

NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz

19.032: Polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Bundesgesetz

Grundsätzliche Kritik

Eine verfassungsmässige Kompetenz des Bundes zur Anordnung präventiv-polizeilicher Massnahmen kann sich weder auf die Koordinationspflicht noch auf die gesetzgeberische Zuständigkeit im Strafrecht stützen. Eine weitergehende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Polizeirecht ist umstritten. Wenn überhaupt, dann besteht allenfalls eine schmale inhärente Verfassungsgrundlage, die sich jedoch auf die Abwehr konkreter schwerer Gefahren für die innere und äussere Sicherheit beschränkt, falls dadurch eine unmittelbare Bedrohung für das gesamte Staatswesen anzunehmen ist.

Demgegenüber kommt fedpol ein grosses Tatbestands- und Rechtsfolgeermessen zu, da die Begriffe in der Gesetzesvorlage schwammig formuliert sind. Anordnungen der Massnahmen basieren auf Vermutungen über Absichten und mögliche künftige Taten. Dies verstösst gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot und wird auch Personen treffen, von denen nur vermeintlich eine Gefahr ausgeht.

Rückweisungsantrag: Die Vorlage ist an den Bundesrat zurückzuweisen und auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen – insbesondere was die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Gefahrenabwehr wie auch die vorgesehene AnordnungsKompetenz des fedpol betrifft. Zudem ist, unter besonderer Berücksichtigung der kantonalen Gesetze, zu untersuchen, inwiefern die bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben und Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus nicht ausreichen.

Art. 23e: Begriffe

Angesichts der fraglichen Verfassungsgrundlage und dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot muss der Zweck der Massnahmen auf die Abwehr konkreter und schwerer Gefahren der inneren und äusseren Sicherheit begrenzt werden.

Antrag: Ergänzung in Abs. 1: «...dass sie oder er eine terroristische Handlung ausführen wird, welche die innere und äussere Sicherheit in konkreter und schwerer Weise gefährdet.»

Art. 23f: Grundsätze

Zur Gewährleistung des Rechtsschutzes und aufgrund der Schwere des Grundrechtseingriffs ist eine vorherige richterliche Überprüfung der Massnahmen notwendig und eine Pflichtverteidigung geboten. Bei der Verfügung von Massnahmen muss der Entscheid von fedpol auf einem selbst erstellten Sicherheitsrisikobericht gründen, welcher dem Betroffenen offengelegt wird im Rahmen eines konträktorisches Verfahrens (Prinzip der Waffengleichheit). Es muss es möglich sein, Ausnahmen von allen Massnahmen zu gestatten, damit die betroffene Person beispielsweise nicht an der Ausübung der Arbeit oder einer Ausbildung verhindert wird.

Anträge: Art. 23f neu:

Fedpol unterbreitet den Antrag auf Anordnung einer Massnahme zur Prüfung der Rechtmässigkeit und Angemessenheit einem Gericht.

Die betroffene Person muss verteidigt werden und hat Anrecht auf unentgeltliche Rechtspflege.

Fedpol erstellt eine eigenständige Einschätzung des Sicherheitsrisikos der betroffenen Person, das dem Zwangsmassnahmengericht und der betroffenen Person vorgelegt wird.

Fedpol bewilligt Ausnahmen von den Massnahmen, namentlich aus medizinischen Gründen, zu Erwerbs- und Bildungszwecken, zur Ausübung der Glaubensfreiheit oder zur Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen.

Art. 23g: Dauer einer Massnahme

Zeitlich unbegrenzte Massnahmen, welche die Grundrechte so stark einschränken, sind aus menschenrechtlicher Sicht unzulässig.

Anträge: Die maximale Dauer einer Massnahme ist auf 12 Monate beschränkt. Streichung von Art. 23g Absatz 2.

Art. 23o: Eingrenzung auf eine Liegenschaft (Hausarrest)

Gemäss ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) ist das Verbot, die eigene Wohnung zu verlassen, als Freiheitsentzug zu werten, selbst dann, wenn diese ausnahmsweise verlassen werden kann. Der Hausarrest muss daher den Anforderungen des polizeilichen Gewahrsams gemäss Art. 31 der Bundesverfassung (BV) wie auch Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) genügen.

Die Inhaftierung zur allgemeinen Gefahrenabwehr verletzt das Recht auf Freiheit und Sicherheit der EMRK. Gemäss Art. 5 Ziffer 1 lit. b sowie der Rechtsprechung des EGMR ist ein solcher Gewahrsam nur zulässig zur unmittelbaren Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung. Wie ein Freiheitsentzug zur Erfüllung der anderen präventiv-polizeilichen Massnahmen in Art. 23k-23n EBWIS beitragen soll, so u.a. der Gesprächsteilnahmepflicht, ist unklar. Zudem kann ein Freiheitsentzug gemäss Art. 5 Ziff. 1 lit. b nur angeordnet werden, «wenn die Annahme berechtigt ist, es stehe eine nach Ort, Zeit und potenziell Verletzten bestimmte Straftat bzw. Verletzung von wichtigen Polizeigütern bevor» (Gutachten von Prof. Donatsch im Auftrag von KKJPD und EJPD). Die hier angenommene Gefahr ist jedoch derart unkonkret, dass sie nach der Praxis des EGMR einen Freiheitsentzug nicht zu rechtfertigen vermag.

Die Bestimmung ist überflüssig: Bereits heute kann eine Person bei Androhung eines schweren Verbrechens (Ausführungsfahr) gemäss Art. 221 Absatz 2 der Strafprozessordnung (StPO) in Haft versetzt werden – auch ohne konkreten Tatverdacht. Darüber hinaus bestehen in den kantonalen Polizeigesetzen zahlreiche Bestimmungen zur konkreten Gefahrenabwehr.

Antrag: Art. 23o ist ersatzlos zu streichen.

Art. 24f: Altersgrenze

Grundsatz des schweizerischen *Jugendstrafrechts* ist der «Schutz und die Erziehung» von Jugendlichen. Sanktionen sollen Grenzen setzen, jedoch eine erzieherische Wirkung entfalten. Das präventive Massnahmenpaket würde dagegen zu einer Stigmatisierung oder gar Kriminalisierung junger Menschen führen. Gemäss Art. 11 Bundesverfassung haben «Kinder und Jugendliche [...] Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung». Der vorbeugende Hausarrest und präventive Kontaktverbote stehen diesem Grundrecht diametral entgegen – umso mehr, als den Minderjährigen unter den polizeilichen Massnahmen keine besondere rechtliche Betreuung zusteht.

Geraten Minderjährige mit dem Recht in Konflikt, so sind sie laut der von der Schweiz ratifizierten *UN-Kinderrechtskonvention* in einer Weise zu behandeln, die ihr Gefühl «für die eigene Würde und den eigenen Wert» aufbaut, ihre «Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten anderer stärkt», das Kindesalter berücksichtigt und die «soziale Wiedereingliederung sowie die Übernahme einer konstruktiven Rolle in der Gesellschaft» fördert. Die Schweiz hat sich demnach dazu verpflichtet, im Umgang mit Kindern im Justizsystem dem Grundgedanken der Resozialisierung den Vorrang einzuräumen. Dieser Reintegrationsgedanke ist insbesondere mit einem Kontaktverbot, der Ein- und Ausgrenzung und dem Hausarrest nicht vereinbar.

Anträge:

Die Massnahmen nach den Artikeln 23k–23n sowie 23q und 24c können nicht gegen Kinder und Jugendliche verfügt werden.

Eventualiter: Die Massnahme nach Artikel 23o kann keinesfalls gegen eine Person verfügt werden, die das 18. Altersjahr noch nicht vollendet hat.

Art. 23k Abs. 3: Streichung