

einzutreten. Der Nationalrat ist dann jedoch mit einer klaren Mehrheit von 132 zu 47 Stimmen in der Herbstsession erneut eingetreten. Gegen die Empfehlung der damaligen Kommissionmehrheit haben Sie dann am 1. Dezember 2021 beschlossen, ebenfalls auf die Vorlage einzutreten. Dieser Entscheid fiel mit 25 zu 18 Stimmen.

Zur Begründung des Eintretens muss ich hier keine Ausführungen mehr machen. Ich möchte einzig festhalten, dass es gemäss Ratsmehrheit insbesondere an der bereits heute faktisch gelebten Praxis festzuhalten gelte, dass im Grundsatz keine Gebühr für Einsichtsgesuche erhoben wird. In über 97 Prozent der Fälle ist dies heute so. Insofern ist es nichts als konsequent, diese Regel, die nicht ohne Ausnahme sein wird, ins Gesetz zu schreiben, statt wie heute eine Gebührenpflicht zu statuieren, aber in 97 Prozent der Fälle keine Gebühr zu erheben.

Ihre Kommission hat die Vorlage beraten. Da sie schlank formuliert ist, mache ich die Erläuterungen zu Artikel 17 gleich an dieser Stelle. Ich nehme zu zwei Punkten Stellung:

1. Die Gebührenobergrenze von 2000 Franken soll weggelassen werden. Es kann, wenn auch selten, durchaus Gesuche geben, die einen ganz erheblichen Aufwand verursachen. In der Kommission wurde ein Beispiel von 2016 genannt, bei welchem 80 Stunden Arbeitsaufwand entstanden sind. In solchen Fällen wird man eine Gebühr erheben, und in solchen Fällen soll nach Meinung der Kommission keine Obergrenze gelten. Im genannten Fall wurde damals übrigens eine Gebühr von 8000 Franken in Rechnung gestellt. Die Streichung der vom Nationalrat vorgesehenen Obergrenze erfolgte in der Kommission einstimmig.

2. Ihre Kommission empfiehlt gleich wie der Nationalrat, aber entgegen dem Bundesrat, dass die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller vorgängig über die Absicht der Behörde, eine Gebühr zu erheben, sowie über deren Höhe informiert wird. Man könnte durchaus mit dem Bundesrat argumentieren, dass das auch auf Verordnungsstufe geregelt werden kann. Ihre Kommission empfiehlt aber – auch das ohne Minderheitsantrag –, das im Gesetz zu belassen und damit auch in diesem Punkt Klarheit zu schaffen.

Die so bereinigte Vorlage wurde in der Kommission schliesslich mit 10 zu 0 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen. Ich ersuche Sie also, die Vorlage heute im Sinne der Kommission zu bereinigen und ihr anschliessend ebenfalls zuzustimmen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Der Bundesrat ist der gleichen Meinung wie die Staatspolitische Kommission und beantragt Ihnen ebenfalls, Artikel 17 Absatz 2 teilweise zu streichen und auf eine Gebührenobergrenze von 2000 Franken zu verzichten.

Präsident (Hefti Thomas, Präsident): Möchten Sie zu Artikel 17 Absatz 3 noch etwas sagen, Frau Bundesrätin?

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich habe vergessen, zu Artikel 17 Absatz 2 vierter Satz zu sprechen: Nachdem sich der Nationalrat fast einstimmig für die Beibehaltung von Artikel 17 Absatz 2 vierter Satz ausgesprochen hat, kann sich der Bundesrat hier anschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 23a, Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 23a, ch. II

Proposition de la commission

Adhärenz à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble (namentlich – nominatif; 16.432/4980)

Für Annahme des Entwurfes ... 38 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(0 Enthaltungen)

21.036

Verordnung über das System Fado. Übernahme und Umsetzung und Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes. Änderung

Règlement relatif au système Fado. Approbation et mise en oeuvre et loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération. Modification

Zweitrat – Deuxième Conseil

Nationalrat/Conseil national 06.12.21 (Erstrat – Premier Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 07.03.22 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Nationalrat/Conseil national 09.03.22 (Differenzen – Divergences)

Ständerat/Conseil des Etats 15.03.22 (Differenzen – Divergences)

Nationalrat/Conseil national 18.03.22 (Schlussabstimmung – Vote final)

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.22 (Schlussabstimmung – Vote final)

Sommaruga Carlo (S, GE), pour la commission: Le Fado que nous abordons aujourd'hui n'a rien d'une musique mélancolique lusitanienne. Il s'agit d'un acronyme anglais pour "False and authentic documents online", en français "Faux documents et documents authentiques en ligne". Il s'agit d'un système d'archivage d'images et de documents de l'Union européenne qui permet aux Etats de Schengen d'échanger des informations sur les éléments de sécurité des documents authentiques et des faux documents, et les caractéristiques de fraude que ces documents peuvent présenter.

La création du système Fado remonte à une action commune adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 3 décembre 1998, déjà, relative à la création d'un système européen d'archivage d'images. C'est sur cette base que le système a jusqu'à récemment été géré. La responsabilité incombait dans ce cadre juridique au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne. Bien qu'il s'agisse d'une structure externe à l'acquis de Schengen, la Suisse y participe et utilise Fado depuis 2010.

Il est à relever que la Suisse, depuis 2014, a découvert grâce à ce système 3800 à 5000 documents falsifiés en s'appuyant sur Fado.

L'Union européenne a estimé que le dispositif relatif aux faux documents devait être transféré à l'administration chargée de la surveillance des frontières externes. C'est ainsi que le transfert institutionnel de Fado à Frontex était prévu dans le cadre du nouveau règlement Frontex. Toutefois, dans le cadre du dialogue politique entre la Commission, le Conseil et le Parlement européens, Fado a été séparé du règlement de Frontex à proprement parler pour permettre, malgré l'effort critique au sein du Parlement sur le règlement Frontex, qu'il soit approuvé avant les élections européennes de 2019, ce qui a été le cas.

Pour mettre en perspective ce point: c'est la reprise de ce règlement relatif au transfert des compétences à Frontex et

l'ouverture de l'utilisation de Fado à d'autres entités étatiques et non étatiques, par exemple les compagnies d'aviation, qui fait l'objet, quant à lui, du règlement de l'Union européenne 2020/493.

Avec l'entrée en force de ce règlement, la base légale change et devient un développement de l'acquis de Schengen que, en notre qualité de membre associé de l'espace Schengen, nous devons reprendre. Malgré ce changement de cadre légal, Fado conservera, pour l'essentiel, les fonctionnalités actuelles.

Actuellement, il y a trois niveaux d'accès à la banque de données d'images, avec des droits différents: le niveau du public, qui permet de connaître les documents valables; l'accès des autorités de police, qui sont en charge des contrôles des documents; et le niveau de gestion, qui est réservé à Fedpol pour insérer des exemples de falsification. En plus de ces niveaux, le nouveau règlement de l'Union européenne prévoit un quatrième niveau d'accès permettant à d'autres services de l'Union européenne, de pays tiers, d'organisations internationales et d'institutions privées – comme les compagnies d'aviation – d'utiliser la bibliothèque d'images facilitant l'identification des faux documents.

Au surplus, le nouveau règlement reprend le cadre de protection des données en vigueur. Il convient d'insister sur le fait que Fado n'est pas une base de données personnelles, mais une banque d'images de documents faux. Les modalités de conservation des images sont telles qu'elles ne permettent pas d'identifier les personnes. Il est vrai que, par définition, les faux documents ne se réfèrent qu'à des personnes existantes du point de vue légal. Toutefois, parfois, les documents peuvent contenir des informations personnelles. Ces données personnelles sont dans la mesure du possible rendues inaccessibles.

Le Conseil fédéral a transmis son message au Parlement le 4 juin 2021 en proposant la reprise de ce développement de Schengen, ainsi qu'une modification de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération pour adapter le dispositif légal à la nouvelle situation juridique européenne.

Le Conseil fédéral a rappelé dans son message que notre pays dispose d'un délai qui arrive à échéance le 23 mars 2022, soit cinq jours après la fin de la présente session, pour la reprise et la mise en oeuvre du développement. Ainsi, quoi qu'il en soit, compte tenu des délais référendaires, nous serons en retard de trois mois pour la communication de la reprise et la mise en oeuvre formelle de ce développement, dès lors qu'en vertu de l'article 7 alinéa 2 lettre b de l'accord d'association de Schengen, lorsqu'il n'y a pas de référendum, ce qui sera très vraisemblablement le cas, la notification a lieu immédiatement à l'échéance du délai référendaire, soit 100 jours à compter de la publication officielle de l'acte, soit fin juin, début juillet.

Le Conseil national, premier conseil, a approuvé en date du 6 décembre lors du vote sur l'ensemble, par 123 voix contre 62, l'arrêté et la modification de la loi, après avoir rejeté une proposition de suspension des débats jusqu'au vote populaire sur le référendum sur la reprise du règlement Schengen et une proposition de renforcement des dispositifs de la protection des données.

Par contre, il a modifié le projet du Conseil fédéral à l'article 18a alinéas 4 et 5, relatif au transfert de compétences de conclusion des accords et au transfert de compétences législatives au Conseil fédéral quant à l'extension des droits d'accès – j'y reviendrai.

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a traité cet objet lors de sa séance du 20 janvier de cette année. L'entrée en matière n'a pas été contestée; il n'y a pas eu non plus de demande de suspension du traitement de l'objet, comme cela a été le cas au Conseil national. Les clarifications relatives à la protection des données qui nous ont été fournies par l'administration ont permis de lever d'emblée toutes les préoccupations liées à ce sujet. La discussion au sein de la commission a essentiellement porté sur la délégation de compétence que proposait le Conseil fédéral à l'article 18a alinéas 4 et 5 de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police.

Je me permets de développer les considérants relatifs à l'article 18a alinéas 4 et 5 et je ne reprendrai pas la parole par la suite.

En effet, à ce jour, l'Union européenne n'a pas encore défini les modalités du nouvel accès de ce nouveau niveau 4 qui s'appliquerait notamment à des acteurs privés et aux compagnies aériennes. Dans ce contexte, le Conseil fédéral souhaitait pouvoir légiférer par ordonnance sans passer par le Parlement, d'abord pour conclure les accords et ensuite pour faire entrer en vigueur les ordonnances.

Le Conseil national a opté pour deux modifications du projet. D'une part, il a biffé l'article 18a alinéa 4, c'est-à-dire le transfert général de compétence au Conseil fédéral pour l'adoption d'accords internationaux entraînant une modification des droits d'accès fixés dans Fado. D'autre part, il a modifié en conséquence l'alinéa 5.

Votre commission a accepté, aux alinéas 4 et 5 de l'article 18a, une solution hybride, entre la position du Conseil fédéral et celle du Conseil national. Votre commission refuse, comme le Conseil national, le transfert au Conseil fédéral de la compétence générale de conclusion d'accords sur l'extension d'accès à Fado, mais a opté pour une solution qui permet en même temps une mise en oeuvre rapide des modifications mineures des droits d'accès, comme celui des compagnies d'aviation, tout en réservant la compétence du Parlement quant à l'approbation des accords avec l'Union européenne et la modification de la loi.

Ainsi, l'article 18a alinéa 5 prévoit que le Conseil fédéral pourra mettre en oeuvre les modifications mineures des droits d'accès par voie d'ordonnance mais devra saisir simultanément le Parlement d'un message relatif à la modification de la loi.

Je vous invite donc à entrer en matière sur l'objet, à suivre votre commission sur l'ensemble des prises de position qu'elle vous propose et à approuver le projet lors du vote sur l'ensemble.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Sie haben es gehört, im Schengen-Raum nimmt die Zahl von gefälschten Dokumenten stetig zu. Gefälschte Dokumente wie Identitätskarten und Pässe sind oft für kriminelle Zwecke im Einsatz, für die illegale Migration und den Menschenhandel. Die Schweizer Polizei und andere Kontrollbehörden stellen jährlich zwischen 4000 und 5000 gefälschte Dokumente sicher, und dafür braucht es Fado. Das ist ein digitales Nachschlagewerk der Schengen-Mitgliedstaaten, wo man Muster von echten und gefälschten Identitätsdokumenten, Führerscheinen oder auch Aufenthaltsbewilligungen und Personenstandsdokumenten nachschauen und vergleichen kann. Sie haben es gehört: Fado steht für False and Authentic Documents Online. Dieses Online-System leistet einen wichtigen Beitrag für eine effiziente Aufklärung von Dokumentenmissbrauch im ganzen Schengen-Raum und damit auch in der Schweiz.

Die Schweiz beteiligt sich seit 2010 an Fado. Die EU hat das System nun mit einer Verordnung auf eine neue rechtliche Basis gestellt. Es handelt sich hier um eine zwingende Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes, welche die Schweiz als Schengen-Mitglied übernehmen muss. Wir haben etwas Verspätung, aber das ist nicht so dramatisch, weil das im politischen Prozess möglich ist, wenn man das der Europäischen Union so mitteilt.

Um die Umsetzung in der Schweiz sicherzustellen, hat der Bundesrat eine Vorlage erarbeitet, die Anpassungen im Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vorsieht. In der Vorlage wird auch festgelegt, welche Schweizer Behörden auf dieses Fado-System Zugriff haben. Wichtig ist auch, und das wurde betont: Fado lässt keine Abfrage von personenbezogenen Daten zu. Es handelt sich um ein Bildspeicherungssystem oder, anders gesagt, um eine einfache Referenzbibliothek. In Fado sind die offiziellen Referenzmuster der echten Dokumente gespeichert. Bei gefälschten Dokumenten werden die von den Fälschern verwendeten Techniken beschrieben und mit Bildern illustriert. Herr Präsident, ich möchte an dieser Stelle kurz auf den Antrag Ihrer Kommission eingehen; Herr Ständerat Sommaruga hat das ja auch bereits gemacht. Wie der Nationalrat ist Ihre

Kommission der Ansicht, dass das Parlament und nicht der Bundesrat über den Abschluss der Staatsverträge zu einer Änderung der Zugangsrechte zum Speicherungssystem befinden können sollte. Die Kommission beantragte daher ohne Gegenstimme, dem Bundesrat die Kompetenz zum Abschluss solcher Verträge zu entziehen. Selbstverständlich respektieren wir diesen politischen Willen, und vor diesem Hintergrund hält der Bundesrat auch nicht an seiner Fassung von Artikel 18a Absatz 4 fest. Es ist auch folgerichtig, wenn der Bundesrat die Zugriffe nicht auf private Organisationen ausweiten kann. Die von Ihrer Kommission vorgeschlagene Fassung von Artikel 18 Absatz 5 BPI ist diesbezüglich folgerichtig, also klarer und hier auch vorzuziehen. Der Bundesrat unterstützt daher im Resultat den Antrag Ihrer vorberatenden Kommission.

Die moderne Kriminalität kann nur mit einem intensiven Informationsaustausch und leistungsfähigen, schnellen Informationssystemen bekämpft werden. Fado sorgt als digitales Nachschlagewerk dafür, dass die richtigen Informationen zur richtigen Zeit am richtigen Ort sind und die Polizistin oder eben der Grenzsicherheitsangestellte an der Front gefälschte Ausweise aus dem Verkehr ziehen kann. Für die Schweizer Sicherheitsbehörden ist Fado ein sehr wertvolles Instrument. International ist Fado ein wichtiger Bestandteil der Sicherheitsarchitektur in Europa. Die Mitarbeitenden von Schweizer Kontrollbehörden haben so gleich lange Spiesse wie die Kolleginnen und Kollegen im Ausland. Das liegt im Interesse der Schweiz.

Ich bitte Sie daher, auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2020/493 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (Fado) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)

Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2020/493 relatif au système "Faux documents et documents authentiques en ligne" (Fado) (Développement de l'acquis de Schengen)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Änderung eines anderen Erlasses

Modification d'un autre acte

Einleitung; Titel; Art. 1; 2 Abs. 2, 3; Gliederungstitel vor Art. 18a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Introduction; titre; art. 1; 2 al. 2, 3; titre précédant l'art. 18a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 18a

Antrag der Kommission

Abs. 1–4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 5

Der Bundesrat ist ermächtigt, in einer Verordnung geringfügige Änderungen der Zugriffsrechte nach Absatz 3 vorzunehmen. Gleichzeitig unterbreitet er dem Parlament eine Botschaft zur Änderung des Gesetzes.

Art. 18a

Proposition de la commission

Al. 1–4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 5

Le Conseil fédéral est habilité à procéder, par voie d'ordonnance, à des modifications mineures des droits d'accès prévus à l'alinéa 3. Il soumet en même temps au Parlement un message relatif à la modification de la loi.

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 21.036/4981)

Für Annahme des Entwurfes ... 37 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

21.075

Kantonsverfassungen

(ZH, GR, NE).

Gewährleistung

Constitutions cantonales

(ZH, GR, NE).

Garantie

Erstrat – Premier Conseil

Ständerat/Conseil des Etats 07.03.22 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 16.03.22 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Zopfi Mathias (G, GL), für die Kommission: Mit dieser Vorlage sind Änderungen in den Kantonsverfassungen der Kantone Zürich, Graubünden und Neuenburg zu gewährleisten. Ihre SPK hat die Änderungen geprüft und beraten. Ich gehe kurz auf die drei Kantonsverfassungen ein.

Im Fall der Verfassung des Kantons Zürich geht es um einen Ausbau des Finanzreferendums und um die Verschiebung der Kompetenzen zwischen Kantons- und Regierungsrat. Der Regierungsrat erhält höhere Kompetenzen. Diese Änderungen liegen in der Organisationshoheit des Kantons und sind daher zu gewährleisten, was in der Kommission unbestritten war.

Die Verfassung des Kantons Graubünden sieht vor, dass das Verhältniswahlrecht anstelle des heute in Graubünden geltenden Mehrheitswahlrechts eingeführt wird. Diese Änderung erfolgte insbesondere aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids zum bisherigen Wahlrecht des Kantons Graubünden. Neu gilt im Grundsatz Proporz, jedoch mit einer Ausnahme, einer sogenannten Majorzbedingung, welche gewährleistet, dass die jeweils stärkste Liste pro Wahlkreis sicher