



Zehnter Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2018/2019

vom 14. Juni 2019

Berichtszeitraum: Mai 2018 – April 2019

Ausgangslage

Auf der Grundlage der Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung an Schengen (SAA; SR 0.362.31) und an Dublin (DAA; SR 0.141.392.68) ist die Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 bzw. – was die Umstellung des Grenzkontrollregimes an den Flughäfen anbelangt – seit dem 29. März 2009 in die operationelle Zusammenarbeit von Schengen und Dublin voll eingebunden.

In den Jahren 2005 bis 2009 liess sich die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Rahmen eines jährlichen Berichts über den Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin in Kenntnis setzen. Nach erfolgter Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz trat sie das Geschäft an die Subkommissionen EJPB/BK der Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte ab (GPK-EJPB/BK), welche sich am 21. April 2010 erstmals über den aktuellen Stand der Dinge informieren liessen.

Der vorliegende zehnte Bericht widmet sich den für die Schweiz im Kontext von Schengen/Dublin relevanten Entwicklungen, die zwischen Mai 2018 und April 2019 eingetreten sind. Er beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Darstellung der Aspekte, die im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen bzw. auf Ebene des Vollzugs ein Tätigwerden der Verwaltung erfordern oder ausgelöst haben (siehe Kapitel 1 bis 6). Auf Wunsch der GPK-EJPB/BK sind wiederum Kennzahlen zum Vollzug des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands zu entnehmen (siehe Kapitel 7), soweit dem Bund entsprechende statistische Daten vorliegen. Verzichtet wird wiederum auf das Bereitstellen von Zusatzinformationen in Form von Anhängen; diese Informationen können auf der Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden und werden dort auch regelmässig aktualisiert (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

Schliesslich dient der vorliegende Bericht im Einvernehmen mit der GPK-EJPB/BK auch dazu, der in der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 (SCH-Eval-Verordnung) vorgesehenen Verpflichtung nachzukommen, die nationalen Parlamente über den Inhalt der Empfehlungen zu unterrichten, die der Rat der EU im Rahmen der Schengen-Evaluierung verabschiedet. Die in der Berichtsperiode verabschiedeten Empfehlungen sind in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Website des Rates der EU mit der jeweiligen Dokumentennummer abgerufen werden (<https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int?lang=EN&typ=ADV>).

Inhaltsverzeichnis

<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum	5
1 Erweiterung des Schengen-Raums	5
1.1 Rumänien/Bulgarien	5
1.2 Zypern	5
1.3 Kroatien	5
1.4 Vereinigtes Königreich	5
1.5 Irland	6
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	6
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	6
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	7
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich	7
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	7
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	8
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich	8
2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU	8
2.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	9
2.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand	9
2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac	9
2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm	9
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	10
3.1 Implementierung von Informationssystemen der EU	10
3.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)	10
3.1.2 Reisegenehmigungs- und Informationssystem (ETIAS)	10
3.1.3 Schengener Informationssystem (SIS)	11
3.2 Advance Passenger Information (API)	11
3.3 Verbesserung der Sicherheitsmerkmale von biometrischen Ausweisdokumenten (Pässe, Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige)	12
3.4 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)	12
3.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und Kantonen	13
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands	13
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	13
4.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen	15
4.2.1 Im Bereich Schengen	15
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	15
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	15
4.3.1 Schengener Grenzkodex	16
4.3.2 Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF)	16
4.3.3 Europäische Grenz- und Küstenwache	16
4.3.4 Ergänzung der ETIAS-Verordnung	17
4.3.5 Visakodex	17
4.3.6 VIS-Verordnung	17
4.3.7 Netzwerk von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO)	18
4.3.8 Rückführungsrichtlinie	18
4.3.9 Vollzugsakte zur Waffenrichtlinie	18
4.3.10 Interoperabilität zwischen den Informationssystemen der EU	19
4.3.11 Dublin-III-Verordnung	20
4.3.12 Eurodac-Verordnung	20

5	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	20
5.1	Art und Umfang der Mitwirkung	20
5.2	Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum	22
6	Schengen-Evaluierung	23
6.1	Entwicklungen im Berichtszeitraum	23
6.1.1	Ordentliche Evaluierung	23
6.1.2	Unangekündigte Evaluierungen	24
6.1.3	Thematische Evaluierungen	25
6.2	Laufende Evaluierung der Schweiz	25
7	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	26
7.1	Aussengrenzen	26
7.1.1	Einreiseverweigerungen	26
7.1.2	Schweizer Beteiligung an FRONTEX-Einsätzen	26
7.1.3	Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)	27
7.2	Binnengrenzen	28
7.2.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	28
7.2.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	28
7.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	28
7.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	28
7.3.2	Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung	29
7.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	29
7.4	SIS/SIRENE	30
7.5	Visazusammenarbeit	31
7.6	Rückführungen	32
7.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	32
7.8	Dublin	33
7.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	33
7.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	33
	Statistische Übersicht zur Tätigkeit der EZV (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2013 bis 2018	35
	Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	37

I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

Rumänien und Bulgarien erfüllen die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands bereits seit 2011, die Beschlussfassung im Rat zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und damit der Aufhebung der Binnengrenzkontrollen ist aber aus politischen Gründen¹ nach wie vor *blockiert*. Teilweise wurden die beiden Staaten dennoch beteiligt: So verfügen Rumänien und Bulgarien seit dem 1. August 2018 *vollen Zugriff auf das Schengener Informationssystem* (SIS), so dass die beiden Staaten das SIS seither zur Abfrage und Verbreitung von Ausschreibungen vollständig nutzen können.² Demgegenüber ist der im Oktober 2017 beschlossene³ *Lesezugriff auf das Visa-Informationssystem* (VIS) auf operativer Ebene noch nicht realisiert, da die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten und die notwendigen Tests noch nicht abgeschlossen sind. Schliesslich werden Rumänien und Bulgarien ab Inbetriebnahme des Einreise-/Ausreisystems (EES)⁴ an diesem beteiligt sein.

1.2 Zypern

Für Zypern steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund ebenfalls noch aus, nachdem die Evaluierung der Bereiche «Aussengrenzen», «Visa» und «SIS» 2006 *sistiert* worden war. Angesichts nach wie vor ungelöster Fragen im Zusammenhang mit dem Zypern-Türkei-Konflikt ist weiterhin unklar, wann das Evaluationsverfahren mit den Ortsbesichtigungen in den ausstehenden Bereichen weitergeführt wird.

1.3 Kroatien

Der Beginn der operationellen Zusammenarbeit von Schengen steht für Kroatien noch aus. Voraussetzung für die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands ist das erfolgreiche Durchlaufen der Schengen-Evaluierung, welche bis dato in den Bereichen «Feuerwaffen», «Rückkehr» und «Datenschutz» abgeschlossen werden konnte. In den übrigen Bereichen konnten die erforderlichen Nachbesserungen zur Behebung der festgestellten Mängel noch nicht vollständig realisiert werden. Ausstehend ist zudem ein Bericht der Europäischen Kommission, in welchem diese bestätigen muss, ob Kroatien alle Verpflichtungen erfüllt, die das Land im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen eingegangen ist.⁵ Eine positive Berichterstattung ist Voraussetzung dafür, dass der Rat die Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstandes für Kroatien beschliessen kann⁶. Wann dies soweit ist, ist derzeit noch offen.

1.4 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich hatte im März 1999 gestützt auf sein vertraglich garantiertes «Opt-in-Recht»⁷ erklärt, sich erst am Schengener Informationssystem zu beteiligen, wenn die zweite Generation des Systems (SIS II) in Betrieb ist. Im Anschluss an die *provisorische* Inkraftsetzung des SIS II-Besitzstandes per 13. April

¹ Hintergrund der Blockade sind Defizite beider Länder bei der Reform ihrer Justiz- und Verwaltungssysteme sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Die Kommission berichtet seit 2007 im Rahmen eines Kooperations- und Kontrollverfahrens regelmässig über die erzielten Reformfortschritte, doch sind die Ergebnisse nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend.

² Beschluss (EU) 2018/934 (WE Nr. 206)

³ Beschluss (EU) 2017/1908 (WE Nr. 199)

⁴ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b)

⁵ Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

⁶ Vgl. Art. 4 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 112 v. 24.4.2012, S. 21.

⁷ Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (sog. «Schengen-Protokoll»), ABl. C 202 v. 7.6.2016, S. 290.

2015⁸ fanden im Juni 2015 und im November 2017 Ortsbesichtigungen statt, wo «ernsthafte Mängel» festgestellt wurden. Im Hinblick auf den EU-Austritt des Vereinigten Königreiches wurde das Evaluierungsverfahren in der Folge *sistiert*. Ohne ein entsprechendes (noch zu schliessendes) Abkommen über eine allfällige künftige Beteiligung des Vereinigten Königreiches am SIS wird der Zugang des Vereinigten Königreiches zum SIS mit Wirksamwerden des «*Brexit*»⁹ endgültig gekappt und die entsprechenden Daten vollständig gelöscht.

1.5 Irland

Auch Irland, das wie das Vereinigte Königreich nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt ist, hatte im Jahr 2002 ebenfalls vom «Opt-in-Recht»¹⁰ Gebrauch gemacht und erklärt, sich am Schengener Informationssystem beteiligen zu wollen, sobald das SIS II in Betrieb sei. Die operative Beteiligung setzt eine positive Evaluierung der Bereiche «Datenschutz» und «SIS» voraus. Die Ortsbesichtigung im Bereich «Datenschutz» wurde zwischen dem 19. und 23. November 2018 durchgeführt; die entsprechenden Ergebnisse (Bericht) dürften im Juni 2019 im Schengen-Ausschuss vorgestellt werden. Wann die teilweise Inkraftsetzung des SIS-Besitzstands und daran anschliessend die Evaluierung im Bereich «SIS» beginnt, ist derzeit noch offen.

2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin

2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen

Soweit ein Schengen- oder Dublin-relevanter Rechtsakt die Schaffung einer eigenständigen institutionellen Struktur beispielsweise in Form eines Fonds oder einer Agentur vorsieht, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der (insbesondere finanziellen) Beteiligung. Die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts allein genügt dazu nicht. Zusatzvereinbarungen wurden bislang im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)¹¹, die Teilnahme am Aussengrenzenfonds (AGF)¹² sowie an seinem Nachfolgeinstrument, dem Fonds für innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa («*ISF-Grenze*»)¹³ abgeschlossen.

Im Berichtszeitraum sind folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

- Zum einen trat die Zusatzvereinbarung zum «*ISF-Grenze*» in Kraft¹⁴, so dass die Schweiz seit dem 1. August 2018, rückwirkend ab 2014, formell am Fonds beteiligt ist.¹⁵
- Zum anderen konnte die Vereinbarung zur Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts («*eu-LISA*»)¹⁶ am 8. November 2018 unterzeichnet werden, nachdem sich der Abschluss aus verschiedenen Gründen mehrmals verzögert hatte¹⁷. Am 13. Februar 2019 wurde sie der Bundesversammlung zusammen mit der entsprechenden Botschaft¹⁸ zur Genehmigung unterbreitet. Das formelle Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung ist für Anfangs 2020 vorgesehen.

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 (WE Nr. 166)

⁹ Der Austrittszeitpunkt wurde vom Rat der EU auf den 31. Oktober 2019 festgesetzt – vorausgesetzt, das Vereinigte Königreich hat bis zum 22. Mai 2019 die Wahl zum Europäischen Parlament durchgeführt und das ausgehandelte Austrittsabkommen (ABl. C 144 I v. 25.4.2019, S. 1) ratifiziert. Andernfalls wird der Austritt bereits per 31. Mai 2019 wirksam. Vgl. Beschluss (EU) 2019/584 des Europäischen Rates zur Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV, ABl. L 101 v. 11.4.2019, S. 1.

¹⁰ Dieses stützt sich ebenfalls auf das «Schengen-Protokoll», a.a.O. (Fn. 7).

¹¹ SR **0.362.313** (in Kraft seit 1. August 2010). Die im Jahr 2016 geschaffene Europäische Grenz- und Küstenwache hat sowohl die Rechtspersönlichkeit der ehemaligen Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen als auch deren Kurzbezeichnung («FRONTEX») übernommen.

¹² SR **0.362.312** (in Kraft seit 1. April 2011)

¹³ Verordnungen (EU) 515/2014 und 514/2014 (WE Nr. 157a und 157b)

¹⁴ SR **0.362.314** (in Kraft seit 1. August 2018)

¹⁵ Zu Inhalt und Zweck des ISF s. Ziff. 2.1.2 des letztjährigen Berichtes, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>.

¹⁶ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur».

¹⁷ Zum Gang des Verfahrens und den Gründen s. Ziff. 2.1.1. des letztjährigen Berichtes, a.a.O. (Fn. 15).

¹⁸ BBl **2019** 2119

- Schliesslich wurden mit der Europäischen Kommission im zweiten Semester 2018 Sondierungsgespräche über den Abschluss einer Zusatzvereinbarung zu den Modalitäten der Beteiligung am Europäischen Reiseinformations- und – genehmigungssystem (ETIAS)¹⁹ aufgenommen. ETIAS stellt das erste Informationssystem der Schengener Zusammenarbeit dar, das die Erhebung von Gebühren vorsieht, mit denen die Betriebskosten gedeckt werden sollen. Inhaltlich geht es dabei aus Sicht der assoziierten Staaten namentlich darum sicherzustellen, dass diesen die Entwicklungskosten nicht doppelt in Rechnung gestellt werden²⁰ sowie um die Frage, wie mit allfälligen Überschüssen und Defiziten aus den Gebühreneinnahmen, welche in das EU-Budget fliessen, zu verfahren ist.

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich

Der Visakodex²¹ sieht die Möglichkeit der Vertretung durch einen anderen Schengen-Staaten vor, wenn am entsprechenden Standort eine eigene Visasektion fehlt. Das EDA analysiert laufend, welche Visavertretungsvereinbarungen abgeschlossen werden sollten und können, um Lücken im Vertretungsnetz zu schliessen und der angestrebten Reziprozität Rechnung zu tragen. In der Berichtsperiode wurden so zwei Mandate, in welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt, gekündigt. Drei Vereinbarungen für Standorte, an denen die Schweiz durch einen anderen Schengen-Staat vertreten wird, wurden abgeschlossen, drei Vereinbarungen wurden gekündigt. Insgesamt hat die Schweiz per 30. April 2019 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt andere Schengen-Staaten in 60 Fällen und wird selber an 58 Standorten vertreten²².

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin-III-Verordnung²³ sieht vor, dass die Dublin-Staaten untereinander so genannte «Dublin-Vereinbarungen» abschliessen können, um die Effizienz des Verfahrens zu erhöhen. Die Vereinbarungen können neben der Vereinfachung der Verfahren und der Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme von Asylsuchenden eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zu einer besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt. Solche Vereinbarungen sind im Interesse beider Vertragspartner und werden meistens zwischen Nachbarstaaten mit ähnlichen Überstellungszahlen abgeschlossen. Die Schweiz hat bisher mit *Österreich*²⁴, dem *Fürstentum Liechtenstein*²⁵ und *Frankreich*²⁶ entsprechende Abkommen geschlossen. Mit *Deutschland* wurden im Rahmen einer rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsabsprache analoge Vereinbarungen getroffen, wobei diese auf Anfrage von Deutschland im Moment überarbeitet wird. Im Übrigen wurden während der Berichtsperiode keine neuen Abkommen abgeschlossen.

¹⁹ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210). Mit ETIAS sollen sich visumbefreite Drittstaatsangehörige im Vorfeld der Einreise in den Schengen-Raum online registrieren. Das Reisegesuch wird weitgehend automatisiert auf Risiken für die innere Sicherheit, irreguläre Migration und öffentliche Gesundheit überprüft.

²⁰ Einmal über die Beiträge an den ISF-Grenze, welcher die Entwicklungskosten grösstenteils tragen soll, und einmal über die Beiträge, die gestützt auf das Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) und die Zusatzvereinbarung zu eu.LISA zu leisten sind.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

²² Eine Übersicht über die Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 1. Mai 2019) ist im Anhang 28 zum Visa-handbuch zu finden: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx.

²³ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

²⁴ SR 0.142.392.681.163

²⁵ SR 0.142.395.141.1

²⁶ SR 0.142.392.681.349

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich

Im Visumbereich schliesst die EU mit Drittstaaten Abkommen ab, um entweder das Visumregime zu lockern (sog. Visumerleichterungsabkommen) oder um die Visumpflicht ganz aufzuheben (sog. Visumbefreiungsabkommen). Diese Abkommen gelten nur zwischen der EU und den jeweiligen Drittstaaten, haben aber *de facto* gleichwohl Auswirkungen auch auf die an Schengen assoziierten Staaten:

- In Bezug auf *Visumerleichterungsabkommen* zwischen der EU und einem Drittstaat entsteht für die Schweiz die Notwendigkeit, im Rahmen des Schengen-Besitzstands ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Kurzzeitvisa an diejenigen der EU anzugleichen, um das Risiko des «Visa-Shoppings» zu vermindern. Entsprechend bringt die EU beim Abschluss eines Abkommens ihr Anliegen zum Ausdruck, dass der betreffende Drittstaat auch mit den assoziierten Staaten bilaterale Abkommen mit ähnlichen Bestimmungen aushandeln soll, was in der Praxis denn auch geschieht. Die Schweiz hat bisher insgesamt acht solcher Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen (sieben davon sind aktuell in Kraft). Während des Berichtszeitraums ist ein entsprechendes Abkommen mit der *Ukraine* in Kraft getreten²⁷.
- Allfällige *Abkommen zur gegenseitigen Visumbefreiung* werden zwar in der Verordnung (EU) 2018/1806²⁸ abgebildet, deren Änderung die Schweiz jeweils als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernimmt. Da die Schweiz aber nicht am jeweiligen Abkommen der EU selbst beteiligt ist, stellt sich die Visumbefreiung zugunsten von Schweizer Bürgern nicht automatisch ein. In aller Regel gewähren jedoch die betroffenen Drittstaaten auch Schweizer Staatsangehörigen die gleichen Einreisebedingungen wie EU-Bürgerinnen und -Bürgern. Zwecks Formalisierung des Gegenseitigkeitsprinzips kann die Schweiz mit diesen Drittstaaten entsprechende Parallelabkommen abschliessen. Während des Berichtszeitraums ist ein solches Abkommen mit den *Vereinigten Arabischen Emiraten* in Kraft getreten.²⁹

2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer «Parallelismus». Allerdings nimmt die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach es zweckmässig wäre, wenn der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen verhandeln würde. Die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten aber auch in eigener Initiative und nach Massgabe der spezifischen Interessenlage ab. Insgesamt hat die Schweiz bisher mit 64 Staaten Abkommen im Rückkehrbereich abgeschlossen (60 davon sind derzeit in Kraft). Während des Berichtszeitraums ist das Rückübernahmeabkommen mit der *Mongolei* in Kraft getreten.³⁰ Zudem hat die Schweiz mit *Äthiopien* und mit *Bangladesch* eine Vereinbarung im Rückkehrbereich («Standard Operation Procedures», SOP) in Anlehnung an eine Vereinbarung zwischen der EU und dem jeweiligen Land abgeschlossen (diese sind seit dem 8. März bzw. dem 2. April 2019 in Kraft)³¹. Eine aktuelle Liste der in den Bereichen «Visa» und «Rückkehr» in Kraft getretenen Abkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar³².

²⁷ SR 0.142.117.673 (in Kraft seit 1. März 2019)

²⁸ Die Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219) kodifiziert und ersetzt die bisher geltende Verordnung (EG) 539/2001 (Anhang B SAA) mitsamt ihren späteren Anpassungen (formelle Totalrevision).

²⁹ SR 0.142.113.253 (in Kraft seit 3. Juni 2018)

³⁰ SR 0.142.115.729 (in Kraft seit 1. Juli 2018)

³¹ Die SOP mit Äthiopien und Bangladesch wurden auf Wunsch dieser Länder nicht amtlich publiziert.

³² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral.html>.

2.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen

Der Schengen-Besitzstand belässt den Staaten das Recht, selbstständig zu entscheiden, ob sie Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht befreien oder nicht³³. Die Schweiz hat insgesamt 53 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen (51 davon sind in Kraft). Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Kuba* und *Libanon* ein entsprechendes Visumbefreiungsabkommen abgeschlossen. Das Abkommen mit Kuba ist seit dem 26. April 2019 in Kraft³⁴ und auch die zuvor mit der *Mongolei*³⁵ und *Marokko*³⁶ abgeschlossenen Abkommen sind in Kraft getreten. Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar³⁷.

2.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand

2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

Die einschlägigen Bestimmungen der Eurodac-Verordnung³⁸ (Art. 19 ff.), welche den nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol die Möglichkeit geben, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Datenbestände zuzugreifen³⁹, stellen keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Daher wurde hierfür der Abschluss eines *Zusatzabkommens* nötig, das als Protokoll zum DAA⁴⁰ (*«Eurodac-Protokoll»*) konzipiert ist. Es wurde am 22. November 2017 paraphiert und am 7. Dezember 2018 vom Bundesrat gutgeheissen. Die Unterzeichnung, welche im Sommer/Herbst 2019 geplant ist, erfolgt – ebenso wie das anschliessende innerstaatliche Genehmigungsverfahren – in Koordination mit dem parallel verhandelten Abkommen zur Beteiligung an Prüm (s. sogleich u. Ziff. 2.4.2).

2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm

Das Abkommen zur Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit⁴¹ wurde parallel zum «Eurodac-Protokoll» verhandelt. Dessen Abschluss stellt eine *condicio sine qua non* für die angestrebte, erweiterte Zugriffsberechtigung auf die Eurodac-Datenbank dar, weil eine Abfrage der Eurodac-Daten zu Strafverfolgungszwecken nur erfolgen darf, wenn eine vorgängige Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI⁴² (*«Prümer Beschluss»*) keinen Treffer hervorgebracht hat.⁴³ Das Abkommen wurde am 24. Mai 2018 paraphiert. Nach der für den Sommer/Herbst 2019 geplanten Unterzeichnung wird das parlamentarische

³³ Art. 6 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219)

³⁴ Noch nicht amtlich publiziert

³⁵ SR 0.142.115.722 (in Kraft seit 16. Juni 2018)

³⁶ SR 0.142.115.492 (in Kraft seit 17. August 2018)

³⁷ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

³⁸ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

³⁹ Die Vorteile eines solchen Zugriffs liegen auf der Hand. So kann z.B. rasch festgestellt werden, ob ein an einem Tatort gesicherter Fingerabdruck einer im Ausland registrierten asylsuchenden oder illegal aufhältigen Person zuzuordnen ist, so dass die notwendigen (Rechtshilfe-)Massnahmen ohne Verzug eingeleitet werden können.

⁴⁰ SR 0.142.392.68

⁴¹ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit», welche ebenfalls nicht Teil der Schengener Zusammenarbeit ist, ist der vereinfachte Austausch von polizeilichen Informationen (insbesondere von DNA-Profilen und Fingerabdrücken) zwischen den zuständigen Behörden zum Zwecke der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus. Der Austausch dieser Daten zur Identifizierung von Straftätern erfolgt gestützt auf einen automatisierten Abgleich in den nationalen Datenbanken (Hit/No-Hit-Verfahren). Es geht darum, rasch zu erfahren, ob das Datenmuster in der Datenbank eines der anderen Staaten vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personendaten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfeweg.

⁴² Beschluss 2008/615/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. L 210 v. 6.8.2008, S. 1.

⁴³ Die Prümer Zusammenarbeit erhöht die Effizienz der Ermittlungsarbeit, da ein zielgerichteter Informationsaustausch den erforderlichen Aufwand reduziert. Zum einen wissen die zuständigen Behörden durch das Hit-/No-Hit-System, in welchem Staat Informationen zum angefragten Fingerabdruck oder DNA-Profil tatsächlich vorhanden sind. Zum anderen sind Kontrollschilder oder Fahrzeugidentifikationsnummern direkt abrufbar.

Genehmigungsverfahren in Gang gesetzt werden. Aufgrund der erforderlichen technischen Umbesetzung ist schweizerischerseits mit dem effektiven Beginn der Zusammenarbeit von Prüm (und damit auch der Nutzung von Eurodac für Strafverfolgungsbehörden) frühestens im Jahr 2024 zu rechnen.

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Implementierung von Informationssystemen der EU

Die heutige Schengen-Systemlandschaft (Eurodac, VIS, API, SIS) besteht in diesem Umfang grundsätzlich seit dem « Beitritt » der Schweiz zum Schengen-Raum im Dezember 2008. Als Antwort auf die veränderte Migrations- und Sicherheitslage in Europa hat die Europäische Kommission in den letzten drei Jahren in bisher nie dagewesener Kadenz zahlreiche Vorschläge zur Modernisierung und zum Ausbau der bestehenden Informationssysteme bzw. zur Schaffung neuer Systeme (EES, ETIAS)⁴⁴ auf den Weg gebracht, welche inskünftig zudem miteinander verknüpft werden (Interoperabilität)⁴⁵.

3.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)

Das EES ist eines der neuen EU-Informationssysteme im Migrationsbereich. Es wird inskünftig die Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen für den Kurzaufenthalt elektronisch zentral erfassen und die Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum berechnen.⁴⁶ Nach der gegenwärtigen Planung soll das System ab Ende 2021 in Betrieb genommen werden.

Nachdem der Bundesrat am 21. November 2018 die entsprechende Botschaft⁴⁷ verabschiedet hat, befindet sich das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der einschlägigen Rechtsgrundlagen⁴⁸ in der Phase der parlamentarischen Beratung. Der Ständerat hat die Übernahme der Rechtsgrundlagen am 19. März 2019 genehmigt. Der Nationalrat wird in der Sommersession über die Vorlage entscheiden. Parallel dazu sind auch die Arbeiten an der technischen Umsetzung angelaufen. Die Umsetzungsarbeiten werden auf europäischer Ebene von der Europäischen Kommission und eu-LISA koordiniert. Auf nationaler Ebene erfolgte die formelle Projektfreigabe am 4. Juni 2018. Zur Finanzierung der Entwicklungskosten sind im Verpflichtungskredit Schengen/Dublin III 14,2 Mio. CHF eingeplant. Für die Ausgaben der Schengen-Staaten für die Entwicklung des nationalen EES ist eine Teilfinanzierung aus dem ISF-Grenze vorgesehen..

3.1.2 Reisegenehmigungs- und Informationssystem (ETIAS)

Mit ETIAS⁴⁹, dem zweiten, neu geschaffenen Informationssystem der EU, werden visumbefreite Drittstaatsangehörige erfasst: Wer für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen will, muss vor Reiseantritt online eine gebührenpflichtige ETIAS-Reisegenehmigung beantragen. Die Prüfung der Anträge erfolgt auf der Basis einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung⁵⁰. Wie die Ausstellung eines Visums vermittelt die Erteilung einer ETIAS-Reisegenehmigung keinen Anspruch zur Einreise; hierzu müssen auch die übrigen Einreisevoraussetzungen erfüllt sein. Die Inbetriebnahme von ETIAS ist aktuell für 2023 vorgesehen.

In der Schweiz ist das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der ETIAS-Verordnung im Gang. Die Vernehmlassung wurde am 13. Februar 2019 eröffnet und dauert bis zum 20. Mai. Was die technische Umsetzung anbelangt, so befindet sich

⁴⁴ Einreise- und Ausreisensystem (EES); Europäisches Reisegenehmigungs- und -informationssystem (ETIAS)

⁴⁵ S. hierzu u. Ziff. 4.3.10.

⁴⁶ Damit fällt nicht nur die Notwendigkeit zur Stempelung der Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise weg, sondern es können auch Fälle irregulärer Migration (insb. sog. «Overstayer») einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum u.a. mit der Hilfe von biometrischen Identifikatoren (Gesichtsbild und vier Fingerabdrücke) identifiziert werden.

⁴⁷ BBl 2019 175

⁴⁸ Verordnungen (EU) 2017/2225 und (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202a u. 202b)

⁴⁹ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

⁵⁰ Auf der Basis einer Abfrage der relevanten Datenbanken (SIS, VIS etc.) wird geprüft, ob Gründe der inneren Sicherheit, der Prävention illegaler Immigration oder des Schutzes der öffentlichen Gesundheit einer Einreise entgegenstehen.

das Projekt des SEM zwar erst in der Initialisierungsphase, doch werden aufgrund des vorgegebenen engen Zeitplans gleichwohl bereits jetzt vertiefte, technische Abklärungen vorgenommen. Für die Ausgaben der Schengen-Staaten für die Entwicklung von ETIAS ist eine Zuweisung aus dem ISF-Grenze vorgesehen.⁵¹ Die Betriebs- und Instandhaltungskosten sollen grundsätzlich durch die vorgesehene, zentral erhobene Antragsgebühr von sieben Euro gedeckt werden.

3.1.3 Schengener Informationssystem (SIS)

Auch das für die Personen- und Sachfahndung im Schengen-Raum zentrale SIS hat mit dem am 28. November 2018 verabschiedeten Reformpaket⁵² einen weiteren, in sachlicher wie technischer Hinsicht wichtigen Modernisierungsschub erhalten. Abgesehen von einer Erweiterung der Ausschreibungskategorien (neu werden z.B. Rückkehrentscheide im System gespeichert) wird auch die technische Leistungsfähigkeit des Systems erheblich erhöht (z.B. Speicherung von zusätzlichen biometrischen Daten wie DNA-Spuren zur Identifikation von Personen, Möglichkeit zum Abgleich des Gesichtsbilds mit dem Foto des Ausweises oder Erweiterung der Abfragemöglichkeiten, indem die Abfrage anhand alphanumerischer *und* biometrischer Daten ermöglicht wird). Auf europäischer Ebene ist die Systementwicklung seitens eu-LISA angelaufen. Die vollständige Inbetriebnahme des neuen Systems im Schengen Raum ist nach derzeitiger Planung für das Jahr 2022 vorgesehen.

In der Schweiz wurde das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der neuen SIS-Rechtsgrundlagen in Gang gesetzt. Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 13. Februar 2019 eröffnet und dauert bis zum 20. Mai 2019. Parallel dazu sind auch die Arbeiten an der technischen Implementierung angelaufen, an welchen neben dem Bundesamt für Polizei (fedpol) auch das SEM beteiligt ist. Verlässliche Kostenschätzungen für die Implementierung der Neuerungen für die Jahre 2019-2021 sind im jetzigen Moment noch schwierig. Gemäss ersten Schätzungen werden die Gesamtkosten für die Entwicklung auf Seiten des fedpol ungefähr 3,01 Mio. und auf Seiten des SEM 3,1 Mio. CHF betragen.

3.2 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Art. 104 Ausländergesetz (AuG)⁵³ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. «Advance Passenger Information» (API)⁵⁴ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln⁵⁵. Das SEM hat die Meldepflicht erstmals per 15. Dezember 2011 für vier ausgewählte Flugstrecken angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (siehe nachfolgende Tabelle).

API-Meldepflichten (Stand: 1. Mai 2019)

Betroffene Destinationen	Meldepflicht seit
Dar es Salaam, Nairobi, Dubai, Pristina	15. Dez. 2011
Istanbul	15. Sept. 2012
Moskau	9. Jan. 2013
Casablanca, Marrakech	26. Aug. 2013
Abu Dhabi, Doha, São Paulo	1. Okt. 2015
Peking, Shanghai	18. Nov. 2015
Delhi, Bombay, Muscat, Hongkong, Singapur	30. Okt. 2016
Algier, Belgrad, Johannesburg, Kairo, Kapstadt, Montreal, Rio de Janeiro, Toronto, Tunis	29. Okt. 2017

⁵¹ Da es sich hier um eine Rückerstattung der Kosten handelt, wurden die entsprechenden Aufwände im Verpflichtungskredit IV eingeplant (2020-2023: 6,6 Mio. CHF, 2024-2025: 1,18 Mio. CHF).

⁵² Die bisherigen Rechtsgrundlagen werden von drei neuen Verordnungen abgelöst: Die Verordnung (EU) 2018/1862 betrifft den Bereich der «polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen», die Verordnung (EU) 2018/1861 regelt die Nutzung des Systems für die Zwecke der «Grenzkontrollen» und die Verordnung (EU) 2018/1860 bildet die Grundlage zur Verwendung des SIS im Hinblick auf die «Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger».

⁵³ SR 142.20

⁵⁴ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

⁵⁵ Vgl. Richtlinie 2004/82/EG (Anhang B SAA)

Die zuständigen Grenzkontrollbehörden haben über das API-System einen online-Zugriff auf die API-Daten und können so die Flugzeit nutzen, um bereits vor der Landung erste Abklärungen zu den beförderten Passagieren zu tätigen.

Ab 1. Juni 2019 wird das API-System auch spezifisch zur Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) sowie des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) genutzt werden können: So können fedpol und der NDB zum einen bei Bedarf beim SEM eine Erweiterung der Flugstrecken beantragen, für welche die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen gilt. Zum anderen können die genannten Behörden auf die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Passagierdaten – wenn auch in unterschiedlicher Form⁵⁶ – zugreifen.

3.3 Verbesserung der Sicherheitsmerkmale von biometrischen Ausweisdokumenten (Pässe, Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige)

Im Berichtszeitraum hat die Kommission die technischen Spezifikationen für die Ausgestaltung der biometrischen Pässe⁵⁷ sowie der nationalen Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige⁵⁸ auf den neuesten Stand gebracht, um die Sicherheit dieser Dokumente weiter zu verbessern. Die neuen Anforderungen und Standards müssen inskünftig bei der Produktion der jeweiligen Dokumente beachtet werden.

- *Biometrische Pässe:* Die Schweiz erfüllt bereits mit den heutigen Pässen und Reisedokumenten die neuen technischen Spezifikationen für die Aufnahme biometrischer Daten. Die neuen Anforderungen für den Austausch der Zertifikate, der für den Zugriff auf die im Chip gespeicherten biometrischen Daten erforderlich ist, werden spätestens am 3. Juni 2019 anwendbar. Die notwendigen Schritte zur technischen Umsetzung sind eingeleitet. Die Kosten belaufen sich auf ca. 80'000 CHF.
- *Biometrische Aufenthaltstitel:* Die biometrischen Aufenthaltstitel müssen spätestens ab dem 3. März 2020 nach den neuen Vorgaben produziert werden. Für den Abbau der bestehenden Altbestände verfügen die Staaten über eine Übergangsfrist von weiteren sechs Monaten, weshalb die Ausländerausweise mit dem alten Design längstens bis zum 3. September 2020 ausgegeben werden dürfen. Für die technischen Anpassungen im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) sowie beim Produzenten belaufen sich die Kosten auf schätzungsweise 450'000 CHF.

3.4 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)

Zur Stärkung der inneren Sicherheit als auch für die Bekämpfung der illegalen Migration entwickelten die in die Grenzverwaltung involvierten Behörden des Bundes und der Kantone daher die Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Strategie 2012) und den dazugehörigen Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Aktionsplan 2014). Nach fünf Jahren fand der erste Strategiezzyklus 2017 wie geplant sein Ende. Ein Schlussbericht wurde im November 2018 vom Bundesrat verabschiedet und von der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kenntnis genommen wurde. Zusätzlich hat eine externe Stelle die IBM-Strategie und den IBM-Aktionsplan evaluiert.

Mit der Verabschiedung der Verordnung (EU) 2016/1624⁵⁹ zur Errichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache wurden die allgemeinen Grundsätze für die integrierte europäische Grenzverwaltung erstmals rechtlich verbindlich festgelegt. Im Zentrum stehen elf Komponenten der Grenzverwaltung⁶⁰. Basierend auf der politischen IBM-Strategie der EU sowie der darauf basierenden technisch-operativen

⁵⁶ Für den NDB ist die elektronische Weiterleitung der von den Flugunternehmen bereitgestellten API-Daten in Form einer Liste vorgesehen. Besteht der Verdacht, dass eine Person Straftaten nach Artikel 104 Absatz 1^{bis} Buchstabe a des Ausländer und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) vorbereitet oder durchführt, so kann fedpol die Daten mittels Abrufverfahren bearbeiten. Die API-Daten werden allerdings nur manuell mit Daten aus den bei fedpol vorhandenen Datenbanken abgeglichen.

⁵⁷ Durchführungsbeschluss K(2018) 7774 endg. (WE Nr. 217)

⁵⁸ Durchführungsbeschluss K(2018) 7767 endg. (WE Nr. 218)

⁵⁹ WE Nr. 183

⁶⁰ Grenzkontrolle, Such- und Seerettungseinsätze auf See, Risikoanalyse, Frontex-unterstützte Schengen-Zusammenarbeit, Inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit, Aktivitäten in Drittstaaten, Kontrolle innerhalb des Schengen-Raums (inkl. Binnengrenzkontrollen), Rückkehr, Einsatz moderner Technologien, Qualitätssicherungsmechanismen und Solidaritätsmechanismen.

Strategie von FRONTEX haben die Schengen-Staaten ihre nationalen Strategien zu definieren bzw. zu erneuern. Anschliessend (voraussichtlich Anfangs 2020) ist im Rahmen des Schengen Evaluationsmechanismus eine thematische Evaluation der nationalen IBM Strategien durch die Kommission vorgesehen (vgl. u. Ziff. 6.1.3).

Die Arbeiten an der neuen IBM-Strategie (Arbeitstitel: IBM 2027) haben in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden des Bundes und der Kantone begonnen. Es ist vorgesehen, dem Bundesrat und der KKJPD die neue Strategie bis Ende 2019 zu unterbreiten.

3.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und Kantonen

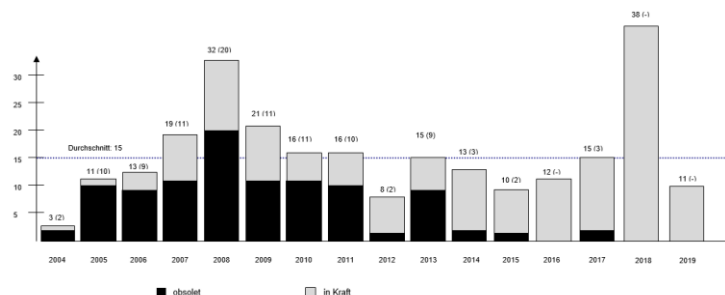
Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und insbesondere das Grenzwachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Kantonen erfolgt auf der Grundlage einer mit der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche die Zusammenarbeit bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen⁶¹ zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 21 derartige Kantonsvereinbarungen⁶². Im Berichtszeitraum sind keine neuen Vereinbarungen abgeschlossen worden.

4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands

4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick

Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz bis dato (Stand: 30. April 2018) insgesamt 253 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert. Zwei dieser Weiterentwicklungen⁶³ stellen dabei gleichzeitig Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁶⁴. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (103 Rechtsakte oder 41%) sind zwischenzeitlich nicht mehr anwendbar, da sie durch spätere Weiterentwicklungen aufgehoben wurden oder aus einem anderen Grund (z.B. infolge Zeitablaufs) *obsolet* geworden sind. Nach Jahren aufgeschlüsselt ergibt sich hierbei folgende Verteilung:

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Jahren (Stand: 30. April 2019)



⁶¹ Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 6140. Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 97 des Zollgesetzes (ZG, SR 631.0), welcher den Abschluss solcher Vereinbarungen auch mit Binnenkantonen ermöglicht.

⁶² AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

⁶³ Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) und (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214).

⁶⁴ Eine vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin-uebersichten.html.

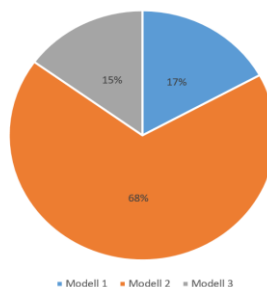
Gruppiert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁶⁵, so kann Folgendes festgestellt werden (Stand: 30. April 2019):

- Von den insgesamt 256 Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Sechstel (43 Rechtsakte oder 17%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Über zwei Drittel der Weiterentwicklungen (175 Rechtsakte oder 68%) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf. Die Notenaustausche zu deren Übernahme konnten daher mehrheitlich als *Verträge von geringer Tragweite* im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 und 3 RVOG⁶⁶ eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden (Modell 2). Die Übernahme dieser 175 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 23 Fällen (13%), die überwiegend den Visumbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁶⁷.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 38 Fälle oder 15%) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem *Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Modell 3). Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche bereits dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet und konnten zwischenzeitlich in Kraft treten. Pendent sind derzeit folgende Weiterentwicklungen, die alle den Bereich «Schengen» betreffen:

Weiterentwicklung	Stand
Waffenrichtlinie	Referendumsabstimmung am 19. Mai 2019
EES	In parlamentarischer Beratung
ETIAS	Vernehmlassung am 13. Februar 2019 eröffnet
SIS	Vernehmlassung am 13. Februar 2019 eröffnet

Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁶⁸.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



Betrachtet man die Verteilung der bisherigen Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands nach Modellen, so ergibt sich für die letzten 5 Jahre folgendes Bild (Stand: 30. April 2019):

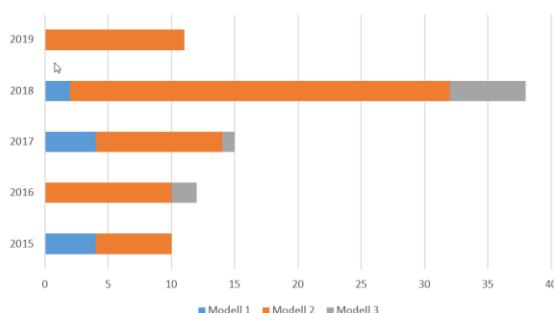
⁶⁵ Während Weiterentwicklungen ohne verpflichtenden Charakter vom zuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1), werden rechtlich verpflichtende Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen. Dieser stellt aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Der je nach Fall entweder vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden kann (Modell 2) oder der Genehmigung des Parlaments bedarf (Modell 3), wobei er im letzteren Fall allenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. zum Ganzen auch Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010. «Konsequenzen des Schengener Anpassungszwangs», BBl 2013 6319, Ziff. 2.

⁶⁶ SR 172.010

⁶⁷ Vgl. Teil I der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁶⁸ Vgl. Teil II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Modell



4.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

4.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 45 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 205-225)⁶⁹. Eine davon war gleichzeitig auch eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands⁷⁰. 41 dieser 45 Weiterentwicklungen weisen einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Eine davon wurde lediglich zur Kenntnis genommen (Modell 1)⁷¹. Die übrigen Rechtsakte wurden mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat selbstständig abschliessen konnte (Modell 2)⁷². Lediglich zwei dieser 41 Weiterentwicklungen bedurften zudem einer verordnungsmässigen Umsetzung⁷³. Schliesslich bedarf es für die Übernahme und Umsetzung von vier im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen *der parlamentarischen Genehmigung* (Modell 3). Diese betreffen die Rechtsgrundlagen für die Einrichtung von ETIAS⁷⁴ bzw. die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS⁷⁵.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Mit Ausnahme der bereits oben (Ziff. 4.2.1) genannten Weiterentwicklung⁷⁶ wurden der Schweiz im Bereich Dublin/Eurodac im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁷⁷.

4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen

Zurzeit werden auf Ebene der EU unter Beteiligung der Schweiz eine Reihe von Vorschlägen für Rechtsakte beraten, die der Schweiz dereinst als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert werden dürften. Deren materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfahrensstand der Beratungen. Nachfolgend wird auf die wichtigsten – weil inhaltlich über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen

⁶⁹ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁷⁰ Verordnung (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214)

⁷¹ Empfehlung K(2018) 3658 endg. (WE Nr. 205), welche den Leitfaden für Grenzschutzbeamte (das sog. «Schengen-Handbuch») aufdatiert.

⁷² Diese beinhalten neben einer Anpassung der Liste der visumpflichtigen Drittstaaten (WE Nr. 219 u. 225) ganz überwiegend Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen zum ISF-Grenze (WE Nr. 207A-209 u. 215-216) sowie zum EES (WE Nr. 220-224F). Diese Abkommen werden jeweils in den jährlichen Bericht des Bundesrates über die abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge aufgenommen, abrufbar auf der Internetseite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

⁷³ Verordnungen (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219) und (EU) 2019/592 (WE Nr. 225)

⁷⁴ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

⁷⁵ Verordnungen (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 und (EU) 2018/1862 (WE Nr. 213A-213C)

⁷⁶ Vgl. a.a.O. (Fn. 63)

⁷⁷ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Details hinaus gehenden – künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen, welche die bestehenden Instrumente massgeblich weiterentwickeln oder ergänzen⁷⁸.

4.3.1 Schengener Grenzkodex

Die Europäische Kommission präsentierte am 27. September 2017 Massnahmen zur Wahrung und Stärkung des Schengen-Raums, darunter einen Vorschlag⁷⁹ zur Revision des Schengener Grenzkodex⁸⁰. Der Vorschlag zielt darauf ab, die geltenden Bestimmungen betreffend die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen den derzeitigen Erfordernissen der Praxis anzupassen. Dadurch soll die bestehende *Maximaldauer* für die Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Binnengrenzkontrollen bei gleichzeitiger Stärkung der Kontrolle erhöht werden. Nach Abschluss der ersten Lesung im Rat, starteten die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Trilog) im Dezember 2018, sind aber seit Februar 2019 festgefahren. Grund dafür ist die Forderung des Europäischen Parlaments, die Kontrollmechanismen zur Wiedereinführung der Binnengrenzkontrollen deutlich auszubauen, was von mehreren Schengen-Staaten abgelehnt wird. Eine politische Einigung ist bis auf Weiteres nicht in Sicht.

4.3.2 Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF)

Als Nachfolgeinstrument für den ISF-Grenze wird derzeit der Vorschlag⁸¹ der Kommission zur Einrichtung des Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) beraten, dessen *Teilinstrument* «Grenzmanagement und Visa» (BMVI) wiederum Schengen-relevant sein und einen Zeitraum von sieben Jahren (2021-2027) abdecken wird. Wichtigstes Ziel ist es, ein starkes und wirksames integriertes europäisches Grenzmanagement zu gewährleisten, um das Sicherheitsniveau in den Schengen-Staaten zu erhöhen. Dabei soll der Fonds flexibler ausgestaltet und besser auf andere Instrumente und Initiativen der EU abgestimmt werden. Das Globalbudget für das BMVI auf Ebene EU liegt bei rund 8.02 Mia. Euro und ist damit knapp dreimal höher als für den ISF-Grenze (2.76 Mia. Euro). Hintergrund sind die verstärkten Anstrengungen der Kommission, das Schengen-System weiterzuentwickeln und zu stärken. Die Schweiz wird sich anteilmässig an der Äufnung des Fonds beteiligen und wird entsprechend einem noch zu verabschiedenden Verteilschlüssel Mittel zugewiesen erhalten. Deren genaue Höhe ist zurzeit noch nicht bekannt. Mit diesen Geldern können diverse Massnahmen gefördert werden, welche zur Erreichung der erwähnten übergeordneten politischen Zielsetzung dienen. Dazu gehören zum Beispiel die Entwicklung von IT-Systemen oder die Entsendung von Verbindungsbeamten (wie *Immigration* oder *Airline Liaison Officers*). Was den Stand der Verhandlungen anbelangt, so dauern die Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament noch an. Wann mit der Verabschiedung gerechnet werden kann, ist derzeit noch offen.

4.3.3 Europäische Grenz- und Küstenwache

Am 12. September 2018 hat die Europäische Kommission eine Vorlage⁸² zur Weiterentwicklung der Europäischen Grenz- und Küstenwache vorgestellt. Der Vorschlag verfolgt zwei Ziele: Zum einen soll sichergestellt werden, dass die Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) seitens der Schengen-Staaten mit genügend Personal und Material ausgestattet wird. Da die Entsendung von Personal und die Bereitstellung von Ausrüstung für Einsätze an der Aussengrenze bislang auf freiwilliger Basis erfolgt sind, kam es in den letzten Jahren zu Engpässen, die die Wirkung der gemeinsamen Einsätze beeinträchtigt haben. Deshalb soll nun ein stehender Pool von bis zu 10'000 Einsatzkräften aufgebaut werden. Zum anderen sollen die gemeinsamen Anstrengungen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht verstärkt werden. Zu diesem Zweck soll FRONTEX die Schengen-Staaten neu in allen Phasen des Rückführungsverfahrens unterstützen können, also auch etwa bei der Vorbereitung von Rückkehrentscheidungen sowie bei der Beschaffung von Ersatzreisedokumenten.

⁷⁸ Die Angaben sind selbstverständlich mit der notwendigen Vorsicht zu geniessen, können doch zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verbindlichen Aussagen zum endgültigen Inhalt der jeweiligen Rechtsakte gemacht werden.

⁷⁹ KOM (2017) 571 endg.

⁸⁰ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁸¹ KOM (2018) 473 endg.

⁸² KOM (2018) 631 endg.

Zudem soll auch die Grundlage zu einer engeren Zusammenarbeit mit Drittstaaten geschaffen werden.

Die Ausarbeitung des Rechtstextes konnte im Rahmen der Trilog-Verhandlungen bis Ende April 2019 abgeschlossen werden. Nach der Sommerpause wird sich das Europäische Parlament in neuer Zusammensetzung mit dem Dossier befassen. Mit einer Verabschiedung dürfte im Herbst 2019 zu rechnen sein. Die Änderungen werden finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Schweiz haben, die in ihrer Höhe allerdings noch nicht abschätzbar sind. Zudem müssen die gesetzlichen Grundlagen betreffend internationale Rückführungseinsätze angepasst werden.

4.3.4 Ergänzung der ETIAS-Verordnung

Am 7. Januar 2019 hat die Europäische Kommission zwei Verordnungsvorschläge⁸³ zur Ergänzung der ETIAS-Verordnung⁸⁴ präsentiert, mit welchen die notwendigen Voraussetzungen zur Vernetzung des ETIAS mit den relevanten Informationssystemen geschaffen werden, um die vorgesehene, *automatisierte Abfrage dieser Systeme* zur ETIAS-Risikobewertung im Rahmen des Verfahrens zur Erteilung der Reisegenehmigung zu *ermöglichen*. Konkret geht es insbesondere um die Harmonisierung der Datenkategorien in allen relevanten Systemen der EU (VIS, EES, SIS, Eurodac und ECRIS-TCN⁸⁵) und von Interpol (SLTD⁸⁶, TDAWN⁸⁷). Die Regelung dieses Aspektes, der in der ETIAS-Verordnung selbst noch ausgespart worden war, bedingt eine entsprechende Änderung der einschlägigen Rechtsgrundlagen der Systeme.

Die Beratungen sind im Gang. Am 22. Mai 2019 wurde das Verhandlungsmandat des Rates festgelegt, auf dessen Grundlage die Trilog-Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament im Herbst beginnen werden. Ziel ist es, die Verordnungen rasch zu verabschieden, ist doch die Inbetriebnahme von ETIAS für 2023 vorgesehen.

4.3.5 Visakodex

Nachdem ein erster Vorschlag auf Ablehnung stiess, hat die Europäische Kommission am 14. März 2018 einen neuen Vorschlag⁸⁸ zur Anpassung des Visakodex⁸⁹ vorgelegt, der die Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte in und die Durchreise durch die Gebiete der Schengen-Staaten (sog. «Schengen-Visa») festlegt. Nachdem im Februar 2019 eine Einigung im Rahmen der Trilog-Verhandlungen erzielt worden ist, ist die Verabschiedung des revidierten Visakodex Anfangs Juni 2019 vorgesehen. Die wichtigsten Neuerungen sind neben diversen prozeduralen Änderungen für ein schnelleres und flexibleres Verfahren für den Antragsteller u.a. eine Vereinfachung der Vorschriften für die Ausstellung von Mehrfachvisa mit längerer Gültigkeitsdauer, eine Erhöhung der Visumgebühr von 60 auf 80 Euro und die Einführung eines neuen Mechanismus, um strengere Auflagen für die Bearbeitung von Visumanträgen zu veranlassen, wenn ein Drittstaat bei der Rückübernahme irregulärer Migrantinnen und Migranten nicht ausreichend kooperiert.

4.3.6 VIS-Verordnung

Im Zuge ihrer Bestrebungen zur Modernisierung der bestehenden Informationssysteme hat die Europäische Kommission am 16. Mai 2018 einen Vorschlag⁹⁰ zur Änderung der VIS-Verordnung⁹¹ präsentiert. Ziel ist es, das VIS, welches zur Speicherung und zum Austausch von Daten im Visumverfahren dient, mit den anderen grossen Informationssystemen der EU interoperabel zu machen und gleichzeitig die Qualität der Daten und deren Austausch zu verbessern. Überdies sollen inskünftig auch nationale Langzeitvisa und Aufenthaltstitel im VIS abgespeichert werden, ebenso wie Kopien der Reisedokumente der

⁸³ KOM (2019) 3 endg.; KOM (2019) 4 endg.

⁸⁴ Verordnung (EU) 2018/1861 (WE Nr. 210)

⁸⁵ Europäisches Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige

⁸⁶ Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente

⁸⁷ Interpol-Datenbank zur Erfassung von Ausschreibungen zugeordneten Reisedokumenten

⁸⁸ KOM (2018) 252 endg.

⁸⁹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

⁹⁰ KOM (2018) 302 endg.

⁹¹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

Visumantragsteller. Die Beratungen auf Ebene der EU dauern an. Die Trilog-Verhandlungen werden erst im Herbst 2019 aufgenommen, wenn das Europäische Parlament in seiner neuen Zusammensetzung feststeht. Mit der neuen VIS-Verordnung müssen in der Schweiz die nationalen Informationssysteme ORBIS (Visa) und ZEMIS (zentrales Migrationssystem) in erheblichem Umfang angepasst werden.

4.3.7 Netzwerk von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO)

Basierend auf den Ergebnissen einer umfassend angelegten Evaluation des europäischen Netzwerkes der *Immigration Liaison Officers* (ILO)⁹², hat die Kommission eine Überarbeitung der bestehenden Rechtsgrundlagen⁹³ vorgeschlagen⁹⁴. Damit soll die Arbeitsweise des bestehenden europäischen ILO-Netzes verbessert werden. Neu soll als zentrale Plattform für die Planung und Koordinierung der Entwicklung und Tätigkeit von ILO-Netzen ein Lenkungsausschuss geschaffen werden, dem Vertreter der Europäischen Kommission, der Schengen-Staaten und der interessierten EU-Agenturen (FRONTEX, Europol und EASO) angehören.⁹⁵ Zur Sicherstellung des Informationsaustausches soll zudem eine webbasierte Plattform eingeführt werden, auf der alle relevanten Informationen und Statistiken hochgeladen werden können. Die überarbeitete Verordnung wurde fertig verhandelt und soll noch im Juni 2019 verabschiedet werden.

4.3.8 Rückführungsrichtlinie

Am 12. September 2018 hat die Kommission einen Vorschlag⁹⁶ zur Anpassung der Rückführungsrichtlinie präsentiert. Das Hauptziel der Rückführungsrichtlinie besteht darin, klare, transparente und faire Verfahren bei den Wegweisungen von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen-Raum festzulegen. Mit der laufenden Revision der Rückführungsrichtlinie soll der *Vollzug von Wegweisungen* u.a. durch die Anpassung der Beschwerdefristen, das Verhängen einer Pflicht zur Kooperation und dem obligatorischen Anbieten von Rückkehrhilfeprogrammen effizienter ausgestaltet werden. Gleichzeitig sollen die Grundrechte weiterhin durch hohe Standards gewährleistet sein. Momentan wird der Vorschlag auf Ratsstufe (erste Lesung) diskutiert. Mit einer Verabschiedung ist erst im Verlauf des Jahres 2020 zu rechnen.

4.3.9 Vollzugsakte zur Waffenrichtlinie

Die Waffenrichtlinie sieht vor, dass die Europäische Kommission zu einigen Aspekten, präzisierende Vorschriften erlassen kann. Während sie das zur *Deaktivierung*⁹⁷, zur *Markierung*⁹⁸ und zur Definition von *Schreckschuss- und Signalwaffen*⁹⁹ bereits getan hat, steht die Verabschiedung der Detailvorschriften in Bezug auf die waffenrechtliche Amtshilfe, die zwischen den Schengen-Staaten ausgebaut und gestärkt werden soll, noch aus. Hierbei geht es zum einen um eine delegierte Verordnung, welche die Einzelheiten für den amtshilfeweisen

⁹² Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen (ILO) sind Vertreter eines Schengen-Staats, die von der Einwanderungsbehörde oder einer anderen zuständigen Behörde ins Ausland entsandt werden, um Kontakte zu den Behörden des Gastlandes herzustellen und aufrechtzuerhalten mit dem Ziel, die zuständigen Behörden von Drittländern bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der grenzüberschreitenden Kriminalität zu unterstützen und ihnen bei der Aufdeckung von Dokumentenbetrug zu helfen.

⁹³ Verordnung (EG) Nr. 377/2004 (vgl. Anhang B SAA)

⁹⁴ KOM (2018) 303 endg.

⁹⁵ Die Schweiz hat sich gemeinsam mit Norwegen dafür eingesetzt, dass die assoziierten Staaten einen aktiven Beobachterstatus im ILO-Lenkungsausschuss erhalten.

⁹⁶ KOM (2018) 634 endg.

⁹⁷ So hat sie gemeinsame Leitlinien über Deaktivierungsstandards und -techniken festgelegt, die anzuwenden sind, wenn Feuerwaffen auf Dauer unbrauchbar gemacht werden sollen (vgl. Durchführungsverordnung (EU) 2015/2403, ABl. L 333 v. 19.12.2015, S. 62; geändert durch Durchführungsverordnung (EU) 2018/337, ABl. L 65 v. 8.3.2018, S. 1).

⁹⁸ Die Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/68 (ABl. L 15 v. 17.1.2019, S. 18) legt die technischen Spezifikationen für die Kennzeichnung von Feuerwaffen und deren wesentlichen Bestandteilen fest, die bei der Herstellung von Feuerwaffen zu beachten sind.

⁹⁹ Die Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/69 (ABl. L 15 v. 17.1.2019, S. 22) enthält die technischen Spezifikationen für Schreckschuss- und Signalwaffen, deren Nichtbeachtung dazu führt, dass die entsprechenden Gegenstände als Feuerwaffen zu behandeln sind.

Informationsaustausch im Zusammenhang mit der *Verbringung von Feuerwaffen* innerhalb des Schengen-Raumes festlegt.¹⁰⁰ Zum anderen soll der neu vorgesehene elektronische Austausch von Informationen zur *Verweigerung einer Bewilligung* im Rahmen einer delegierten Verordnung geregelt werden¹⁰¹. In beiden Fällen ist vorgesehen, dass als Informationskanal für den elektronischen Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten das bestehende «*Internal Market Information System*» (IMI) genutzt werden soll. Da dessen Rechtsgrundlagen nicht Schengen-relevant sind, dürfte der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich werden¹⁰².

4.3.10 Interoperabilität zwischen den Informationssystemen der EU

Im Zuge der Bestrebungen der Kommission zur Modernisierung und Weiterentwicklung der IT-Struktur der EU hat sie am 12. Dezember 2017 zwei Verordnungsvorschläge vorgelegt¹⁰³, welche die verschiedenen EU-Informationssysteme¹⁰⁴ miteinander vernetzen und damit eine effizientere Nutzung der verfügbaren Informationen gewährleisten sollen.¹⁰⁵ Um dieses Ziel zu erreichen, werden vier hauptsächliche Komponenten eingeführt:

- Erstens ein «*Europäisches Suchportal*»¹⁰⁶, das den Grenzkontroll- oder Polizeibehörden ermöglichen soll, die einschlägigen EU-Informationssysteme gleichzeitig abzufragen.
- Zweitens ein gemeinsamer «*Dienst zum Abgleich biometrischer Daten*» («*biometric matching service*», BMS), welcher insbesondere Fingerabdrücke und Gesichtsbilder aus verschiedenen EU-Informationssystemen gleichzeitig abfragt und vergleicht und so relevante Zusammenhänge ermitteln kann.
- Drittens ein «*gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten*»¹⁰⁷, der alphanumerische (z.B. Name und Geburtsdatum) und biometrische Daten von Drittstaatsangehörigen enthalten wird mit dem Ziel, eine zuverlässige Identifizierung zu ermöglichen.
- Viertens ein «*Detektor für Mehrfachidentitäten*»¹⁰⁸, mit dem leichter erkannt werden soll, ob mehrere oder falsche Identitäten derselben Person zugeordnet werden müssen. Werden neue Daten in eines der EU-Informationssysteme eingegeben (z.B. SIS), so werden diese mit den in den anderen Systemen vorhandenen Datensätzen (VIS, EES, ETIAS, Eurodac oder ECRIS-TCN) automatisch verglichen.

Die Beratungen sind schon weit fortgeschritten, im Februar 2019 konnte im Rahmen des Trilogs ein Kompromiss zwischen Rat und Europäischem Parlament erzielt werden. Mit der formellen Verabschiedung und anschliessenden Notifikation ist noch vor der Sommerpause zu rechnen. Technisch umgesetzt werden soll die Interoperabilität zwischen 2022 und 2024. Die Umsetzung des Interoperabilitätsvorhabens wird alle Schengen-Staaten vor Herausforderungen stellen. Nebst den Anpassungen von nationalen Systemen und deren Anbindung an die neuen zentralen Komponenten werden auch organisatorische und operative Anpassungen erforderlich werden. Der Aufwand für diese Anpassungen ist jedoch derzeit noch nicht verlässlich abschätzbar.

¹⁰⁰ Die delegierte Verordnung wurde am 16. Januar 2019 verabschiedet und wird – nach Ablauf der Vetofrist - im Laufe des Mai im ABl. publiziert und in Kraft treten.

¹⁰¹ Die Verabschiedung dieser delegierten Verordnung durch die Kommission ist für Ende Oktober 2019 vorgesehen, so dass mit einem Inkrafttreten Anfang 2020 zu rechnen ist.

¹⁰² Vgl. Art. 23 der Verordnung (EG) Nr. 1024/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems und zur Aufhebung der Entscheidung 2008/49/EG der Kommission («IMI-Verordnung»), ABl. L 316 v. 14.11.2012, S. 1.

¹⁰³ KOM (2017) 794 endg.; KOM (2017) 793 endg. Diese Vorschläge wurden am 13. Juni 2018 abgeändert und ergänzt: KOM (2018) 480 endg.; KOM (2018) 478 endg.

¹⁰⁴ Es sind dies die Systeme SIS, Eurodac, VIS, EES, ETIAS und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN), welches allerdings nicht Schengen-relevant ist und für die Schweiz daher ohne den Abschluss eines spezifischen Abkommens zu Beteiligung nicht anwendbar ist.

¹⁰⁵ Ziel ist es, dass sich die zuständigen Behörden im Rahmen einer einzigen Abfrage ein umfassendes Bild der zu überprüfenden Personen erhalten.

¹⁰⁶ «*European search portal*», ESP

¹⁰⁷ «*Common identity repository*», CIR

¹⁰⁸ «*Multiple-identity detector*», MID

4.3.11 Dublin-III-Verordnung

Die bereits im letzten Bericht dargestellten Diskussionen zu dem von der Kommission am 4. Mai 2016 verabschiedeten Vorschlag¹⁰⁹ zur Revision der Dublin-III-Verordnung¹¹⁰ sind im Berichtszeitraum nicht wesentlich vorangekommen. Der letzte Vorschlag zur Ausgestaltung eines Korrekturmechanismus hat für so grosse Kontroversen unter den Dublin-Staaten gesorgt, dass die Beratungen auf Expertenstufe ab Herbst 2016 sistiert wurden und sich bis heute kein Konsens in dieser Frage abzeichnet. Der fehlende Fortschritt im Dublin-Bereich führt zu Verzögerungen in der Verabschiedung der anderen Rechtstexte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), die miteinander verknüpft sind (Paketlösung). Der weitere Fahrplan ist entsprechend ungewiss.

4.3.12 Eurodac-Verordnung

Im Zuge der Vorschläge zur Reform des GEAS hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 auch einen Vorschlag¹¹¹ zur Anpassung der Eurodac-Verordnung¹¹² vorgestellt. Dabei soll der *Zweck der Eurodac-Datenbank*, in welcher Fingerabdrücke bisher primär zu Beweis Zwecken im Rahmen der Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung gespeichert wurden, *ausgeweitet* werden, indem inskünftig auch Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen im System registriert werden, die sich unrechtmässig im Dublin-Raum aufhalten. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation sollen zusätzliche Personendaten aufgenommen und die Altersgrenze für die Erfassung von Fingerabdrücken von vierzehn auf sechs Jahre gesenkt werden. Schliesslich sieht die Revision vor, die Such- und Datenabgleichmöglichkeiten für die Strafverfolgungsbehörden zu vereinfachen. Die Beratungen in diesem Bereich sind weiter fortgeschritten sind als diejenigen zur Revision der Dublin-III-Verordnung, doch ist auch die Eurodac-Verordnung Teil des GEAS-Reformpakets. Der weitere Fahrplan ist entsprechend ungewiss.

5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union

5.1 Art und Umfang der Mitwirkung

Die Schweiz untersteht im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Trotzdem bildet die Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung des übernommenen Besitzstands eine zentrale, den Assoziierungsabkommen inhärente Zielsetzung. Entsprechend können Differenzen zwischen der schweizerischen Auslegungspraxis und der Rechtsprechung des EuGH im Gemischten Ausschuss thematisiert werden und im Falle «wesentlicher Abweichungen» gar zur Beendigung der Assoziierungsabkommen führen¹¹³. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹¹⁴ vor dem EuGH, welche die *Auslegung* der Bestimmungen des Schengen- oder des Dublin-Besitzstands betreffen, Schriftsätze einzureichen und schriftliche Erklärungen abzugeben (Art. 8 Abs. 2 SAA; Art. 5 Abs. 2 DAA). Die Schweiz kann sich in diesem Rahmen allerdings weder zur Gültigkeit von EU-Rechtsakten äussern noch können schweizerische Gerichte eigene Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH richten.

Bis Ende April 2019 sind der Schweiz insgesamt 122 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Davon betreffen 62 Ersuchen nur Schengen (50 %), 34 Ersuchen nur Dublin (28 %) und die restlichen 26 Ersuchen Schengen und Dublin (22 %)

¹⁰⁹ KOM (2016) 270 endg.

¹¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

¹¹¹ KOM (2016) 272 endg.

¹¹² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

¹¹³ Streitbeilegungsverfahren. Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹¹⁴ Ausgangspunkt eines Vorabentscheidungsverfahrens ist ein nationaler Rechtsstreit, in dem sich die Frage der Auslegung (oder Gültigkeit) von EU-Recht stellt. Das zuständige Gericht des EU-Mitgliedstaats kann – bzw. muss, wenn es sich um eine letztinstanzliche gerichtliche Instanz handelt – das nationale Verfahren aussetzen und dem EuGH die Rechtsfrage vorlegen; die Parteien selbst können dies nur anregen. Das Urteil ist für alle am Ausgangsverfahren beteiligten Behörden bindend. Es entfaltet jedoch in gleichgelagerten Fällen stets auch eine gewisse Präcedenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

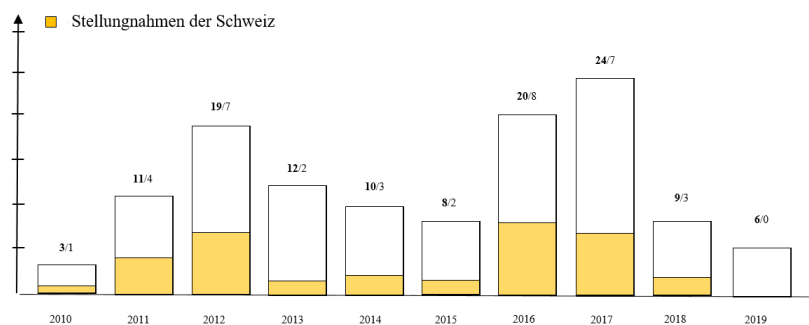
Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 13 Vorabentscheidungsersuchen, welche inhaltlich die Auslegung von vier Rechtsakten betrafen ¹¹⁵:

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen
Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzrichtlinie)	4 ¹¹⁶
Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex)	4 ¹¹⁷
Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie)	3 ¹¹⁸
Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung)	1 ¹¹⁹
Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)	1 ¹²⁰
Total	13

Die Schweiz nutzt die Möglichkeit konsequent, im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen Stellung zu nehmen, um ihren Einfluss auf die Auslegung des Schengen/Dublin-Besitzstands durch den EuGH geltend zu machen¹²¹. Allerdings verzichtet sie auf eine Stellungnahme, wenn im Rahmen einer Analyse des Sachverhalts davon ausgegangen werden kann, dass die Beantwortung der gestellten Auslegungsfragen keine massgeblichen Auswirkungen auf die Rechtssetzung oder den Vollzug in der Schweiz haben wird.

Im Berichtszeitraum hat die Schweiz nur zu einer der 13 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen eine schriftliche Stellungnahme eingereicht. Eines dieser 13 Verfahren wurde bereits entschieden¹²², ein weiteres durch Prozessurteil erledigt¹²³. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit bis dato in rund einem Viertel (28 %) der Vorlageverfahren (34 von 122 Rechtssachen) eine Stellungnahme abgegeben. Bezogen auf die seit 2010 übermittelten Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich dabei folgendes Bild (Stand: 30. April 2019):

Jährliche Verteilung der notifizierten Ersuchen (inkl. Stellungnahmen der Schweiz)



Bisher nahm die Schweiz noch nie am anschliessenden mündlichen Verfahren teil, da dies im Lichte der beim EuGH jeweils eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen der anderen Schengen-Staaten in keinem Fall als erforderlich erschien. Die Rechtsprechung des EuGH entsprach in den meisten Fällen, in denen die Schweiz eine Stellungnahme eingereicht hatte, bisher im Übrigen weitgehend der von der Schweiz geltend gemachten Auslegung und Anwendung des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands.

¹¹⁵ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

¹¹⁶ Rs. C-311/18 (*Facebook Ireland und Schrems*), Rs. C- 678/18 (*Associated Newspaper*), Rs. C-708/18 (*Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*) und Rs. C-61/19 (*Orange Romania*)

¹¹⁷ Rs. C-341/18 (*J u.a.*), Rs. C-380/18 (*E.P.*), Rs. C-526/18 (*AA*) u. Rs. C-193/19 (*Migrationsverket*)

¹¹⁸ Rs. C-269/18 PPU (*C u.a.*), Rs. C-806/18 (*JZ*) u. Rs. C-18/19 (*Stadt Frankfurt am Main*).

¹¹⁹ Rs. C-194/19 (*Belgischer Staat*)

¹²⁰ Verb. Rs. C-225/19 u. 226/19 (*Minister van Buitenlandse Zaken u.a.*)

¹²¹ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind in Ziff. 5.2 des fünften Berichts des EJPD vom 17. März 2014 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹²² Rs. C-269/18 PPU (*C u.a.*)

¹²³ Die Rs. C-526/18 (*AA*) wurde gestrichen, nachdem die Vorinstanz ihr Ersuchen um Vorabentscheidung zurückgezogen hatte.

5.2

Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 23 Verfahren¹²⁴ abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An fünf dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt, wobei in zwei Fällen das Verfahren später ohne Urteil in der Sache erledigt wurde¹²⁵. Die übrigen drei Entscheidungen, die allesamt das Dublin-Verfahren betreffen, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Verb. Rs. C-47/17 u. C-48/17 (*X u.a.*). In diesem Vorabentscheidungsverfahren zur Auslegung der Dublin-Durchführungsverordnung¹²⁶ setzte sich der EuGH mit der Frage auseinander, ob der im Rahmen eines Remonstrationsverfahrens ersuchte Dublin-Staat innerhalb der in Art. 5 Abs. 2 der Durchführungsverordnung vorgesehenen Frist von zwei Wochen auf das Verlangen einer neuerlichen Prüfung der Zuständigkeit antworten muss und falls ja, welche Folgen daran geknüpft sind, wenn der Staat die Frist verstreichen lässt. Der EuGH stellte in seinem Urteil vom 13. November 2018¹²⁷ fest, dass der um neuerliche Prüfung ersuchte Dublin-Staat innerhalb einer Frist von zwei Wochen eine Antwort erteilen muss. Antworten der ersuchte Staat nicht innerhalb dieser Frist, so werde der ersuchende Dublin-Staat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig, sofern auch die Frist für den Antrag eines Gesuchs um Aufnahme oder Wiederaufnahme nach Artikel 21 bzw. Artikel 23 der Dublin III-Verordnung¹²⁸ abgelaufen sei. Das Urteil bedingt eine entsprechende Praxisänderung in der Schweiz.
- Rs. C-163/17 (*Jawo*). Dieses Verfahren bezog sich auf zwei Fragen: Erstens, wann ein Asylbewerber «flüchtig» im Sinne von Artikel 29 Absatz 2 Satz 2 der Dublin-III-Verordnung anzusehen ist und ob der Betroffene gegen einen Überstellungsentscheid einwenden kann, dass die Überstellungsfrist abgelaufen sei, weil er nicht flüchtig gewesen sei. Zweitens ging es um die Frage, welche Handlung die zuständige Behörde zur Verlängerung der Überstellungsfrist für flüchtige Antragstellende auf höchstens 18 Monate vornehmen muss (Art. 29 Abs. 1 Uabs. 1 der Dublin-III-Verordnung). Der EuGH kam in seinem Urteil vom 19. März 2019¹²⁹ im Ergebnis zur gleichen Lösung, wie sie die Schweiz in ihrer Stellungnahme vorgeschlagen hat: Eine Person gilt als «flüchtig», wenn sie sich absichtlich der Durchführung seiner Überstellung entzieht. Eine solche Absicht kann angenommen werden, wenn die Person die ihm zugewiesene Wohnung verlassen hat, ohne die zuständigen Behörden über seine Abwesenheit zu informieren. Falls diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann die betroffene Person im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen den Überstellungsentscheid geltend machen, dass die Überstellungsfrist abgelaufen sei, weil sie nicht flüchtig gewesen ist. Weiter genügt es nach Ansicht des Gerichtshofs zur Verlängerung der Überstellungsfrist, dass der ersuchende Staat vor Ablauf der sechsmonatigen Überstellungsfrist den zuständigen Dublin-Staat darüber informiert, dass die betroffene Person flüchtig sei und zugleich die neue Überstellungsfrist benennt.
- Rs. C-582/17 u. C-583/17 (*H u.a.*). Gegenstand dieses Verfahrens war die Frage, ob ein Drittstaatsangehöriger bei einem Rechtsbehelf gegen einen Überstellungsentscheid geltend machen könne, dass nach den Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung, der zur Wiederaufnahme ersuchte Dublin-Staat nicht der für die Beurteilung des Asylantrags zuständige Staat sei. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil vom 2. April 2019¹³⁰ fest, dass die in der Verordnung niedergelegten Zuständigkeitskriterien für das Wiederaufnahmeverfahren keine Relevanz haben, so dass sie grundsätzlich nicht im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen

¹²⁴ Rs. C-82/16 (*K.A. u.a.*), Rs. C-181/16 (*Gnandi*), Rs. C-210/16 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*), Rs. C-267/16 (*Buhagiar*), Rs. C-647/16 (*Hassan*), Rs. C-25/17 (*Jehovan todistajat*), verb. Rs. C-47/17 u. 48/17 (*X u.a.*), Rs. C-56/17 (*Fathi*), Rs. C-163/17 (*Jawo*), Rs. C-175/17 (*Belastingdienst/Toeslagen*), Rs. C-180/17 (*X und Y*), Rs. C-213/17 (*E*), verb. Rs. C-297/17, C-318/17 u. C-319/17 (*Ibrahim*), Rs. C-345/17 (*Buivids*), Rs. C-412/17 (*Touring Tours und Travel*), Rs. C-438/17 (*Magamadov*), Rs. C-444/17 (*Arib*), Rs. C-474/17 (*Sociedad de Transportes*), Rs. C-577/17 (*Alake*), verb. Rs. C-582/17 u. C-583/17 (*H u.a.*), Rs. C-657/17 (*Mohamad Hussein*), Rs. C-661/17 (*M.A. u.a.*), Rs. C-269/18 (*C u.a.*), und Rs. C-526/18 (*AA*)

¹²⁵ Rs. C-577/17 (*Alake*) und Rs. C-657/17 (*Mohamad Hussein*)

¹²⁶ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (vgl. Art. 1 DAA)

¹²⁷ ECLI:EU:C:2018:900

¹²⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

¹²⁹ ECLI:EU:C:2019:218

¹³⁰ ECLI:EU:C:2019:280

einen Überstellungsentscheid geltend gemacht werden können. Der EuGH sieht jedoch eine Ausnahme für Fälle, in denen der Wiederaufnahmestaat die Zuständigkeitsprüfung nicht abgeschlossen hat (Art. 20 Abs. 5 Dublin-III-Verordnung): Hier ist eine Geltendmachung möglich, wenn der Drittstaatsangehörige der zuständigen Behörde Informationen vorlegt, die eindeutig belegen, dass der ersuchende Dublin-Staat nach den Dublin-Kriterien als der für die Prüfung des Asylantrags zuständige Staat anzusehen ist. Der EuGH möchte damit vermeiden, dass nach Abschluss der Wiederaufnahme, eine Überstellung in die entgegengesetzte Richtung an den Staat erfolgt, der zuvor um die Wiederaufnahme ersucht hatte. Diese im Urteil vorgesehene Ausnahme bedingt eine entsprechende Praxisänderung in der Schweiz.

6 Schengen-Evaluierung

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Daher wird die richtige Anwendung der Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren überprüft. Dieses Verfahren findet erstmals vor dem Eintritt eines Staates in den Schengen-Verbund statt (sog. «*first mandate evaluation*») und wird später, da sich der Schengen-Besitzstand bekanntlich weiterentwickelt, ungefähr alle 5 Jahre wieder durchgeführt (sog. «*second mandate evaluation*»). Die Koordinationsverantwortung für die Planung und operative Durchführung der Evaluierung obliegt der Europäischen Kommission, doch verbleibt die Hauptverantwortung weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst («*peer-to-peer*»). So ist die Kommission sowohl auf die Mitwirkung nationaler Sachverständige als auch die Zustimmung der Schengen-Staaten bei der Verabschiedung der Berichte im sog. «Schengen-Ausschuss» angewiesen. Zudem werden die konkreten Empfehlungen, die an den evaluierten Staat gerichtet sind, vom Rat verabschiedet.

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung¹³¹ in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Einerseits *untersteht* die Schweiz diesem Mechanismus und wird dabei regelmässig überprüft (zur laufenden Evaluierung der Schweiz s. u. Ziff. 6.2).
- Andererseits *nimmt* die Schweiz an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der übrigen Schengen-Staaten *teil*. Dazu gehört auch, dass sich Schweizer Sachverständige regelmässig als Mitglieder des Expertenteams zur Verfügung stellen. Dadurch kann die Anwendungspraxis aktiv beeinflusst und auf die Einhaltung und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands durch sämtliche Schengen-Staaten hingewirkt werden. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit im Schengen-Raum erscheint dies heute umso wichtiger.

6.1 Entwicklungen im Berichtszeitraum

6.1.1 Ordentliche Evaluierung

6.1.1.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierung* von sieben Schengen-Staaten (FI, EE, LT, IE, CZ, PL, CH) gemäss den einschlägigen Jahresprogrammen der Europäischen Kommission durchgeführt. In welchen Bereichen die insgesamt 32 Ortsbesichtigungen konkret stattgefunden haben, ist aus der folgender Graphik ersichtlich:

¹³¹ Ausführlich zu Konzeption und Gang des Verfahrens s. Ziff. 3 der Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2014, BBl 2014 3343; s. auch Ziff. 6.1. des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 15).

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)¹³²

Bereich	FI	EE	LT	IE	CZ	PL	CH
Aussengrenzen	✓	✓	✓		✓	✓	
Visa	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Polizeiliche Zusammenarbeit	✓	✓	✓		✓	✓	
SIS	✓	✓	✓		✓	✓	
Rückkehr	✓	✓	✓		✓	✓	
Datenschutz	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Schweizer Sachverständige nahmen im Berichtszeitraum an insgesamt 17 Evaluierungsmissionen teil. Bei fünf davon wurde der Schweizer Sachverständige zum «leading expert» ernannt.

6.1.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU insgesamt 40 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung von insgesamt elf Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2016 (FR, MT), 2017 (IS, SE, PT, HR, NO, ES) und 2018 (CH, LV, FI) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen können aus der Liste in Anhang 2 ersehen werden. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Webseite des Rates abgerufen werden¹³³.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	FR	HR	MT	IS	SE	PT	NO	ES	CH	LV	FI
Aussengrenzen	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Visa						✓	✓	✓		✓	✓
Polizeiliche Zusammenarbeit					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SIS		✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rückkehr						✓	✓	✓		✓	
Datenschutz			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Die Evaluierungen tragen generell zu Verbesserung der Umsetzung des Schengen-Besitzstands teil. Mitunter kommen dadurch aber auch schwerwiegende Probleme zutage. In der Berichtsperiode betreffen zwei der verabschiedeten Empfehlungen einen solchen Fall (SE im Bereich «Aussengrenzen» und FI im Bereich «Visa»).

6.1.2 Unangekündigte Evaluierungen

6.1.2.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2018 bis April 2019 hat die Europäische Kommission vier *unangekündigte Ortsbesichtigungen* durchgeführt und in diesem Rahmen insgesamt vier verschiedene Schengen-Staaten evaluiert. Die Empfehlungen des Rates der EU im Anschluss an diese Evaluierungen werden voraussichtlich bis Ende 2019 verabschiedet.

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	BE	FR	EL	DE
Binnengrenzen		✓		
Aussengrenzen			✓	
Visa	✓			
SIS				✓

¹³² Während Irland im Hinblick auf die Beteiligung am SIS noch im Bereich «SIS» evaluiert werden wird, wurde die Schweiz in allen Bereichen evaluiert. Die hier nicht aufgeführten Ortsbesichtigungen fanden bereits vor dem Berichtszeitraum statt. Zum Stand der Evaluierung der Schweiz s. u. Ziff. 6.2.

¹³³ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

Ein Schweizer Sachverständiger nahm an einer der unangekündigten Evaluierungen teil.

6.1.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU sieben Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die unangekündigte Evaluierung von insgesamt sechs Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2016 (EE), 2017 (HU, PL, IT, NL) und 2018 (BE) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	EE	HU	PL	IT	NL	BE
Aussengrenzen	✓		✓	✓	✓	
Visa					✓	✓
Rückkehr		✓				

Im Rahmen dieser Evaluierungen wurden keine schwerwiegenden Mängel festgestellt.

6.1.3 Thematische Evaluierungen

Neben den ordentlichen Evaluierungen einzelner Staaten kann die Europäische Kommission auch alle Schengen-Staaten gemeinsam zu einem spezifischen Thema evaluieren. Derartige «thematischen Evaluierungen» haben im Berichtszeitraum keine stattgefunden. Entgegen ihrer ursprünglichen Planung hat die Europäische Kommission im Jahr 2018 keine thematische Evaluierung im Bereich «Aussengrenzen/IBM» durchgeführt. Nach der aktuellen Planung der Kommission werden die Ortsbesichtigungen, in welchen die Staaten jeweils während einem Tag evaluiert werden, erst im Januar und Februar 2020 durchgeführt (s. vorne Ziff. 3.4.). Die Ergebnisse werden anschliessend in einem einzigen Bericht zusammengeführt, der einen allgemeinen Teil aufweisen und die länderspezifischen Bewertungen jeweils in einem Anhang enthalten wird.

6.2 Laufende Evaluierung der Schweiz

Die Schweiz wurde in der Vergangenheit bereits zweimal evaluiert: ein *erstes* Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands bzw. den Beginn der operativen Zusammenarbeit von Schengen und ein *zweites* Mal 2014, um zu überprüfen, ob der Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) ordnungsgemäss angewendet wird¹³⁴.

Aktuell wird die Schweiz *zum dritten Mal* evaluiert. Nach der *Beantwortung* eines *detaillierten Fragebogens* (erste Phase) im August 2017 wurden die Ortsbesichtigungen (zweite Phase) im Februar und März 2018 durchgeführt. Die Ortsbesichtigung im Bereich «Visa» folgte im Dezember 2018. Die jeweils einwöchigen Besuche der Expertenteams, bestehend aus Sachverständigen aus den Schengen-Staaten und der Europäischen Kommission, konnten dank der guten verwaltungsinternen Vorbereitung und der Unterstützung der betroffenen Kantone erfolgreich durchgeführt und abgeschlossen werden. Die Ergebnisse der Evaluierungsbesuche wurden bereichsweise in einem Bericht zusammengefasst und nach den Kategorien «nicht konform», «konform, aber verbesserungswürdig» und «konform» bewertet. Mit Ausnahme des Bereichs «Visa» liegen in allen evaluierten Bereichen¹³⁵ die entsprechenden *Berichte der Kommission* (dritte Phase) und die Empfehlungen des Rates (vierte Phase) an die Schweiz vor. Die Empfehlungen im Bereich «Visa» werden voraussichtlich noch vor der Sommerpause (Juni/Juli 2019) verabschiedet.

¹³⁴ S. hierzu Ziff. 7.2 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 15).

¹³⁵ «Aussengrenzen» (Flughäfen), «Datenschutz», «Rückkehr», «SIS II/Sirene» sowie «polizeiliche Zusammenarbeit».

Die Experten haben der Schweiz für die Umsetzung und Anwendung des übernommenen Schengen-Rechts grundsätzlich ein gutes Zeugnis ausgestellt. Überwiegend positiv ausgefallen sind die Evaluierungen in den Bereichen «Polizeikooperation», «Datenschutz» und «SIS». Im Bereich «Aussengrenzen» wurden bestimmte Verfahrensabläufe bei der Grenzkontrolle beanstandet. Zudem muss die Integrierte Grenzverwaltungsstrategie (IBM) der Schweiz im Hinblick auf die Gewährleistung einer einheitlichen, behördenübergreifenden und effizienten Grenzkontrolle überarbeitet werden. Im Bereich «Rückkehr», der zum ersten Mal in der Schweiz evaluiert wurde, wurden ebenfalls bestimmte Aspekte der Umsetzung als mit dem Schengen-Recht nicht konform bewertet, was rechtliche Anpassungen oder verwaltungsinterne Massnahmen (Weisungen/Schulungen) nötig macht. In Bezug auf die Administrativhaft wurden etwa die fehlenden Unterbringungskapazitäten oder auch die Umsetzung der materiellen Vorgaben (insbesondere Haftbedingungen in nicht spezialisierten Anstalten) beanstandet. Die Erkenntnisse im Bereich «Visa» fielen schliesslich mehrheitlich positiv aus.

Soweit bestimmte Aspekte als «nicht konform» oder als «konform, aber verbesserungswürdig» eingestuft wurden, muss die Schweiz im Rahmen des «follow-up» (fünfte Phase) über die Massnahmen berichten, die sie zur Umsetzung der Empfehlungen zu treffen gedenkt¹³⁶. Die Arbeiten haben Ende November 2018 begonnen. Bereichsweise werden Aktionspläne und Umsetzungsberichte erarbeitet und zeitlich gestaffelt der Europäischen Kommission übermittelt. Bis im Herbst 2019 werden alle Aktionspläne der Schweiz eingereicht sein. Abgeschlossen ist diese Phase der Evaluierung, sobald die Kommission feststellt, dass alle Mängel, die als «nicht konform» bewertet wurden, behoben sind.

7 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

7.1 Aussengrenzen

7.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2016 insgesamt leicht rückläufig. Im 2017 ist die Zahl jedoch wieder angestiegen und hielt sich im Jahr 2018 auf demselben Niveau¹³⁷. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹³⁸:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel	Bern	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	957	750	159	47	0	1
2015	969	783	123	63	0	0
2016	907	710	124	73	0	0
2017	1232	1020	133	79	0	0
2018	1218	1022	87	103	0	0

7.1.2 Schweizer Beteiligung an FRONTEX-Einsätzen

Die Schweiz beteiligt sich seit Februar 2011 aktiv an den Aktivitäten der Grenzschutzagentur FRONTEX, sei es durch Entsendung von Grenzschutzexpertinnen und -experten für konkrete FRONTEX-Einsätze oder durch die Teilnahme an Rückführungsoperationen, die durch die Agentur koordiniert werden (s. Ziff. 7.6).

2018 entsandte die Schweiz 48 Grenzschutzexpertinnen und -experten (44 Angehörige der EZV (GWK) und vier Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an

¹³⁶ Zum Verfahren vgl. Ziff. 6.1. des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 15).

¹³⁷ Diese Entwicklung dürfte durch verschiedene Faktoren verursacht sein. So dürften insbesondere die Erhöhung der Anzahl Passagiere an den Flughäfen, die verstärkte Kontrolle der Reisepapiere, die die Luftverkehrsunternehmen auf bestimmten Strecken durchführen, sowie die Unkenntnis vieler Reisender (insbesondere aus den USA und Kanada) über die für die Einreise in den Schengen-Raum geltenden Vorschriften eine Rolle spielen.

¹³⁸ Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

Luft-, Land- und Seeoperationen von FRONTEX (entspricht insgesamt 1'403 Einsatztage). Des Weiteren fanden sechs sog. «*Hostings*» statt, d.h. ausländische Grenzschutzbeamte waren an den Flughäfen Genf (2), Zürich (2) und Basel (2) mit insgesamt 103 Einsatztage präsent. Für 2019 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, die Schwerpunkte des Personaleinsatzes werden voraussichtlich in Griechenland, Spanien und Italien liegen.

Die EZV (GWK) stellt für den Soforteinsatzpool bis zu 16¹³⁹ Grenzschutzexpertinnen und -experten zur Verfügung. Basierend auf einer bilateralen Vereinbarung¹⁴⁰ wird ein zusätzlicher Experte für das Fürstentum Liechtenstein bereitgestellt. Im Jahr 2018 wurde ein Angehöriger des GWK im Rahmen einer Übung des Soforteinsatzpools in Italien eingesetzt.

7.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)

Der Schweiz sind aus dem Fonds Gesamtmittel in Höhe von 26,4 Mio. EUR (30,4 Mio. CHF) zugewiesen worden. Darin enthalten sind 18,9 Mio. EUR, welche die Schweiz mit der Schaffung des Instruments erhalten hat, 1,02 Mio. EUR, die im Rahmen der Halbzeitüberprüfung (Ende 2017) zusätzlich zugewiesen sowie 6,4 Mio. EUR, welche zweckgebunden für die Entwicklung vom EES gesprochen wurden. Die verfügbaren Zuweisungen werden in der Schweiz bis dato wie folgt eingesetzt¹⁴¹:

Projekte	Projektnehmer
Automatisierte Grenzkontrollschleusen (ABC-Gates) am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Genf	EZV (GWK)
EES	SEM
EES (Initialisierung und Konzeption)	Kantonspolizei Zürich,
Entsendung von Immigration Liaison Officers (ILO) nach Ankara und Khartum	SEM
Entsendung von Airline Liaison Officers (ALO) nach Neu Delhi und Nairobi	EZV (GWK)
ETIAS (ab 1. Juli 2019)	SEM
VIS (ab 1. Juli 2019)	SEM
Erneuerung des für die Grenzübertrittskontrolle verwendeten Systems (Greko NG ¹⁴²)	Kantonspolizei Zürich
Betriebskostenunterstützung ¹⁴³	Zuständige Organisation
SIS	fedpol
Greko NG	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Genf	EZV (GWK)

Mit der offiziellen Teilnahme am ISF-Grenze per 1. August 2018 entrichtete die Schweiz die erste Beitragszahlung in der Höhe von 75,3 Mio. EUR. Diese umfasst den Beitrag für das Jahr 2018 sowie rückwirkend die Beiträge für die Jahre 2016 und 2017. Der Restbetrag wird je Häftig in den Jahren 2019 und 2020 beglichen. Die eingestellten Mittel für die Beiträge der Schweiz zum ISF-Grenze betragen 131 Mio. Euro.

¹³⁹ Vgl. Anlage 1 der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183)

¹⁴⁰ Vereinbarung für die Beteiligung am Soforteinsatzpool der Europäischen Grenz- und Küstenwache zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und der Landespolizei des Fürstentums Liechtenstein vom 30. Juni 2017 (nicht in der SR publiziert).

¹⁴¹ Knapp 6% der Zuweisungen (ca. 1,8 Mio. Euro) stehen in Form einer technischen Hilfe zur Fondsverwaltung zur Verfügung.

¹⁴² Greko NG = Grenzkontrolle nächste Generation

¹⁴³ Beiträge an die Deckung der Betriebskosten bereits produktive Grenzkontrollsysteme

7.2 Binnengrenzen

7.2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum

An den Binnengrenzen (Land- und Luftgrenzen zu anderen Schengen-Staaten) sind Personenkontrollen, die «unabhängig von jedem anderen Anlass allein aufgrund des beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertritts»¹⁴⁴ stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführtem Diebesgut, Schmuggelwaren, Drogen oder Waffen bleibt damit im gewohnten Umfang gewährleistet. Die Durchführung einer Zollkontrolle kann situativ auch die Überprüfung der Identität einer Person erforderlich machen. Zudem sind auch unter Schengen weiterhin Personenkontrollen zulässig, soweit sie im Einzelfall polizeilich motiviert sind oder der Ermittlung der Bedrohungslage dienen. Von der Kontrolltätigkeit an der Grenze sind polizeiliche Kontrollen im Landesinnern zu unterscheiden. Die EZV kann grundsätzlich in der ganzen Schweiz mobile Zollkontrollen durchführen und gestützt auf entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Kantonen Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vornehmen («nationale Ersatzmassnahmen»). In diesem Rahmen gibt es auch gemeinsame Kontrollen mit den zuständigen Polizeikörpern der Kantone. Die von der EZV (GWK) im Rahmen ihrer Zuständigkeiten insgesamt¹⁴⁵ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2013 bis 2018 sind in Anhang 1 aufgeführt.

7.2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex¹⁴⁶ eröffnet den Schengen-Staaten das Recht, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit angezeigt ist. Verschiedene Schengen-Staaten hatten von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) oder als Reaktion auf die Terroranschläge der letzten Jahre (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Aktuell führen noch sechs dieser Staaten (AT, DE, DK, FR, NO und SE) an bestimmten Binnengrenzabschnitten Kontrollen durch (momentan befristet bis 11. Nov. 2019; FR bis 31. Okt. 2019). Sie begründen dies mit der Sicherheitslage in Europa und Bedrohungen aufgrund anhaltender sekundärer Migrationsbewegungen.

Die Schweiz hat bis dato auf die Wiedereinführung von Grenzkontrollen verzichtet. Der Bundesrat sah bisher keine Notwendigkeit dazu. Hinzu kommt, dass die gewünschte Wirkung einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen an der Binnengrenze bereits heute mit dem Zolldispositiv und den Schwergewichtskontrollen der EZV (GWK) weitgehend erzielt werden kann. Die Schweiz ist in einer vergleichsweise guten Position, weil sie ihre Grenzinfrastuktur und den Einsatz von Personal direkt an der Grenze nie aufgegeben hat. Wenn andere Schengen-Staaten von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen sprechen, können sie mit ihren zusammengezogenen Mitteln insgesamt kaum eine grössere Kontrolldichte erreichen, als sie die Schweiz bereits heute mit ihrem Zolldispositiv aufrechterhält.

7.3 Polizeiliche Zusammenarbeit

7.3.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu einer Vereinfachung der Abläufe sowie zur Reduktion von Fehlerquellen geführt hat. Dank des Informationsaustausches mit allen Schengen-Staaten ist die Schweiz Teil eines gemeinsamen europäischen Fahndungsraums. Das Fundament der Zusammenarbeit bildet der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten einander gegenseitig bei der Prävention und der Verfolgung von Straftaten Unterstützung leisten müssen und dass Informationen,

¹⁴⁴ Art. 2 Ziff. 9 Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178)

¹⁴⁵ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten der EZV (GWK) insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 2016/399 (WE Nr. 178)

die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegen, den Polizeibehörden der anderen Staaten zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete im Verlaufe des Jahres 2018 insgesamt 301'119 Meldungen, was den in den letzten Jahren festzustellenden Aufwärtstrend bestätigt. Die eingegangenen Meldungen betreffen neben denjenigen, die bei der Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) sowie der SIRENE eingegangen sind, auch die Informationen, welche von Europol, im Rahmen des Schriftverkehrs zu internationalen Identifizierungen, via die Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) in Chiasso und in Genf sowie die Polizeiattachés eingegangen sind. Eine Übersicht über die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2014	2015	2016	2017	2018
230'092	249'931	259'278	272'688	301'119

Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁴⁷ über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erfolgte, welcher einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen erlaubt. Dieses Instrument sollte somit unter den Schengen-Staaten besser genutzt werden.

7.3.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS II (s. u. Ziff. 7.4) steht dabei der Zugriff auf die folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Zum einen dürfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder fedpol) unter bestimmten Voraussetzungen (indirekt) auf das *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen¹⁴⁸. Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. 2018 erfolgten 1236 (2017: 450) Abfragen.
- Zum anderen ist eine entsprechende (indirekte) Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von *Eurodac* vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der *Eurodac-Verordnung*¹⁴⁹ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar, solange das erforderliche Zusatzabkommen mit der EU noch nicht in Kraft ist (s. o. Ziff. 2.4.1).
- Schliesslich ist eine (indirekte) Abfragemöglichkeit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden auch in Bezug auf die Daten des *EES*¹⁵⁰ und *ETIAS*¹⁵¹ vorgesehen. Die jeweilige Zugriffsberechtigung, die wiederum derjenigen auf das VIS nachgestaltet ist, wird *in der Praxis* erst bestehen, wenn die Systeme jeweils gestützt auf einen entsprechenden Beschluss der Europäischen Kommission in Betrieb genommen werden. Nach der aktuellen Planung der Kommission soll dies in den Jahren 2021 (EES) und 2023 (ETIAS) der Fall sein.

7.3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche für grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. 2018 erhielt fedpol über ihre Einsatzzentrale insgesamt 4943

¹⁴⁷ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative»

¹⁴⁸ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

¹⁴⁹ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

¹⁵⁰ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B)

¹⁵¹ Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 210)

Mitteilungen (2017: 5264) im Zusammenhang mit operativen Einsätzen¹⁵², davon 132 zu grenzüberschreitenden Observationen und 14 zu grenzüberschreitenden Nacheilen¹⁵³. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁵⁴ durchgeführt. Gerade diese grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen stellen einen Indikator für die grundsätzliche Entwicklung der internationalen Polizeizusammenarbeit dar. Solche aufwändigen polizeilichen Einsätze können heute dank der engen grenzüberschreitenden Kooperation einfacher realisiert werden.

Die Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Der revidierte Polizeivertrag mit Italien¹⁵⁵ ist seit 1. November 2016, derjenige mit Österreich und Liechtenstein¹⁵⁶ seit 1. Juli 2017 in Kraft. Im Berichtszeitraum wurde auch die Revision des schweizerisch-deutschen Polizeivertrages¹⁵⁷ an die Hand genommen. Die Verhandlungen, die am 22. Mai 2018 aufgenommen wurden, dauern an.

7.4 SIS/SIRENE

Das bei fedpol angesiedelte SIRENE-Büro tauscht als schweizerische Zentralstelle bei SIS-Fahndungen sämtliche Zusatzinformationen (im Zusammenhang mit Treffern ausländischer Fahndungen in der Schweiz oder schweizerischer Fahndungen im Ausland) mit den betroffenen SIRENE-Büros der anderen Schengen-Staaten aus.

Neben den insgesamt 11'376 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2017: 10'549) lösten zusätzliche 3'224 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2017: 3'022), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2018 zudem 7'610 (2017: 7'048) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2018 wurden durchschnittlich 60 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2017: 56). Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2018 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 8% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme ebenfalls rund 8%. Insgesamt gingen 2018 vom Ausland 53'996 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2017: 55'056, 2016: 52'249), 26'659 wurden ins Ausland verschickt (2017: 26'002, 2016: 22'046). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

	2018		2017		2016		2015		2014	
Datenkategorie	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	285	275	274	318	278	282	274	228	273	217
Einreisesperre	2'370	5'455	2'141	4'845	1'976	3'288	1'498	3'360	1'772	3'082
Vermisste	422	105	479	97	397	95	314	86	248	70
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'446	259	1'538	174	1'576	78	1'490	92	1'447	71
Verdeckte Registrierung	4'129	682	3'534	689	2'349	291	1'815	147	1'675	155
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2'724	834	2'583	925	2'178	694	2'239	651	2'353	712
Total	11'376	7'610	10'549	7'048	8'754	4'728	7'630	4'564	7'768	4'307

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich somit die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandtreffer pro Tag fast verdreifacht; der Informationsaustausch mittels der

¹⁵² Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁵³ Im Vergleich dazu erhielt die EZ fedpol 2017 insgesamt 5264 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen, davon waren 135 zu grenzüberschreitenden Observationen und 20 zu grenzüberschreitenden Nacheilen.

¹⁵⁴ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2018 insgesamt 29'811 Anfragen (2017: 28'927, 2016: 27'254), davon 22'640 Anfragen im CCPD Genf (2017: 21'905, 2016: 20'125) und 7'171 im CCPD Chiasso (2017: 7'068, 2016: 7'129).

¹⁵⁵ SR 0.360.454.1

¹⁵⁶ SR 0.360.163.1

¹⁵⁷ SR 0.360.136.1

standardisierten Formulare pro Tag hat um einen Drittel zugenommen (2009: 165; 2018: 220). Anzumerken ist ausserdem, dass die bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte personenbezogene Daten im SIS sehr komplex und in ihrer Anzahl weiterhin sehr hoch sind¹⁵⁸. Im Jahr 2018 wurden 3'322 Gesuche durch die Rechtsabteilung fedpol im Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2017: 1'032; 2016: 606).

7.5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Im Jahr 2018 wurden 517'135 Schengen-Visa ausgestellt¹⁵⁹ – im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das ein Anstieg von 7.8% und entspricht damit dem höchsten Wert seit der Beteiligung an Schengen.¹⁶⁰ Die genauen Zahlen aufgeschlüsselt nach Typ und Monat für das Jahr 2018 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Bearbeitete Visumanträge im Jahr 2018

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Visumanträge	26'303	33'155	52'869	66'552	78'247	59'068	61'414	51'120	42'276	36'298	30'555	23'199	560'986
Ausgestellte Visa	23'823	30'436	49'168	62'965	73'499	54'568	56'640	46'998	38'929	32'746	27'237	20'126	517'135
Davon Schengen Visa (A+C)	21'844	28'232	46'539	60'615	70'798	52'312	54'356	45'008	36'567	29'941	24'270	17'368	457'850
Davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	1'979	2'204	2'629	2'350	2'701	2'256	2'284	199	2'362	2'805	2'967	2'758	29'285
Verweigerte Visa	2'480	2'719	3'701	3'587	4'748	4'500	4'774	4'122	3'347	3'552	3'318	3'073	43'921

Im Rahmen des Visumverfahrens haben die Schengen-Staaten die Möglichkeit, die Erteilung eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat in bestimmten Fällen von ihrer vorgängigen Zustimmung abhängig zu machen. Zu diesem Zweck ist ein systemgestützter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen¹⁶¹ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2018 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen 2018

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	44'481	48'994	45'184	49'905	62'303	59'655	64'679	53'887	43'371	49'040	41'834	34'176	598'619
Bewilligte Anfragen	44'322	48'818	44'980	49'691	62'054	59'404	64'405	53'640	43'178	48'858	41'637	34'042	595'029
Verweigerte Anfragen	99	102	113	100	133	118	174	136	114	99	104	78	1'370
Meldungen Territorial beschränkte Visa	4'023	4'285	5'492	4'974	49'36	6'709	7'712	4'951	4'062	5'323	5'388	3'915	61'770
Gemeindefreie Visa	8'695	8'663	14'476	19'908	34'359	33'550	54'194	28'887	14'566	13'074	8'928	8'016	247'316
Verarbeitete Anträge in Vertretung	60	74	91	114	116	133	100	111	79	83	93	56	1'110

Die Anzahl der im Rahmen des Visumverfahrens durch die Schweiz ausgelösten Konsultationen anderer Schengen-Staaten sind aus nachfolgender Tabelle zu sehen:

¹⁵⁸ Im Jahr 2018 wurden 3322 Auskunftsgesuche bearbeitet (2017: 1032; 2016: 606).

¹⁵⁹ Diese Zahl schliesst auch die Schengen-Visa mit ein, welche von den kantonalen Migrationsämtern, den Grenzkontrollbehörden, dem SEM und dem EDA ausgestellt wurden. Der grösste Teil der Schengen-Visa wird allerdings von den Schweizer Konsularbehörden erteilt.

¹⁶⁰ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014); 452'338 (2015); 463'557 (2016); 479'225 (2017).

¹⁶¹ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe müssen vorliegen. Die Schweizer Vertretungen greifen indessen sehr zurückhaltend und immer in Absprache mit der Zentrale auf dieses Instrument zurück. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Visa für Personen, die internationale Organisationen in Genf besuchen.

Ausgehende Konsultationen 2018

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Zugestellte Anfragen	5'583	6'645	7'654	8'765	12'115	11'260	12'609	8'762	7'515	7'486	5'952	4'098	106'212
Bewilligte Anfragen	5'230	6'029	6'923	8'039	11'211	10'390	11'905	8'000	6'863	6'804	5'358	3'666	90'448
Verweigerte Anfragen	13	10	11	7	9	87	21	16	11	21	14	8	228
Meldungen Territorial beschränkte Visa	279	253	327	207	385	369	266	177	259	308	276	192	3'298
Gemeldete Visa	18'307	22'012	37'145	53'759	63'714	47'201	50'429	38'052	31'186	24'613	20'151	14'992	421'561
Verarbeitete Anträge in Vertretung	340	606	720	719	895	783	683	746	641	661	580	394	7'768

7.6 Rückführungen

Im Jahr 2018 hat die Schweiz mit der organisatorischen und finanziellen Unterstützung von FRONTEX insgesamt sieben gemeinsame EU-Sammelflüge organisiert und sich an 15 weiteren Flügen beteiligt, die von anderen Schengen-Staaten initiiert worden sind. Auf diesem Wege konnten 82 Drittstaatsangehörige zurückgeführt werden. Durch die Beteiligung an den EU-Sammelflügen können jährlich Flugkosten von ca. 1,5 Mio. CHF eingespart werden.

Die Teilnahme an den EU-Sammelflügen wird laufend im paritätischen Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» überprüft, der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) und von der KKJPD gemeinsam eingesetzt wurde. Darüber hinaus nimmt das SEM regelmässig an der Planung und an Diskussionen über die strategische Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

Gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/1624¹⁶² kann FRONTEX neuerdings zudem europäische Rückkehrteams zusammenstellen, die zu Rückkehrereinsätzen entsandt werden. In diesem Rahmen wurde im Oktober 2018 erstmals eine Rückkehrspezialistin des SEM für einen zweimonatigen Einsatz nach Bulgarien entsandt. Der erste Einsatz von polizeilichen Begleitpersonen ist im Herbst 2019 geplant. Das EJPD wird mit den Kantonen eine entsprechende Vereinbarung über die Modalitäten des Personaleinsatzes abschliessen.

7.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet werden.

Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung:* Im Jahr 2018 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 20'654 Fahndungsersuchen erhalten (2017: 21'156). Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 60% an allen eingehenden derartigen Ersuchen (2017: 67%). Diese führten hierzulande zu 285 Treffern, sog. «Hits» (2017: 274). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 249 Fahndungsersuchen via SIS an das Ausland verbreitet (2017: 281). Parallel zur Verbreitung von Ausschreibungen im SIS wird die grosse Mehrheit der gesuchten Personen weiterhin ebenfalls via Interpol ausgeschrieben.
- *Akzessorische Rechtshilfe:* Schengen hat im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe den direkten Verkehr zwischen den Strafverfolgungsbehörden zum Regelfall gemacht. In der Schweiz spielen die kantonalen Staatsanwaltschaften beim Stellen und Erledigen derartiger Ersuchen eine wichtige Rolle, wenngleich weiterhin eine grosse Anzahl von Ersuchen über das Bundesamt für Justiz läuft. Aufgrund dieser Konstellation fehlen verlässliche statistische Daten auf Bundesebene.

¹⁶² WE Nr. 183

7.8

Dublin

7.8.1

Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2018 wurden in der Schweiz insgesamt 228'057 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2014-2018)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2014	14'900	5'642	5'153	2'638
2015	17'377	8'782	6'384	2'461
2016	15'203	10'197	4'999	3'750
2017	8'370	6'728	1'766	2'297
2018	6'810	4'769	1'892	1'760

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2014-2018)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2014	4'041	1'801	2'242	933
2015	3'072	1'205	1'865	558
2016	4'115	1'302	2'803	469
2017	6'113	2'485	3'620	885
2018	6'575	3'035	3'538	1'298

Im Jahre 2018 hat die Schweiz weniger Übernahmeersuchen an andere Dublin-Staaten gestellt, weil im Vergleich zu den beiden Vorjahren weniger Asylgesuche eingereicht worden sind (2016: 27'207, 2017: 18'088 und 2018: 15'255). Dennoch hat die Schweiz seit ihrer Assoziierung mehr Personen überstellen können als sie selbst aufnehmen musste (Verhältnis 4.3 zu 1). Die «Top-Nationalitäten» bei den Überstellungen in die Schweiz waren Afghanistan (266), Eritrea (259) und Somalia (95). Die «Top-Nationalitäten» bei den Überstellungen aus der Schweiz in die anderen Dublin-Staaten waren Nigeria (213), Algerien (170) und Marokko (140). Der Anstieg der Übernahmeersuchen an die Schweiz ist vor allem auf Deutschland und Frankreich zurückzuführen. Deutschland hat im Nachgang zu den Fluchtbewegungen 2015/2016 eine starke zentrale Dublin-Einheit aufgebaut mit dem Fokus auf die Anwendung der Dublin III-Verordnung. Auch Frankreich nutzt durch gezielte Massnahmen das Dublin-System stärker als zuvor. Die Schweiz gehört weiterhin in Europa zu den Staaten, die Dublin konsequent anwenden.

Dass die Dublin-Zusammenarbeit insgesamt für die Schweiz nach wie vor wichtig und vorteilhaft ist, hat der Bundesrat im Februar 2018 mit seinem Bericht zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz¹⁶³ aufgezeigt. So konnten dank der Teilnahme am Dublin-System substantielle Einsparungen erzielt werden (zwischen 2012 und 2017 jährlich durchschnittlich 270 Mio. CHF). Ohne die Dublin-Assoziierung wäre die Schweiz für die inhaltliche Prüfung der eingereichten Asylgesuche zuständig gewesen, für welche die Schweiz stattdessen ein Dublin-Verfahren durchführen konnte, und ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, für die ein anderer Dublin-Staat zuständig ist, wäre längerfristig in der Schweiz verblieben.

7.8.2

Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung¹⁶⁴ bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Als einer der ersten Schengen-Staaten machte die Schweiz seit dem 12. Dezember

¹⁶³ Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion. «Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz». Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

¹⁶⁴ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

2012 von dieser Möglichkeit Gebrauch. Mit Hilfe dieses Fingerabdruckvergleichs wird überprüft, ob die gesuchstellende Person vor ihrer Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visumgesuch eingereicht hat. Unter bestimmten Umständen kann so beim Vorliegen einer Treffermeldung die Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates begründet werden. Des Weiteren helfen Angaben zu Personalien und Identitätspapieren bei der Identifizierung der Person und erlauben Rückschlüsse auf den tatsächlichen Aufenthaltsort vor der Einreise in die Schweiz. 2018 wurden in diesem Zusammenhang 1'659 Treffer im VIS erzielt (2015: 1'934; 2016: 2'066; 2017: 1'975).

Statistische Übersicht zur Tätigkeit der EZV (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2013 bis 2018

Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die folgenden Angaben die Tätigkeiten der EZV (GWK) insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

1. Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

Warenschmuggel

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	20'319	22'730	19'765	25'146	26'519	30'727

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	1'240	1'116	1'338	1'485	1'937	2'141
Menge in Kg	18'381	22'706	114'741	47'440	29'635	598'097

Marihuana	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	2'487	2'604	2'792	3'000	3'895	3'246
Menge in Kg	304'276	429'663	513'481	327'770	1'553'624	740'075

Heroin, Opium	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	185	208	149	155	166	143
Menge in Kg	39'446	51'601	10'986	36'615	32'175	98'860

Kokain, Crack	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	402	393	518	564	720	681
Menge in Kg	51'816	34'211	99'343	84'543	116'743	144'610

Kath	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	21	14	89	12	69	27
Menge in Kg	745'270	317'764	893'711	82'995	2'841'294	714'455

Synthetische Produkte	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	104	133	204	224	252	164
Menge in Kg	12'667	16'868	16'035	41'423	18'062	26'783

Andere	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	1'363	1'326	998	1'069	2'008	2'207
Menge Stk	10'123	13'588	10'358	65'311	82'988	107'217
Menge in Kg	262'394	346'607	310'609	218'944	177'476	129'772

Waffen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Fälle	2'366	2'730	2'243	2'884	3'158	2'433

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgeschriebene Personen	16'741	18'482	19'942	22'104	25'777	24'747
Haftbefehle	5'412	5'684	6'310	7'305	9'203	7'983
Einreiseverbote	1'783	1'609	1'619	1'888	2'395	2'666
SIS Personen	4'511	4'265	4'291	4'949	6'433	6'537

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgeschriebene Fahrzeuge	1'597	2'334	2'335	2'369	2'491	3'076
SIS Fahrzeuge	117	159	145	165	219	178

Ausgeschriebene Sachen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ausgeschriebene Sachen	2'044	2'114	2'177	1'509	1'759	2'017
SIS Sachen	1'460	1'665	1'726	1'973	2'344	2'543
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	243	237	193	212	324	231

Ausweisfälschungen

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl gefälschter Dokumente	1'800	1'619	2'193	2'663	2'038	1'842
Nicht zustehende Ausweise	257	255	367	403	469	368

3. Migrationsbereich

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	361	316	265	295	371	319
Rechtswidriger Aufenthalt	11'992	14'265	31'038	48'838	27'300	16'563
Illegale Erwerbstätigkeit	562	715	868	880	1'016	968

Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden

Die nachfolgende Übersicht enthält die Empfehlungen, die der Rat der EU im Berichtszeitraum (1. Mai 2018 bis 30. April 2019) im Zuge der Schengen-Evaluierung verabschiedet hat. Die betroffenen Schengen-Staaten haben diese in der Folge nach Massgabe von Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 umzusetzen. Die Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und auf der Website des Rates der EU abrufbar.¹⁶⁵

I. Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
PT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Portugal festgestellten Mängel	8793/18
SE	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Schweden festgestellten Mängel	8797/18
PT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Portugal festgestellten Mängel	8791/18
PT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Portugal festgestellten Mängel	8792/18
PT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Portugal festgestellten Mängel	8795/18
MT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Malta festgestellten Mängel	8796/18
FR	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. Juni 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Frankreich festgestellten Mängel	9656/18
SE	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Schweden festgestellten Mängel	11174/18
PT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Portugal festgestellten Mängel	11187/18
HR	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Kroatien festgestellten Mängel	11185/18
NO	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Norwegen festgestellten Mängel	12291/18
NO	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Norwegen festgestellten Mängel	12289/18
NO	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Norwegen festgestellten Mängel	12290/18
IS	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Island festgestellten Mängel	12288/18

¹⁶⁵ <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?lang=EN&typ=ADV>

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
ES	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. September 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Spanien festgestellten Mängel	12287/18
ES	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Oktober 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Spanien festgestellten Mängel	13003/18
ES	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Oktober 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Spanien festgestellten Mängel	13004/18
NO	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Oktober 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Norwegen festgestellten Mängel	13005/18
HR	Aussengrenzen (revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Ungarn festgestellten Mängel	13902/18
ES	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. November 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Spanien festgestellten Mängel	14183/18
CH	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. November 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch die Schweiz festgestellten Mängel	14188/18
NO	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 26. November 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Norwegen festgestellten Mängel	14763/18
LV	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Lettland festgestellten Mängel	15813/18
NO	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Norwegen festgestellten Mängel	15811/18
SE	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Schweden festgestellten Mängel	15810/18
CH	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Schweiz festgestellten Mängel	15815/18
PT	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Portugal festgestellten Mängel	15809/18
ES	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Spanien festgestellten Mängel	15814/18
CH	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 9. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch die Schweiz festgestellten Mängel	5115/19
FI	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Finnland festgestellten Mängel	5114/19
LV	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 28. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Lettland festgestellten Mängel	5798/19
LV	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Lettland festgestellten Mängel	7288/19
CH	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch die Schweiz festgestellten Mängel	7281/19
ES	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Spanien festgestellten Mängel	7278/19
LV	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Lettland festgestellten Mängel	7286/19
FI	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Finnland festgestellten Mängel	7283/19

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
FI	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. März 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Finnland festgestellten Mängel	7282/19
FI	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. April 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Finnland festgestellten Mängel	8624/19
FI	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. April 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Finnland festgestellten schwerwiegenden Mängel	8623/19
LV	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. April 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Lettland festgestellten Mängel	8622/19

II. Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
EE	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. Mai 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Landaussengrenze durch Estland festgestellten Mängel	8790/18
HU	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Ungarn festgestellten Mängel	11182/18
PL	Aussengrenzen (Warsaw Airport)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzmanagements durch Polen festgestellten Mängel (Flughafen Warschau)	11184/18
IT	Aussengrenzen (Bergamo Airport)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzmanagements durch Italien festgestellten Mängel (Milano Bergamo Airport)	11183/18
NL	Aussengrenzen (Europoort)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Dezember 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzmanagements durch die Niederlande festgestellten Mängel (Grenzübergangstellen Europoort, Hoek van Holland, Rotterdam, Den Haag Airport und nationales Koordinationszentrum)	15812/18
NL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch die Niederlande festgestellten Mängel	5112/19
BE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Januar 2019 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Belgien festgestellten Mängel	5113/19



**Dixième rapport
du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP
concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin
2018/2019**

du 14 juin 2019

Période sous revue : mai 2018 à avril 2019

Contexte

En application des accords d'association de la Suisse à Schengen (AAS ; RS 0.362.31) et à Dublin (AAD ; RS 0.141.392.68) du 26 octobre 2004, la Suisse est entièrement intégrée dans la coopération opérationnelle Schengen/Dublin depuis le 12 décembre 2008 et, pour le régime applicable aux contrôles aux frontières extérieures dans les aéroports, depuis le 29 mars 2009.

De 2005 à 2009, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a été informée chaque année par écrit de l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin. Après l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse, elle a cédé l'objet aux sous-commissions DFJP/ChF des Commissions de gestion (CdG-DFJP/ChF). Un premier rapport leur a été remis le 21 avril 2010.

Le dixième rapport porte sur les développements pertinents pour la Suisse qui sont intervenus dans le contexte de Schengen/Dublin entre mai 2018 et avril 2019. Il se limite pour l'essentiel à la présentation des développements qui ont exigé ou entraîné un passage à l'action de l'administration en relation avec la reprise et la mise en œuvre de développements ou au niveau de l'application (voir ch. 1 à 6). À la demande de la CdG-DFJP/ChF, la Confédération fournit les chiffres relatifs à la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac (voir ch. 7) si tant est qu'elle dispose de statistiques. Le rapport ne présente par contre pas d'informations complémentaires sous forme d'annexes ; ces données peuvent être consultées sur le site de l'Office fédéral de la justice (OFJ), où elles sont régulièrement mises à jour (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

Enfin, en accord avec la CdG-DFJP/ChF, le présent rapport sert aussi à exécuter l'obligation prévue dans le règlement (UE) n° 1053/2013 (règlement SCHEVAL) de renseigner les parlements nationaux sur le contenu des recommandations que le Conseil de l'UE adopte suite aux évaluations Schengen. Les recommandations adoptées durant la période sous revue figurent à l'annexe 2. Elles sont accessibles au public et peuvent être téléchargées sur le site Internet du Conseil de l'UE à l'aide du numéro de document (<https://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int?lang=EN&typ=ADV>).

Table des matières

Contexte	2
Table des matières	3
I. Nouveaux développements durant la période sous revue	6
1 Élargissement de l'espace Schengen	6
1.1 Roumanie/Bulgarie	6
1.2 Chypre	6
1.3 Croatie	6
1.4 Royaume-Uni	7
1.5 Irlande	7
2 Accords en relation avec Schengen/Dublin	7
2.1 Accords complémentaires à certains développements	7
2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	9
2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	9
2.2.2 Arrangements Dublin	9
2.3 Accords avec des États tiers	9
2.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans le domaine des visas	9
2.3.2 Accords parallèles aux accords de réadmission de l'UE	10
2.3.3 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux	11
2.4 Autres accords en relation avec l'acquis de Schengen ou de Dublin/Eurodac	11
2.4.1 Protocole à l'AAD relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac	11
2.4.2 Accord de participation à Prüm	12
3 Projets au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle	12
3.1 Mise en œuvre de systèmes d'information de l'UE	12
3.1.1 Système d'entrée et de sortie (EES)	12
3.1.2 Système d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)	13
3.1.3 Système d'information Schengen (SIS)	14
3.2 Advance Passenger Information (API)	14
3.3 Amélioration des dispositifs de sécurité intégrés dans les documents d'identité biométriques (passeports et titres de séjour destinés aux ressortissants de pays tiers)	15
3.4 Gestion intégrée des frontières (GIF)	16
3.5 Conventions conclues entre l'Administration fédérale des douanes et les cantons	16
4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac	17

4.1	Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui – vue d'ensemble	17
4.2	Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue	19
4.2.1	Dans le domaine de Schengen	19
4.2.2	Dans le domaine de Dublin/Eurodac	20
4.3	Prochains développements importants	20
4.3.1	Code frontières Schengen	20
4.3.2	Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF)	21
4.3.3	Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes	21
4.3.4	Modification du règlement ETIAS	22
4.3.5	Code des visas	22
4.3.6	Règlement concernant le système d'information sur les visas (VIS)	23
4.3.7	Réseau d'officiers de liaison « Immigration » (OLI)	23
4.3.8	Directive sur le retour	23
4.3.9	Règlement délégué sur les armes	24
4.3.10	Interopérabilité entre les systèmes d'information de l'UE	24
4.3.11	Règlement Dublin III	25
4.3.12	Règlement Eurodac	26
5	Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne	26
5.1	Modalité et étendue de la participation de la Suisse	26
5.2	Principaux arrêts rendus au cours de la période sous revue	28
6	Évaluations Schengen	30
6.1	Évolution durant la période sous revue	30
6.1.1	Évaluations ordinaires	30
6.1.2	Évaluations inopinées	32
6.1.3	Évaluations thématiques	32
6.2	Évaluation actuelle de la Suisse	33
7	Expérience rassemblée dans certains domaines	34
7.1	Frontières extérieures	34
7.1.1	Non-admissions	34
7.1.2	Participation de la Suisse aux engagements FRONTEX	34
7.1.3	Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières)	35
7.2	Frontières intérieures	36
7.2.1	Contrôles à la frontière et dans la zone frontalière	36
7.2.2	Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures	36
7.3	Coopération policière	37
7.3.1	Échange d'informations en matière policière	37
7.3.2	Accès aux banques de données à des fins de poursuite pénale	37

7.3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	38
7.4	SIS/SIRENE	39
7.5	Coopération dans le domaine des visas	40
7.6	Renvois	41
7.7	Entraide judiciaire en matière pénale	41
7.8	Dublin	42
7.8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	42
7.8.2	Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin	43
Aperçu des activités de l'AFD (Cgfr) : statistiques des années 2013 à 2018		44
Evaluation Schengen : Liste des recommandations transmis pour information à l'Assemblée fédérale		47

I. Nouveaux développements durant la période sous revue

1 Élargissement de l'espace Schengen

1.1 Roumanie/Bulgarie

La Roumanie et la Bulgarie remplissent depuis 2011 les conditions (techniques) de l'UE pour l'application de l'acquis de Schengen, mais le processus de décision au Conseil qui est requis pour la mise en application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen et pour la suppression des contrôles aux frontières intérieures reste *bloqué* pour des raisons politiques¹. Les deux États participent toutefois déjà partiellement à Schengen : ils disposent depuis le 1er août 2018 d'un *accès complet au Système d'information Schengen* (SIS), si bien qu'ils peuvent interroger le système et l'utiliser pour diffuser leurs propres signalements². *L'accès en mode lecture au système d'information sur les visas* (VIS), décidé en octobre 2017³, n'est pas encore possible, les travaux de mise en œuvre et les tests nécessaires n'étant pas encore achevés. Quant au système d'entrée et de sortie (EES)⁴, la Roumanie et la Bulgarie y participeront dès sa mise en exploitation.

1.2 Chypre

Chypre n'a toujours pas commencé la coopération opérationnelle Schengen après la *suspension*, en 2006, de l'évaluation des domaines « frontières extérieures », « visas » et « SIS ». Vu les questions toujours sans réponse en relation avec le conflit entre Chypre et la Turquie, il est difficile de dire quand le processus d'évaluation et les inspections sur place pourront reprendre.

1.3 Croatie

La coopération opérationnelle Schengen n'a pas non plus débuté pour la Croatie. L'évaluation Schengen, que l'État candidat doit avoir passée avec succès avant la mise en application de l'acquis, n'a pu être réalisée que pour les domaines « armes à feu », « retours » et « protection des données ». Les travaux visant à remédier aux défaillances relevées dans les autres domaines ne sont pas encore tous achevés. La Commission européenne doit en outre encore rendre un rapport confirmant que la Croatie remplit tous les engagements qu'elle a pris au moment des négociations d'adhésion à l'UE⁵. Ce rapport doit être positif pour que le Conseil décide de la mise

¹ Les réserves se fondent sur des lacunes constatées dans les réformes des systèmes judiciaire et administratif et dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Depuis 2007, la Commission européenne fait régulièrement état de l'avancement de ces réformes dans le cadre d'un processus de coopération et de contrôle. Les résultats restent cependant insatisfaisants.

² Décision (UE) 2018/934 (dév. n° 206).

³ Décision (UE) 2017/1908 (dév. n° 199).

⁴ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202b).

⁵ Le rapport porte notamment sur le respect des droits fondamentaux et des normes (constitutionnelles) communes.

en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Croatie⁶ ; sa date de publication n'est pas encore connue.

1.4 Royaume-Uni

Le Royaume-Uni avait déclaré en mars 1999, en se fondant sur le droit de participation qui lui est garanti (« opt-in »)⁷, qu'il souhaitait participer au Système d'information Schengen (SIS) lorsque le système de deuxième génération (SIS II) serait en service. Les inspections qui ont suivi la mise en vigueur *provisoire* de cet acquis à partir du 13 avril 2015⁸, qui ont eu lieu en juin 2015 et en novembre 2017, ont révélé des défaillances graves. La procédure d'évaluation a par la suite été *suspendue* en raison de la prochaine sortie du Royaume-Uni de l'UE. Si aucun accord sur la participation du Royaume-Uni au SIS n'est conclu, l'accès au système d'information et les données correspondantes seront supprimés intégralement dès l'entrée en vigueur du *Brexit*⁹.

1.5 Irlande

L'Irlande qui, à l'instar du Royaume-Uni, ne participe pas à l'intégralité de l'acquis de Schengen avait également fait usage en 2002 de son droit de participation sélective (« opt-in »)¹⁰, en déclarant vouloir participer au Système d'information Schengen dès que le SIS II serait en service. La participation opérationnelle n'est possible que si les domaines « protection des données » et « SIS » ont été évalués positivement. L'inspection portant sur la protection des données a eu lieu entre le 19 et le 23 novembre 2018 ; les résultats devraient être présentés au Comité Schengen en juin 2019. La date de la mise en vigueur partielle de l'acquis de Schengen concernant le SIS n'est pas encore connue, ni celle de l'évaluation du domaine en question.

2 Accords en relation avec Schengen/Dublin

2.1 Accords complémentaires à certains développements

Lorsqu'un acte juridique pertinent pour Schengen/Dublin prévoit la création d'une structure institutionnelle autonome, par exemple sous forme de fonds ou d'agence, les

⁶ Voir art. 4 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 112 du 24 avril 2012, p. 21.

⁷ Protocole n° 19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, appelé Protocole Schengen, JO L C 202 du 7 juin 2016, p. 290.

⁸ Décision d'exécution (UE) 2015/215 (dév. n° 166).

⁹ La date de sortie a été fixée par le Conseil de l'UE au 31 octobre 2019, à la condition que le Royaume-Uni ratifie l'accord de retrait négocié (JO C 144 I du 25.4.2019, p. 1) et organise des élections au Parlement européen jusqu'au 22 mai 2019, faute de quoi la sortie de l'UE aurait eu lieu le 31 mai 2019. Voir la décision (UE) 2019/584 du Conseil européen prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE, JO L 101 du 11.4.2019, p. 1.

¹⁰ Ce droit découle également du « Protocole Schengen », op. cit. (note 7).

États associés ne peuvent y participer formellement qu'en signant un accord complémentaire qui règle les modalités de la participation (en particulier sur le plan financier). La simple reprise de l'acte ne suffit pas. Des accords complémentaires ont déjà été conclus concernant la participation de la Suisse au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX)¹¹ et au Fonds pour les frontières extérieures (FFE)¹² ainsi qu'au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (« *FSI-frontières* »)¹³, qui a succédé au FFE.

La période sous revue a été marquée par les développements suivants:

- Un accord complémentaire concernant le FSI-Frontières est entré en vigueur¹⁴, si bien que la Suisse participe formellement au FSI depuis le 1^{er} août 2018, avec effet rétroactif à 2014¹⁵.
- Un arrangement sur la participation de la Suisse à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (« *eu-LISA* »)¹⁶ a été signé le 8 novembre 2018 après plusieurs ajournements¹⁷. Le 13 février 2019, il a été soumis aux Chambres fédérales pour approbation avec le message d'accompagnement¹⁸. Son entrée en vigueur formelle est prévue pour début 2020.
- Des pourparlers exploratoires ont été menés au cours du second semestre 2018 avec la Commission européenne au sujet de la conclusion d'un accord complémentaire sur la participation au système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (*ETIAS*)¹⁹. ETIAS est le premier système d'information qui prévoit, dans le cadre de la coopération Schengen, la perception d'émoluments pour couvrir les frais d'exploitation. Pour les États associés, il s'agit de garantir que les frais de développement ne leur seront pas facturés deux fois²⁰ et de régler la question de savoir ce qu'il adviendra d'éventuels soldes positifs ou négatifs issus des recettes d'émoluments qui alimentent le budget de l'UE.

¹¹ RS **0.362.313** (en vigueur depuis le 1^{er} août 2010). Créé en 2016, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a repris la personnalité juridique de l'ancienne Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, tout comme son acronyme (« FRONTEX »).

¹² RS **0.362.312** (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011).

¹³ Règlements (UE) 515/2014 et 514/2014 (dév. n° 157a et 157b).

¹⁴ RS **0.362.314** (en vigueur depuis le 1^{er} août 2018).

¹⁵ Pour en savoir plus sur le contenu et le but du FSI, voir le ch. 2.1.2 du rapport de l'année précédente, disponible à l'adresse <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>.

¹⁶ Aussi appelée Agence IT.

¹⁷ Pour en savoir plus le déroulement de la procédure et les motifs, voir ch. 2.1.1. du rapport de l'année précédente (note 15).

¹⁸ FF **2019** 2099

¹⁹ Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n° 210). ETIAS prévoit que les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa qui souhaitent se rendre dans l'espace Schengen s'enregistrent au préalable en ligne. L'analyse des risques en matière de sécurité intérieure, d'immigration illégale et de santé publique est largement automatisée.

²⁰ Une fois par le biais des contributions au fonds FSI-Frontières, qui financera l'essentiel des coûts de développement, et une seconde fois par le biais des contributions versées en vertu de l'accord d'association à Schengen (AAS) et de l'accord complémentaire à eu-LISA.

2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin

2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas

Le code des visas²¹ prévoit qu'un État Schengen peut en représenter un autre dans un État où ce dernier ne dispose pas de section des visas. Le DFAE analyse en permanence quels accords de représentation devraient et pourraient être conclus pour combler les lacunes existant dans le réseau des représentations et assurer la réciprocité voulue. Durant la période sous rapport, deux mandats en vertu desquels la Suisse représente des États Schengen ont été résiliés. Trois accords ont été conclus avec des États Schengen pour qu'ils représentent la Suisse ; trois autres de ce type ont été résiliés. En date du 30 avril 2019, la Suisse avait conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total : elle représente d'autres États dans 60 de ses représentations et est elle-même représentée sur 58 sites²².

2.2.2 Arrangements Dublin

Le règlement Dublin III²³ prévoit que les États parties peuvent établir des arrangements bilatéraux afin d'accroître son efficacité. Ces arrangements peuvent porter sur la simplification des procédures et le raccourcissement des délais applicables à la transmission et à l'examen des demandes aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de demandeurs d'asile, ou encore prévoir des réglementations précises sur les modalités de transfert ou des échanges d'officiers de liaison pour améliorer la communication entre les administrations. Ils servent les intérêts des deux parties et sont le plus souvent conclus entre États voisins pratiquant un nombre comparable de transfèrements. La Suisse a jusqu'ici conclu de tels accords avec l'*Autriche*²⁴, la *Principauté de Liechtenstein*²⁵ et la *France*²⁶. Des arrangements analogues ont été conclus avec l'*Allemagne*, mais ils prévoient des modalités de coopération non contraignantes, qui sont toutefois en train d'être réexaminées à la demande de l'Allemagne. Aucun nouvel accord n'a été conclu durant la période sous revue.

2.3 Accords avec des États tiers

2.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans le domaine des visas

Dans le domaine des visas, l'UE conclut des accords avec les États tiers en vue d'assouplir le régime des visas (accords sur l'octroi facilité de visas) voire de

²¹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

²² Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, indiquant la forme de représentation (état au 1^{er} mai 2019) se trouve à l'annexe 28 du manuel des visas, disponible à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx>

²³ Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

²⁴ RS 0.142.392.681.163

²⁵ RS 0.142.395.141.1

²⁶ RS 0.142.392.681.349

supprimer totalement l'obligation de visa (accords sur l'exemption de visa). Ces accords ne sont valables qu'entre l'UE et les États tiers concernés, mais ils ont *de facto* des effets sur les États associés à Schengen :

- Lorsque l'UE conclut un *accord sur l'octroi facilité de visas* avec un État tiers, la Suisse doit adapter ses règles et sa pratique en matière d'octroi de visas de courte durée à celles de l'UE dans le cadre de l'acquis de Schengen, afin de réduire le risque que des personnes déposent plusieurs demandes de visa simultanément dans différents États Schengen afin de bénéficier des conditions les plus avantageuses. Lors de la conclusion de tels accords, l'État tiers concerné négocie en règle générale, à la demande de l'UE, des conventions bilatérales analogues avec les États associés. La Suisse a passé jusqu'ici huit accords de ce type (dont sept sont actuellement en vigueur). Pendant la période sous revue, un accord avec *l'Ukraine* est entré en vigueur²⁷.
- Les *accords sur l'exemption de visa* sont mentionnés dans le règlement (UE) 2018/1806²⁸, que la Suisse reprend à titre de développement de l'acquis de Schengen. Étant donné que la Suisse n'est pas partie à ces différents accords, l'exemption de visa n'est pas automatique pour les citoyens suisses. Généralement, les États tiers concernés accordent toutefois aux ressortissants suisses les mêmes conditions d'entrée qu'aux citoyens européens. Pour formaliser le principe de la réciprocité, la Suisse peut conclure des accords parallèles avec ces États tiers. Pendant la période sous revue, l'accord qu'elle a conclu avec les *Émirats arabes unis* est entré en vigueur²⁹.

2.3.2 Accords parallèles aux accords de réadmission de l'UE

S'agissant de la politique de retour, il n'existe pas de « parallélisme » comparable au domaine des visas. Néanmoins, l'UE fait une déclaration (si possible commune) lors de la conclusion d'*accords de réadmission*, même s'ils ne sont pas subordonnés aux accords dans le domaine des visas, et indique à l'État tiers qu'il serait utile de conclure une convention similaire avec les États associés à Schengen. La Suisse passe également, de sa propre initiative et en fonction des situations spécifiques, des accords de réadmission avec des États de provenance et de transit. Elle a conclu jusqu'à présent des accords ou des arrangements liés aux retours avec 64 États (dont 60 actuellement en vigueur). Pendant la période sous revue, l'accord de réadmission avec la *Mongolie* est entré en vigueur³⁰. La Suisse a par ailleurs conclu des accords (« Standard Operation Procedures ») avec l'*Éthiopie* et le *Bangladesh* sur le modèle des accords que l'UE a conclus avec ces pays (entrés en vigueur respectivement le 8 mars et le 2 avril 2019)³¹. Une liste actualisée des accords en vigueur dans les

²⁷ RS **0.142.117.673** (en vigueur depuis le 1^{er} mars 2019).

²⁸ Le règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219) codifie, en le remplaçant, le règlement (CE) 539/2001 (annexe B AAS) et ses adaptations ultérieures (révision totale formelle).

²⁹ RS **0.142.113.253** (en vigueur depuis le 3 juin 2018).

³⁰ RS **0.142.115.729** (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2018).

³¹ Les accords conclus avec l'Éthiopie et le Bangladesh n'ont pas été publiés à la demande de ces États.

domaines des visas et des retours est disponible sur le site du Secrétariat aux migrations (SEM)³².

2.3.3 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux

L'acquis de Schengen permet aux États membres de décider librement s'ils veulent exempter ou non de l'obligation de visa les titulaires d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service ou d'un autre passeport officiel³³. La Suisse a conclu 53 accords de ce type, généralement en relation avec un accord de réadmission (51 d'entre eux sont en vigueur). Pendant la période sous revue, la Suisse a conclu un accord sur la suppression de l'obligation de visa avec *Cuba* et le *Liban*. L'accord avec Cuba est entré en vigueur le 26 avril 2019³⁴ ; les accords passés précédemment avec la *Mongolie*³⁵ et le *Maroc*³⁶ sont également entrés en vigueur. Une liste mise à jour des accords est disponible sur le site du SEM³⁷.

2.4 Autres accords en relation avec l'acquis de Schengen ou de Dublin/Eurodac

2.4.1 Protocole à l'AAD relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac

Les dispositions ad hoc du règlement Eurodac³⁸ (art. 19 ss) – qui donnent la possibilité aux autorités nationales de poursuite ou à Europol d'accéder, à certaines conditions, aux données sauvegardées dans la base de données Eurodac³⁹ – ne constituent pas un développement de l'acquis de Schengen/Dublin, raison pour laquelle un *accord complémentaire* a dû être conclu. Il s'agit d'un protocole à l'AAD⁴⁰ (« *protocole Eurodac* »), qui a été paraphé le 22 novembre 2017 et approuvé par le Conseil fédéral le 7 décembre 2018. La signature, qui est prévue en été ou en automne 2019, et la procédure d'approbation interne sont coordonnées avec celles de l'accord négocié en parallèle sur la participation à Prüm (voir ch. 2.4.2).

³² <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>

³³ Art. 6, par. 1, let. a, du règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219).

³⁴ Pas encore publié au RS.

³⁵ RS **0.142.115.722** (en vigueur depuis le 16 juin 2018).

³⁶ RS **0.142.115.492** (en vigueur depuis le 17 août 2018).

³⁷ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

³⁸ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

³⁹ Les avantages d'un tel accès sont évidents : il permet par ex. de vérifier rapidement si des empreintes digitales trouvées sur le lieu d'un crime appartiennent à une personne enregistrée dans Eurodac qui a déposé une demande d'asile à l'étranger ou qui est en situation irrégulière, si bien que les mesures (d'entraide) nécessaires peuvent être prises sans délai.

⁴⁰ RS **0.142.392.68**.

2.4.2 Accord de participation à Prüm

L'accord concernant la participation à la coopération de Prüm⁴¹ a été négocié parallèlement au « protocole Eurodac ». Sa conclusion constitue une condition *sine qua non* pour obtenir le droit d'accès élargi à la base de données Eurodac. En effet, une interrogation de cette dernière à des fins de poursuite pénale n'est autorisée que si la recherche préalable dans les banques de données nationales d'empreintes digitales, conformément à la décision 2008/615/JAI⁴² (« *décision de Prüm* »), n'a donné aucun résultat positif⁴³. L'accord a été paraphé le 24 mai 2018. La procédure d'approbation parlementaire sera entamée après la signature, prévue en été ou automne 2019. En raison des adaptations techniques qui seront nécessaires, la coopération à proprement parler pour la Suisse (et donc l'utilisation d'Eurodac par les autorités de poursuite) commencera au plus tôt en 2024.

3 Projets au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle

3.1 Mise en œuvre de systèmes d'information de l'UE

Les systèmes d'information inhérents à Schengen (Eurodac, VIS, API, SIS) existaient déjà sous cette forme lors de l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen, en décembre 2008. Pour répondre aux flux migratoires et assurer la sécurité en Europe, la Commission européenne a émis au cours des trois dernières années, à une cadence inhabituellement soutenue, de nombreuses propositions visant à moderniser et à développer les systèmes d'information existants ou à en créer de nouveaux (EES, ETIAS)⁴⁴ et à garantir leur interopérabilité⁴⁵.

3.1.1 Système d'entrée et de sortie (EES)

L'EES est un des nouveaux systèmes d'information de l'UE dans le domaine des migrations qui vise la saisie centralisée des entrées et des sorties de ressortissants

⁴¹ Le noyau de la « coopération de Prüm », qui ne fait pas non plus partie de la coopération Schengen, consiste dans l'échange simplifié d'informations policières (en particulier de profils ADN et d'empreintes digitales) entre les autorités compétentes aux fins de lutter contre la criminalité internationale et le terrorisme. L'échange de ces données d'identification des auteurs d'infractions se fait sur la base d'une comparaison automatisée des banques de données nationales (procédure « *hit/no-hit* »). Il s'agit de savoir rapidement si les données figurant dans la banque de données existent dans un autre État ou non. En cas de résultat positif, l'échange de données personnelles passe ensuite par la voie habituelle de l'entraide administrative ou judiciaire.

⁴² Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1.

⁴³ La collaboration de Prüm renforce l'efficacité du travail policier grâce à l'échange d'informations ciblées : elle permet d'une part aux autorités de vérifier à l'aide de la procédure « *hit/no-hit* » si un autre État dispose d'informations sur les empreintes digitales ou le profil ADN recherchés, et d'autre part de consulter les plaques d'immatriculation et les numéros d'identification de véhicules directement dans le registre.

⁴⁴ Système d'entrée et de sortie (EES), Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)

⁴⁵ Voir à ce sujet le ch. 4.3.10.

d'États tiers pour les séjours de courte durée et permet de calculer la durée de séjour au sein de l'espace Schengen⁴⁶. Selon les planifications actuelles, le système sera mis en service à partir de fin 2021.

En Suisse, la procédure de reprise et de mise en œuvre des dispositions légales applicables⁴⁷ se trouve dans la phase des délibérations parlementaires, le Conseil fédéral ayant adopté le message correspondant⁴⁸ le 21 novembre 2018. Le Conseil des États a admis la reprise des bases légales le 19 mars 2019 et le Conseil national se prononcera pendant la session d'été. Les travaux concernant la réalisation sur le plan technique ont également débuté. Au niveau européen, les travaux de mise en œuvre sont coordonnés par la Commission européenne et l'agence eu-LISA. Au niveau national, le projet a été lancé formellement le 4 juin 2018. Un montant de 14,2 millions de francs du crédit d'engagement Schengen/Dublin III est réservé pour financer les frais de développement. Les dépenses des États Schengen pour le développement de l'EES à l'échelon national seront financées partiellement par le FSI-Frontières.

3.1.2 Système d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)

ETIAS⁴⁹ constitue le deuxième système d'information récemment créé par l'UE. Il suit les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas besoin de visa pour entrer dans l'espace Schengen. Les citoyens de ces pays qui prévoient de se rendre dans l'espace Schengen pour un séjour de courte durée devront remplir au préalable une demande payante en ligne pour obtenir une autorisation ETIAS. L'examen de la demande se fondera sur une évaluation des risques largement automatisée⁵⁰. L'octroi d'une autorisation de voyage ETIAS, tout comme un visa, ne confère pas le droit d'entrer dans l'espace Schengen, car d'autres conditions doivent également être remplies. La mise en exploitation du système ETIAS est prévue pour 2023.

En Suisse, la procédure visant à reprendre et à mettre en œuvre l'ordonnance ETIAS est en cours. La consultation ouverte le 13 février 2019 a duré jusqu'au 20 mai 2019. Sur le plan technique, le projet du SEM ne se trouve qu'en phase d'initialisation, mais comme le calendrier imposé par l'UE est serré, des clarifications techniques approfondies sont déjà en cours. Il est prévu que les frais de développement des États Schengen donneront droit à une contribution du FSI-Frontières⁵¹. Les frais d'exploitation et de maintenance seront quant à eux couverts par la perception centralisée d'un émolument de 7 euros par demande.

⁴⁶ Il rend non seulement superflu le tamponnage des documents de voyage au passage des frontières, mais facilite également le repérage des personnes en situation irrégulière (par ex. personnes qui séjournent trop longtemps dans l'UE ou « overstayers ») et l'identification des voyageurs sans papiers lors de contrôles au sein de l'espace Schengen, à l'aide d'éléments biométriques (image faciale et quatre empreintes digitales).

⁴⁷ Règlements (UE) 2017/2225 et (UE) 2017/2226 (dév. n° 202a et 202b).

⁴⁸ FF 2019 175

⁴⁹ Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n° 210).

⁵⁰ Une recherche lancée dans les banques de données pertinentes (SIS, VIS, etc.) permet de déterminer s'il existe des risques en matière de sécurité intérieure, d'immigration irrégulière ou de santé publique qui justifieraient le rejet de la demande.

⁵¹ Comme il s'agit d'un remboursement de frais, les charges correspondantes figurent dans le crédit d'engagement IV (de 2020 à 2023 : 6,6 millions de francs, de 2024 à 2025 : 1,18 million de francs).

3.1.3 Système d'information Schengen (SIS)

Le SIS, qui joue un rôle essentiel pour la recherche de personnes ou d'objets dans l'espace Schengen, a été dûment modernisé sur les plans technique et opérationnel par le train de mesures adopté le 28 novembre 2018⁵². En plus de nouvelles catégories de signalements (les décisions de retour seront par ex. également enregistrées), la capacité du système a été améliorée (par ex. saisie de données biométriques comme les traces d'ADN pour l'identification de personnes, comparaison de l'image faciale avec la photographie d'une pièce d'identité ou augmentation des possibilités de recherche à partir de données alphanumériques *et* biométriques). Côté UE, le développement du système par l'agence eu-LISA a débuté. La mise en service définitive du nouveau système dans l'espace Schengen est prévue pour 2022.

Côté Suisse, la procédure visant à reprendre et à mettre en œuvre les nouvelles bases légales relatives au SIS est en cours. La consultation ouverte le 13 février 2019 a duré jusqu'au 20 mai 2019. La réalisation technique se déroule en parallèle. L'Office fédéral de la police (fedpol) et le SEM participent à ces travaux. Il est actuellement encore difficile de définir avec précision les coûts de mise en œuvre de ces nouveautés pour la période allant de 2019 à 2021. Les coûts de développement se monteront quant à eux, selon de premières estimations, à près 3,01 millions de francs pour fedpol et à environ 3,1 millions de francs pour le SEM.

3.2 Advance Passenger Information (API)

En vertu de l'art. 104 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)⁵³, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent des données relatives aux passagers (Advance Passenger Information, API)⁵⁴ de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller à l'autorité responsable du contrôle à la frontière⁵⁵. Le SEM a ordonné le 15 décembre 2011 une obligation de communiquer des données personnelles pour quatre liaisons aériennes et l'a étendue progressivement à d'autres liaisons (voir tableau ci-dessous).

⁵² Trois nouveaux règlements remplacent les bases légales actuelles : le règlement (UE) 2018/1862 concerne le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, le règlement (UE) 2018/1861 régit l'utilisation du SIS dans le domaine des vérifications aux frontières et le règlement (UE) 2018/1860 porte sur l'utilisation du SIS aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁵³ RS 142.20.

⁵⁴ Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol.

⁵⁵ Voir directive 2004/82/CE (annexe B de l'AAS).

Obligation de communiquer les données API (état le 1^{er} mai 2019)

Destinations concernées	Obligation depuis le
Dar es Salam, Nairobi, Dubaï, Pristina	15 décembre 2011
Istanbul	15 septembre 2012
Moscou	9 janvier 2013
Casablanca, Marrakech	26 août 2013
Abu Dhabi, Doha, São Paulo	1 ^{er} octobre 2015
Pékin, Shanghai	18 novembre 2015
Delhi, Bombay, Muscat, Hongkong, Singapour	30 octobre 2016
Alger, Belgrade, Johannesburg, Le Caire, Le Cap, Montréal, Rio de Janeiro, Toronto, Tunis	29 octobre 2017

Les autorités responsables du contrôle aux frontières ont un accès en ligne aux données API, via le système API, et peuvent, encore avant l'atterrissage de l'avion, procéder aux premières vérifications concernant les passagers.

À partir du 1^{er} juin 2019, le système API sera également utilisé par fedpol et par le service de renseignement de la Confédération (SRC) pour l'accomplissement de leurs tâches. Ces autorités pourront d'une part demander au SEM que l'obligation de communiquer soit étendue à d'autres liaisons aériennes, et d'autre part accéder, sous une forme ou une autre⁵⁶, aux données personnelles sur les passagers transmises par les compagnies aériennes.

3.3 Amélioration des dispositifs de sécurité intégrés dans les documents d'identité biométriques (passeports et titres de séjour destinés aux ressortissants de pays tiers)

Au cours de la période sous revue, la Commission a mis à jour les spécifications techniques applicables aux passeports biométriques⁵⁷ et aux titres de séjour destinés aux ressortissants de pays tiers⁵⁸ afin d'améliorer encore la sécurité de ces documents. Les nouvelles normes et exigences devront être respectées lors de la fabrication des documents.

- *Passeports biométriques* : les passeports et titres de voyage délivrés par la Suisse sont déjà conformes aux nouvelles spécifications techniques concernant les données biométriques. Les nouvelles exigences en matière d'échange de certificats, permettant l'accès aux données biométriques enregistrées sur la puce électronique, seront applicables au plus tard à partir

⁵⁶ Il est prévu que le SRC recevra les données API sous forme de liste transmise par voie électronique par les compagnies aériennes. Si une personne est soupçonnée d'avoir préparé ou commis une infraction au sens de l'art. 104, al. 1^{bis}, let. a, LEI, fedpol pourra consulter les données en ligne. Seules des comparaisons manuelles entre les données API et celles qui sont enregistrées dans les banques de données de fedpol seront possibles.

⁵⁷ Décision d'exécution C(2018) 7774 final (dév. n° 217).

⁵⁸ Décision d'exécution C(2018) 7767 final (dév. n° 218).

du 3 juin 2019. Les dispositions nécessaires à la réalisation technique ont été prises. Les coûts se montent à environ 80 000 francs.

- *Titres de séjour biométriques* : les titres de séjour biométriques devront être fabriqués selon les nouvelles normes à partir du 3 mars 2020 au plus tard. Les États disposent d'un délai transitoire de six mois supplémentaires pour épuiser leurs stocks. Les cartes de séjour selon l'ancien modèle pourront donc encore être délivrées jusqu'au 3 septembre 2020 au plus tard. Le coût des adaptations techniques à effectuer dans le Système d'information central sur la migration (SYMIC) et au niveau de la fabrication est estimé à 450 000 francs.

3.4 Gestion intégrée des frontières (GIF)

La *stratégie nationale de gestion intégrée des frontières* (stratégie GIF 2012) et le *plan d'action* qui s'y rapporte (plan d'action GIF 2014) ont été conçus par les autorités fédérales et cantonales compétentes dans le but de renforcer la sécurité intérieure et de lutter contre la migration illégale. Le premier cycle stratégique quinquennal s'est achevé en 2017. Le Conseil fédéral a adopté le rapport final en novembre 2018 et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) en a pris acte le même mois. La stratégie et le plan d'action ont également été évalués par un bureau externe.

Le règlement (UE) 2016/1624⁵⁹ relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes pose les principes juridiquement contraignants qui régissent la gestion européenne intégrée des frontières extérieures. Celle-ci se compose de onze éléments⁶⁰. Les États Schengen établissent ou renouvellent leurs stratégies nationales en se fondant sur la stratégie GIF de l'UE, qui est politique, et sur la stratégie de FRONTEX, qui porte sur les domaines technique et opérationnel. Le mécanisme d'évaluation Schengen prévoit une évaluation thématique des stratégies GIF nationales par la Commission, prévue pour début 2020 (cf. ch. 6.1.3).

Les travaux relatifs à la nouvelle stratégie GIF (titre de travail : GIF 2027) ont débuté en étroite collaboration avec les autorités fédérales et cantonales concernées. Elle devrait pouvoir être présentée au Conseil fédéral et à la CCDJP d'ici à la fin 2019.

3.5 Conventions conclues entre l'Administration fédérale des douanes et les cantons

En raison des missions qu'elle mène le long des frontières et dans la zone frontalière, l'Administration fédérale des douanes (AFD) et plus précisément le Corps des gardes-frontière (Cgfr) collaborent depuis longtemps avec les cantons. Ce partenariat repose sur une convention modèle élaborée avec la CCDJP et réglant la collaboration en matière de contrôles mobiles de police dans la zone frontalière dans le cadre des

⁵⁹ Dév. n° 183.

⁶⁰ Contrôle aux frontières, opérations de recherche et de sauvetage en mer, analyse des risques, coopération entre États membres soutenue et coordonnée par FRONTEX, coopération entre les services et entre les autorités des États Schengen, coopération avec les pays tiers, contrôles au sein de l'espace Schengen (y compris contrôles aux frontières intérieures), retour, utilisation d'une technologie de pointe, mécanisme de contrôle de la qualité et mécanismes de solidarité.

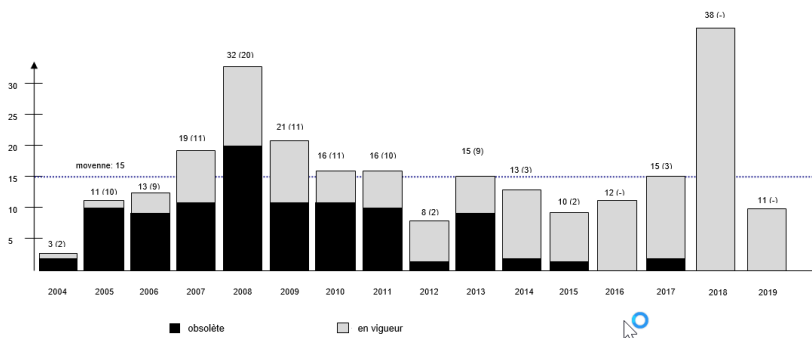
mesures nationales de remplacement⁶¹. À ce jour, 21 conventions cantonales ont été conclues⁶². Aucune nouvelle convention n'a été signée au cours de la période sous revue.

4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac

4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui – vue d'ensemble

Depuis la signature de l'AAS, le 26 octobre 2004, l'UE a notifié à la Suisse 253 développements de l'acquis de Schengen (état : 30 avril 2019). Deux de ces développements⁶³ constituent simultanément un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre en outre trois autres développements de l'acquis de Dublin/Eurodac⁶⁴. Plus d'un tiers des actes notifiés (103 actes ou 41 %) ne sont plus applicables parce qu'ils ont été remplacés par des actes ultérieurs ou sont devenus *obsoletes* pour d'autres raisons (par ex. l'écoulement d'un délai). Le graphique suivant fait état des notifications par année.

Développements notifiés par année (état : 30 avril 2019)



⁶¹ Voir le message « accords bilatéraux II », FF **2004** 5593. L'art. 97 de la loi sur les douanes (LD, RS **631.0**) constitue la base légale, qui autorise également la conclusion de telles conventions avec des cantons non frontaliers.

⁶² AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH.

⁶³ Règlements (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126) et (UE) 2018/1726 (dév. n° 214).

⁶⁴ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Les développements notifiés peuvent être classés selon leur portée matérielle, qui détermine l'autorité habilitée à les reprendre sur le plan national⁶⁵ (état : 30 avril 2019) :

- Près d'un sixième (43 actes ou 17 %) de ces 256 développements n'avait *pas de caractère contraignant*, et il a donc suffi que le département compétent en prenne acte (modèle 1).
- Un peu plus de deux tiers des développements (175 actes ou 68 %) avaient force obligatoire, mais portaient sur des aspects techniques secondaires, de sorte que les échanges de notes ayant conduit à leur reprise pouvaient être considérés comme des *traités de portée mineure* au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA⁶⁶, que le Conseil fédéral peut conclure seul en vertu de cette disposition ou de l'art. 100, al. 2, let. a, LEI (modèle 2). Dans la grande majorité des cas, la reprise de ces 175 développements n'a pas nécessité de modifications législatives ; seules 23 notifications (13 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances⁶⁷.
- Enfin, dans environ un sixième des cas (38 actes ou 15 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous *réserve de l'« accomplissement des exigences constitutionnelles »* (modèle 3). En règle générale, ces échanges de notes ont été soumis au Parlement pour approbation et sont entrés en vigueur dans l'intervalle. Les développements suivants, qui concernent tous le domaine « Schengen », sont encore en suspens :

Développement	État
Directive sur les armes	Votation référendaire le 19 mai 2019
EES	Délibérations parlementaires
ETIAS	Procédure de consultation ouverte le 13 février 2019
SIS	Procédure de consultation ouverte le 13 février 2019

L'état d'avancement de la procédure suivie et les modifications qu'il a fallu apporter à la législation (lois et ordonnances) pour mettre en œuvre ces développements sont exposés sur le site de l'OFJ⁶⁸.

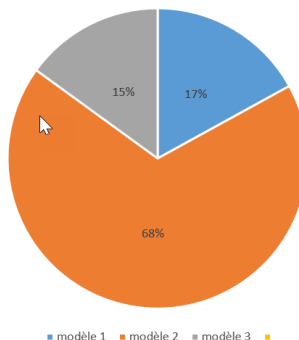
⁶⁵ Pour les développements sans caractère contraignant, il suffit que le département compétent en prenne acte (*modèle 1*). Les développements juridiquement contraignants sont repris par la voie d'un échange de notes, qui a valeur de traité international pour la Suisse. Soit l'échange de notes relève de la seule compétence du Conseil fédéral (*modèle 2*), soit il doit être approuvé par le Parlement et, si les conditions sont remplies, il est sujet au référendum (*modèle 3*). Sur l'ensemble de la question, voir le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 2013 en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857 du 1^{er} octobre 2010 « Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences », FF **2013** 5685, ch. 2.

⁶⁶ RS **172.010**.

⁶⁷ Voir la partie I de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

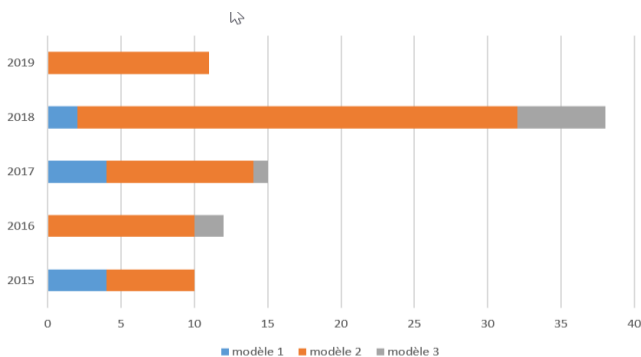
⁶⁸ Voir la partie II de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Répartition des développements par modèle (en %)



La répartition des développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac par modèle se présente comme suit pour les cinq dernières années (état : 30 avril 2019) :

Répartition des développements par modèle



4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue

4.2.1 Dans le domaine de Schengen

Durant la période sous revue, la Suisse s'est vue notifier 45 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n° 205 à 225)⁶⁹. L'un d'eux représentait

⁶⁹ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

simultanément un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac⁷⁰. De ces 45 développements, 41 portaient sur des *aspects techniques secondaires*. Il a été simplement pris acte de l'un d'entre eux (modèle 1)⁷¹ ; pour les autres, le Conseil fédéral a effectué lui-même l'échange de notes sur leur reprise (modèle 2)⁷². Seuls deux de ces 41 développements⁷³ ont dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance. Enfin, la reprise et la mise en œuvre de quatre des développements notifiés durant la période sous revue doivent être *approuvées par le Parlement* (modèle 3). Il s'agit des bases légales pour la création d'ETIAS⁷⁴ et pour l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS⁷⁵.

4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac

À l'exception du développement déjà mentionné ci-dessus⁷⁶ (ch. 4.2.1), aucun acte n'a été notifié à la Suisse au titre du développement de l'acquis de Dublin/Eurodac durant la période sous revue⁷⁷.

4.3 Prochains développements importants

À l'heure actuelle, l'UE prépare, avec la participation de la Suisse, plusieurs propositions d'actes que la Suisse devra à terme reprendre comme développements de l'acquis de Schengen. La portée matérielle de ces actes varie considérablement, de même que le degré d'avancement des travaux. Les développements les plus importants, à savoir ceux dont le contenu n'est pas essentiellement administratif ou technique, sont présentés ci-dessous⁷⁸ ; ils développent ou complètent les instruments existants de façon notable.

4.3.1 Code frontières Schengen

Le 27 septembre 2017, la Commission européenne a présenté une série de mesures visant à préserver et à renforcer l'espace Schengen, dont une proposition⁷⁹ de révision

⁷⁰ Règlement (UE) 2018/1726 (dév. n° 214).

⁷¹ Recommandation C(2018) 3658 final (dév. n° 205), qui actualise le Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen).

⁷² Certains de ces actes adaptent la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa (dév. n°s 219 et 225), mais la plupart portent sur les modalités d'application ou de mise en œuvre du fonds FSI-Frontières (dév. n°s 207A à 209, 215 et 216) et du système EES (dév. n° 220 à 224F). Ces accords figurent dans le rapport annuel du Conseil fédéral sur les traités internationaux, disponible sur le site de l'OFJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

⁷³ Règlements (UE) 2018/1806 (dév. n° 219) et (UE) 2019/592 (dév. n° 225).

⁷⁴ Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n° 210).

⁷⁵ Règlements (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861 et (UE) 2018/1862 (dév. n°s 213A à 213C).

⁷⁶ Voir note 70.

⁷⁷ La liste complète des développements notifiés de l'acquis de Dublin/Eurodac peut être consultée sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁷⁸ Ces indications doivent être considérées avec la prudence nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

⁷⁹ COM(2017) 571 final.

du code frontières Schengen⁸⁰. Cette proposition a pour but d'adapter aux exigences nouvelles les dispositions en vigueur relatives à la réintroduction provisoire de contrôles aux frontières intérieures. Elle prolonge la *durée maximale* de ces contrôles tout en les renforçant. Après la première lecture au Conseil, les négociations avec le Parlement européen (trilogue) ont débuté en décembre 2018 mais se sont enlisées en février 2019 en raison de la proposition du Parlement européen de renforcer les mécanismes de contrôle s'agissant de la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures, ce à quoi s'opposent plusieurs États Schengen. Un accord politique n'est pas près d'être trouvé.

4.3.2 Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF)

La Commission a l'intention de remplacer le FSI-Frontières par un Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF) ; la proposition⁸¹ est en cours de délibération. Le nouveau fonds comprendra un *instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas*, qui couvrira à nouveau une période de sept ans (2021-2027) et fera partie de l'acquis de Schengen. Conçu de façon plus flexible, il complètera mieux les autres instruments et initiatives de l'UE, l'objectif principal étant de contribuer à une politique de gestion intégrée des frontières solide et efficace et de relever le niveau de sécurité des États Schengen. Le budget global de l'UE pour cet instrument partiel se monte à quelque 8,02 milliards d'euros, soit près du triple du montant affecté au FSI-Frontières (2,76 milliards d'euros), ce qui témoigne de la volonté de la Commission de développer et de renforcer le système Schengen. La Suisse participera proportionnellement à l'alimentation du fonds, selon une clé de répartition à définir. Le montant de sa contribution ne peut donc pas encore être chiffré. Le fonds permettra de financer différentes mesures s'inscrivant dans le droit fil de l'objectif politique supérieur mentionné, telles que le développement de systèmes informatiques ou encore la mise en place d'agents de liaison (pour les questions d'immigration ou auprès des compagnies aériennes). La proposition est en cours d'examen au Conseil et au Parlement européen. Il n'est pas encore possible de dire quand elle sera adoptée.

4.3.3 Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

Le 12 septembre 2018, la Commission européenne a présenté un projet⁸² visant à renforcer le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEx). L'objectif est double: il s'agit d'une part d'assurer au corps une dotation suffisante. Comme le personnel et l'équipement étaient jusqu'à présent fournis sur une base volontaire pour des opérations aux frontières extérieures, les besoins n'ont pas toujours été couverts au cours des dernières années et l'efficacité des opérations communes s'en est ressentie. C'est pourquoi la Commission propose la mise en place d'un contingent permanent comptant jusqu'à 10 000 agents. Le projet vise d'autre part à faciliter les opérations de retour de ressortissants de pays tiers qui ne bénéficient d'aucun droit de séjour. FRONTEx sera chargé de soutenir les États Schengen lors de toutes les phases de la procédure de retour, y compris lors de la préparation des

⁸⁰ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

⁸¹ COM(2018) 473 final.

⁸² COM(2018) 631 final.

décisions et de l'acquisition de documents de voyage. La coopération avec les pays tiers sera également renforcée.

Le texte de loi a pu être finalisé fin avril 2019, dans le cadre des négociations en trilogue. Le Parlement européen nouvellement constitué en débatta après la pause estivale. Le règlement pourrait être adopté en automne 2019. Les répercussions qu'il aura sur la Suisse, au niveau des finances et du personnel, ne peuvent pas encore être chiffrées. Il faudra en outre adapter les bases légales s'agissant de la participation aux opérations internationales de retour.

4.3.4 Modification du règlement ETIAS

Le 7 janvier 2019, la Commission européenne a présenté deux propositions⁸³ visant à compléter le règlement ETIAS⁸⁴ afin de garantir l'interopérabilité du système avec les autres systèmes d'information pertinents et de *permettre la consultation automatique de ces systèmes* lors l'évaluation des risques prévue dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation de voyage. Concrètement, il s'agit d'harmoniser les catégories de données des systèmes d'information de l'UE (VIS, EES, SIS, Eurodac et ECRIS-TCN⁸⁵) et d'Interpol (SLTD⁸⁶, TDAWN⁸⁷). La mise en œuvre des éléments d'interopérabilité, qui n'avaient pas été traités dans le règlement ETIAS, implique la modification des bases légales applicables aux différents systèmes.

Les délibérations sont en cours. Le 22 mai 2019 a été défini le mandat de négociation du Conseil dans la perspective du trilogue, qui débutera en automne. L'objectif est d'adopter les règlements rapidement, la mise en service d'ETIAS étant prévue pour 2023.

4.3.5 Code des visas

La première proposition ayant été rejetée, la Commission européenne a présenté le 14 mars 2018 une nouvelle proposition⁸⁸ de modification du code des visas⁸⁹, qui fixe les conditions et les procédures applicables aux séjours de courte durée et au transit dans les États Schengen (visas Schengen). Le trilogue a abouti à un accord en février 2019, si bien que l'adoption du code des visas révisé est prévue pour début juin 2019. Les principales nouveautés concernent – en plus de diverses modifications visant à accélérer et à assouplir les procédures pour les requérants – la simplification des règles pour la délivrance de visas à entrées multiples assortis d'une plus longue durée de validité, une hausse des droits de visa de 60 à 80 euros et l'introduction d'un nouveau mécanisme permettant d'appliquer des conditions plus strictes au traitement des demandes de visas lorsqu'un pays tiers ne coopère pas suffisamment en vue du retour et de la réadmission des migrants en situation irrégulière.

⁸³ COM(2019) 3 final ; COM(2019) 4 final.

⁸⁴ Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n° 210).

⁸⁵ Système informatisé d'échange d'informations sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers.

⁸⁶ Base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus.

⁸⁷ Base de données d'Interpol sur les documents de voyage associés aux notices.

⁸⁸ COM(2018) 252 final.

⁸⁹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

4.3.6 **Règlement concernant le système d'information sur les visas (VIS)**

Dans le droit fil des efforts visant à moderniser les systèmes d'information existants, la Commission européenne a présenté le 16 mai 2018 une proposition⁹⁰ de modification du règlement VIS⁹¹. L'objectif est de garantir l'interopérabilité entre le VIS, qui sert à l'enregistrement et à l'échange de données concernant les procédures de visa, et les autres grands systèmes d'information de l'UE, tout en améliorant la qualité des données et l'échange d'informations. Il est prévu de saisir dans le VIS les visas nationaux de long séjour et les titres de séjour ainsi que les copies des documents de voyage des demandeurs de visas. Les délibérations à l'échelon de l'UE se poursuivent. Les négociations en trilogue ne débuteront qu'en automne 2019, après l'élection du nouveau Parlement européen. La modification du règlement VIS impliquera pour la Suisse une vaste adaptation des systèmes d'information nationaux ORBIS (visas) et SYMIC (migration).

4.3.7 **Réseau d'officiers de liaison « Immigration » (OLI)**

Se fondant sur les résultats d'une large évaluation portant sur le réseau européen d'*officiers de liaison « Immigration »* (OLI)⁹², la commission propose⁹³ une refonte des bases juridiques en vigueur⁹⁴ dans le but d'améliorer la méthode de travail du réseau actuel. Un comité directeur, composé de représentants de la Commission, des États Schengen et des agences compétentes de l'UE (FRONTEX, Europol et EASO), sera institué. Il sera chargé de planifier et de coordonner le développement et le fonctionnement de réseaux OLI⁹⁵. Pour assurer l'échange d'informations, une plateforme Internet sera créée ; toutes les informations et statistiques utiles y seront chargées. Les négociations sont terminées et le règlement modifié devrait être adopté en juin 2019.

4.3.8 **Directive sur le retour**

La Commission a présenté le 12 septembre 2018 une proposition⁹⁶ visant à adapter la directive sur le retour. L'objectif principal de la directive est de fixer des règles claires, transparentes et équitables applicables au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un État Schengen. La révision en cours vise à rendre la *politique de renvoi* plus efficace par l'adaptation des délais de recours, l'instauration d'une

⁹⁰ COM(2018) 302 final.

⁹¹ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63).

⁹² Les officiers de liaison chargés des questions d'immigration (OLI) sont des représentants d'un État Schengen détachés à l'étranger par une autorité d'immigration ou une autre autorité compétente ; ils sont appelés à établir et à entretenir des contacts avec les autorités du pays hôte en vue de les soutenir dans la lutte contre l'immigration irrégulière et la criminalité internationale et de les aider à identifier les faux documents d'identité ou de voyage.

⁹³ COM(2018) 303 final.

⁹⁴ Règlement (CE) n° 377/2004 (voir annexe B AAS).

⁹⁵ La Suisse s'est impliquée, aux côtés de la Norvège, pour l'octroi aux États associés d'un statut d'observateur actif au sein du comité directeur OLI.

⁹⁶ COM(2018) 634 final.

obligation de coopérer ou encore la mise en place de programmes d'assistance au retour volontaire, tout en garantissant le plein respect des droits fondamentaux. La proposition est actuellement discutée au Conseil en première lecture. Son adoption est prévue pour 2020.

4.3.9 Règlement délégué sur les armes

La directive sur les armes autorise la Commission européenne à préciser certains aspects de la directive. La Commission a déjà adopté des règles sur la *neutralisation*⁹⁷ et le *marquage*⁹⁸ des armes à feu, ou encore sur les *armes d'alarme et de signalisation*⁹⁹, mais pas encore de prescriptions détaillées sur l'échange d'informations sur les armes à feu entre les États Schengen, qui doit être développé et renforcé. Ces prescriptions font l'objet d'un règlement délégué fixant les modalités de l'échange systématique d'informations relatives au *transfert d'armes à feu* entre les États membres¹⁰⁰. Les modalités de l'échange électronique d'informations sur les *refus d'octroyer des autorisations relatives aux armes à feu* seront également précisées dans un règlement délégué¹⁰¹. Dans les deux cas, il est prévu d'utiliser le *système d'information du marché intérieur* (IMI) pour l'échange électronique des données. Comme il repose sur des bases légales qui ne font pas partie de l'acquis de Schengen, il sera probablement nécessaire de conclure un accord complémentaire pour pouvoir utiliser l'IMI¹⁰².

4.3.10 Interopérabilité entre les systèmes d'information de l'UE

Poursuivant ses efforts visant à moderniser et à développer la *structure informatique de l'UE*, la Commission européenne a présenté le 12 décembre 2017 deux propositions de règlements¹⁰³ établissant un cadre pour l'interopérabilité des

⁹⁷ Elle a établi des lignes directrices communes concernant les normes et techniques de neutralisation en vue de garantir que les armes à feu neutralisées sont rendues irréversiblement inopérantes (voir le règlement d'exécution (UE) 2015/2403, JO L 333 du 19.12.2015, p. 62 ; modifié par le règlement d'exécution (UE) 2018/337, JO L 65 du 8.3.2018, p. 1).

⁹⁸ La directive d'exécution (UE) 2019/68 (JO L 15 du 17.1.2019, p. 18) établit les spécifications techniques relatives au marquage des armes à feu et de leurs parties essentielles, qui doivent être respectées lors de la fabrication des armes.

⁹⁹ La directive d'exécution (UE) 2019/69 (JO L 15 du 17.1.2019, p. 22) établit les spécifications techniques relatives au marquage des armes d'alarme et de signalisation, qui doivent être respectées pour que ces armes ne soient pas considérées comme des armes à feu.

¹⁰⁰ Le règlement délégué a été adopté le 16 janvier 2019 ; il entrera en vigueur en mai si aucun droit de veto n'est exercé.

¹⁰¹ Il est prévu que la Commission adopte ce règlement délégué fin octobre 2019, si bien qu'il pourra entrer en vigueur début 2020.

¹⁰² Voir art. 23 du règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission (« règlement IMI »), JO L 316 du 14.11.2012, p. 1.

¹⁰³ COM(2017) 794 final ; COM(2017) 793 final. Ces propositions ont été modifiées et complétées le 13 juin 2018 : COM(2018) 480 final ; COM(2018) 478 final.

différents systèmes d'information de l'UE¹⁰⁴ et permettant une utilisation plus efficace des informations disponibles¹⁰⁵. La réalisation de l'objectif repose sur les quatre piliers suivants :

- un *portail de recherche européen*¹⁰⁶, permettant aux autorités de police ou de contrôle aux frontières d'interroger simultanément les différents systèmes d'information de l'UE ;
- un *service partagé d'établissement de correspondances biométriques*¹⁰⁷ permettant de recouper les données biométriques telles que les empreintes digitales et les images faciales de plusieurs bases de données ;
- un *répertoire commun de données d'identité*¹⁰⁸ permettant l'identification sûre de ressortissants de pays tiers lors de la saisie de données alphanumériques (p. ex. nom et date de naissance) et biométriques ;
- un *détecteur d'identités multiples*¹⁰⁹ visant à identifier plus facilement une personne enregistrée sous plusieurs identités. Les données nouvellement saisies dans un système d'information de l'UE (par ex. SIS) sont automatiquement comparées avec les jeux de données des autres bases de données (VIS, EES, ETIAS, Eurodac ou ECRIS-TCN).

Les délibérations sont entrées dans la phase finale. Un compromis a pu être trouvé en février 2019 entre le Conseil et le Parlement européen. L'adoption formelle des deux règlements et leur notification devraient intervenir avant la pause estivale et la mise en œuvre technique devrait avoir lieu entre 2022 et 2024. Garantir l'interopérabilité constituera un enjeu de taille pour tous les États Schengen. Les services nationaux devront être adaptés et rattachés à de nouvelles composantes centrales, en plus d'autres adaptations sur les plans organisationnel et opérationnel. Il n'est pas encore possible d'estimer les investissements nécessaires de façon fiable.

4.3.11 Règlement Dublin III

Les discussions portant sur la modification du règlement Dublin III¹¹⁰ proposée¹¹¹ par la Commission européenne le 4 mai 2016, qui ont déjà été évoquées dans le rapport de l'année passée, n'ont pas beaucoup avancé au cours de la période sous revue. La dernière proposition concernant le mécanisme de correction a suscité de telles controverses parmi les États Dublin que les discussions d'experts ont été interrompues en automne 2016 et qu'aucun consensus n'a encore pu être trouvé.

¹⁰⁴ Il s'agit des systèmes SIS, Eurodac, VIS, EES, ETIAS et du Système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN), qui n'appartient toutefois pas à l'acquis de Schengen et qui ne s'applique que si un accord spécifique sur la participation a été conclu.

¹⁰⁵ L'objectif est de permettre aux autorités compétentes d'obtenir des informations complètes sur la personne à contrôler au moyen d'une seule requête.

¹⁰⁶ « *European search portal* », ESP

¹⁰⁷ « *biometric matching service* », BMS

¹⁰⁸ « *Common identity repository* », CIR

¹⁰⁹ « *Multiple-identity detector* », MID

¹¹⁰ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹¹¹ COM(2016) 270 final.

Le manque de progrès réalisés dans le domaine Dublin retarde l'adoption d'autres actes juridiques relatifs au régime d'asile européen commun (RAEC), qui sont liés et forment un même paquet. Le calendrier demeure incertain.

4.3.12 Règlement Eurodac

À la suite des propositions de réforme du RAEC, la Commission européenne a également présenté le 4 mai 2016 une proposition¹¹² de modification du règlement Eurodac¹¹³. Elle vise à *étendre la finalité de la banque de données Eurodac*, où étaient jusqu'ici enregistrées en priorité les empreintes digitales destinées à servir de preuve dans l'application des critères du règlement Dublin III déterminant la compétence, par l'ajout des données relatives aux ressortissants d'États tiers ou aux apatrides séjournant illégalement dans l'espace Dublin. Pour faciliter l'identification des personnes, des données personnelles supplémentaires seront saisies dans le système. Par ailleurs, l'âge à partir duquel les empreintes digitales pourront être enregistrées passera de 14 à 6 ans. Pour finir, le projet prévoit de simplifier la recherche et la comparaison des données effectuées par les autorités de poursuite pénale. Les délibérations dans ce domaine sont plus avancées que celles portant sur la révision du règlement Dublin-III, mais comme le règlement Eurodac fait également partie du « paquet asile », le calendrier reste imprécis.

5 Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne

5.1 Modalité et étendue de la participation de la Suisse

La Suisse n'est pas soumise à la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le cadre de son association à Schengen et à Dublin. Toutefois, l'objectif de garantir la plus grande uniformité possible d'application et d'interprétation de l'acquis repris est un des objectifs centraux des accords d'association. Par conséquent, les différences entre les jurisprudences suisse et européenne peuvent être mises à l'ordre du jour du comité mixte et peuvent même, en cas de « différence substantielle », entraîner la fin de l'accord¹¹⁴. En contrepartie, les accords octroient à la Suisse la faculté de présenter des mémoires ou des observations écrites à la Cour de justice dans le cadre de procédures de renvois préjudiciels¹¹⁵ concernant l'interprétation de dispositions de l'acquis de Schengen ou de Dublin (art. 8, par. 2, AAS ; art. 5, par. 2, AAD). Elle ne peut toutefois pas prendre position

¹¹² COM(2016) 272 final.

¹¹³ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

¹¹⁴ Mécanisme de règlement des différends. Voir l'art. 9, par. 2, en relation avec l'art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, en relation avec l'art. 7 AAD.

¹¹⁵ Une procédure de renvoi préjudiciel est ouverte lorsqu'une question de validité ou d'interprétation est soulevée devant une juridiction nationale. Le tribunal compétent de l'État membre peut – respectivement doit s'il s'agit d'une juridiction de dernière instance – suspendre la procédure nationale et soumettre à la CJUE la question juridique pertinente ; les parties ne sont habilitées qu'à demander le renvoi, mais n'ont aucun droit de l'obtenir. L'arrêt est directement contraignant pour les autorités parties à la procédure ayant donné lieu au renvoi. Il influe en outre sur le traitement des cas similaires par les autorités des États Schengen (ne participant pas à la procédure).

sur la validité des actes de l'UE. Les tribunaux suisses ne peuvent pas non plus demander à la Cour de statuer sur une question préjudicielle.

À la fin du mois d'avril 2019, 122 renvois préjudiciels avaient été notifiés à la Suisse. 62 d'entre eux (50 %) concernaient uniquement Schengen, 34 (28 %) uniquement Dublin et les 26 restants (22 %) à la fois Schengen et Dublin.

Durant la période sous revue, 13 renvois préjudiciels notifiés à la Suisse portaient sur le contenu de quatre actes¹¹⁶ :

Acte	Nombre de renvois préjudiciels
Directive 95/46/CE (directive sur la protection des données)	4 ¹¹⁷
Règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen)	4 ¹¹⁸
Directive 2008/115/CE (directive sur le retour)	3 ¹¹⁹
Règlement (CE) 604/2013 (règlement Dublin III)	1 ¹²⁰
Règlement (CE) 810/2009 (code des visas)	1 ¹²¹
Total	13

La Suisse fait bon usage de la possibilité d'émettre des observations en rapport avec les renvois préjudiciels pour influencer l'interprétation de l'acquis de Schengen/Dublin par la CJUE¹²². Elle renonce, par contre, à le faire lorsque, après une analyse de l'affaire, il apparaît que l'issue de la procédure n'aura aucune incidence sur le plan de la législation ni de l'exécution.

Au cours de la période sous revue, la Suisse a émis des observations écrites en rapport avec un seul des 13 renvois préjudiciels qui lui ont été notifiés durant la période sous revue. La CJUE a déjà rendu un arrêt dans l'une de ces procédures¹²³ et a jugé sur la recevabilité dans une autre¹²⁴. Au total, la Suisse a jusqu'ici pris position sur un quart environ (28 %) des renvois préjudiciels (34 affaires sur 122). La représentation graphique ci-dessous donne un aperçu du traitement qu'elle a réservé aux renvois préjudiciels qui lui ont été transmis depuis 2010 (état : 30 avril 2019).

¹¹⁶ L'état actuel des procédures notifiées se trouve sur la page Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

¹¹⁷ Aff. C-311/18 (*Facebook Ireland et Schrems*), C- 678/18 (*Associated Newspaper*), C-708/18 (*Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*) et C-61/19 (*Orange Romania*).

¹¹⁸ Aff. C-341/18 (*J et al.*), C-380/18 (*E.P.*), C-526/18 (*AA*) et C-193/19 (*Migrationsverket*).

¹¹⁹ Aff. C-269/18 PPU (*C et al.*), C-806/18 (*JZ*) et C-18/19 (*Stadt Frankfurt am Main*).

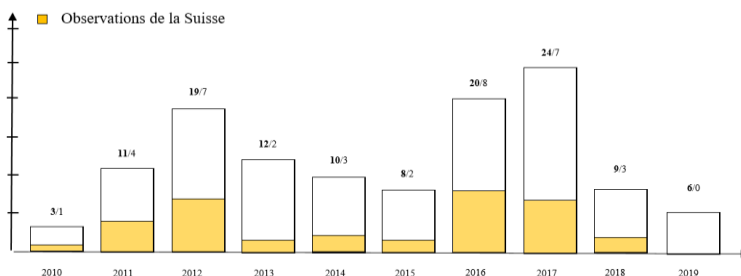
¹²⁰ Aff. C-194/19 (*État belge*).

¹²¹ Aff. liées C-225/19 et 226/19 (*Minister van Buitenlandse Zaken et al.*).

¹²² Pour les détails de la procédure interne d'élaboration des observations, on se référera au ch. 5.2 du cinquième rapport du DFJP du 17 mars 2014. Il peut être consulté à l'adresse www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹²³ Aff. C-269/18 PPU (*C et al.*).

¹²⁴ L'aff. C-526/18 (*AA*) a été radiée du rôle après que l'instance précédente a retiré sa demande de décision préjudicielle.



La Suisse n’a encore jamais participé à une procédure orale. En effet, cette démarche n’a jamais été jugée nécessaire après lecture des avis écrits rendus à la CJUE par les autres États Schengen. Dans la plupart des cas où la Suisse a transmis des observations à la CJUE, cette dernière a défendu une interprétation et une application des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac très similaires à celles de la Suisse.

5.2 Principaux arrêts rendus au cours de la période sous revue

Durant la période sous revue, la CJUE a clos 23 procédures¹²⁵ qui avaient été notifiées à la Suisse. Dans cinq de ces procédures, la Suisse avait rendu des observations par écrit. Deux de ces procédures n’ont pas donné lieu à un arrêt sur le fond¹²⁶. Les trois autres affaires, qui concernent toutes la procédure de Dublin, peuvent être résumées comme suit :

- Aff. jointes C-47/17 et C-48/17 (*X et al.*). Dans cette procédure préjudicielle portant sur l’interprétation du règlement d’exécution de Dublin¹²⁷, la CJUE a dû répondre à la question de savoir si un État membre doit répondre dans un délai de deux semaines à une demande de réexamen au sens de l’art. 5, al. 2, du règlement d’exécution, et a dû préciser quelles seraient dans ce cas les conséquences si l’État saisi de la demande ne répond pas dans le délai. La Cour a retenu dans son arrêt du 13 novembre 2018¹²⁸ que l’État Dublin saisi d’une demande de réexamen doit répondre dans un délai de deux semaines. S’il ne répond pas dans les délais, l’État membre requérant doit être considéré

¹²⁵ Aff. C-82/16 (*K.A. et al.*), C-181/16 (*Gnandi*), C-210/16 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*), C-267/16 (*Buhagiar*), C-647/16 (*Hassan*), C-25/17 (*Jehovan todistajat*), aff. jointes C-47/17 et C-48/17 (*X et al.*), C-56/17 (*Fathi*), C-163/17 (*Jawo*), C-175/17 (*Belastingdienst/Toeslagen*), C-180/17 (*X et Y*), C-213/17 (*E*), aff. jointes C-297/17, C-318/17 et C-319/17 (*Ibrahim*), C-345/17 (*Buivids*), C-412/17 (*Touring Tours und Travel*), C- 438/17 (*Magamadov*), C- 444/17 (*Arib*), C- 474/17 (*Sociedad de Transportes*), C- 577/17 (*Alake*), aff. jointes C- 582/17 et C-583/17 (*H et al.*), C-657/17 (*Mohamad Hussein*), C-661/17 (*M.A. et al.*), C-269/18 (*C et al.*) et C-526/18 (*AA*).

¹²⁶ Aff. C-577/17 (*Alake*) et C- 657/17 (*Mohamad Hussein*).

¹²⁷ Règlement (CE) n° 1560/2003 (voir art. 1 AAD).

¹²⁸ ECLI:EU:C:2018:900.

comme responsable de l'examen de la demande d'asile, pour autant que le délai pour présenter une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge, fixé à l'art. 21 respectivement 23 du règlement Dublin III¹²⁹, soit échu. L'arrêt implique un changement de pratique pour la Suisse.

- Aff. C-163/17 (*Jawo*). La Cour a examiné deux questions : d'une part, celle de savoir à partir de quel moment un requérant d'asile doit être considéré comme ayant « pris la fuite » au sens de l'art. 29, par. 2, 2^e phr. du règlement Dublin III, et si la personne concernée peut s'opposer à la décision de transfert en arguant que le délai de transfert a expiré étant donné qu'elle n'a pas pris la fuite. D'autre part, elle a dû répondre à la question de savoir ce que doit entreprendre l'autorité compétente pour prolonger le délai de transfert prévu à l'art. 29, par. 1, al. 1, du règlement Dublin III à 18 mois au plus lorsque la personne concernée a pris la fuite. La CJUE est arrivée dans son arrêt du 19 mars 2019¹³⁰ à la même conclusion que celle qu'avait proposée la Suisse dans sa prise de position : une personne « prend la fuite » lorsqu'elle se soustrait délibérément aux autorités compétentes pour procéder à son transfert. Cette volonté peut être présumée lorsque la personne a quitté le lieu de résidence qui lui avait été attribué sans informer les autorités compétentes de son absence. Si cette condition n'est pas remplie, la personne concernée peut faire valoir, dans le cadre d'une procédure dirigée contre une décision de transfert, que le délai de transfert de six mois a expiré étant donné qu'elle n'avait pas pris la fuite. La Cour précise qu'il suffit, pour prolonger le délai, que l'État membre requérant informe, avant l'expiration du délai de transfert de six mois, l'État membre responsable que la personne concernée a pris la fuite, en indiquant le nouveau délai de transfert.
- Aff. jointes C-582/17 et C-583/17 (*H et al.*). La Cour a dû trancher la question de savoir si un ressortissant d'un pays tiers peut faire valoir, dans le cadre d'un recours contre une décision de transfert, que l'État auquel est adressée la demande de reprise n'est pas l'État compétent pour statuer sur la demande d'asile au vu des critères de responsabilité établis par le règlement Dublin III. La Cour a retenu dans son arrêt du 2 avril 2019¹³¹ que les critères de responsabilité énoncés dans le règlement ne sont pas pertinents dans le cadre de la procédure de reprise en charge, si bien qu'ils ne peuvent pas être invoqués dans un recours formé contre une décision de transfert. La CJUE mentionne toutefois une exception pour le cas où l'État membre auquel est adressée la demande de reprise n'a pas achevé le processus de détermination de l'État membre responsable (art. 20, par. 5, règlement Dublin III) : le ressortissant d'un pays tiers peut invoquer les critères de responsabilité pour autant qu'il a transmis à l'autorité compétente des informations établissant de manière manifeste que l'État requérant devait être considéré comme étant l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile. La CJUE entend ainsi éviter qu'une procédure de reprise en charge ne soit suivie d'une demande de transfert en sens inverse, vers l'État qui a initialement déposé la requête aux fins de reprise en charge. Cette exception prévue dans l'arrêt implique que la Suisse adapte sa pratique.

¹²⁹ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹³⁰ ECLI:EU:C:2019:218.

¹³¹ ECLI:EU:C:2019:280.

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les États participants est une condition essentielle du bon fonctionnement de l'espace Schengen. C'est pourquoi la mise en œuvre fait l'objet d'une procédure d'évaluation à laquelle sont soumis tous les États Schengen. Cette procédure est appliquée pour la première fois avant l'entrée d'un État dans Schengen (« *first mandate evaluation* ») puis est répétée tous les cinq ans environ, compte tenu de l'évolution de l'acquis de Schengen (« *second mandate evaluation* »). Si la Commission européenne est compétente pour coordonner la planification et la conduite opérationnelle des procédures d'évaluation, la responsabilité première demeure toutefois celle des États Schengen eux-mêmes (mécanisme d'évaluation entre pairs, en anglais « *peer-to-peer* »). La Commission reste tributaire de la collaboration d'experts nationaux et de l'approbation des rapports d'experts par les États Schengen au sein du Comité Schengen. Le Conseil est pour sa part compétent pour l'adoption des recommandations concrètes à l'intention des États évalués.

La Suisse joue un double rôle dans le cadre du mécanisme d'évaluation Schengen¹³² :

- D'une part, elle est *soumise à ce mécanisme* et fait l'objet d'évaluations régulières (concernant l'évaluation en cours de la Suisse, voir ch. 6.2).
- D'autre part, elle *participe* à la planification et à l'exécution des évaluations des autres États Schengen. Elle nomme les experts qui se mettent à la disposition des équipes d'experts. Elle peut ainsi influencer activement la pratique en matière d'évaluation et contribuer au respect et à l'application uniforme de l'acquis Schengen par tous les États membres, ce qui est d'autant plus important au vu des enjeux actuels en matière de migrations, de lutte contre le terrorisme et de sécurité.

6.1 Évolution durant la période sous revue

6.1.1 Évaluations ordinaires

6.1.1.1 Inspections effectuées

Durant la période sous revue, des visites ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'évaluation ordinaire de sept États Schengen (FI, EE, LT, IE, CZ, PI, CH), conformément au programme pluriannuel de la Commission européenne. Le tableau ci-dessous indique dans quels domaines les 32 inspections ont été menées.

¹³² Pour plus de détails concernant la conception et le déroulement de la procédure, voir ch. 3 du message du Conseil fédéral du 9 avril 2014, FF 2014 3197 ; voir aussi ch. 6.1. du rapport de l'année dernière (note 15).

*Inspections effectuées durant la période sous revue (par pays et par domaine)*¹³³

Domaines	FI	EE	LT	IE	CZ	PL	CH
Frontières extérieures	✓	✓	✓		✓	✓	
Visas	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Coopération policière	✓	✓	✓		✓	✓	
SIS	✓	✓	✓		✓	✓	
Retours	✓	✓	✓		✓	✓	
Protection des données	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Des experts suisses ont participé à un total de 17 missions d'évaluation durant la période sous revue. Pour cinq d'entre elles, l'expert suisse a été nommé « *leading expert* ».

6.1.1.2 *Recommandations adoptées par le Conseil*

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté 40 recommandations par domaine relatives à l'évaluation ordinaire d'un total de onze États, en lien avec des inspections sur place qui ont eu lieu en 2016 (FR, MT), 2017 (IS, SE, PT, HR, NO, ES) et 2018 (CH, LV, FI). Les recommandations sont reportées dans la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site du Conseil¹³⁴.

Recommandations adoptées durant la période sous revue (par pays et par domaine)

Domaine	FR	HR	MT	IS	SE	PT	NO	ES	CH	LV	FI
Frontières extérieures	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Visas						✓	✓	✓		✓	✓
Coopération policière					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
SIS		✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Retours						✓	✓	✓		✓	
Protection des données			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Les évaluations contribuent de façon générale à améliorer la mise en œuvre de l'acquis de Schengen. Elles révèlent parfois des problèmes de fond. Au cours de la période sous revue, deux des recommandations émises concernent une lacune grave (SE dans le domaine « Frontières extérieures » et FI dans le domaine « Visas »).

¹³³ L'Irlande doit encore être évaluée dans le domaine « SIS » dans la perspective de sa participation au SIS lors que la Suisse a été évaluée dans tous les domaines. Les inspections sur place qui ne figurent pas dans le tableau ont eu lieu avant la période sous revue. Concernant l'état de l'évaluation de la Suisse, on se reportera au ch. 6.2.

¹³⁴ <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

6.1.2 Évaluations inopinées

6.1.2.1 Inspections sur place

Durant la période sous revue, la Commission européenne a mené quatre *inspections inopinées* dans quatre États Schengen. Les recommandations du Conseil de l'UE faisant suite à ces évaluations devraient être adoptées d'ici à fin 2019.

Inspections effectuées durant la période sous revue (par pays et par domaine)

Domaines	BE	FR	EL	DE
Frontières intérieures		✓		
Frontières extérieures			✓	
Visas	✓			
SIS				✓

Un expert suisse a participé à l'une des missions d'évaluation inopinée.

6.1.2.2 Recommandations adoptées par le Conseil

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté sept recommandations concernant les inspections inopinées menées dans six États Schengen. Les visites sur place ont eu lieu en 2016 (EE), 2017 (HU, PL, IT, NL) et 2018 (BE). Les recommandations sont reportées dans la liste figurant à l'annexe 2.

Recommandations adoptées durant la période sous revue (par pays et par domaine)

Domaine	EE	HU	PL	IT	NL	BE
Frontières extérieures	✓		✓	✓	✓	
Visas					✓	✓
Retours		✓				

Ces évaluations n'ont pas révélé de lacunes graves.

6.1.3 Évaluations thématiques

Aux évaluations ordinaires des États Schengen s'ajoutent les évaluations thématiques, qui consistent à évaluer tous les États Schengen en même temps dans un domaine spécifique. La Commission européenne n'a mené aucune évaluation thématique au cours de la période sous revue. Celle qui était prévue dans le domaine « Frontières extérieures/GIF » n'a pas eu lieu. Selon le nouveau calendrier, les visites sur place dans les différents États, qui durent une journée, se dérouleront en janvier et février 2020 (voir ch. 3.4.). Les résultats seront présentés par la suite dans un seul et même rapport, constitué d'une partie générale et d'une annexe portant sur les évaluations par État.

6.2

Évaluation actuelle de la Suisse

La Suisse a déjà été évaluée deux fois : une *première* fois en 2008, avant l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen et le début de la coopération opérationnelle avec les autres États Schengen, et une *deuxième* fois en 2014, pour vérifier que l'acquis de Schengen (avec les développements intervenus dans l'intervalle) était correctement appliqué¹³⁵.

La *troisième* évaluation est en cours. La 1^{re} phase de l'évaluation, qui consiste à répondre à un questionnaire détaillé, s'est déroulée en août 2017 et a été suivie des inspections sur place (2^e phase de l'évaluation) qui ont eu lieu en février et mars 2018 puis, pour les « visas », en décembre 2018. Les visites des équipes d'experts des États Schengen et de la Commission européenne, qui ont chacune duré une semaine, se sont déroulées sans accroc grâce aux préparatifs de l'administration et à la collaboration des cantons. Les résultats des inspections ont fait l'objet de rapports par domaine et d'une qualification (« conforme », « conforme, mais améliorations nécessaires » ou « non conforme »). La Commission a rendu son rapport (3^e phase) et le Conseil a émis ses recommandations (4^e phase) pour tous les domaines évalués¹³⁶ sauf celui des « visas ». Pour ce dernier, les recommandations devraient être adoptées encore avant la pause estivale (juin/juillet 2019).

Les experts ont donné de bonnes notes à la Suisse pour la mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen. Les évaluations des domaines « coopération policière », « protection des données » et « SIS » ont été particulièrement positives. Dans le domaine « frontières extérieures », certains manquements ont été constatés dans les procédures de contrôle aux frontières. La Suisse doit par ailleurs mettre à jour sa stratégie de gestion intégrée des frontières (GIF) afin de garantir que les contrôles aux frontières soient efficaces et uniformes, quelle que soit l'autorité compétente. Dans le domaine des « retours », qui n'avait pas encore été évalué, certains aspects de la mise en œuvre ont également été jugés non conformes et nécessitent des adaptations législatives ou des mesures concernant l'administration (directives, formation). En lien avec la détention administrative, le manque de capacités d'hébergement et le non-respect de prescriptions matérielles (notamment les conditions de détention dans des établissements non spécialisés) ont été critiqués. Les conclusions dans le domaine des « visas » ont pour l'essentiel été positives.

S'agissant des aspects jugés « non conformes » ou « conformes, mais améliorations nécessaires », la Suisse doit établir des rapports de « *suivi* » (5^e phase) sur les mesures qu'elle entend prendre pour mettre en œuvre les recommandations¹³⁷. Ces travaux ont débuté fin novembre 2018. Les plans d'action et les rapports sur la mise en œuvre sont élaborés par domaine et transmis à la Commission européenne au fur et à mesure. La Suisse aura remis tous ses plans d'action d'ici à l'automne 2019. Cette phase de l'évaluation s'achèvera lorsque la Commission aura constaté que tous les aspects jugés « non conformes » ont été corrigés.

¹³⁵ Voir à ce sujet le ch. 7.2 du rapport de l'année précédente (note 15).

¹³⁶ Domaines « frontières extérieures » (aéroports), « protection des données », « retours », « SIS II/SIRENE » et « coopération policière ».

¹³⁷ Concernant la procédure, voir le ch. 6.1 du rapport de l'année précédente (note 15).

7 Expérience rassemblée dans certains domaines

7.1 Frontières extérieures

7.1.1 Non-admissions

Le nombre des non-admissions prononcées aux frontières extérieures aériennes de la Suisse était en léger recul sur l'ensemble de la période 2011 à 2016, mais a à nouveau légèrement augmenté en 2017 pour se stabiliser à ce niveau en 2018¹³⁸. Voici comment ces refus se répartissent entre les principaux aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers¹³⁹ :

Année	Total	Zurich	Genève	Bâle	Berne	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	957	750	159	47	0	1
2015	969	783	123	63	0	0
2016	907	710	124	73	0	0
2017	1232	1020	133	79	0	0
2018	1218	1022	87	103	0	0

7.1.2 Participation de la Suisse aux engagements FRONTEX

Depuis février 2011, la Suisse participe activement aux opérations de l'agence FRONTEX en détachant des experts en protection des frontières ou en participant à des opérations de renvois coordonnées par FRONTEX (voir ch. 7.6).

En 2018, la Suisse a déployé 48 experts en protection des frontières (44 membres de l'AFD (Cgfr) et 4 membres de la police cantonale zurichoise) pour participer à des opérations FRONTEX aériennes, terrestres et maritimes (équivalant à 1403 jours de travail). De plus, six gardes-frontière étrangers ont été accueillis aux aéroports de Genève (2), Zurich (2) et Bâle (2), pour un total de 103 jours de travail. En 2019, l'ampleur des détachements prévus est à peu près comparable. L'accent portera sur des missions aux frontières de la Grèce, de l'Espagne et de l'Italie.

¹³⁸ Cette évolution pourrait être liée à différents facteurs, notamment l'augmentation du nombre de passagers dans les aéroports, le contrôle plus strict des documents de voyage sur certaines lignes et la méconnaissance des règles d'entrée dans l'espace Schengen (notamment de la part des passagers en provenance des États-Unis et du Canada).

¹³⁹ Ces données statistiques sont régulièrement adaptées sur la base des nouvelles informations et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

L'AFD (Cgfr) met à la disposition de la réserve de réaction rapide jusqu'à 16¹⁴⁰ experts en protection des frontières. En vertu d'un accord bilatéral¹⁴¹, elle met à la disposition de la réserve un expert supplémentaire pour la Principauté du Liechtenstein. En 2018, un membre du Cgfr a participé à un exercice de la réserve de réaction rapide en Italie.

7.1.3 Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières)

Un montant total de 26,4 millions d'euros (30,4 millions de francs) du FSI-Frontières a été alloué à la Suisse : 18,9 millions d'euros lors de la création du fonds, 1,02 million d'euros supplémentaires lors de l'examen mené à mi-parcours (fin 2017) et 6,4 millions d'euros en lien avec le développement du système EES. Ces contributions ont jusqu'à présent été affectées par la Suisse aux projets suivants :

Projet	Responsable du projet
Portes automatisées de contrôle aux frontières (portes ABC) à l'aéroport de Zurich	Police cantonale de Zurich
Portes ABC à l'aéroport de Genève	AFD (Cgfr)
EES	SEM
EES (Initialisation et conception)	Police cantonale de Zurich
Détachement d'officiers de liaison pour les questions d'immigration (OLI) à Ankara et Khartoum	SEM
Détachement d'officiers de liaison auprès des compagnies aériennes (ALO) à New Delhi et Nairobi	AFD (Cgfr)
ETIAS (à partir du 1 ^{er} juillet 2019)	SEM
VIS (à partir du 1 ^{er} juillet 2019)	SEM
Renouvellement du système utilisé pour les contrôles au passage de la frontière (Greko NG ¹⁴²)	Police cantonale de Zurich
Soutien aux frais d'exploitation ¹⁴³	Organisation responsable
SIS	fedpol
Greko NG	Police cantonale de Zurich
Portes ABC à l'aéroport de Zurich	Police cantonale de Zurich
Portes ABC à l'aéroport de Genève	AFD (Cgfr)

La Suisse a versé une première contribution de 75,3 millions d'euros en août 2018, au début de sa participation officielle au FSI-Frontières. Ce montant englobe la cotisation pour l'année 2018 et, avec effet rétroactif, celles pour les années 2016 et 2017. Le

¹⁴⁰ Voir l'annexe 1 du Règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

¹⁴¹ Accord conclu entre l'Administration fédérale des douanes et la police de la Principauté du Liechtenstein le 30 juin 2017 relatif à la participation à la réserve de réaction rapide du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (non publié au RS).

¹⁴² Greko NG = Grenzkontrolle New Generation

¹⁴³ Contributions à la couverture des frais d'exploitation de systèmes de contrôle aux frontières déjà opérationnels

solde sera versé en deux parts égales en 2019 et 2020. Les contributions de la Suisse au FSI-Frontières se montent à 131 millions d'euros.

7.2 Frontières intérieures

7.2.1 Contrôles à la frontière et dans la zone frontalière

Les contrôles aux frontières intérieures (terrestres et aériennes) menés « en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération »¹⁴⁴ ont été abolis par l'accord Schengen. Les contrôles de marchandises (contrôles douaniers) ont quant à eux été maintenus. La recherche ciblée de biens volés, de marchandises de contrebande, de drogue et d'armes peut donc toujours avoir lieu sous sa forme habituelle. Un contrôle douanier peut aussi impliquer la vérification de l'identité d'une personne. Quant aux contrôles de personnes effectués par la police, ils restent admis sous le régime de Schengen lorsqu'ils sont menés pour des motifs policiers ou qu'ils servent à analyser la situation en lien avec d'éventuelles menaces. Il faut distinguer les contrôles effectués à la frontière des contrôles policiers faits à l'intérieur du pays. L'AFD peut effectuer des contrôles mobiles dans toute la Suisse et des contrôles de personnes dans la zone frontalière et dans les trains sur la base d'accords avec les cantons compétents (mesures nationales de compensation). Il arrive qu'elle réalise des contrôles communs avec les corps de police cantonaux compétents. L'annexe 1 présente la liste des interventions effectuées par l'AFD (Cgfr) de 2013 à 2018¹⁴⁵.

7.2.2 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen¹⁴⁶ confère aux États Schengen le droit de réintroduire temporairement les contrôles de personnes aux frontières intérieures s'ils le jugent nécessaire en raison d'une menace pour l'ordre public et la sécurité. Plusieurs États Schengen ont fait usage de ce droit en réaction à la crise migratoire (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) ou aux attentats terroristes de ces dernières années (BE, FR, MT) et ont réintroduit provisoirement les contrôles sur certains tronçons des frontières intérieures. Actuellement, six de ces États (AT, DE, DK, FR, NO et SE) maintiennent des contrôles sur certains tronçons (limités au 11 novembre 2019 ou, pour FR, au 31 octobre 2019). Ils invoquent comme arguments la situation sécuritaire en Europe et les risques générés par les flux migratoires secondaires.

La Suisse n'a pas recouru jusqu'ici à la possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures, le Conseil fédéral n'en ayant pas vu la nécessité. L'effet souhaité d'une telle mesure peut largement être atteint aujourd'hui par le dispositif douanier et les interventions ciblées de l'AFD (Cgfr). La Suisse se trouve dans une meilleure position que d'autres États parce qu'elle n'a jamais renoncé à son

¹⁴⁴ Art. 2, ch. 9 du code frontières Schengen (dév. n° 178).

¹⁴⁵ En l'absence d'une statistique suffisamment différenciée par types d'activités de l'AFD (Cgfr), les chiffres concernent l'ensemble de ces activités (contrôles des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de compensation).

¹⁴⁶ Règlement (UE) n° 2016/399 (dév. n° 178).

infrastructure douanière ni à l'engagement de personnel directement à la frontière. Quand les autres États Schengen envisagent de réintroduire les contrôles aux frontières, ils ne peuvent guère, avec les moyens dont ils disposent, densifier leurs contrôles au-delà du niveau que la Suisse assure aujourd'hui déjà avec son dispositif douanier.

7.3 **Coopération policière**

7.3.1 **Échange d'informations en matière policière**

Grâce à la coopération Schengen, l'échange transfrontalier d'informations en matière policière s'effectue de manière standardisée, ce qui a simplifié les processus et réduit les sources d'erreurs. Grâce à l'échange d'informations avec tous les États Schengen, la Suisse fait partie intégrante d'un espace de recherches policières commun. La coopération repose sur le principe que les services de police des États Schengen se soutiennent mutuellement dans la prévention et la poursuite des infractions et que les informations dont les autorités policières d'un État Schengen disposent sont accessibles aux autorités policières des autres États conformément aux buts fixés dans les traités.

Fedpol a traité 301 119 communications en 2018. Ces chiffres confirment la tendance à la hausse constatée depuis quelques années. Il s'agit de communications adressées à la Centrale d'engagement de fedpol ou au Bureau SIRENE ou d'informations d'Europol transmises aux centres de coopération policière et douanière (CCPD) de Chiasso et Genève et aux attachés de police en lien avec les identifications internationales. Le tableau ci-après fournit un aperçu des communications traitées par année.

2014	2015	2016	2017	2018
230 092	249 931	259 278	272 688	301 119

On constate que seul un petit nombre de ces communications ont été faites en application de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États Schengen¹⁴⁷, qui permet un échange rapide et efficace des informations policières importantes et urgentes. Cet instrument doit être mieux utilisé par les États Schengen.

7.3.2 **Accès aux banques de données à des fins de poursuite pénale**

L'une des façons de rechercher des informations consiste à utiliser les ressources des grandes banques de données européennes. Outre le SIS II (voir ch. 7.4), il faut signaler à cet égard les banques de données suivantes :

- Les autorités de poursuite pénale (par ex. polices cantonales ou fedpol), peuvent accéder (indirectement) au système d'information sur les visas (VIS)

¹⁴⁷ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35), dite « Initiative suédoise ».

à certaines conditions¹⁴⁸. Une consultation n'est possible qu'au cas par cas, sur demande écrite et motivée transmise par l'intermédiaire de la Centrale d'engagement de fedpol, et doit servir à la prévention, à la détection ou à l'élucidation d'infractions pénales graves. Le VIS a été consulté 1236 fois en 2018 (2017 : 450).

- Il est également prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) à la banque *Eurodac*, mais les dispositions correspondantes du règlement *Eurodac*¹⁴⁹ ne seront applicables à la Suisse qu'une fois que l'accord complémentaire avec l'UE sera entré en vigueur (voir ch. 2.4.1).
- Il est prévu enfin d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) à l'*EES*¹⁵⁰ et à l'*ETIAS*¹⁵¹. Les droits d'accès, qui seront calqués sur ceux du VIS, ne seront *effectifs* qu'une fois que les systèmes auront été mis en exploitation par décision de la Commission européenne, ce qui est prévu pour 2021 (EES) et 2023 (ETIAS).

7.3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières

Les demandes d'informations relatives à des observations, des poursuites et des livraisons surveillées transfrontalières sont aujourd'hui traitées avec rapidité, efficacité et uniformité et de façon centralisée grâce à Schengen. En 2018, la Centrale d'engagement de fedpol a enregistré un total de 4943 communications (2017 : 5264) en rapport avec des engagements opérationnels¹⁵², dont 132 concernant des observations transfrontalières et 14 concernant des poursuites transfrontalières¹⁵³. Les observations en provenance ou à destination de la France et de l'Italie en particulier ont été menées en étroite collaboration avec les centres de coopération policière et douanière (CCPD)¹⁵⁴. Ces mesures transfrontalières témoignent de la coopération policière internationale croissante, grâce à laquelle des opérations policières complexes peuvent aujourd'hui être organisées plus aisément.

Les accords de coopération policière conclus avec les États voisins sont régulièrement évalués quant à leur potentiel de développement du point de vue de l'acquis de Schengen. L'accord de police révisé passé avec l'Italie¹⁵⁵ est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2016, celui conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein¹⁵⁶ le 1^{er} juillet

¹⁴⁸ Comme le prévoit la décision sur l'accès au VIS (décision 633/2008/JAI ; dév. n° 70).

¹⁴⁹ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

¹⁵⁰ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202B).

¹⁵¹ Règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 210).

¹⁵² Ce terme recouvre les mesures policières, les recherches de personnes en cas d'urgence, les détachements d'agents, les actes d'enquête, la gestion de crises et les recherches (hors SIS et Interpol).

¹⁵³ À titre de comparaison, la Centrale d'engagement de fedpol a enregistré en 2017 5264 communications ayant trait à des engagements opérationnels, dont 135 portant sur des observations transfrontalières et 20 sur des poursuites transfrontalières.

¹⁵⁴ La Suisse gère de tels centres avec l'Italie, à Chiasso, et avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité 29 811 demandes en 2018 (2017 : 28 972 ; 2016 : 27 254), dont 22 640 à Genève (2017 : 21 905 ; 2016 : 20 125) et 7171 à Chiasso (2017 : 7068 ; 2016 : 7129).

¹⁵⁵ RS 0.360.454.1

¹⁵⁶ RS 0.360.163.1

2017. L'accord entre la Suisse et l'Allemagne¹⁵⁷ est en cours de révision ; les négociations ont débuté le 22 mai 2018.

7.4 SIS/SIRENE

Le Bureau SIRENE, qui est intégré à fedpol, est le point de contact suisse pour les recherches dans le SIS et échange à ce titre avec ses homologues des autres États Schengen les informations supplémentaires requises en rapport avec les recherches effectuées dans le SIS (résultats positifs de recherches menées par la Suisse à l'étranger ou inversement).

Il y a eu en Suisse 11 376 résultats positifs s'agissant de recherches de personnes ou d'objets (2017 : 10 549). Dans 3224 autres cas, la Suisse a procédé à des clarifications et identifications qui ont révélé que le résultat ne correspondait pas à la personne ou à l'objet recherché (2017 : 3022). En 2018, le Bureau SIRENE a traité 7610 résultats positifs à l'étranger en rapport avec des recherches demandées par la Suisse (2017 : 7048).

Une moyenne de 60 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée en 2018 (2017 : 56). Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs pour les recherches menées par d'autres pays en Suisse a augmenté d'environ 8 %, tout comme le nombre de recherches menées par la Suisse à l'étranger. Au total, en 2018, 53 996 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés depuis l'étranger (2017 : 55 056 ; 2016 : 52 249), et 26 659 envoyés à l'étranger (2017 : 26 002 ; 2016 : 22 046). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

Catégorie	2018		2017		2016		2015		2014	
	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestations aux fins d'extradition	285	275	274	318	278	282	274	228	273	217
Interdictions d'entrée	2'370	5'455	2'141	4'845	1'976	3'288	1'498	3'360	1'772	3'082
Personnes disparues	422	105	479	97	397	95	314	86	248	70
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1'446	259	1'538	174	1'576	78	1'490	92	1447	71
Surveillance discrète	4'129	682	3'534	689	2'349	291	1'815	147	1'675	155
Objets (véhicules, documents d'identité, armes, équipement industriel)	2'724	834	2'583	925	2'178	694	2'239	651	2'353	712
Total	11'376	7'610	10'549	7'048	8'754	4'728	7'630	4'564	7'768	4'307

Depuis 2009 (24 résultats positifs par jour), le nombre moyen de résultats positifs en Suisse et à l'étranger a presque triplé et l'échange quotidien d'informations au moyen des formulaires standardisés a augmenté d'un tiers (2009 : 165 ; 2018 : 220). Il faut noter que les demandes adressées à fedpol concernant des données à caractère personnel contenues dans le SIS sont très complexes et que leur nombre demeure très élevé. En 2018, 3322 demandes ont été traitées par la division Droit de fedpol, en collaboration avec le bureau SIRENE (2017 : 1032 ; 2016 : 606).

¹⁵⁷ RS 0.360.136.1

7.5 Coopération dans le domaine des visas

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse délivre des visas Schengen et reconnaît les visas Schengen délivrés par d'autres pays, y compris pour des séjours de courte durée (90 jours au maximum par période de 180 jours). En 2018, 517 135 visas Schengen ont été délivrés¹⁵⁸, ce qui correspond à une hausse de 7,8 % par rapport à l'année précédente ; il s'agit du chiffre le plus élevé depuis l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen¹⁵⁹. Le tableau ci-dessous présente les chiffres pour 2018 :

Demandes de visa traitées en 2018

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	Juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total demandes de visa	26'303	33'155	52'869	66'552	78'247	59'068	61'414	51'120	42'276	36'298	30'555	23'199	560'986
Visas délivrés	23'823	30'436	49'168	62'965	73'499	54'568	56'640	46'998	38'929	32'746	27'237	20'126	517'135
dont visa Schengen (A+C)	21'844	28'232	46'539	60'615	70'798	52'312	54'356	45'008	36'567	29'941	24'270	17'368	457'850
dont visa à validité territoriale limitée (VTL)	1'979	2'204	2'629	2'350	2'701	2'256	2'284	199	2'362	2'805	2'967	2'758	29'285
Visas refusés	2'480	2'719	3'701	3'587	4'748	4'500	4'774	4'122	3'347	3'552	3'318	3'073	43'921

Conformément à la procédure d'octroi de visas, un État Schengen peut exiger des autres États Schengen qu'ils le consultent avant de délivrer des visas Schengen dans certains cas. Un mécanisme de consultation informatisé a été créé à cet effet. Selon ce mécanisme, un État Schengen ne peut délivrer un visa Schengen à un ressortissant d'un pays tiers si un autre pays Schengen s'y oppose ou si cette personne est signalée à des fins de non-admission dans le SIS. Dans ce cas, le pays de délivrance peut, à des conditions strictement définies¹⁶⁰, octroyer un visa Schengen valable uniquement sur son territoire. Le tableau suivant montre le nombre de demandes de ce type adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2018.

Consultations entrantes en 2018

	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes examinées au total	44'481	48'994	45'184	49'905	62'303	59'655	64'679	53'887	43'371	49'040	41'834	34'176	598'619
Demandes acceptées	44'322	48'818	44'980	49'691	62'054	59'404	64'405	53'640	43'178	48'858	41'637	34'042	595'029
Demandes refusées	99	102	113	100	133	118	174	136	114	99	104	78	1'370
Visa de validité territoriale limitée (VTL)	4'023	4'285	5'492	4'974	49'36	6'709	7'712	4'951	4'062	5'323	5'388	3'915	61'770
Visas notifiés	8'695	8'663	14'476	19'908	34'359	33'550	54'194	28'887	14'566	13'074	8'928	8'016	247'316
Demandes traitées en cas de représentation	60	74	91	114	116	133	100	111	79	83	93	56	1'110

¹⁵⁸ Ce chiffre comprend aussi les visas Schengen délivrés par les services cantonaux des migrations, les autorités responsables du contrôle à la frontière, le SEM et le DFAE. La majorité des visas Schengen sont toutefois délivrés par les autorités consulaires suisses.

¹⁵⁹ 648 898 (2008) ; 356 527 (2009) ; 379 716 (2010) ; 495 262 (2011) ; 477 922 (2012) ; 488 856 (2013) ; 439 073 (2014) ; 452 338 (2015) ; 463 557 (2016) ; 479 225 (2017).

¹⁶⁰ Il faut notamment qu'un intérêt national ou humanitaire le justifie. Les représentations suisses hésitent cependant à faire usage de cet instrument et, lorsqu'elles s'y résolvent, elles sollicitent au préalable l'accord de la centrale. La plupart des visas délivrés pour le seul territoire suisse le sont à des personnes qui doivent se rendre à Genève auprès d'une organisation internationale.

Le tableau suivant présente le nombre de demandes que la Suisse a adressées aux autres États Schengen dans le cadre de la procédure d'octroi de visas :

Consultations sortantes en 2018

	Janv.	Févr.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes examinées au total	5'583	6'645	7'654	8'765	12'115	11'260	12'609	8'762	7'515	7'486	5'952	4'098	106'212
Demandes acceptées	5'230	6'029	6'923	8'039	11'211	10'390	11'905	8'000	6'863	6'804	5'358	3'696	90'448
Demandes refusées	13	10	11	7	9	87	21	16	11	21	14	8	228
Visa de validité territoriale limitée (VTL)	279	253	327	207	385	369	266	177	259	308	276	192	3'298
Visas notifiés	18'307	22'012	37'145	53'759	63'714	47201	50'429	38'052	31'186	24'613	20'151	14'992	421'561
Demandes traitées en cas de représentation	340	606	720	719	895	783	683	746	641	661	580	394	7'768

7.6 Renvois

En 2018, la Suisse a organisé sept vols communs avec le soutien organisationnel et financier de FRONTEX et a participé à quinze autres vols organisés par d'autres États Schengen concernant 82 ressortissants de pays tiers. La participation à des vols communs de l'UE permet d'économiser environ 1,5 million de francs par an.

La participation aux activités communes en matière de renvois fait l'objet d'une évaluation systématique et régulière par le Comité d'experts « Retours et exécution des renvois » institué par le DFJP et la CCDJP. Le SEM participe régulièrement, au niveau européen, à la planification et aux discussions sur l'orientation stratégique et l'évaluation des opérations communes de renvois.

En vertu du règlement (UE) 2016/1624¹⁶¹, FRONTEX peut désormais déployer des équipes d'experts européens au cours d'opérations de retour. Dans ce contexte, une spécialiste des renvois a été détachée par le SEM en Bulgarie pour une opération de deux mois. Le premier envoi d'agents d'escorte policière est prévu pour l'automne 2019. Le DFJP conclura avec les cantons une convention réglant les modalités de ces détachements.

7.7 Entraide judiciaire en matière pénale

Dans l'ensemble, l'entraide judiciaire en matière pénale dans l'espace Schengen peut être qualifiée de bonne. Le bilan dans ce domaine est le suivant :

- *extradition* : en 2018, la Suisse a reçu, via le SIS, 20 654 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente environ 60 % des demandes de recherches (2017 : 21 156 = 67 %) ; ces demandes ont abouti à 285 résultats positifs (2017 : 274). Cette même année, la Suisse a adressé 249 demandes de recherches à l'étranger via le SIS (2017 : 281). Parallèlement aux signalements annoncés sur le SIS, la plupart des personnes recherchées font également l'objet d'un avis auprès d'Interpol.

¹⁶¹ Dév. n° 183

- *entraide judiciaire accessoire* : depuis la mise en place de Schengen, les autorités de poursuite pénale collaborent directement entre elles en matière d'entraide judiciaire accessoire. En Suisse, les ministères publics cantonaux jouent un rôle important dans la transmission et le traitement de ces demandes d'entraide, même si un grand nombre d'entre elles passent encore par l'Office fédéral de la justice. C'est pourquoi la statistique fédérale manque d'informations à ce sujet.

7.8 Dublin

7.8.1 Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable

Entre le début de la coopération Dublin et le 31 décembre 2018, 228 057 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Les tableaux suivants donnent une vue d'ensemble des demandes de prise et de reprise en charge déposées et reçues durant les cinq dernières années.

Demandes de prise en charge déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin (2014-2018)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2014	14 900	5642	5153	2638
2015	17 377	8782	6384	2461
2016	15 203	10 197	4999	3750
2017	8370	6728	1766	2297
2018	6810	4769	1892	1760

Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2014-2018)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2014	4041	1801	2242	933
2015	3072	1205	1865	558
2016	4115	1302	2803	469
2017	6113	2485	3620	885
2018	6575	3035	3538	1298

En 2018, la Suisse a déposé moins de demandes de prise en charge auprès d'autres États Dublin du fait d'une forte baisse du nombre de demandes d'asile par rapport aux deux années précédentes (2016 : 27 207, 2017 : 18 088 et 2018 : 15 255). Depuis son association, la Suisse a toutefois pu transférer davantage de personnes qu'elle n'a dû en prendre en charge (rapport de 4,3 contre 1). Les personnes transférées en Suisse venaient principalement des États suivants : Afghanistan (266), Érythrée (259) et Somalie (95). Les personnes que la Suisse a transférées dans d'autres États Dublin provenaient essentiellement du Nigéria (213), d'Algérie (170) et du Maroc (140).

L'augmentation des demandes de prise en charge adressées à la Suisse est due essentiellement à l'Allemagne et à la France. Suite aux flux migratoires de 2015/2016, l'Allemagne s'est dotée d'une forte entité centrale chargée de l'application du règlement Dublin III. Quant à la France, elle a pris des mesures ciblées en vue d'une utilisation plus intensive des mécanismes de Dublin. La Suisse fait partie des États européens qui appliquent systématiquement ces mécanismes.

Le Conseil fédéral a souligné l'importance et les avantages que revêt la coopération Dublin dans son rapport de février 2018 sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen¹⁶². Cette coopération permet de réaliser des économies substantielles (270 millions de francs en moyenne annuelle pour la période 2012-2017). Si la Suisse n'était pas associée à ce dispositif, elle devrait examiner les demandes d'asile déposées sur le fond au lieu d'appliquer la procédure Dublin, si bien qu'une part importante des requérants relevant de la compétence d'un autre État Dublin resteraient plus longtemps en Suisse.

7.8.2 Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin

Le règlement VIS¹⁶³ permet aux États Schengen d'effectuer, dans le cadre des procédures d'asile, des recherches dans le VIS à l'aide des empreintes digitales des demandeurs d'asile. La Suisse procède à ces vérifications depuis le 12 décembre 2012 et fait ainsi figure de pionnier parmi les États Schengen. La comparaison des empreintes digitales permet de déterminer si un demandeur d'asile a déjà fait une demande de visa dans un autre État Schengen avant de déposer sa demande en Suisse. Si la comparaison aboutit à un résultat positif, il est à certaines conditions possible de transmettre la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à un autre État. De plus, les données personnelles et les documents d'identité peuvent aider à identifier une personne et à déterminer l'État où elle a séjourné avant d'entrer en Suisse. En 2018, les recherches dans le VIS ont donné 1659 résultats positifs (2015 : 1934 ; 2016 : 2066 ; 2017 : 1975).

¹⁶² Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste « Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen ». Disponible sur le site <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

¹⁶³ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63).

Aperçu des activités de l'AFD (Cgfr) : statistiques des années 2013 à 2018

Étant donné qu'il n'existe pas de statistiques différenciées selon les différents types d'activités compris dans le mandat de l'AFD (Cgfr), les données suivantes concernent l'ensemble de ces activités (contrôles des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de compensation).

1. Tâches douanières (extrait)

Contrebande

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	20'319	22'730	19'765	25'146	26'519	30'727

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	1'240	1'116	1'338	1'485	1'937	2'141
quantité en kg	18,381	22'706	114'741	47'440	29'635	598'097

Marijuana	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	2'487	2'604	2'792	3'000	3'895	3'246
quantité en kg	304'276	429'663	513'481	327'770	1'553'624	740'075

Héroïne, opium	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	185	208	149	155	166	143
quantité en kg	39'446	51'601	10'986	36'615	32'175	98'860

Cocaïne, crack	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	402	393	518	564	720	681
quantité en kg	51'816	34'211	99'343	84'543	116'743	144'610

Qat	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	21	14	89	12	69	27
quantité en kg	745'270	317'764	893'711	82'995	2'841'294	714'455
Produits synthétiques	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	104	133	204	224	252	164
quantité en kg	12'667	16'8'68	16'035	41'423	2'008	26'783
Autres produits	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	1363	1326	998	1'069	2'008	2'207
quantité en pièce	10'123	13'588	10'358	65'311	82'988	107'217
quantité en kg	262'394	346'607	310'609	218'944	177'476	129'772

Armes

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
nombre de cas	2'366	2'730	2'243	2'884	3158	2'433

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personnes signalées	16'741	18'482	19'942	22'104	25'777	24'747
Mandats d'arrêt	5'412	5'684	6'310	7'305	9'203	7'983
Interdictions d'entrée	1'783	1'609	1'619	1'888	2'395	2'666
Personnes signalées au SIS	4'511	4'265	4'291	4'949	6'433	6'537

Véhicules signalés

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Véhicules signalés	1'597	2'334	2'335	2'369	2'491	3'076
Véhicules signalés au SIS	117	159	145	165	219	178

Objets signalés

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objets signalés	2'044	2'114	2'177	1'509	1'106	2'017
Objets signalés au SIS	1'460	1'665	1'726	1'973	2'344	2'543
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	243	237	193	212	324	231

Faux documents

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de documents falsifiés	1'800	1'619	2'193	2'663	2'038	1'842
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	257	255	367	403	469	368

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	361	316	265	295	371	319
Séjours irréguliers	11'992	14'265	31'038	48'838	27'300	16'563
Activité lucrative illégale	562	715	868	880	1'016	968

Evaluation Schengen : Liste des recommandations transmis pour information à l'Assemblée fédérale

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu des recommandations adoptées par le Conseil de l'UE pendant la période sous revue (du 1^{er} mai 2018 au 30 avril 2019) suite aux évaluations Schengen. L'art. 16 du règlement (UE) n° 2013/1053 impose aux États Schengen concernés de les mettre en œuvre. Ces recommandations sont librement accessibles et consultables sur le site du Conseil¹⁶⁴.

I. Evaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
PT	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 14 mai 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par le Portugal, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	8793/18
SE	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 14 mai 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	8797/18
PT	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 14 mai 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par le Portugal, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	8791/18
PT	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 14 mai 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par le Portugal, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	8792/18
PT	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 14 mai 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par le Portugal, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	8795/18
MT	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 14 mai 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la République de Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	8796/18
FR	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 4 juin 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	9656/18
SE	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	11174/18
PT	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par le Portugal, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	11187/18
HR	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation du respect, par la Croatie, des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	11185/18

¹⁶⁴ <http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/int?typ=ADV>

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
NO	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 18 septembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	12291/18
NO	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 18 septembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	12289/18
NO	Coopération policière	Projet de décision d'exécution du Conseil du 18 septembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	12290/18
IS	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 18 septembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	12288/18
ES	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 18 septembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	12287/18
ES	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 11 octobre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	13003/18
ES	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 11 octobre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	13004/18
NO	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 11 octobre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	13005/18
HR	Frontières extérieures (revisit)	Décision d'exécution du Conseil du 6 novembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie pour 2017 en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (nouvelle inspection)	13902/18
ES	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 12 novembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	14183/18
CH	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 12 novembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	14188/18
NO	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 26 novembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	14763/18
LV	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 20 décembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Lettonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	15813/18
NO	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 décembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	15811/18
SE	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 20 décembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements graves constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	15810/18
CH	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 20 décembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Confédération suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	15815/18

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
PT	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 20 décembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par la République portugaise, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	15809/18
ES	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 20 décembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par le Royaume d'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	15814/18
CH	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 9 janvier 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	5115/19
FI	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 9 janvier 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	5114/19
LV	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 28 janvier 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Lettonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	5798/19
LV	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 7 mars 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Lettonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	7288/19
CH	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 7 mars 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	7281/19
ES	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 7 mars 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	7278/19
LV	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 7 mars 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Lettonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	7286/19
FI	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 7 mars 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	7283/19
FI	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 7 mars 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	7282/19
FI	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 15 avril 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	8624/19
FI	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 15 avril 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux graves manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Finlande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	8623/19
LV	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 15 avril 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Lettonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	8622/19

II. Inspections sur place inopinées

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
EE	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 14 mai 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Estonie, de l'acquis de	8790/18

Schengen dans le domaine de la gestion de la frontière terrestre extérieure			
Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
HU	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	11182/18
PL	Frontières extérieures (Varsovie Aéroport)	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par la Pologne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (aéroport de Varsovie-Chopin)	11184/18
IT	Frontières extérieures (Bergame Aéroport)	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (aéroport de Milan-Bergame)	11183/18
NL	Frontières extérieures (Europort)	Décision d'exécution du Conseil du 20 décembre 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (points de passage frontalier d'EUROPOORT, Hoek van Holland, aéroport de Rotterdam-La Haye et centre de coordination national)	15812/18
NL	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 8 janvier 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2017 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	5112/19
BE	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 8 janvier 2019 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Belgique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	5113/19