen kann, wodurch es dann selbstverständlich zu Gesetzesanpassungen kommen kann, oder über die Legislative.

**La présidente** (Moret Isabelle, présidente): Nous votons d'abord sur la proposition de non-entrée en matière de la minorité Christ.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.032/20710)

Für Eintreten ... 107 Stimmen

Dagegen ... 84 Stimmen

(1 Enthaltung)

**La présidente** (Moret Isabelle, présidente): Nous votons maintenant sur les propositions de renvoi des minorités I (Schlatter) et II (Roth Franziska). Ces propositions de renvoi ont des mandats différents, mais elles ne s'opposent pas.

*Erste Abstimmung – Premier vote*

(namentlich – nominatif; 19.032/20711)

Für den Antrag der Minderheit I ... 85 Stimmen

Dagegen ... 106 Stimmen

(1 Enthaltung)

*Zweite Abstimmung – Deuxième vote*

(namentlich – nominatif; 19.032/20712)

Für den Antrag der Minderheit II ... 85 Stimmen

Dagegen ... 105 Stimmen

(2 Enthaltungen)

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen*

*Le débat sur cet objet est interrompu*

20.9004

**Ordnungsantrag**

**Motion d'ordre**

*Ordnungsantrag Regazzi*

Die geplanten zwei Sitzungstage des Nationalrates vom 29./30. Oktober 2020 sind zu streichen.

*Motion d'ordre Regazzi*

Les deux jours de séance du Conseil national planifiés pour les 29 et 30 octobre 2020 sont à biffer.

**Regazzi** Fabio (M-CEB, TI): Hiermit beantrage ich, auf die geplanten zwei zusätzlichen Sitzungstage am 29. und 30. Oktober zu verzichten. Wir sind ein Milizparlament. Die meisten von uns gehen einer beruflichen Tätigkeit nach und