



98.037

Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und verdeckte Ermittlung

Surveillance de la correspondance postale et des télécommunications et investigation secrète

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.12.99
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.00
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.00 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 25.09.00 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 27.09.00 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.10.00 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.10.00 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.10.00 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.10.00 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.10.00 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.12.01 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.01 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.02 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.09.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 02.12.02 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.03.03 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 05.06.03 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.03 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.06.03 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Vallender Dorle (R, AR), für die Kommission: Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs hat das Parlament in der Vergangenheit immer wieder beschäftigt. Auch in der Öffentlichkeit hat die Möglichkeit speziell der Telefonüberwachung immer wieder zu kontroversen Auseinandersetzungen geführt. In letzter Zeit ist besonders eine vermutete militärische Überwachung von zivilen Telefongesprächen zwecks Feststellung von Störsendern im Zentrum des Interesses gestanden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Überwachung des Telefon- und Postverkehrs einen schweren Eingriff in die Privatsphäre des Einzelnen darstellt. Die Möglichkeit der

AB 1999 N 2602 / BO 1999 N 2602

unbemerkt Abhörung betrifft einen intimen und sehr persönlichen Bereich. Es ist daher ein legitimes Anliegen des Bürgers und der Bürgerin in einem Rechtsstaat, zu wissen, in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen und wie lange in dieses Grundrecht der persönlichen Freiheit eingegriffen werden darf. Auf der anderen Seite ist aber auch ein fundamentales Interesse der Strafverfolgungsbehörden auszumachen, die modernen Hilfsmittel bei der Aufklärung und Verhinderung von Straftaten zu nutzen.

Damit ist auch schon gesagt, dass es nicht einfach ist, diese verschiedenen Interessen in Sachen Post- und Telefonüberwachung unter einen Hut zu bringen. Zu dieser Einsicht kam auch Ihre Kommission für Rechtsfragen anlässlich eines breit angelegten Hearings:

Da sind einerseits die Strafverfolgungsbehörden, die daran interessiert sind, im Interesse der raschen und effizienten Verbrechensaufklärung möglichst ungehindert auch die Telefonüberwachung gezielt einsetzen zu kön-





nen. Von dieser Seite wurde vor allem gefordert, die Abhörung von Personen und nicht von Telefonanschlüssen zum Gegenstand des Gesetzes zu machen. Damit wären langwierige Genehmigungsverfahren zum Abhören von verschiedenen Anschlüssen überflüssig geworden, und die Strafverfolgungsbehörden wären flexibel im Einsatz dieses Instrumentes.

Da sind andererseits die Vertreter des Staatsrechtes, des Datenschutzes, des Straf- und des Strafprozessrechtes, der Strafverteidigung – wie der Schweizerische Anwaltsverband –, die anlässlich des Hearings vor der Kommission für Rechtsfragen grosse Vorbehalte gegenüber dem Entwurf des Bundesrates äusserten.

Ihre Kommission gelangte auf der Grundlage dieses Hearings zur Einsicht, dass zwar ein dringender Regelungsbedarf in Sachen Telefonüberwachung besteht, dass aber die Ausgestaltung im Detail eine eigentliche Gratwanderung ist zwischen dem Eingriff in das Recht der persönlichen Freiheit des Einzelnen und der Verpflichtung des Staates, durch seine Strafverfolgungsbehörden die Gesellschaft vor Straftaten zu schützen bzw. diese möglichst rasch aufzuklären. Dabei gilt es zu beachten, dass gerade eine wirksame Strafverfolgung die Voraussetzung für den Schutz der verschiedenen Rechtsgüter der Privaten und des Staates darstellt.

Ihre Kommission beschloss, den Entwurf des Bundesrates zu überarbeiten, und setzte hierfür eine Subkommission ein. Diese erhielt den Auftrag, den Vorentwurf des Bundesrates in all denjenigen Bereichen zu überarbeiten, wo die Hearingteilnehmer begründete Zweifel geäussert hatten.

Der heute vorliegende Entwurf entspricht Auftrag und Ergebnis der Subkommission. Um es vorwegzunehmen: Ihre Kommission beantragt Ihnen einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und ihre Anträge zu genehmigen.

Wenn Sie die Fahne anschauen, werden Sie zudem feststellen, dass es keine Minderheitsanträge gibt.

Die Grundpfeiler des heute vorliegenden Entwurfes möchte ich nun kurz umreissen:

1. Die Post- und Telefonüberwachung soll zur Aufklärung von Straftaten dienen. Der Geltungsbereich wurde daher gestrafft, in dem Sinne, dass die Überwachung nicht zur Verhinderung einer Straftat eingesetzt werden darf.

2. Der Deliktekatalog wurde gestrafft. Er enthält einzig noch Straftaten, die entweder besonders schwer wiegen oder bei deren Begehung der Post- und Fernmeldeverkehr eine besonders wichtige Rolle spielt.

3. Der Zahlungsverkehr der Post wurde demjenigen der Banken gleichgestellt.

4. Die Voraussetzungen, damit eine Überwachung angeordnet werden darf, wurden restriktiver gefasst.

5. Weiter gilt für Berufsheimnisträger ein grundsätzliches Überwachungsverbot, ausser wenn sie selber dringend einer Tat verdächtigt werden oder wenn sich der Verdacht gegen eine Person richtet, welche die Postadresse oder den Anschluss des Geheimnisträgers benutzt.

6. Ein weiterer wichtiger Punkt sind die Direktschaltungen. Darunter versteht man die technische Möglichkeit, einen zu überwachenden Anschluss direkt zu den Strafverfolgungsbehörden schalten zu lassen. Diese Direktschaltungen bilden heute je länger je mehr den Normalfall, weil die polizeilichen Behörden über die entsprechenden technischen Anlagen verfügen und damit auf die Einschaltung des so genannten Dienstes des Bundes für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, der beim UVEK eingegliedert ist, verzichten können. Ihre Kommission hat die Direktschaltungen praxisgerecht geregelt. Sie sind zulässig, wenn dem keine Beeinträchtigung überwiegender privater Interessen von Drittpersonen entgegensteht und die Datensicherheit gewährleistet ist. Direktschaltungen zu Berufsheimnisträgern sind jedoch absolut verboten.

7. Die Überwachung eines Telefonanschlusses bedarf grundsätzlich immer einer Genehmigung, damit sie überhaupt erfolgen kann. Es besteht zudem eine Schnittstelle zwischen Genehmigungsbehörde und Dienst. Ihre Kommission hat einerseits die Kontrolle durch die Genehmigungsbehörde verbessert und andererseits den Dienst verpflichtet, bestimmte Kontrollfunktionen zu übernehmen.

8. Ein weiterer Entscheid war mit Blick auf den Geltungsbereich zu treffen, d. h. auf die Frage, ob das Gesetz einzig den Bund oder auch die Kantone ins Recht fassen soll. Ihre Kommission hat sich schliesslich für eine Bundeslösung entschieden und insbesondere auch die Idee verworfen, das Bundesgesetz subsidiär für die Kantone verbindlich zu erklären, falls in den kantonalen Strafprozessrechten entsprechende Bestimmungen über die Post- und Telefonüberwachung fehlen. Dieser Entscheid fiel um so leichter, als die Regelungskompetenz des Bundes seitens des Bundesgerichtes in der Vernehmlassung ausdrücklich bestätigt worden war.

Den Ausschlag gab aber letztlich die Einsicht, dass es vom Einzelnen aus gesehen nicht einsichtig ist, dass der Eingriff in das Recht der persönlichen Freiheit durch eine Telefonüberwachung je nach Kanton verschieden restriktiv erfolgen kann. Die Grundrechte gelten in der ganzen Schweiz gleich. Der Schutzbereich und die Intensität des zulässigen Eingriffs können sich daher nicht nach den in den Kantonen getroffenen, unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen richten.

9. Schliesslich hat Ihre Kommission auch die Internet-Anbieterinnen und -Anbieter in das Recht gefasst. Wird eine Straftat über das Internet begangen, so werden die Anbieterinnen und Anbieter zur Auskunft gegenüber den Strafverfolgungsbehörden verpflichtet.



Ich habe Ihnen schon gesagt, dass die Kommission für Rechtsfragen Ihnen einstimmig Eintreten und Zustimmung zum vorliegenden Entwurf bzw. ihren Anträgen beantragt. Sie ist damit in allen Punkten mit der in der Subkommission erarbeiteten Lösung einverstanden. Dabei möchte ich nicht unterlassen zu erwähnen, dass die Subkommission in sieben Sitzungen mit tatkräftiger Unterstützung von Herrn Keller, Vizedirektor im EJPD, und Herrn Rey, Sekretär der Subkommission, gearbeitet hat, denen ich an dieser Stelle ausdrücklich für ihre konstruktive Mitarbeit danken möchte.

Ein Gutachten beim Institut für Föderalismus der Universität Freiburg zur Frage der kantonalen Regelungen der Post- und Telefonüberwachung und eine abschliessende Vernehmlassung bei ausgewählten Vertretern der damaligen Hearingteilnehmer haben zudem gezeigt, dass Differenzen wohl bei politischen Fragen, nicht aber bei Sachfragen bestehen.

Namens der einstimmigen Kommission beantrage ich Ihnen Eintreten auf die Vorlage.

Lauper Hubert (C, FR), pour la commission: La loi qui vous est soumise a été réclamée par plusieurs interventions parlementaires, notamment par un rapport de la Commission de gestion de notre Conseil sur la surveillance téléphonique de la Confédération, rapport déposé en novembre 1992, et qui mettait en exergue les nombreuses lacunes et abus dans le domaine de la mise en oeuvre et du contrôle de la surveillance téléphonique. Par la suite, la Commission de gestion de notre Conseil a déposé le 24 mai 1993 la motion 93.3205, par laquelle elle chargeait le Conseil fédéral de soumettre au Parlement une révision du Code pénal et

AB 1999 N 2603 / BO 1999 N 2603

d'autres lois, afin de tenir compte des conclusions du rapport qu'elle avait déposé le 9 novembre 1992. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à accepter la motion le 14 juin 1993.

Pour mettre en oeuvre cette motion, aussi bien le Département fédéral de justice et de police que la Commission de gestion ont planché sur des avant-projets qui ont d'une manière ou d'une autre fait aboutir l'avant-projet du Conseil fédéral, qui a été mis en consultation le 2 juin 1997. Le Conseil fédéral a élaboré ce projet, qui nous a été soumis par message du 1er juillet 1998. La Commission des affaires juridiques de notre Conseil s'en est saisi le 31 juillet 1998.

Après avoir auditionné seize experts en matière de droit constitutionnel, de droits fondamentaux, de procédure et de droit pénal, de même que des spécialistes en protection des données et en technologie des télécommunications, la commission a décidé de créer une sous-commission chargée de mettre au point un projet de rechange qui tienne compte des intérêts dignes de protection des personnes concernées et des propositions du groupe de travail "Surveillance téléphonique" de la Commission de gestion. Présidée de belle manière par Mme Dorle Vallender et avec le concours décisif de M. Martin Keller, vice-directeur au secrétariat général du département compétent, cette sous-commission a tenu sept séances.

Pour ses travaux, la sous-commission a fait établir les documents suivants:

- une évaluation des auditions avec une synthèse des déclarations générales et de l'appréciation des différentes dispositions;
- une comparaison entre le projet du Conseil fédéral et les projets antérieurs;
- une analyse succincte des législations cantonales en matière de surveillance postale et téléphonique effectuée par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg; enfin,
- un avis de Swisscom sur les possibilités de protéger les personnes tenues au secret professionnel qui sont placées sous surveillance.

La sous-commission a élaboré de nouvelles propositions par rapport au projet du Conseil fédéral, propositions qui ne se présentent pas comme un contre-projet entièrement nouveau, mais comme un projet modifié. Présenté en séance plénière le 15 novembre 1999, le projet de la sous-commission a été adopté sans proposition de minorité.

Quels sont les enjeux à la base de ce projet? S'agissant tout d'abord de la nécessité de légiférer, personne ne conteste que les mesures secrètes d'investigation, telles que la surveillance téléphonique et l'investigation secrète, constituent des éléments efficaces pour lutter contre le crime organisé. C'est ce que le Conseil fédéral a voulu mettre en oeuvre avec son projet, qui va assez loin dans les possibilités d'écoute téléphonique et d'investigation secrète puisqu'il permet l'écoute téléphonique pour la recherche dans tous les crimes, et dans une grande partie des délits.

Dans le cadre de la consultation et de l'audition des experts, il a été très rapidement constaté que trois camps s'opposaient: d'un côté ceux qui, minoritaires, soutenaient le projet à fond; au milieu, ceux qui, majoritaires, reprochaient au texte de porter atteinte à la sphère privée des personnes concernées; enfin, les praticiens de la poursuite pénale qui critiquaient le fait que l'adoption du projet en l'état leur lierait les mains en réduisant



sensiblement les moyens de lutte contre la criminalité. Mais indépendamment de ces positions différentes, tout le monde s'accorde pour dire qu'une réglementation est nécessaire.

Restait à trouver la manière et l'étendue, ce qui a été la tâche de la sous-commission. Celle-ci a eu pour préoccupation de ne jamais perdre de vue la nécessité d'assurer la conformité des dispositions pénales avec les principes de l'Etat de droit. Il ne s'agit pas seulement, cependant, de veiller à la protection des droits des parties et à garantir un traitement des personnes soupçonnées qui respecte la présomption d'innocence, mais aussi de garantir l'efficacité de la poursuite pénale, dans la mesure où elle constitue la condition sine qua non d'une protection réelle des intérêts privés et publics. C'est dans cette optique que la sous-commission, puis la commission, ont pris un certain nombre de décisions que je résume:

1. réduction du champ d'application, en supprimant la possibilité de procéder à une surveillance pour prévenir des délits et en calquant le trafic des paiements de la poste sur celui des banques;
2. réduction sensible du nombre des délits visés, en ne retenant plus que les délits d'une gravité particulière, ou dans la commission desquels la correspondance postale ou les télécommunications jouent un rôle clé;
3. définition plus restrictive des conditions dans lesquelles une surveillance est possible;
4. réglementation de la pose des raccordements directs en fonction de la pratique, c'est-à-dire que le raccordement direct est autorisé à la condition qu'il ne porte pas atteinte à des intérêts prépondérants de tiers privés;
5. interdiction a priori de surveiller des personnes habilitées à refuser de témoigner pour raison de secret professionnel, avec une définition très précise des exceptions;
6. renforcement du contrôle effectué par l'autorité compétente pour accorder l'autorisation, avec implication du service chargé de la surveillance.

S'agissant ensuite du champ d'application proprement dit, celui-ci a fait l'objet d'une étude particulièrement minutieuse, car il s'agit là d'un élément crucial du texte, aussi bien pour des considérations liées au fédéralisme que pour des questions politiques. Il est clair que la nouvelle loi s'applique aux procédures qui relèvent de la juridiction pénale de la Confédération au sens de l'article 340 du Code pénal. Le Conseil fédéral propose de réglementer aussi à l'échelle nationale les surveillances qui sont ordonnées par les autorités cantonales. Jusqu'à présent, la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications est régie par les textes cantonaux auxquels s'ajoutent des dispositions relevant de la loi fédérale sur la poste et de la loi sur les télécommunications. Comme le confirme l'étude que nous avons confiée à l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, les régimes des différents cantons sont très semblables. Ainsi, il a été avancé au cours des auditions les deux raisons suivantes pour renoncer à intégrer les cantons dans la loi:

1. la Confédération ne dispose pas des bases légales qui lui permettraient de réglementer des questions relevant de la procédure pénale;
2. les surveillances effectuées par les cantons n'ont jamais posé de problèmes.

La commission partage toutefois l'avis du Conseil fédéral selon lequel la Confédération peut se prévaloir de sa compétence propre de légiférer dans ce domaine. La Confédération a la possibilité d'assortir un fait justificatif d'ordre pénal de conditions et de charges. Elle dispose en outre d'une compétence globale pour légiférer dans le secteur de la poste et des télécommunications. C'est aussi cette opinion qu'a exprimée le Tribunal fédéral, dans la procédure de consultation, dans son avis du 27 août 1997 dans lequel il dit: "Concernant la constitutionnalité du projet, la compétence de la Confédération quant à la réglementation globale de la surveillance téléphonique et postale repose sur l'article 36 de la constitution. Cela correspond à la réalité." C'est donc au niveau politique que doit se régler la question de savoir si la Confédération veut faire usage d'une compétence de légiférer dans un domaine qui, incontestablement, touche une compétence cantonale. De même, l'affirmation selon laquelle les textes cantonaux seraient parfaitement adaptés n'est pas exacte. L'évolution des technologies dans le domaine des télécommunications s'est traduite par de nouvelles possibilités de surveillance, par exemple le raccordement direct, l'identification rétroactive de l'abonné, la localisation d'un téléphone portable, etc. Or, les textes cantonaux ne tiennent pas compte de ces moyens nouveaux qui posent régulièrement des problèmes aux services chargés de surveiller la poste et les télécommunications au sein du département.

D'autre part, la nécessité de protéger les droits fondamentaux plaide elle aussi en faveur d'une solution nationale. Il est en effet évidemment souhaitable que les possibilités de

AB 1999 N 2604 / BO 1999 N 2604

porter atteinte au secret de la correspondance postale et des télécommunications, donc à la sphère privée de la personne, soient réglementées de manière non seulement restrictive mais homogène, et donc à l'échelle suisse. Sans compter que les autorités de poursuite cantonales peuvent ordonner des surveillances non seule-



ment sur le territoire du canton dont elles dépendent, mais dans toute la Suisse. Ce fait milite lui aussi en faveur d'une solution cohérente.

C'est pourquoi la sous-commission et la commission sont parvenues à la conclusion que la nouvelle réglementation proposée devrait être applicables aux procédures pénales tant de la Confédération que des cantons. Nous précisons encore un certain nombre de points dans les commentaires des articles dans l'examen de détail, même s'il n'y a pas de propositions de minorité ou autres. Ces explications sont d'autant plus nécessaires pour le procès-verbal des délibérations en ce qui concerne les dispositions où la commission s'écarte du Conseil fédéral et dont aucun commentaire ne se trouve dans le message.

En l'état, je constate que la commission vous recommande, à l'unanimité, d'entrer en matière et d'accepter le projet tel qu'il ressort des débats de la commission.

Seiler Hanspeter (V, BE): Die SVP- und die FDP-Fraktion teilen mit, dass sie die Anträge der Kommission unterstützen.

Hollenstein Pia (G, SG): Immer wieder werden unbescholtene Bürgerinnen und Bürger in unserem Land telefonisch überwacht. Es werden nicht nur mutmassliche Straftäter abgehört, sondern auch Arztgespräche, wie eine Sonntagszeitung am letzten Wochenende zutage brachte. "Überwachung total" lautete der Untertitel über den Lauschangriff. Diese Schlagzeile kommt nicht von ungefähr. So kritisiert auch der St. Galler Rechtsanwalt Niklaus Oberholzer die Praxis der Telefonüberwachung: "Den Behörden fehlt es an der notwendigen Sensibilität. Sie sammeln Informationen auf Vorrat, statt die Aussagen zu vernichten, die für das Verfahren nicht relevant sind." Soweit der Experte Oberholzer.

Dass den Behörden die nötige Sensibilität fehlt, bestätigte der bundesrätliche Vorentwurf; er hätte die Privatsphäre nur ungenügend geschützt. Die Fassung des Bundesrates hätte den Überwachungsstaat weitgehend zugelassen. Dies veranlasste die Kommission für Rechtsfragen, die Sache selber in die Hand zu nehmen und eine Subkommission einzusetzen.

Heute liegt nun eine völlig überarbeitete Vorlage vor Ihnen. Die Subkommission hat – zur grössten Zufriedenheit der Kommission – fundierte Arbeit geleistet und, wo nötig, restriktivere Vorschläge eingebracht. Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs und die verdeckte Ermittlung sollen auf die Bekämpfung schwerer Straftaten beschränkt werden. Auch der Deliktatalog ist gestrafft worden. Die Voraussetzungen für die Überwachung sind viel restriktiver gefasst als im Entwurf des Bundesrates. Gegen Personen, die als Berufsgeheimnisträgerinnen und -träger das Zeugnis verweigern können, ist die Überwachung grundsätzlich verboten. Auf weitere Verbesserungen haben die Kommissionssprecherin und der Kommissionssprecher hingewiesen. Ich wiederhole sie nicht.

Für die grüne Fraktion ist Handlungsbedarf unbestritten. Wir sind froh, dass die nötigen Gesetzesbestimmungen endlich vorliegen. Ob in einigen Jahren eine noch restriktivere Regelung nötig sein wird, wird die Praxis zeigen. Jedenfalls unterstützen wir alle Forderungen, die einen besseren Schutz der Einwohnerinnen und Einwohner gewährleisten.

Die Subkommission hat eine anerkanntswerte, gute Arbeit geleistet, die als Vorarbeit für die Kommission vom Bundesrat zu erwarten gewesen wäre. Sie verdient dafür grossen Dank.

Die grüne Fraktion ist für Eintreten und wird den Kommissionsanträgen zustimmen.

Präsident (Seiler Hanspeter, Präsident): Die liberale Fraktion und die Mehrheit der SP-Fraktion unterstützen die Anträge der Kommission.

Metzler Ruth (,): Die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ist ein wichtiges Instrument bei der Bekämpfung moderner Formen der Kriminalität. Der wichtigste Anwendungsbereich ist die Fahndung und Beweisführung bei rechtswidrigen zweiseitigen Geschäften wie dem Drogenhandel. Bei diesen Delikten, bei denen es nur Täter und keine direkten Opfer gibt, müssen die Strafverfolgungsbehörden in die private Geheimsphäre eindringen, um die Straftaten zu erkennen und die beteiligten Personen zu fassen.

Die Telefonüberwachung ist ein Mittel der Justiz, das zum Schutz der Bevölkerung vor Straftaten eingesetzt wird. Es erweckt aber auch dahingehend Ängste, dass die Gespräche unbescholtener Personen von der Polizei mitgehört würden. Dass diese Ängste durch reisserische Berichte geschürt werden, ist bedauerlich und fordert eine Klarstellung, gerade auch nach dem Votum von Frau Hollenstein. Vor kurzem wurde in der Sonntagspresse unter dem Titel "Polizei horcht mit. Zehntausende Schweizer werden abgehört" suggeriert, bei jedem vertraulichen Gespräch bestehe die Gefahr, dass es von der Polizei aufgezeichnet und jahrelang aufbewahrt werde. Dem Bundesamt für Polizeiwesen wird zudem unterstellt, es fehle dort der Überblick, und die Abhörmethoden seien ausser Kontrolle geraten.



Ich bedaure solche Berichte und halte fest: Die vom Journalisten dargestellte Situation betrifft einen einzigen Verfahrenskomplex gegen Drogenhändler im Jahre 1994. Die Verfahren wurden nach der Verhaftung zahlreicher Täter von mehreren Kantonen übernommen. Damit unterblieben die Mitteilungen durch den Bund gegenüber den betroffenen Personen; sie wurden aber wahrscheinlich von den kantonalen Behörden vorgenommen. Heute garantiert mir die Bundesanwaltschaft, dass alle Telefonüberwachungen sauber geführt werden und die nachträglichen Mitteilungen korrekt erfolgen. Ausnahmen sind aus überwiegenden öffentlichen Interessen, namentlich der inneren und äusseren Sicherheit, möglich oder weil es praktisch nicht möglich ist, den Überwachten zu informieren. Hat der überwachte Straftäter – häufig kann er gar nicht identifiziert werden – zwar ein Handy, aber keinen Wohnsitz in der Schweiz, kann er nur informiert werden, wenn eine Verhaftung gelungen ist. Wenn er sich vorher absetzt, entfällt die Möglichkeit der Information. Für die Bundesanwaltschaft sind dies seltene Ausnahmefälle; sie führt allerdings keine Statistik darüber.

Zu den Überwachungen insgesamt haben wir jedoch Zahlen. Es trifft zu, dass in diesem Jahrzehnt die Zahl der Überwachungen stark gestiegen ist und im Jahre 1998 die Grenze von 2000 Anordnungen überschritten wurde. Die Zahl der effektiv überwachten Telefone ist höher, denn es können mehrere Anschlüsse der Zielperson betroffen sein, zum Beispiel das Abonnement zu Hause wie auch im Geschäft sowie das Mobiltelefon. Die Wahrscheinlichkeit, dass irgendein beliebiges Telefon während einer durchschnittlichen Dauer von zwei Wochen im Jahre 1998 überwacht worden ist, beträgt deutlich weniger als 1 Promille. Die Wahrscheinlichkeit, dass neben den richtigen Zielpersonen, also den Tätern, eine unbescholtene Person überwacht wird, beträgt deshalb vielleicht ein Hundertstel- oder Tausendstelpromille.

Tritt diese kleine Wahrscheinlichkeit ein, besteht zudem ein ausgebauter Schutz. Falls Sie zufällig mit einer verdächtigen Person telefonieren, bestimmt der heute geltende Bundesstrafprozess Folgendes: Aufzeichnungen, die für die Untersuchung nicht notwendig sind, werden gesondert unter Verschluss gehalten und nach Abschluss des Verfahrens vernichtet. Die nicht in das Verfahren einbezogene Person hat damit Gewähr, dass ihre Äusserungen nicht plötzlich publik werden.

Die Verstärkung dieses Schutzes ist zudem ein wichtiges Anliegen des neuen Gesetzes. Der Bundesrat schlägt aus diesem Grund auch vor, dass die neue Regelung nicht nur für den Bund gelten soll, sondern auch für die Kantone, die bisher die entsprechenden Bestimmungen in der kantonalen Strafprozessordnung geregelt haben. Das ist sachlich sicher

AB 1999 N 2605 / BO 1999 N 2605

geboten, vor allem wegen der technischen Entwicklung und der geänderten Fernmeldelandschaft. Das Gesetz bewegt sich jedoch auch im Rahmen der Bundeskompetenzen:

1. Der Bund hat Eingriffe in die persönliche Geheimsphäre für strafbar erklärt, und zwar in Artikel 179ff. des Strafgesetzbuches. Er hat für die zulässigen Eingriffe im Strafverfahren einen Rechtfertigungsgrund geschaffen. In diesem Fall ist er auch kompetent, die Voraussetzungen für die Straflosigkeit der Überwachung festzulegen.

2. Die Gesetzgebung über das Post- und Fernmeldewesen ist Bundessache, so dass der Bund auch die Schranken des Post- und Fernmeldegeheimnisses umschreiben kann.

Wie die Referentin und der Referent der Kommission Ihnen berichtet haben, ist der Gesetzentwurf aufgrund kontroverser Hearings vorerst kritisch aufgenommen worden. Eine Subkommission hat den Auftrag erhalten, in einem Alternativentwurf den Persönlichkeitsschutz zu verstärken. Dieser Auftrag war deshalb überraschend, weil in der vorangegangenen Vernehmlassung mehr als zwei Drittel der Kantone gefunden hatten, die Interessen der Strafverfolgung müssten zu stark hinter den Interessen der Betroffenen zurückstehen. Heute haben sich die Positionen geklärt.

Ihre Kommission für Rechtsfragen hat ein politisch hoch sensibles Geschäft in vollständiger Einigkeit und ohne einen Minderheitsantrag in das Plenum gebracht, was für die vergangenen zehn Jahre ein absolutes Novum darstellt. Im Namen des Bundesrates danke ich insbesondere der Subkommission unter der Leitung von Frau Vallender für diese Meisterleistung. Ich hoffe, dass dieser Konsens heute bestehen bleibt.

Ich bewerte die Änderungen am Entwurf des Bundesrates wie folgt:

Den Strafverfolgungsbehörden wird grundsätzlich das Instrument belassen, das auch der Bundesrat ihnen zugestehen wollte. Die meisten Präzisierungen sind Konkretisierungen des Verhältnismässigkeitsprinzips – die Kommission schliesst Überwachungen aus, die auch nach der Meinung des Bundesrates nicht oder nur in Ausnahmefällen hätten angeordnet werden dürfen -; das Ermessen der Genehmigungsbehörde wird kanalisiert, und es werden besondere Schutzmassnahmen eingebaut. Der Geltungsbereich und der Deliktatalog werden gestrafft, aber die praktisch wichtigen Fälle von Überwachungen sind nicht betroffen. Der Persönlichkeitsschutz und insbesondere der Schutz der Berufsgeheimnisse werden verstärkt.



Mit diesen Ergebnissen der Kommission kann ich gut leben. Ich müsste diese Position nur dann nochmals überprüfen, wenn der Ständerat erhebliche Akzentverschiebungen zugunsten der Strafverfolgung vornehmen würde.

Ich ersuche Sie, auf die Vorlage einzutreten und im Sinne der Kommission zu beschliessen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

1. Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs

1. Loi fédérale sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications

Detailberatung – Examen de détail

Titel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ingress

Antrag der Kommission

.... Artikel 92 und 123 der

Préambule

Proposition de la commission

.... articles 92 et 123 de la

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

b. Streichen

....

Abs. 2

.... Fernmeldedienstleistungen sowie für Internet-Anbieterinnen.

Abs. 3

Für Auskünfte über den Zahlungsverkehr, der dem Postgesetz vom 30. April 1997 untersteht, gilt nicht dieses Gesetz, sondern die eidgenössischen und kantonalen Bestimmungen über die Zeugnispflicht und über die Auskunftspflicht gegenüber einer Behörde.

Abs. 4

Betreiber von internen Fernmeldenetzen

Abs. 5

Streichen

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1

....

b. Biffer

....



Al. 2

.... étatiques, ainsi qu'aux organismes soumis à concession

Al. 3

Pour les renseignements sur les services de paiement soumis à la loi sur la poste du 30 avril 1997, les dispositions fédérales et cantonales sur l'obligation de témoigner et sur l'obligation de renseigner s'appliquent en lieu et place de la présente loi.

Al. 4

Les exploitants de réseaux

Al. 5

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1

Für die Anordnung einer Überwachung müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- bestimmte Tatsachen begründen den dringenden Verdacht, die zu überwachende Person habe eine in Absatz 2 oder 3 genannte strafbare Handlung begangen oder sei daran beteiligt gewesen;
- die Schwere der strafbaren Handlung rechtfertigt die Überwachung;
- andere Untersuchungshandlungen sind erfolglos geblieben, oder die Ermittlungen wären ohne die Überwachung aussichtslos oder unverhältnismässig erschwert.

Abs. 2

Eine Überwachung kann zur Verfolgung der folgenden strafbaren Handlungen angeordnet werden:

- Artikel 111–113, 115, 119 Ziffer 2, 122, 127, 138, 140, 143, 144bis Ziffer 1 Absatz 2, 146–148, 156, 160, 161, 180,

AB 1999 N 2606 / BO 1999 N 2606

181, 183, 185, 187 Ziffer 1, 188 Ziffer 1, 189 Absätze 1 und 3, 190 Absätze 1 und 3, 191, 192 Absatz 1, 195, 196, 221 Absätze 1 und 2, 223 Ziffer 1, 224 Absatz 1, 226, 240 Absatz 1, 241 Absatz 1, 244, 251 Ziffer 1, 260bis, 260ter, 265, 266, 277 Ziffer 1, 285, 288, 301, 310, 312, 314 und 315 des Strafgesetzbuches;

b. Artikel 62 Absätze 1 und 3, 63 Ziffer 1 Absätze 1 und 3 und Ziffer 2, 64 Ziffer 1 Absatz 1 und Ziffer 2, 74, 86, 86a, 87, 89 Absatz 1, 91, 93 Ziffer 2, 102, 103 Ziffer 1, 104 Absatz 2, 105, 106 Absätze 1 und 2, 108–113, 115–117, 119, 121, 130 Ziffern 1 und 2, 132, 135 Absätze 1, 2 und 4, 137a, 137b, 139, 140, 141 Absatz 1, 142, 149 Absatz 1, 150 Absatz 1, 151a, 151c, 153–156, 160 Absätze 1 und 2, 161 Ziffer 1 Absätze 1 und 3, 162 Absätze 1 und 3, 164, 171b, 172 Ziffer 1 und 177 des Militärstrafgesetzes;

c. Artikel 34 und 35 des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996;

d. Artikel 29 Absatz 1, 30 Absatz 1, 31 Absätze 1 und 2, 32 des Atomgesetzes vom 23. Dezember 1959;

e. Vergehen nach Artikel 60 Absatz 1 Buchstaben g-i sowie m und o des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983;

f. Übertretungen nach Artikel 179septies StGB, wenn die anrufenden Personen mit einer Identifizierung des Anschlusses nicht festgestellt werden können.

g-m Streichen

Abs. 3

Eine Überwachung kann ferner zur Verfolgung der folgenden strafbaren Handlungen angeordnet werden, wenn der dringende Verdacht auf qualifizierte Begehung vorliegt:

a. Artikel 139 Ziffern 2 und 3, 272–274 und 305bis Ziffer 2 des Strafgesetzbuches;

b. Artikel 131 Ziffern 2–4 des Militärstrafgesetzes;



- c. Artikel 33 Absatz 2 des Kriegsmaterialgesetzes vom 13. Dezember 1996;
- d. Artikel 14 Absatz 2 des Güterkontrollgesetzes vom 13. Dezember 1996;
- e. Artikel 34 Absatz 1 dritter Unterabsatz und Artikel 34a Absatz 2 des Atomgesetzes vom 23. Dezember 1959;
- f. Artikel 19 Absatz 1 zweiter Satz und Absatz 2, 20 Absatz 1 zweiter Satz des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951.

Abs. 4

Die Genehmigungsbehörde kann Direktschaltungen bewilligen, wenn keine Beeinträchtigung überwiegender privater Interessen von Drittpersonen zu erwarten und die Datensicherheit gewährleistet ist. Für Anschlüsse von Berufsgeheimnisträgerinnen (Art. 3a Abs. 3) ist die Direktschaltung verboten.

Art. 3

Proposition de la commission

Al. 1

Pour qu'une surveillance soit ordonnée, il faut que les conditions suivantes soient remplies:

- a. Certains faits accréditent le grave soupçon que la personne concernée a commis l'un des actes punissables visés à l'alinéa 2 ou 3, ou a participé à sa commission.
- b. La gravité de l'acte justifie la surveillance.
- c. D'autres méthodes d'enquête sont restées infructueuses, ou les investigations n'auraient aucune chance de déboucher sur un résultat sans une surveillance, ou s'en trouveraient considérablement compliquées.

Al. 2

Une surveillance peut être ordonnée aux fins de poursuivre les actes punissables suivants:

- a. articles 111–113, 115, 119 chiffre 2, 122, 127, 138, 140, 143, 144bis chiffre 1er alinéa 2, 146–148, 156, 160, 161, 180, 181, 183, 185, 187 chiffre 1er, 188 chiffre 1er, 189 alinéas 1er et 3, 190 alinéas 1er et 3, 191, 192 alinéa 1er, 195, 196, 221 alinéas 1er et 2, 223 chiffre 1er, 224 alinéa 1er, 226, 240 alinéa 1er, 241 alinéa 1er, 244, 251 chiffre 1er, 260bis, 260ter, 265, 266, 277 chiffre 1er, 285, 288, 301, 310, 312, 314 et 315 du Code pénal;
- b. articles 62 alinéas 1er et 3, 63 chiffre 1er alinéas 1er et 3 et chiffre 2, 64 chiffre 1er alinéa 1er et chiffre 2, 74, 86, 86a, 87, 89 alinéa 1er, 91, 93 chiffre 2, 102, 103 chiffre 1er, 104 alinéa 2, 105, 106 alinéas 1er et 2, 108–113, 115–117, 119, 121, 130 chiffres 1 et 2, 132, 135 alinéas 1er, 2 et 4, 137a, 137b, 139, 140, 141 alinéa 1er, 142, 149 alinéa 1er, 150 alinéa 1er, 151a, 151c, 153–156, 160 alinéas 1er et 2, 161 chiffre 1er alinéas 1er et 3, 162 alinéas 1er et 3, 164, 171b, 172 chiffre 1er et 177 du Code pénal militaire;
- c. articles 34 et 35 de la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre;
- d. articles 29 alinéa 1er, 30 alinéa 1er, 31 alinéas 1er et 2, 32 de la loi du 23 décembre 1959 sur l'énergie atomique;
- e. les délits visés à l'article 60 alinéa 1er lettres g-i, m et o de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement;
- f. les contraventions visées à l'article 179septies CP, lorsque l'identité des personnes appelantes ne peut être déterminée au moyen de la seule identification du raccordement.

g-m Biffer

Al. 3

Par ailleurs, une surveillance peut être ordonnée aux fins de poursuivre les actes punissables suivants lorsqu'un soupçon grave permet de conclure à une infraction qualifiée:

- a. articles 139 chiffres 2 et 3, 272–274 et 305bis chiffre 2 du Code pénal;
- b. article 131 chiffres 2–4 du Code pénal militaire;
- c. article 33 alinéa 2 de la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre;
- d. article 14 alinéa 2 de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens;
- e. article 34 alinéa 1er troisième sous-alinéa et article 34a alinéa 2 de la loi du 23 décembre 1959 sur l'énergie atomique;
- f. articles 19 alinéa 1er deuxième phrase et alinéa 2, 20 alinéa 1er deuxième phrase de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants.

Al. 4

L'autorité chargée de délivrer l'autorisation peut autoriser un raccordement direct lorsque, d'une part, il est probable qu'il ne portera pas atteinte à des intérêts privés prépondérants de tiers et, d'autre part, que la protection des données est garantie. Il est interdit de procéder à un raccordement direct sur les lignes des personnes soumises au secret professionnel (art. 3a al. 3).



Angenommen – Adopté

Art. 3a

Antrag der Kommission

Titel

Besondere Formen der Überwachung

Abs. 1

.... Tatsachen angenommen werden muss, dass

Abs. 2

.... Tatsachen angenommen werden muss, dass

Abs. 3

.... Berufsgeheimnisses das Zeugnis verweigern kann, ist grundsätzlich verboten. Eine Anordnung ist ausnahmsweise zulässig, wenn:

a. gegen die Person selber der dringende Tatverdacht besteht;

b. sich die Überwachung gegen eine Person richtet, welche die betreffende Postadresse oder den Anschluss rechtmässig benutzt.

Abs. 4

.... mitgeteilt werden. Die anordnende Behörde unterbreitet der Genehmigungsbehörde monatlich und nach Abschluss der Überwachung einen Bericht zur Genehmigung.

Abs. 5

Bei Überwachungen nach den Absätzen 1 bis 4 nicht in Zusammenhang stehen.

(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 6

Bei Überwachungen nach Absatz 3 muss die Triage unter der Leitung einer richterlichen Behörde erfolgen, die nicht mit den Ermittlungen befasst ist. Dabei ist sicherzustellen,

AB 1999 N 2607 / BO 1999 N 2607

dass die ermittelnden Behörden keine Berufsgeheimnisse zur Kenntnis erhalten, ausgenommen in den Fällen nach Artikel 7 Absatz 3bis.

Art. 3a

Proposition de la commission

Titre

Formes particulières de la surveillance

Al. 1

.... déterminés font présumer que

Al. 2

.... déterminés font présumer que

Al. 3

.... témoigner est, en principe, interdite. Exceptionnellement, elle peut être ordonnée si:

a. cette personne elle-même est fortement soupçonnée;

b. la surveillance est ordonnée à l'encontre d'une personne qui utilise de manière licite l'adresse postale ou le raccordement de télécommunication concernés.

Al. 4

.... surveillance. L'autorité qui a ordonné la surveillance soumet chaque mois, ainsi qu'après la levée de la surveillance, un rapport à l'approbation de l'autorité qui l'a autorisée.

Al. 5

L'autorité qui a ordonné une surveillance au sens des alinéas 1er à 4 prend étrangers à l'objet de l'enquête.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 6

En cas de surveillance ordonnée en vertu de l'alinéa 3, le tri doit être exécuté par une autorité judiciaire qui n'est pas saisie du dossier d'enquête. Il y a lieu de veiller à ce que les autorités en charge de l'enquête n'aient connaissance d'aucun secret professionnel, sauf dans les cas prévus à l'article 7 alinéa 3bis.

Angenommen – Adopté



Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

....

b. Streichen

....

e. Streichen

Art. 5

Proposition de la commission

....

b. Biffer

....

e. Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 6

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

b. von den militärischen

....

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Wird die Genehmigung einer Überwachung verweigert oder wurde keine Genehmigung eingeholt, so muss vernichten. Postsendungen sind sofort den Adressaten zuzustellen. Durch die Überwachung

Abs. 5

.... Verlängerungsantrag für je höchstens drei Monate, in dem begründet. Der Verlängerungsantrag ist auch dem Dienst mitzuteilen.

Art. 6

Proposition de la commission

Al. 1

....

b. s'il émane d'un juge d'instruction militaire;

....

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Si la surveillance n'est pas autorisée ou si aucune autorisation n'a été demandée, l'autorité détruire. Les envois postaux doivent être acheminés immédiatement aux destinataires. Les informations qui ont été recueillies

....

Al. 5

.... en demande, avant l'expiration du délai, la prorogation pour une durée maximale n'excédant pas trois mois par demande, en indiquant les résultats obtenus jusqu'alors dans le cadre de l'enquête et en motivant la prorogation. La demande de prorogation doit être communiquée également au service.



Angenommen – Adopté

Art. 7

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... unmittelbar nach Abschluss des Straf-, Rechtshilfe- oder Auslieferungsverfahrens vernichtet werden.

Abs. 2

Bei einer Überwachung des Postverkehrs können Postsendungen solange sichergestellt werden

Abs. 3

.... ausgedeutet werden. Sie dürfen im Strafverfahren nicht verwendet werden.

Abs. 3bis

Die Genehmigungsbehörde kann die Verwendung von Informationen über Berufsgeheimnisse bewilligen, wenn die betreffende Person dringend verdächtig wird, unter dem Schutz des Berufsgeheimnisses eine Straftat nach Artikel 3 Absatz 2 oder 3 begangen zu haben.

Abs. 4, 5

Streichen

Art. 7

Proposition de la commission

Al. 1

.... et détruits immédiatement après la clôture de la procédure pénale, d'entraide judiciaire ou d'extradition.

Al. 2

En cas de surveillance de la correspondance postale, des envois postaux peuvent être mis en sûreté

Al. 3

.... séparées du dossier. Elles ne peuvent être utilisées dans le cadre de la procédure pénale.

Al. 3bis

L'autorité de surveillance peut autoriser l'utilisation d'informations concernant des secrets professionnels si la personne est fortement suspectée d'avoir commis une infraction selon l'article 3 alinéa 2 ou 3 sous le couvert d'un tel secret.

Al. 4, 5

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 7a

Antrag der Kommission

Titel

Zufallsfunde

AB 1999 N 2608 / BO 1999 N 2608

Abs. 1

Werden durch die Überwachung andere strafbare Handlungen als die in der Überwachungsanordnung aufgeführten bekannt, so können die Erkenntnisse gegen die verdächtige Person verwendet werden, wenn:

- a. diese Straftaten zusätzlich zur vermuteten Straftat begangen werden; oder
- b. die zufällig erkannten Straftaten die Voraussetzungen nach Artikel 3 erfüllen.

Abs. 2

Betreffen die Erkenntnisse Straftaten einer Person, die in der Anordnung keiner Straftat verdächtig wird, so muss vor Einleitung weiterer Ermittlungen die Zustimmung der Genehmigungsbehörde eingeholt werden. Die Zustimmung kann erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für eine Überwachung nach den Artikeln 3 und 3a erfüllt sind.

Abs. 3

Sind die Voraussetzungen nach den Absätzen 1 und 2 für die Verwendung des Zufallsfundes nicht gegeben, so dürfen die Informationen nicht verwendet und müssen die betreffenden Aufzeichnungen umgehend vernichtet werden.

Abs. 4





Für die Fahndung nach gesuchten Personen dürfen sämtliche Erkenntnisse einer Überwachung verwendet werden.

Art. 7a

Proposition de la commission

Titre

Découvertes fortuites

Al. 1

Si, lors d'une surveillance, d'autres actes punissables que ceux qui ont fait l'objet de l'autorisation de surveillance sont connus, les informations recueillies peuvent être utilisées à l'encontre de la personne soupçonnée lorsque:

- a. ces actes punissables ont été commis en plus des actes punissables soupçonnés; ou
- b. les actes punissables connus fortuitement remplissent les conditions prévues par l'article 3.

Al. 2

Si les informations concernent un acte punissable commis par une personne qui n'est pas soupçonnée d'acte punissable dans l'autorisation, une autorisation de l'autorité compétente doit être recueillie avant toute nouvelle enquête. L'autorisation peut être accordée si les conditions pour une surveillance selon les articles 3 et 3a sont remplies.

Al. 3

Si les conditions prévues aux alinéas 1er et 2 pour l'utilisation des informations recueillies fortuitement ne sont pas réunies, les informations ne peuvent pas être utilisées et les enregistrements en question doivent être détruits immédiatement.

Al. 4

Toutes les informations recueillies lors d'une surveillance peuvent être utilisées pour rechercher une personne.

Angenommen – Adopté

Art. 8

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Die anordnende Behörde teilt spätestens vor Abschluss der Strafuntersuchung oder der Einstellung des Verfahrens Grund, Art und Dauer der Überwachung folgenden Personen mit:

- a. der verdächtigten Person;
- b. der Person, deren Postadresse oder Fernmeldeanschluss überwacht worden ist, ausgenommen bei öffentlichen Sprechstellen.

Abs. 3

Streichen

Abs. 4

Mit Zustimmung der Genehmigungsbehörde kann die Mitteilung länger aufgeschoben oder kann von ihr abgesehen werden, wenn die Erkenntnisse nicht zu Beweis Zwecken verwendet werden und:

....

Abs. 5, 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 7

Personen, die den überwachten Fernmeldeanschluss oder die Postadresse mitbenützt haben, können ebenfalls Beschwerde führen. Sie haben das Recht, ihre Person betreffende Informationen, die im Strafverfahren verwendet werden, einzusehen und Antrag auf die Ausscheidung nicht benötigter Informationen zu stellen.

Antrag Garbani

Abs. 4

Mit Zustimmung kann die Mitteilung länger aufgeschoben werden, wenn die Erkenntnisse

Art. 8

Proposition de la commission





Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Au plus tard lors de la clôture de la procédure pénale ou de la suspension de la procédure, l'autorité qui a ordonné la surveillance communique les motifs, le mode et la durée de la surveillance aux personnes suivantes:

a. à la personne suspecte;

b. à la personne dont l'adresse postale ou le raccordement téléphonique ont fait l'objet d'une surveillance, à l'exception des stations publiques de télécommunication.

Al. 3

Biffer

Al. 4

Avec l'accord de l'autorité qui a autorisé la surveillance, il est possible de repousser la communication ou d'y renoncer si les informations recueillies ne sont pas utilisées comme moyens de preuve et:

....

Al. 5, 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 7

Les personnes qui ont utilisé le même raccordement téléphonique ou la même adresse postale peuvent également interjeter recours. Elles ont le droit de consulter les informations concernant leur personne qui ont été utilisées dans la procédure pénale et de demander l'élimination d'informations qui ne sont pas nécessaires.

Proposition Garbani

Al. 4

Avec l'accord repousser la communication si les informations recueillies ne sont pas utilisées

Garbani Valérie (S, NE): Je salue aussi, quant à moi, le travail de la sous-commission. J'ai juste déposé encore deux propositions, respectivement aux articles 8 et 11.

Ma première proposition à l'article 8 s'inscrit dans le cadre de la disposition légale qui traite de la levée de la surveillance et des voies de droit. Je propose de supprimer la possibilité de renoncer à la communication si les informations recueillies ne sont pas utilisées comme moyen de preuve, et ça sur la base de l'argumentation suivante.

Une justice et une police démocratiques doivent se présenter à visage découvert. Si les méthodes clandestines peuvent s'avérer des instruments utiles, je dirais plutôt parfois des maux nécessaires pour garantir l'efficacité de la poursuite pénale, il n'en demeure pas moins que toute personne ayant fait l'objet d'une surveillance de ce type doit pouvoir être renseignée sur cet état de fait et, le cas échéant, en contester la légalité au moyen d'un recours.

La revendication de connaître le fait d'avoir fait l'objet d'une surveillance et, partant, de pouvoir en contester la légalité, a d'ores et déjà été l'un des points forts de la gauche dans le cadre des débats sur la loi sur le maintien de la sûreté

AB 1999 N 2609 / BO 1999 N 2609

intérieure, contre-projet indirect à l'initiative "SOS. Pour une Suisse sans police fouineuse". Or, l'article 8 alinéa 4 postule qu'il est notamment possible de renoncer à la communication si la personne ne peut être atteinte.

Ainsi que déjà relevé par Mme la conseillère fédérale, un article paru dans un hebdomadaire dominical allemand le 12 décembre 1999 démontre, si besoin est, que maintenir la possibilité de renoncer à la communication peut engendrer de nombreux abus. On y apprend en effet qu'en 1998, 2138 lignes téléphoniques ont été mises sur écoute, soit trois fois plus qu'en 1991, où l'on en a dénombré 709. Dans la mesure où la surveillance d'une ligne touche plusieurs personnes, le chiffre retenu doit être celui de 60 000 personnes surveillées à leur insu.

Or, cet article révèle que les tiroirs de l'Office fédéral de la police sont remplis de dossiers d'écoutes téléphoniques demeurées sans suite pénale et laissées en suspens, sans pour autant que les personnes intéressées aient été averties de la surveillance. Le porte-parole de cet office fédéral ajoute même – Mme la conseillère fédérale l'a aussi relevé – que "pour le moment, nous n'avons plus de vue d'ensemble." Cette situation n'est pas l'apanage de la Confédération, puisqu'un juge d'instruction précise que, dans la plupart des cantons, personne ne contrôle si les personnes écoutées à leur insu ont été informées.



Ma proposition vise ainsi, vous l'avez vraisemblablement compris, à mettre fin au laxisme, entre guillemets, qui règne par rapport au devoir de communication des autorités à l'égard des personnes surveillées. Je propose ainsi que la communication puisse certes être repoussée si elle risque de compromettre le but de l'enquête, mais en aucun cas que les personnes concernées demeurent, vraisemblablement leur vie durant si ces écoutes n'aboutissent pas à l'ouverture d'une procédure pénale à leur encontre, dans l'ignorance d'avoir fait l'objet d'une telle surveillance, d'autant plus que la Commission des affaires juridiques a définitivement banni la possibilité de pratiquer des écoutes téléphoniques préventives. En autorisant la possibilité de renoncer à la communication, on en arrive au résultat surprenant, pour une loi destinée à lutter de manière plus efficace contre la criminalité, que les personnes innocentes se trouvent plus mal loties que les personnes ayant à juste titre fait l'objet d'une surveillance, car coupables d'un comportement gravement répréhensible pénalement. Pour toutes ces raisons, je vous invite à accepter ma proposition à l'article 8 alinéa 4.

Präsident (Seiler Hanspeter, Präsident): Die SVP- und die FDP-Fraktion teilen mit, dass sie die Anträge der Kommission unterstützen.

Ich gratuliere Frau Vallender auch noch zu ihrer meisterlichen Leistung.

Vallender Dorle (R, AR), für die Kommission: Ich danke dem Herrn Präsidenten und auch der Frau Bundesrätin für die Blumen, aber ich möchte sie auch an die Mitglieder der Kommission und an die Herren Keller und Rey weitergeben.

Sie gestatten mir noch einige Ergänzungen zu den Artikeln, die wir im Schnellverfahren schon zu erledigen hatten, und zwar deswegen, weil wir keine Botschaft haben, die die jetzt vorliegende Fassung erläutert.

Zu Artikel 1: Hier beantragt die Kommission die Streichung von Absatz 1 Litera b; damit kann die Telefon- und Postüberwachung nicht auch zur Verhinderung von strafbaren Handlungen eingesetzt werden. Die Kommission liess sich bei ihrem Entscheid von folgenden Überlegungen leiten:

1. Die Mehrzahl der Kantone hat die Telefonüberwachung auch bisher nicht zur Verhinderung von zukünftigen Straftaten eingesetzt.

2. Es ist nicht einzusehen, warum ein Untersuchungsrichter für eine strafbare Handlung, die noch gar nicht passiert ist und für welche er noch gar nicht zuständig ist, Post und Telefonanschlüsse überwachen kann. Dabei fällt dieser Entscheid um so leichter, als gemäss Artikel 260bis StGB viele Vorbereitungshandlungen bereits erfasst werden. Weiter umfasst bei schweren Straftatbeständen die Strafbarkeit auch schon die Vorbereitungshandlung; z. B. erklärt Artikel 260ter StGB die Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation, die den Zweck hat, Gewaltverbrechen zu begehen, die Mitgliedschaft und Unterstützung der Organisation auch schon als strafbar, ohne dass bereits eine Tat begangen worden ist.

Ihre Kommission befürchtet aber vor allem, dass die generelle Erlaubnis zur Überwachung, zur Verhinderung von zukünftigen Straftaten als Freipass im Sinne einer Generalklausel verstanden werden könnte.

3. Nicht zuletzt muss daran erinnert werden, dass sich der Gesetzgeber erst im Jahre 1996 im Bundesgesetz über die Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit gegen präventive Telefonüberwachungen ausgesprochen hat. Es wäre daher widersprüchlich, wenn wir hier gegenteilig entscheiden würden.

Zu Artikel 3, der einer der wichtigsten Artikel der Vorlage ist: Geregelt werden die Voraussetzungen für die Überwachung. Ihre Kommission hat Artikel 3 neu geordnet und nennt in Absatz 1 zunächst die Voraussetzungen, die immer erfüllt sein müssen, damit eine Überwachung zulässig ist. Dabei wurden die Voraussetzungen zudem restriktiver gefasst. Neu braucht es den dringenden Verdacht, die zu überwachende Person habe eine strafbare Handlung begangen oder sei daran beteiligt gewesen. Damit soll verdeutlicht werden, dass der blosser Tatverdacht, der zwar auch konkret wäre, nicht genügen darf. Vielmehr müssen sich die einzelnen Verdachtsmomente zu einem dringenden Verdacht verdichten haben. Auch kann die Anzeige einer Privatperson sicher nicht genügen. Im Einzelnen wird es Aufgabe der jeweiligen Genehmigungsbehörde sein, durch gesetzeskonforme Auslegung der Bedeutung dieser restriktiv gemeinten Norm gerecht zu werden. Weiter ist der Eingriff nur bei besonders schweren strafbaren Handlungen erlaubt und zudem nur subsidiär, quasi als Ultima Ratio, zulässig. Anders ausgedrückt: Es sind grundsätzlich immer zuerst die am wenigsten grundrechtseinschränkenden Massnahmen zu wählen, bevor eine Telefon- und Postüberwachung angeordnet werden darf.

Im Unterschied zum bundesrätlichen Entwurf bringen die Absätze 2 und 3 eine abschliessende Aufzählung derjenigen strafbaren Handlungen, die eine Post- und Telefonüberwachung auslösen dürfen, sofern die Voraussetzungen von Absatz 1 erfüllt sind.

Bewusst haben wir auf eine Generalklausel verzichtet. Bei dem Entscheid, ob eine Straftat in den Deliktatalog aufgenommen werden sollte, liess sich Ihre Kommission vor allem von den folgenden Überlegungen



leiten: Die Straftat bewirkt einen besonders schweren oder irreparablen Schaden wie z. B. Tötungsdelikte, Vergewaltigung, Geiselnahme, Brandstiftung.

Die Straftat fügt dem Staat grossen Schaden zu oder beeinträchtigt sein Ansehen, wie z. B. Geldfälschung, Bestechung, ungetreue Amtsführung. Die Benutzung des Fernmeldeverkehrs spielt bei der Begehung eine besonders wichtige Rolle, wie z. B. bei Datenbeschädigung, Erpressung, Drohung, verbotener Nachrichtendiensttätigkeit. Oder an der Straftat sind mehrere Personen beteiligt, und sie sprechen sich nach begangener Tat ab, um die Aufklärung zu verhindern, wie z. B. bei bandenmässigem Diebstahl, Zugehörigkeit zu einer kriminellen Organisation, Befreiung von Gefangenen, Geldwäscherei, verbotenem Handel mit Kriegsmaterial oder Drogenhandel.

Gegenüber dem Vorentwurf hat hier Ihre Kommission den Deliktkatalog "gestrahlt" und um 22 Delikte gekürzt. Dies geschah bei Handlungen, wo die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs für die Beweisführung wenig Bedeutung hat, wie z. B. bei Straftaten, die mittels Urkunden begangen wurden. Dagegen wurden bei einzelnen Delikten Verdeutlichungen angebracht, dass nur dann eine Überwachung gerechtfertigt ist, wenn der vom Strafgesetzbuch sanktionierte schwerere Fall angenommen werden muss, z. B. wenn die vorhandenen Indizien dringend auf eine vorsätzliche Verursachung einer Explosion nach Artikel 223

AB 1999 N 2610 / BO 1999 N 2610

Ziffer 1 StGB hinweisen. Deuten die Indizien hingegen auf eine fahrlässige Begehung hin, darf keine Post- und Telefonüberwachung angeordnet werden.

Weiter wurden einzelne Delikte aufgezählt, die immer dann, wenn der dringende Verdacht auf die qualifizierte Begehung gegeben ist, eine Überwachung rechtfertigen. Dabei ist zu beachten, dass bei der Überwachung gefundene Indizien, die nur den Grundtatbestand abdecken, dem Beweisverwertungsverbot nach Artikel 7a unterliegen. Wenn z. B. der dringende Verdacht besteht, ein Diebstahl sei von einer Bande ausgeführt worden, kann der entsprechende Telefonanschluss überwacht werden. Stellt sich jedoch heraus, dass der Täter allein gehandelt hat, dürfen die Erkenntnisse aus der Überwachung nicht verwendet werden.

Ausgeschlossen wurde der Zahlungsverkehr aus dem Geltungsbereich des Gesetzes, und Bank und Post wurden gleichgestellt. Dies bedeutet, dass die Post nicht nur im eröffneten Strafverfahren, sondern – wie die Banken auch – schon im Hinblick auf ein bevorstehendes Strafverfahren Auskünfte über den Zahlungsverkehr erteilen muss.

Absatz 4 regelt sodann die Direktschaltungen. Diese stellen, wie bereits erwähnt, heute den Normalfall dar. Es ist daher festzuhalten, dass Direktschaltungen von Telefonanschlüssen von Berufsgeheimnisträgern absolut verboten sind. Bei anderen Anschlüssen dürfen dem direkten Aufzeichnen bei der zuständigen Kriminalpolizei keine überwiegenden privaten Interessen entgegenstehen, und zudem sind geeignete Vorkehrungen zu treffen, damit kein unbefugtes Ab- und Mithören durch Dritte – auch nicht durch die Polizeistelle – möglich ist. Mit anderen Worten: Die Datensicherheit und der Datenschutz sind zu gewährleisten.

Artikel 3a regelt besondere Fälle. Dazu gehören die Überwachung eines Anschlusses oder der Postverkehr einer Drittperson nach Absatz 1 sowie die Überwachung von öffentlichen Fernmeldestellen nach Absatz 2. Beides ist zulässig, wenn aufgrund bestimmter Tatsachen angenommen werden muss – und nicht nur angenommen werden kann –, dass die verdächtige Person diese Anschlüsse benützt. Ein Sonderfall ist zudem in Absatz 4 aufgeführt. Es kann sein, dass eine verdächtige Person rasch verschiedene Fernmeldeanschlüsse benützt. Die Genehmigungsbehörde kann dann ausnahmsweise die Überwachung aller dieser festgestellten Anschlüsse erlauben. Allerdings wurden die Hürden bewusst höher angesetzt. In diesem Fall muss die anordnende Behörde der Genehmigungsbehörde während der Zeitdauer der Überwachung monatlich und zudem nach deren Beendigung einen Bericht zur Genehmigung unterbreiten. Dieser Mehraufwand ist dadurch gerechtfertigt, dass die Bewilligung ohne Genehmigung im Einzelfall erfolgt, also bei Einsatz von Natel-Chips oder Benutzung verschiedenster Telefonkabinen.

Die Absätze 3 und 6 erfassen die Überwachung von Berufsgeheimnisträgern. Ihre Überwachung ist grundsätzlich verboten, mit Ausnahmen, auf die ich bereits hingewiesen habe. Absatz 6 verlangt, dass die Triage immer unter Aufsicht einer richterlichen Behörde erfolgen muss, und stellt damit sicher, dass den ermittelnden Behörden keine Kenntnis von Berufsgeheimnissen zugänglich ist. Als Ausnahme gilt nur, wenn der Berufsgeheimnisträger selber dringend verdächtigt wird. Allerdings muss dann die Genehmigungsbehörde die Verwendung von Informationen über Berufsgeheimnisse bewilligen. Damit wird auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Fall Kopp Rechnung getragen.

In Artikel 5 ist geregelt, welche Behörden eine Überwachung anordnen können. Gemäss Litera a Ziffer 4 entscheiden die Kantone selber, welche ihrer Behörden zur Anordnung einer Post- und Telefonüberwachung befugt sind. Hier können sie ihre Organisationsautonomie voll ausnützen und die zur Strafuntersuchung ge-



eignete Behörde auswählen.

Anders ist es bei der Genehmigungsbehörde nach Artikel 6 Absatz 1 Litera c. Diese muss nach Auffassung der Kommission immer eine richterliche Behörde sein.

Artikel 6 regelt das Genehmigungsverfahren für eine Überwachungsanordnung. Absatz 2 verpflichtet die anordnende Behörde, die zuständige Behörde innert 24 Stunden um eine Genehmigung anzugehen. Dies ist möglich, da die anordnende Behörde tätig ist und sie daher das Gesuch um Bewilligung auch innert dieser Frist abschicken kann. Die Genehmigung selber hat innert 5 Tagen seit der Anordnung zu erfolgen.

Die Änderung von Absatz 4 präzisiert, dass immer dann, wenn keine Genehmigung zur Überwachung vorliegt, diese aber dennoch erfolgt ist, die entsprechenden Erkenntnisse aus den Strafverfahrensakten zu entfernen und zu vernichten sind. Eine nachträgliche Genehmigung durch die Genehmigungsbehörde ist damit ausgeschlossen.

Absatz 5 regelt die Verlängerung der Überwachung, wenn die erstmalige, auf drei Monate befristete Überwachung abläuft. Der Antrag auf Verlängerung muss vor Ablauf dieser erstmaligen Frist gestellt werden. Verlängerungen können für jeweils maximal drei weitere Monate durch die Genehmigungsbehörde erteilt werden. Sie ist auch dem Dienst mitzuteilen. Damit ist dieser gehalten, nur dann eine Überwachung auszuführen, wenn eine erstmalige Überwachungsanordnung bzw. eine Verlängerungsanordnung vorliegt. Dies verdeutlichen auch Artikel 9 Absatz 1 Litera abis, Artikel 11 Absatz 1 Litera abis, Artikel 9 Absatz 1 Litera cbis und Artikel 11 Absatz 1 Litera fbis. Dabei ist davon auszugehen, dass die Genehmigung der Verlängerungsanordnung fünf Tage nach Ablauf der Frist beim Dienst vorliegen muss.

Artikel 7a ist wichtig, weil er die Frage der Zufallsfunde regelt. Unter solchen sind grundsätzlich im Rahmen einer Überwachung zufällig auftretende Erkenntnisse zu verstehen. Dabei können sich solche Zufallsfunde über zusätzliche, durch die gemäss Anordnung überwachte Person begangene Straftaten ergeben. Diese Erkenntnisse dürfen gemäss Absatz 1 Litera a verwendet werden. Damit werden im gleichen Strafverfahren sowohl diejenigen Straftaten beurteilt, die die verdächtige Person gemäss Überwachungsanordnung begangen haben soll, als auch diejenigen Straftaten, die im Verlauf der Überwachung zufällig erkannt wurden. Eine andere Lösung wäre inkonsequent und würde dazu führen, dass ein Beschuldigter jeweils behaupten würde, die Strafverfolgungsbehörden hätten nur dank der Telefonüberwachung von der anderen Straftat erfahren.

Dann könnten Straftaten nicht verfolgt werden, obwohl sie sehr gut bewiesen wären. Das wäre stossend. Kann der verdächtigten Person hingegen die Straftat, die Anlass zur Überwachungsanordnung war, nicht nachgewiesen werden, werden jedoch andere Straftaten festgestellt, so stellt sich die Frage, ob solche Erkenntnisse dann trotzdem verwendet werden dürfen. Ihre Kommission hält dafür, dass diese Erkenntnisse gemäss Absatz 1 Litera b verwendet werden dürfen, sofern die Voraussetzungen nach Artikel 3 für eine Überwachung erfüllt gewesen wären. Die nachträgliche Genehmigung erübrigt sich in diesem Fall. Handelt es sich dagegen um Erkenntnisse über nach diesem Gesetz nicht überwachungsfähige Straftaten, so gilt das absolute Verwertungsverbot. Diese Schutzvorschrift soll verhindern, dass Personen unter dem Vorwand des dringenden Verdachts auf ein schweres Delikt nach Artikel 3 überwacht werden, damit man zu Erkenntnissen über das wirklich vermutete, aber nicht überwachungsfähige Delikt gelangt.

Von einem Zufallsfund im engeren Sinne wird gesprochen, wenn die Überwachung einer verdächtigten Person zu Erkenntnissen über eine nicht verdächtige führt. Diese Erkenntnisse dürfen bei den Voraussetzungen gemäss den Artikeln 3 und 3a verwendet werden, aber dazu braucht es die nachrichtliche Zustimmung der Genehmigungsbehörde. Diese zusätzliche Hürde erscheint angesichts des massiven Eingriffs in das Recht der persönlichen Freiheit gerechtfertigt.

Absatz 4 erlaubt es den Strafverfolgungsbehörden, bei der Fahndung nach gesuchten Personen alle Erkenntnisse zu verwenden. Darunter ist der Inhalt des Gesprächs ebenso zu verstehen wie der Ort, von wo aus telefoniert wurde.

Artikel 8 regelt die Beendigung der Überwachung. Dabei ist festzuhalten, dass die Überwachung eingestellt werden muss, wenn die bewilligte Überwachungsdauer ausläuft und kein Verlängerungsgesuch gestellt wurde.

AB 1999 N 2611 / BO 1999 N 2611

Hier haben wir nun einen von Frau Garbani eingereichten Antrag. Sie möchte, dass in jedem der Fälle den überwachten Personen Mitteilung gemacht wird, dass es also überhaupt keine Nichtmitteilung geben soll. Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor. Wir haben aber natürlich sehr stark über die angesprochene Frage diskutiert und sie mehrmals wieder aufgenommen. Wir haben uns aber entschlossen, einerseits die gleich strengen Voraussetzungen für die Aufschiebung und die Nichtmitteilung zu verlangen. Zum anderen haben wir aber entscheiden müssen, ob es möglich sein muss, einer Person nicht mitzuteilen, dass sie überwacht



worden ist. Warum? Dies ist erstens einmal dann der Fall, wenn die Person ins Ausland geflohen ist; der Gesetzgeber sollte nicht versprechen, etwas zu tun, was er gar nicht einlösen kann. Zum anderen ist es aber so, dass eine Drittperson in ernsthafte Gefahr geraten könnte – ich verweise auf Absatz 4 Litera b –, wenn man der überwachten Person mitteilen würde, dass sie überwacht worden ist. Hier muss man eine Rechtsgüterabwägung machen zwischen dem Prinzip der Mitteilung und dem Schutz von Leib und Leben der Drittperson, die in Gefahr geraten würde. Hier haben wir uns eindeutig für den Schutz der Drittperson entschieden. Daher empfehle ich Ihnen aus persönlicher Sicht und aufgrund der Diskussion der Subkommission und der Kommission, den Antrag Garbani, der sicher sehr viel Gutgemeintes an sich hat, abzulehnen.

Lauper Hubert (C, FR), pour la commission: Je ne vais pas répéter en français tous les commentaires que Mme Vallender vient de faire sur les sept premiers articles sur lesquels le président a passé avec une rapidité qui nous a surpris. L'essentiel est que les commentaires se trouvent dans le Bulletin officiel et que ceux qui doivent interpréter la loi puissent y retrouver les explications qui font lieu de message. Quant aux juges francophones qui voudront appliquer ces dispositions et les interpréter, ils n'ont qu'à apprendre l'allemand! Cela dit, j'en viens à l'article 8 pour vous dire qu'à propos de cette disposition, la commission a élargi les voies de recours en exigeant que la communication de la surveillance soit faite non seulement à la personne suspecte, mais également à la personne dont l'adresse postale ou le raccordement téléphonique ont fait l'objet d'une surveillance.

La proposition Garbani voudrait que l'on ne renonce jamais à la communication et qu'on ne puisse que la repousser dans le temps. Cette proposition n'a pas été examinée en commission, mais nous avons très longuement discuté de cette question. Il a aussi été proposé que l'on fasse la communication dans tous les cas. Finalement, compte tenu du fait que nous avons apporté des restrictions aux possibilités de surveillance, qui doit éviter des abus, et compte tenu des conditions extrêmement strictes qui permettent d'empêcher la communication, nous avons maintenu le libellé que vous lisez à l'article 8. S'agissant des exemples que vous citez, Madame Garbani, vous parlez "de lege lata", mais nous parlons "de lege ferenda", et nous espérons que la version que nous examinons empêchera les abus.

La commission vous propose de rejeter la proposition Garbani.

Metzler Ruth (,): Frau Garbani beantragt, dass nur ein Aufschub der Mitteilung, nicht aber ein Verzicht darauf möglich sein soll. Das ist als Wunsch sympathisch, aber rechtlich und praktisch nicht realisierbar. Der wichtigste Grund für den Verzicht im heutigen Recht ist die Unmöglichkeit, die Person zu erreichen; das gilt für den flüchtigen Täter oder die Person, die keinen Wohnsitz in der Schweiz hat. Man könnte jetzt argumentieren, dafür genüge der Aufschub auch. Es geht mir jedoch auch darum, dass ein Dossier einmal abgeschlossen werden kann. Wenn nach einer gewissen Zeit die Mitteilung immer noch nicht zustellbar ist, soll definitiv darauf verzichtet werden können.

Viel seltener ist der mit Absatz 4 Buchstabe b geregelte Fall; trotzdem ist diese Bestimmung unverzichtbar. Würde die Mitteilung eine Drittperson einer ernsthaften Gefahr aussetzen, weil zum Beispiel die überwachte Person weiss, dass nur eine einzige andere Person die überwachte Handy-Nummer gekannt hat, muss auch der Verzicht möglich sein; ein Aufschub genügt nicht.

Ich bitte Sie deshalb, den Antrag Garbani abzulehnen.

Abs. 1–3, 5–7 – Al. 1–3, 5–7
Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Kommission 89 Stimmen
Für den Antrag Garbani 55 Stimmen

Art. 9

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

a. nach Artikel 3 Absatz 2 oder 3 betrifft

abis. Er prüft, ob die Überwachung eine Person betrifft, die nur nach den Voraussetzungen von Artikel 3a Absatz 3 überwacht werden darf; ist dies der Fall, wird die Überwachung nur vollzogen, wenn die Anordnung





die besonderen Voraussetzungen berücksichtigt.

....

cbis. Er führt eine Kontrolle über die bewilligte Dauer der Überwachung und stellt diese bei Ablauf ein, wenn kein Verlängerungsgesuch gestellt ist.

....

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 9

Proposition de la commission

Al. 1

....

a. à l'article 3 alinéa 2 ou 3, et

abis. Il vérifie si la surveillance concerne une personne qui peut faire l'objet d'une surveillance uniquement dans les conditions prévues à l'article 3a alinéa 3; dans ce dernier cas, la surveillance n'est effectuée que si elle a été ordonnée dans le respect des conditions particulières applicables.

....

cbis. Il assure la surveillance de la durée autorisée de la surveillance et y met fin à l'expiration du délai si aucune demande de prorogation n'a été déposée.

....

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... die Postsendungen sowie die weiteren Verkehrs- und Rechnungsdaten soweit herauszugeben

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 10

Proposition de la commission

Al. 1

.... les envois postaux ainsi que les autres données relatives au trafic et à la facturation

Al. 2, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

AB 1999 N 2612 / BO 1999 N 2612

Art. 11

Antrag der Kommission

Abs. 1

....

a. nach Artikel 3 Absatz 2 oder 3 betrifft

abis. Er prüft, ob die überwachten Anschlüsse Teilnehmerinnen oder Teilnehmern gehören, die nur nach den Voraussetzungen von Artikel 3a Absatz 3 überwacht werden dürfen; ist dies der Fall, wird die Überwachung nur vollzogen, wenn die Anordnung die besonderen Voraussetzungen berücksichtigt.

....

f. nach Artikel 3a Absatz 3 und Artikel 6 Absatz 3 übertragen.





fbis. Er führt eine Kontrolle über die bewilligte Dauer der Überwachung und stellt diese bei Ablauf ein, wenn kein Verlängerungsgesuch gestellt ist.

....

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2bis

Der Dienst führt ein Verzeichnis der Personen, die als Berufsheimnisträgerinnen grundsätzlich nicht überwacht werden dürfen (Art. 3a Abs. 3). Die betroffenen Personen müssen sich beim Dienst eintragen lassen und:

- a. nachweisen, dass sie den Beruf wirklich ausüben;
- b. sich verpflichten, alle relevanten beruflichen Änderungen mitzuteilen.

Abs. 2ter

Ergibt sich die Eigenschaft und Tätigkeit einer Person als Berufsheimnisträger bereits aus einem eidgenössischen oder kantonalen Register, so ist diese von Amtes wegen in das Verzeichnis aufzunehmen.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Garbani

Abs. 1

....

i. Er führt über die Überwachungen eine detaillierte Statistik mit einem erläuternden Bericht, die jährlich veröffentlicht werden;

....

Art. 11

Proposition de la commission

Al. 1

....

a. à l'article 3 alinéa 2 ou 3, et

abis. Il vérifie si les raccordements surveillés appartiennent à des usagers qui peuvent faire l'objet d'une surveillance uniquement dans les conditions prévues à l'article 3a alinéa 3; si c'est le cas, la surveillance n'est effectuée que si elle a été ordonnée dans le respect des conditions particulières applicables.

....

f. au sens des articles 3a alinéa 6 et 6 alinéa 3 dont l'autorité qui a autorisé la surveillance lui a confié l'exécution.

fbis. Il assure la surveillance de la durée autorisée de la surveillance et y met fin à l'expiration du délai si aucune demande de prorogation n'a été déposée.

....

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2bis

Le service tient un registre des personnes tenues au secret professionnel qui ne peuvent en principe pas faire l'objet d'une surveillance (art. 3a al. 3). Les personnes concernées doivent se faire enregistrer auprès du service et:

- a. prouver qu'elles exercent effectivement la profession;
- b. s'engager à communiquer toutes les modifications utiles d'ordre professionnel.

Al. 2ter

Si la qualité et l'activité d'une personne tenue au secret professionnel ressortent d'un registre fédéral ou cantonal, cette personne doit être enregistrée d'office.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Garbani

Al. 1

....



i. Il tient une statistique détaillée des surveillances accompagnée d'un rapport explicatif, lesquels sont publiés annuellement;

....

Garbani Valérie (S, NE): Ma deuxième proposition vise à instaurer la publicité des statistiques ainsi que la publicité d'un rapport annuel y relatif, en vertu de l'argumentation suivante: en 1992, la Commission d'enquête parlementaire DFJP a insisté sur le fait que, dans un Etat de droit et un Etat démocratique, par essence la pratique policière échappant à un contrôle démocratique direct et public, la transparence et l'instauration d'un contrôle parlementaire sur les activités des autorités policières et judiciaires revêtaient une importance fondamentale.

Qu'observe-t-on aujourd'hui? Nous allons légiférer sur la surveillance de la correspondance postale et des télécommunications sans pour autant que le Parlement connaisse le nombre d'écoutes téléphoniques et leurs modalités, tant au niveau de la Confédération qu'au niveau des cantons, car il n'existe pas de publication systématique de telles statistiques. Ainsi que déjà relevé dans ma précédente intervention, le nombre d'écoutes a quadruplé depuis 1991, et a doublé depuis 1996. Bien que le service ad hoc travaille enfin, ce que je salue, depuis 1997 sur la publication de telles statistiques – et quand je dis statistiques, je ne parle pas de chiffres –, actuellement le seul moyen pour un ou une parlementaire d'obtenir ce type de renseignement est de le faire par la voie de l'interpellation. La dernière en date est celle déposée le 2 septembre 1999 par Mme von Felten (99.3427) et reprise par Mme Teuscher, et qui fait elle-même suite, en quelque sorte, à l'interpellation Ziegler déposée le 6 mars 1997 (97.3074). Même les Commissions de gestion du Parlement n'ont pas eu accès, ces dernières années, à de telles informations, ce qui, vous l'admettrez certainement, constitue une entrave à leur mandat.

J'ouvre ici une toute petite parenthèse: compte tenu du coût des interventions parlementaires, chiffré en moyenne à 4026 francs la pièce, est-ce vraiment judicieux, du point de vue du respect du contribuable, de privilégier cette voie plutôt que d'établir des statistiques publiques annuelles? Quant à moi, je privilégie la deuxième possibilité.

Compte tenu de l'augmentation exponentielle du nombre d'écoutes téléphoniques, il m'apparaît légitime que le corollaire soit la mise en place, de manière rapide, d'un contrôle parlementaire efficace, lequel ne peut l'être que si les statistiques sont publiées. Je demande au surplus qu'un rapport circonstancié soit publié parallèlement à ces statistiques. En effet, comme l'instrument de l'écoute téléphonique est une grave atteinte à la sphère privée, il ne m'apparaît pas téméraire d'être renseignée sur l'efficacité de telles mesures. Et la droite du Parlement devrait me suivre puisque, au sens de son postulat déposé le 31 août 1999 (99.3410), M. Heim s'enquiert des coûts des écoutes téléphoniques pouvant se monter, selon le texte de son postulat, à 100 000 francs, montant avancé par l'Etat dans la majeure partie des cas. J'ai évidemment l'impression que les motivations de M. Heim ne sont pas les mêmes que les miennes puisqu'une diminution des coûts engendrerait vraisemblablement une plus forte recrudescence des écoutes téléphoniques.

Le rapport que je propose devrait indiquer le nombre d'écoutes ordonnées et autorisées, la durée des mesures prises, l'infraction pénale faisant l'objet de telles écoutes et, surtout, le rapport entre le but recherché et le résultat obtenu, c'est-à-dire entre les écoutes et les condamnations.

Il m'apparaît que cette proposition n'est pas déraisonnable, en tout cas qu'il n'est pas déraisonnable de proposer à un Parlement d'instaurer un meilleur contrôle parlementaire. Je vous invite donc à l'accepter.

AB 1999 N 2613 / BO 1999 N 2613

Vallender Dorle (R, AR), für die Kommission: Der Antrag Garbani hat der Kommission nicht vorgelegen, und wir haben die Frage nur indirekt diskutiert. Der Antrag verlangt einen jährlichen Bericht bzw. eine jährliche Statistik, die detailliert sein und veröffentlicht werden soll.

Zunächst einmal ist zu sagen, dass eine detaillierte Statistik den Rechtsschutzinteressen der abgehörten und überwachten Personen diametral entgegengesetzt wäre. Es ist oftmals gar nicht möglich, entsprechende Anonymisierungen vorzunehmen. Daher gebietet es das Rechtsschutzinteresse, dass solche detaillierten Statistiken eben gerade nicht veröffentlicht werden.

Ich kann Frau Garbani aber in dem Sinn beruhigen, dass der Datenschutzbeauftragte ein Informationsrecht und nach Artikel 27 des Datenschutzgesetzes die Aufsicht über die Bundesorgane hat und damit auch den Dienst für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs überwacht. Dieser beim UVEK angesiedelte Dienst ist also auch dem Datenschutzbeauftragten unterstellt. Das heisst, dass dieser nach Stichproben oder auch nach sehr ausführlichen Kontrollen die Möglichkeit hat, Einsicht zu nehmen in die Zahl, die Dauer, die



Art der Überwachung und die Daten der Personen, die überwacht worden sind. Er wird dann entsprechend feststellen können, ob das Gesetz korrekt angewendet worden ist oder nicht. Damit sollte dem Rechtsschutzinteresse der überwachten Personen auch Genüge getan sein.

Metzler Ruth (,): Bundesrat und Kommission beantragen, dass der Dienst eine Statistik führt. Der Antrag Garbani fordert, dass diese Statistik detailliert sein müsse und zu veröffentlichen sei. Ich rate Ihnen davon ab, diese zusätzlichen Anforderungen zu übernehmen. Gegen die Veröffentlichung ist grundsätzlich nichts einzuwenden; das ist für Statistiken normal. Ein Prinzip der Statistik besteht jedoch darin, dass die ihr zugrunde liegenden Sachverhalte anonymisiert sind. Das ist in einem heiklen Gebiet wie der Telefonüberwachung nicht mehr möglich, wenn man in jedes Detail geht. Nimmt man beispielsweise als Kriterien der Aufschlüsselung die Kantone und bestimmte Straftaten, dann ist in kleinen Kantonen sofort mit hoher Wahrscheinlichkeit ersichtlich, welche Personen überwacht worden sind, weil beispielsweise im betreffenden Jahr nur ein Tötungsdelikt geschehen ist. Wir werden uns bemühen, eine Statistik zu führen, welche die Bedeutung der Überwachungen offenlegt. Aber sie darf nicht so ins Detail gehen, dass bestimmte Strafverfahren direkt erkennbar sind. Ich ersuche Sie deshalb, den Antrag Garbani abzulehnen.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 91 Stimmen

Für den Antrag Garbani 49 Stimmen

Abs. 2, 2bis, 2ter, 3 – Al. 2, 2bis, 2ter, 3

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 1–3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3bis

Wird eine Straftat über das Internet begangen, so ist die Internet-Anbieterin verpflichtet, der zuständigen Behörde alle Angaben zu machen, die eine Identifikation des Urhebers ermöglichen.

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 1–3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3bis

Si un acte punissable est commis au moyen d'Internet, le fournisseur d'accès est tenu de fournir à l'autorité compétente toute indication permettant d'identifier l'auteur.

Angenommen – Adopté

Art. 13–17; Anhang

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 13–17; annexe

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 98.037/130)

Für Annahme des Entwurfes 128 Stimmen





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Wintersession 1999 • Neunte Sitzung • 21.12.99 • 09h00 • 98.037
Conseil national • Session d'hiver 1999 • Neuvième séance • 21.12.99 • 09h00 • 98.037



Dagegen 3 Stimmen

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

