

## Fünfte Sitzung – Cinquième séance

**Donnerstag, 29. Mai 2008**

**Jeudi, 29 mai 2008**

08.00 h

07.089

### Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Schengener Informationssystem

### Développement de l'acquis de Schengen. Système d'information Schengen

#### Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 14.11.07 (BBl 2007 8591)

Message du Conseil fédéral 14.11.07 (FF 2007 8049)

Ständerat/Conseil des Etats 11.03.08 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 29.05.08 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Ständerat/Conseil des Etats 13.06.08 (Schlussabstimmung – Vote final)

Nationalrat/Conseil national 13.06.08 (Schlussabstimmung – Vote final)

#### Antrag der Mehrheit Eintreten

*Antrag der Minderheit*  
(Schwander, Freysinger, Kaufmann, Müri, Reimann Lukas)  
Nichteintreten

#### Proposition de la majorité Entrer en matière

*Proposition de la minorité*  
(Schwander, Freysinger, Kaufmann, Müri, Reimann Lukas)  
Ne pas entrer en matière

**Sommaruga** Carlo (S, GE), pour la commission: Le 4 avril dernier, la Commission des affaires juridiques de notre conseil a procédé à l'examen du présent objet en présence de la conseillère fédérale en charge du Département fédéral de justice et police, Madame Widmer-Schlumpf. Avant de vous livrer les principales conclusions de la commission sur l'arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes concernant la reprise des bases légales visant l'adaptation du système d'information Schengen, il est opportun de revenir rapidement sur les différents éléments propres au développement de l'acquis de Schengen.

Les accords de Schengen abolissent les contrôles systématiques des passeports aux frontières communes des Etats participants, tout en améliorant la sécurité par des mesures de coopération transfrontalière tels que les contrôles effectués aux frontières extérieures de l'Espace Schengen et le système d'information Schengen, appelé SIS, objet qui nous occupe aujourd'hui.

Le SIS est opérationnel dans l'Espace Schengen depuis le 26 mars 1995, date de la suppression des contrôles aux frontières intérieures pour les Etats participant à la coopération définie dans les accords de Schengen. Le SIS apparaît dès lors comme une mesure compensatoire à la suppression de ces contrôles internes. En effet, cette banque de données électronique centralise toutes les informations sur les personnes et les objets recherchés, perdus ou indésirables dans l'Espace Schengen. Lors d'un contrôle aux frontières extérieures ou sur le territoire national, de même que

lors de la délivrance de visas et de titres de séjour, les autorités compétentes nationales accèdent directement aux données enregistrées par tous les Etats contractants grâce au terminal mobile dont elles sont équipées. Les Etats parties aux accords de Schengen ont également la possibilité de diffuser en quelques minutes des signalements sur tout le territoire européen.

Le peuple suisse a accepté, le 5 juin 2005, les accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin conclus entre la Suisse et l'Union européenne. Le raccordement et l'accès des autorités suisses au SIS sont les éléments centraux de l'accord d'association à Schengen. En clair, ce n'est que lorsque le SIS sera opérationnel en Suisse que l'accord d'association à Schengen pourra être mis en application.

Sous sa forme originale, le SIS permettait de traiter les requêtes de 18 Etats participants, mais, afin d'intégrer les nouveaux Etats membres ainsi que d'autres Etats parties aux accords de Schengen et de tirer avantage des nouvelles technologies de l'information, le Conseil de l'Union européenne a mandaté en 2001 la Commission européenne pour développer un nouveau système d'information Schengen de deuxième génération, le SIS II. Il permettra non seulement de tirer profit des derniers progrès de l'informatique, mais sera également adapté aux nouvelles fonctions et catégories de données, comme l'échange de données signalétiques ou les connections entre les signalements.

En parallèle à ces travaux techniques, des négociations internes à l'Union européenne relatives aux bases légales du SIS II ont été menées. Elles sont closes depuis bientôt deux ans et le résultat a été formellement approuvé par le Conseil de l'Union européenne en juin 2007.

Lorsqu'elle a signé l'accord d'association à Schengen, la Suisse pensait se raccorder directement à ce nouveau système de deuxième génération SIS II. Mais en raison de retards dans la mise en oeuvre technique du SIS II, le Conseil fédéral a décidé, le 16 mai 2007, de s'associer à une solution transitoire. Notre pays se raccordera ainsi d'abord au système unique transitoire avant de migrer vers le SIS II dès que celui-ci sera opérationnel. Cette solution implique donc que la Suisse reprenne et mette en oeuvre les développements de l'acquis de Schengen concernant les bases légales du SIS I+ de nature transitoire et ceux concernant les bases légales du SIS II à venir.

L'arrêté que nous soumet aujourd'hui le Conseil fédéral vise donc à l'approbation par le Parlement de cinq échanges de notes relatifs à l'adaptation de cinq bases légales européennes relatives au SIS I+ et au SIS II. Cela est conforme à la procédure ordinaire prévue à l'article 166 alinéa 2 de la Constitution, selon lequel les traités internationaux doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

Les modifications matérielles des bases juridiques pour le SIS I+ sont les suivantes:

1. création d'une base légale relative à l'échange d'informations supplémentaires par l'intermédiaire des bureaux Sirene;
2. introduction du droit d'accès au SIS pour les autorités judiciaires nationales, pour Europol et pour les membres nationaux d'Eurojust;
3. obligation de chaque Etat membre d'enregistrer toute transmission de données personnelles, afin que l'on puisse contrôler l'admissibilité de la recherche dans le fichier central;
4. accès au SIS pour les services chargés du contrôle des véhicules à moteur, afin qu'ils puissent délivrer à bon escient les certificats d'immatriculation.

Le SIS II est fondé, quant à lui, sur trois nouvelles bases légales européennes qui aboutissent notamment à:

1. l'introduction de nouvelles catégories de données dans le SIS II, notamment les photographies, les empreintes digitales, la décision qui est à l'origine du signalement, cela afin d'améliorer la qualité des données et la précision des moyens d'identification;
2. la vérification systématique par l'Etat avant le signalement d'une personne ou d'un bien dans le SIS II de la pertinence et de l'importance du cas;

3. lors d'un cas d'usurpation d'identité, le signalement de la personne recherchée doit être complété par des informations sur la personne dont l'identité est usurpée;
4. la mise en relation des signalements, si cela répond à un besoin opérationnel manifeste;
5. le renforcement de la protection des données;
6. la responsabilité de tout Etat membre des dommages qui résulteraient du non-respect des dispositions légales du SIS;
7. la mise en place d'un comité de réglementation qui assiste la Commission européenne dans la surveillance et le suivi de ce système.

Au cours de sa séance, la commission a eu une brève discussion et s'est principalement interrogée sur l'extension matérielle du SIS I et du SIS II. Il ne s'agissait évidemment pas de refaire le débat de fond quant à la participation de la Suisse au SIS, puisque ce débat a déjà eu lieu lors de l'acceptation de l'Espace Schengen et de l'Espace Dublin. La commission s'est surtout focalisée sur quelques points: la protection des données et le contrôle relatif à la bonne application du traitement des données, à savoir le contrôle national, la collaboration entre les contrôleurs nationaux et le contrôleur européen, le système d'audit ainsi que l'effacement des données. Si une partie de la commission estime qu'il s'agit de garder un regard critique sur le projet du Conseil fédéral, notamment en matière de protection des données, elle a pris acte des avancées permises par le SIS II en matière à la fois de sécurité et de protection des données et de contrôle du système.

La commission est entrée en matière sans opposition. La proposition de non-entrée en matière de la minorité Schwander reflète en fait la position d'une minorité de commissaires, qui ont rejeté le projet au vote sur l'ensemble. Les arguments en faveur de la non-entrée en matière vous seront exposés par le porte-parole de la minorité. Je suis dans l'impossibilité de vous les résumer puisqu'ils n'ont pas été formulés en commission.

Quoi qu'il en soit, après avoir décidé d'entrer en matière sans opposition, la commission a adopté le projet d'arrêté fédéral par 11 voix contre 5 et 4 abstentions.

Je précise encore que le Conseil des Etats, en tant que conseil prioritaire, a adopté l'arrêté à l'unanimité.

**Fluri Kurt (RL, SO)**, für die Kommission: Der Schengen-Besitzstand wurde im Bereich des Schengener Informationssystems (SIS), das ist das gemeinsame Fahndungssystem der Schengen-Staaten, weiterentwickelt; die Weiterentwicklungen passen die Rechtsgrundlagen des SIS an. Es handelt sich einerseits um Verbesserungen des Systems der ersten Generation, andererseits gehören die Rechtsgrundlagen des Systems der zweiten Generation dazu, welches das System der ersten Generation, auch in der geänderten Form, ablösen wird, sobald es technisch operationell ist.

Der für das SIS relevante Schengen-Besitzstand ist seit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mehrfach weiterentwickelt worden, um Verbesserungen am alten System zu ermöglichen und um die Rechtsgrundlagen für das System der zweiten Generation zu schaffen. Die Schweiz ging bei der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens davon aus, dass sie sich später direkt an das System der zweiten Generation anbinden werde. Aufgrund der Verspätungen muss nun aber eine technische Übergangslösung vorgenommen werden, die den neuen Mitgliedstaaten eine Anbindung an das System der ersten Generation und den Zugriff darauf ermöglicht.

Der Bundesrat hat sich dazu entschieden, sich ebenfalls an der Übergangslösung zu beteiligen und sich damit an dieses System anzubinden. Deshalb sind heute sowohl die Rechtsgrundlagen für das System der ersten Generation als auch jene für das System der zweiten Generation relevant. Die Details in Zusammenhang mit den fünf Noten, die ausgetauscht wurden, sind Ihnen vom Berichterstatter französischer Sprache erläutert worden. Ich möchte deshalb bloss noch auf die Frage des Datenschutzes, die sich nicht allein aufgrund der Fahne beantworten lässt, im Detail eingehen.

Es ist zu sagen, dass die Schweiz auch punkto Datenschutz in allen Gremien vertreten ist und damit den gleichen Status wie ein Vollmitglied der EU genießt. Unser Datenschutzbeauftragter kann in allen Gremien aktiv sein und sich dort mit dem Datenschutz befassen. Er nimmt jeweils an den Konferenzen der Datenschutzbehörden der EU teil, er kann auch jederzeit intervenieren, Massnahmen anordnen und kontrollieren, ob das System den Anforderungen des schweizerischen Datenschutzes genügt. Aufgrund dieser Situation hat der Eidgenössische Datenschutzbeauftragte beispielsweise darauf verzichtet, sich an unseren Kommissionssitzungen zu beteiligen, weil die Vorlage aus seiner Sicht unbedenklich ist.

Die Kommission ist ohne Gegenantrag auf die Vorlage eingetreten und hat sie mit 10 zu 5 Stimmen bei 4 Enthaltungen genehmigt. Der Ständerat hat die Vorlage einstimmig und ohne Änderung beschlossen. Sie sehen nun auf der Fahne ein Nichteintretensantrag, der im Nachhinein aufgetaucht ist. Man hat das zugelassen in der Annahme, dass die Kommissionsmitglieder, die am Schluss bei der Gesamtabstimmung den Entwurf nicht angenommen haben, eigentlich ein Nichteintreten wollten. Man wollte sich da nicht in Formalismus üben und hat deswegen zugelassen, dass aus dieser Ablehnung ein Nichteintretensantrag formuliert wurde. Über das Nichteintreten haben wir uns in der Kommission nicht näher unterhalten, und wir sind nun gespannt auf die Begründung des Nichteintretensantrages.

Aber die Mehrheit der Kommission bittet Sie, auf das Geschäft einzutreten und die Vorlage ohne Änderung gutzuheissen.

**Schwander Pirmin (V, SZ)**: Die Kommissionssprecher haben es schon gesagt: Plötzlich sei auf der Fahne ein Nichteintretensantrag aufgetaucht, obwohl ein solcher in der Kommission nicht gestellt wurde. Aber in der Kommission haben wir am Schluss der Debatte selbstverständlich einen Minderheitsantrag auf Ablehnung gestellt, und die Verwaltung hat dann aus formalen Gründen diesen Minderheitsantrag in einen Nichteintretensantrag umgewandelt. Ob das jetzt formal richtig ist oder nicht, Tatsache ist, dass wir einen entsprechenden Antrag gestellt haben.

Nun könnten wir uns auf den Standpunkt stellen, das Volk habe am 5. Juni 2005 die Assoziierung an Schengen und Dublin angenommen und es gehe jetzt nur noch darum, dieses Abkommen umzusetzen; das wäre die einfache Art, mit bilateralen Abkommen umzugehen. Aber so einfach geht es unserer Meinung nach nicht. Ich gehe nur auf ein, zwei wichtige Punkte ein: Es geht einmal um den Grundsatz der Zweckgebundenheit der Daten, aber auch der Zweckgebundenheit der Zugriffe auf die Daten, der beim heutigen Abkommen nach wie vor gilt. Nach dem bisherigen Abkommen dürfen SIS-Daten nur zu Fahndungszwecken oder zur Durchsetzung einer Einreiseverweigerung abgerufen werden. Dabei darf nur ein streng limitierter Kreis von Behörden unmittelbaren Zugriff auf die SIS-Daten haben, und es muss gewährleistet sein, dass die SIS-Fahndungsdaten – und das ist vielleicht nicht allen bewusst – getrennt von Daten anderer Datenbanken gespeichert sind. So ist es in Artikel 102 Absatz 2 des Schengener Durchführungsübereinkommens festgehalten. Zugriff und Daten dürfen und müssen ausschliesslich zur Bekämpfung der Kriminalität verwendet werden.

Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation aber bringt einerseits neue Funktionen und neue Datenkategorien. Plötzlich werden der Austausch von erkennungsdienstlichen Daten und die Verknüpfung zwischen Ausschreibungen möglich. Das war bisher nicht möglich. Diese neuen Funktionen und Datenkategorien sind aufgrund eines ersten Notenaustausches gemäss Artikel 1 auch – auf der Fahne wird «auch» geschrieben, und ich sage «vor allem» – im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung eingeführt worden. Mit anderen Worten: Verdeckte Registrierungen, aber auch verdeckte Verknüpfungen der Daten, welche die verdeckte Registrierung noch zusätzlich unterstützen, werden in ungeahntem Ausmass möglich sein. Zudem muss

daran erinnert werden, dass die Verknüpfungen der Ausschreibungen nur denjenigen Behörden bekannt sind, welche die Verknüpfungen vornehmen. Auch hier haben wir eine verdeckte Registrierung der Verknüpfung.

In diesem Zusammenhang möchten wir auf die im letzten Jahr öffentlich diskutierten Fragen rund um das BWIS II hinweisen, denn das hat einen Zusammenhang mit der nationalen Datenbank. Unseres Erachtens wird das SIS II mehr und mehr ein Instrument zur verdeckten Terrorismusbekämpfung mit noch nicht absehbaren Folgen. Diese Fragen müssen wir zuerst im Zusammenhang mit dem BWIS II diskutieren, bevor wir dieser Sache Tür und Tor öffnen. Ich glaube, es ist angebracht, dass wir hier nicht eintreten und all die Fragen und Probleme bei der verdeckten Registrierung, bei der verdeckten Ausschreibung zuerst intern, national im Zusammenhang mit dem BWIS II diskutieren.

Ich bitte Sie darum, auf diese Vorlage nicht einzutreten.

**Widmer-Schlumpf** Eveline, Bundesrätin: Die Stimmbürger haben am 5. Juni 2005 die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Assoziierung an Schengen/Dublin angenommen; das ist bekannt. Ein zentrales Element des Schengener Assoziierungsabkommens bilden die Anbindung und der Zugriff der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden auf das Schengener Informationssystem, das gemeinsame Personen- und Sachfahndungssystem der Schengen-Staaten. Denn erst wenn das SIS in der Schweiz operationell ist, kann das Schengener Assoziierungsabkommen in Kraft gesetzt werden.

Die Rechtsgrundlagen des SIS wurden mit der Annahme der bilateralen Verträge genehmigt und dann im nationalen Recht umgesetzt. Der für das SIS relevante Schengen-Besitzstand wurde aber seit der Unterzeichnung des Schengener Assoziierungsabkommens bereits mehrfach weiterentwickelt, um einerseits Verbesserungen am alten System des SIS I, am Schengener Informationssystem der ersten Generation, zu ermöglichen und andererseits dann die notwendigen Rechtsgrundlagen für das SIS II, das Schengener Informationssystem der zweiten Generation, zu schaffen.

Aufgrund der verspäteten Umsetzung des SIS II durch die EU hat der Bundesrat am 17. Mai 2007 entschieden, sich an der von Portugal vorgeschlagenen technischen Übergangslösung zu beteiligen. Dadurch wird die Schweiz rasch Zugang zum SIS I haben. Aufgrund dieses Entscheides sind heute sowohl die Anpassungen der Rechtsgrundlagen für das SIS I als auch die Rechtsgrundlagen für das SIS II für die Schweiz relevant. Sobald das SIS II den operationellen Betrieb aufnimmt, werden die Rechtsgrundlagen für das SIS II die Bestimmungen im Übergangsübereinkommen, inklusive der notifizierten Weiterentwicklungen des SIS I, ablösen. Bei den zu genehmigenden Rechtsakten, die von der Schweiz nach Artikel 7 des Abkommens zu übernehmen und umzusetzen sind, handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes.

Zum Nichteintretensantrag und auch zur Frage der Zweckgebundenheit der Daten und zum Zugriff: Es wird nichts Neues gemacht, also nichts, was über das heutige System Ripol hinausgeht. Die Voraussetzungen des Zugriffs und der Anwendung entsprechen ganz genau dem, was wir heute bereits mit dem Ripol haben. Es ist auch so, dass ein Zugriff nur unter ganz restriktiven Voraussetzungen möglich sein wird. Der Kreis ist ganz klar begrenzt, das geht aus dem Abkommen hervor. Eine Verknüpfung – von dieser wurde heute gesprochen – ist nur so möglich, wie sie heute auch bereits möglich ist. Es gibt auch keine verdeckten Registrierungen. Die Fingerabdrücke und Daten, die erhoben werden, sind alles andere als verdeckte Registrierungen: Das sind ganz offene Registrierungen, die wir bereits heute nach dem Ripol kennen.

Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

**Sommaruga** Carlo (S, GE), pour la commission: J'aimerais faire quelques remarques au sujet de la proposition de non-entrée en matière de la minorité Schwander.

Il convient de préciser que la discussion porte maintenant sur les bases légales et qu'il est difficile de concevoir que le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence se prononce sur les bases légales elles-mêmes. Il est par contre prévu – et il l'a déjà fait – qu'il s'exprime dans le cadre des mesures de concrétisation reposant sur ces nouvelles bases légales en Suisse. Cela s'inscrit notamment dans le cadre de la révision de la loi instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure – que vous avez d'ailleurs évoquée, Monsieur Schwander –, mais aussi dans le cadre de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération. Ce sont ces concrétisations – et non les bases légales elles-mêmes – qui peuvent être contestées.

La position que vous défendez aujourd'hui est en décalage avec la nature de l'objet qui est discuté. Vous devriez revenir à la charge dans le cadre du débat sur les concrétisations des bases légales, afin de formuler vos commentaires en vue d'améliorer la protection des données enregistrées au moyen des outils informatiques à disposition de la police en Suisse.

**Fluri** Kurt (RL, SO), für die Kommission: Wir bitten Sie, den Nichteintretensantrag abzulehnen und auf das Geschäft einzutreten. Unseres Erachtens ist die Bewertung der Vorlage durch Herrn Kollege Schwander falsch: Die Vorlage geht nicht über das hinaus, was wir bereits beschlossen haben, sie geht nicht über Ripol hinaus. Die Hierarchie ist die umgekehrte: Zuerst beschliessen wir, was wir heute vorliegen haben, danach kommt BWIS II. Ihre Kommission für Rechtsfragen ist in der Eintretensdebatte zu BWIS II, und in Zusammenhang mit BWIS II hat sich der Datenschutzbeauftragte denn auch bereits mit kritischen Bemerkungen gemeldet – nicht aber hier bei diesem Bundesbeschluss, bei dem es sich gewissermassen um einen Grundlagenbeschluss handelt, der nötig ist, damit wir dann im Rahmen von BWIS II zum innerstaatlichen Reglement übergehen können. Wir bitten Sie also, auf das Geschäft einzutreten.

**Le président** (Bugnon André, président): Nous votons sur la proposition de non-entrée en matière de la minorité Schwander.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 07.089/592)

Für Eintreten ... 117 Stimmen

Dagegen ... 39 Stimmen

**Bundesbeschluss über die Genehmigung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen zur Anpassung des Schengener Informationssystems (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

**Arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des bases légales visant l'adaptation du système d'information Schengen (Développement de l'acquis de Schengen)**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Art. 1, 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

**Titre et préambule, art. 1, 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; Beilage – Annexe 07.089/593)

Für Annahme des Entwurfes ... 123 Stimmen

Dagegen ... 32 Stimmen