



Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD/BK

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2020/21

vom 28. Mai 2021

Berichtszeitraum: Mai 2020 – April 2021

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 EJPD/BK der Geschäftsprüfungskommissionen der beiden Räte ab (GPK-EJPD/BK), welche sich am 21. April 2010 erstmals über den aktuellen Stand der Dinge informieren liessen.

Am 6. September 2019 informierten die GPK beider Räte das EJPD über ihren Beschluss, die Modalitäten der Berichterstattung inskünftig anzupassen. Danach möchten die GPK in der Regel auf der Grundlage eines Kurzberichtes informiert werden, welcher sich auf die Darstellung einschlägiger Vollzugskennzahlen und die Schengen-Evaluierung beschränkt. Eine ausführliche Berichterstattung, die darüber hinaus insbesondere der Weiterentwicklung des Besitzstands einbezieht, soll demgegenüber nur einmal pro Legislatur erfolgen – erstmals im Jahr 2021.

Diesem Auftrag folgend widmet sich der vorliegende (ausführliche) Bericht der 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. Er fokussiert dabei primär auf die Entwicklungen, die zwischen Mai 2020 und April 2021 eingetreten sind. Wie im Rahmen der bisherigen Berichterstattung wird auch vorliegend auf das Bereitstellen von Informationen zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands sowie zur einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) verzichtet. Entsprechende Übersichten über die notifizierten Weiterentwicklungen, den Stand der Übernahmeverfahren sowie die Rechtsprechung des EuGH können aber weiterhin 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>).

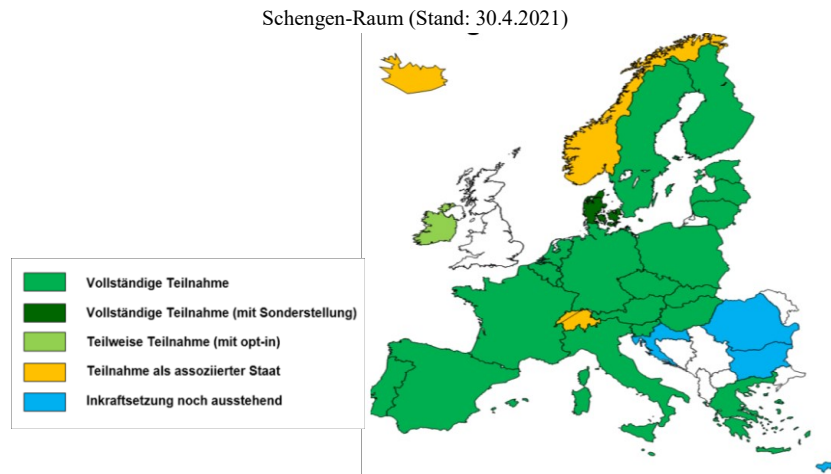
Inhaltsverzeichnis

<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
Teil I Ausdehnung des Schengen-Raumes	5
Teil II Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen	7
1 Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands	7
1.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung	7
1.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen	9
1.2.1 Im Bereich Schengen	9
1.2.2 im Bereich Dublin/Eurodac	9
1.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	9
1.3.1 «Migrations- und Asylpaket»	10
1.3.2 «ETIAS Consequential Amendments»	11
1.3.3 VIS-Verordnung	12
1.3.4 Fonds für integriertes Grenzmanagement - Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI)	12
1.3.5 Rückführungsrichtlinie	12
1.3.6 «Digitaler grüner Pass»	13
1.3.7 Anpassung der Verordnung «SIS Polizei» (Ausschreibungen durch Europol)	13
1.3.8 Waffenrechtlicher Informationsaustausch	14
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	14
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	14
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	15
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich	15
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	15
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	16
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich	16
2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU	16
2.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	17
2.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand	17
2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac	17
2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm	17
3 Laufende Projekte auf Ebene der technisch/operationellen Umsetzung	18
3.1 Implementierung von EU-Informationssystemen	18
3.1.1 Einreise-/Ausreiseprogramm (EES)	18
3.1.2 Europäisches Reisegenehmigungs- und Informationssystem (ETIAS)	19
3.1.3 Schengener Informationssystem (SIS)	19
3.1.4 Interoperabilität (IOP)	20
3.1.5 Weitere Systeme	20
3.2 Europäische Grenz- und Küstenwache (EBCG)	20
3.3 False and Authentic Documents Online (FADO)	21
3.4 Advance Passenger Information (API)	21
3.5 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)	22
3.6 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und den Kantonen	23
Teil III Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	23
1 Art und Umfang der Mitwirkung	23
2 Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum	25
Teil IV Schengen-Evaluierung	26
1 Überblick	26

2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	26
2.1	Ordentliche Evaluierung	27
2.1.1	Ortsbesichtigungen	27
2.1.2	Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	27
2.2	Unangekündigte Evaluierungen	28
2.2.1	Ortsbesichtigungen	28
2.2.2	Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	28
2.3	Thematische Evaluierungen	28
3	Laufende Evaluierungen der Schweiz	29
3.1	Ordentliche Evaluierung (2018)	29
3.2	Thematische Evaluierung im Bereich «IBM» (2019)	29
3.3	Unangekündigte Evaluierung im Bereich «Visa» (2019)	30
Teil V	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	30
1	Aussengrenzen	30
1.1	Einreiseverweigerungen durch die kantonalen Grenzkontrollorgane und die EZV	30
1.2	Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen	31
1.3	Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF- Grenze)	32
2	Binnengrenzen	33
2.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	33
2.2	Vortübergehende Wiedereinführung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen	33
3	Polizeiliche Zusammenarbeit	34
3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	34
3.2	Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung	35
3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	35
4	SIS/SIRENE	36
5	Visazusammenarbeit	37
6	Rückführungen	38
7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	39
8	Dublin	39
8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	39
8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	41
	Verzeichnis der zitierten EU-Rechtsakte	42
	Statistische Übersicht zur Tätigkeit der EZV: Aufgriffe in den Jahren 2013 bis 2020	46
	Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	48

Teil I Ausdehnung des Schengen-Raumes

Trotz teilweise bereits langjähriger EU-Mitgliedschaft sind weiterhin noch nicht alle Mitgliedstaaten auch auf operativer Ebene in die Schengener Zusammenarbeit vollständig eingebunden (siehe nachfolgendes Schaubild).



Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der Schengen-Evaluierung die Bereitschaft zur Aufnahme der Zusammenarbeit eines jeden Staates vor dessen «Beitritt» zum Schengen-Raum (siehe hierzu Teil V Ziff. 1) überprüft wird. Sind die Bedingungen zur Aufnahme der operationellen Zusammenarbeit erfüllt, so obliegt es dem Rat der EU, den Zeitpunkt für die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands festzulegen, was Einstimmigkeit voraussetzt. Der aktuelle Stand der entsprechenden Verfahren kann dabei wie folgt zusammengefasst werden:

- *Rumänien und Bulgarien* erfüllen die Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands bereits seit 2011. Die Beschlussfassung im Rat zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands ist aber aus politischen Gründen¹ nachwievor *blockiert*, so dass etwa die Binnengrenzkontrollen zu diesen Staaten noch nicht aufgehoben worden sind. Wie hier das weitere Vorgehen genau aussieht, ist derzeit unklar. Allerdings ist den beiden Staaten in der Zwischenzeit punktuell die Möglichkeit zur Beteiligung an bestimmten Instrumenten zugestanden worden: 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 sich Rumänien und Bulgarien am *Einreise-/Ausreisensystem (EES)*⁴ beteiligen, sobald das System in Betrieb genommen wird.
- Für *Zypern* steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund ebenfalls seit Längerem aus. Nachdem die Evaluierung der Bereiche «Aussengrenzen», «Visa» und «SIS» 2006 angesichts ungelöster Fragen im Zusammenhang mit dem Zypern-Türkei-Konflikt *sistiert* worden war, wurde beschlossen, das Verfahren in allen Bereichen wiederaufzunehmen. Im Zeitraum von Dezember 2020 bis Februar 2021 konnten die Ortsbesichtigungen in den Bereichen «Rückkehr», «Polizeizusammenarbeit» und «Aussengrenzen» durchgeführt werden. Die Ortsbesichtigungen in den übrigen Bereichen («Visa», «SIS» und «Datenschutz») sind in der zweiten Jahreshälfte 2021 geplant. Wann die

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)

Inkraftsetzung für Zypern erfolgen wird, ist abhängig vom Fortgang des Verfahrens und damit zurzeit unklar.

- Auch für *Kroatien* steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit von Schengen noch aus. Mit der Umsetzung des Aktionsplans im Bereich «Aussengrenzen» im Februar 2021 erachtet die Europäische Kommission die Schengen-Evaluierung in allen Bereichen als abgeschlossen und Kroatien als technisch bereit, die Schengen-Zusammenarbeit aufzunehmen. Vorausgegangen waren zwei Nachevaluierungen (sog. «revisits») sowie ein «gezielter Besuch» zur Überprüfung der Massnahmen, die Kroatien in seinem Aktionsplan in Aussicht gestellt hatte. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für den «Eintritt» Kroatiens in den Schengen-Raum erfüllt. Ausstehend ist allerdings 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 eine weitere (politische) Voraussetzung dafür, dass der Rat die Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstandes für Kroatien beschliessen kann⁶. Wann dies soweit ist, ist derzeit noch offen.
- *Irland*, das nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt ist, hatte bereits im Jahr 2002 vom «*Opt-in-Recht*»⁷ 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. Nachdem die im November 2018 durchgeführte Evaluierung im Bereich «Datenschutz» mit einem positiven Ergebnis abgeschlossen werden konnte, beschloss der Rat der EU am 18. November 2020, die Inkraftsetzung der einschlägigen Datenschutzvorschriften sowie die vorläufige Inkraftsetzung von einigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, insbesondere im Bereich «SIS».⁸ Damit wurde der Weg frei für die Schengen-Evaluierung in diesem Bereich. Die entsprechende Ortsbesichtigung ist für Mitte Juni 2021 geplant.

Nicht mehr «Mitglied» des Schengen-Raumes ist das *Vereinigte Königreich*, nachdem der «*Brexit*» am 1. Januar 2021 endgültig⁹ wirksam geworden ist. Damit ist insbesondere auch der seit 13. April 2015¹⁰ bestehende provisorische Zugang des Vereinigten Königreichs zum SIS endgültig gekappt und sind die entsprechenden Daten im Zentralsystem C-SIS vollständig gelöscht worden. Das zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich abgeschlossene Abkommen¹¹ sieht zwar eine punktuelle Fortführung der Zusammenarbeit im Bereich «Justiz und Inneres» vor (so z.B. an der Zusammenarbeit von Prüm), doch ist eine (ganz oder teilweise) Beteiligung an Schengen oder an Dublin¹² darin nicht vorgesehen.

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 Dieses stützt sich auf das sog. «Schengen-Protokoll»: Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, ABl. C 202 v. 7.6.2016, S. 290.

⁸ Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1745 (WE Nr. 270)

⁹ Gemäss dem Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 29 v. 31.1.2020, S. 7), begann am 1. Februar 2020 ein Übergangszeitraum, der bis am 31. Dezember 2020 dauerte. Während dieser Zeitspanne blieben die bisherigen unionsrechtlichen Verpflichtungen des UK noch aufrecht und es musste ein Abkommen zur Regelung der zukünftigen Beziehungen geschlossen werden.

¹⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 (WE Nr. 166)

¹¹ Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Grossbritannien und Nordirland andererseits, ABl. L 444 v. 31.12.2020, S. 14 (vorläufig in Kraft seit dem 1. Januar 2021).

¹² Weshalb das Vereinigte Königreich auch keinen Zugang mehr zur Eurodac-Datenbank mehr hat.

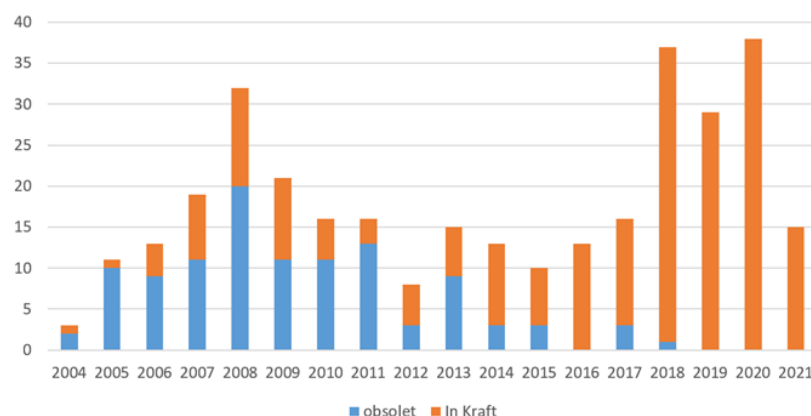
Teil II Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen

1 Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands

1.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung

Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz bis dato (Stand: 30. April 2021) insgesamt 316 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert. Zwei dieser Weiterentwicklungen¹³ stellen dabei gleichzeitig Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen im Bereich «Dublin/Eurodac»¹⁴. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (115 Rechtsakte oder 36%) 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 2021)



Gruppiert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme¹⁵, so kann Folgendes festgestellt werden (Stand: 30. April 2021):

- Von den insgesamt 319 Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Sechstel (55 Rechtsakte oder 17%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Über zwei Drittel der Weiterentwicklungen (222 Rechtsakte oder 70%) 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 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz¹⁶ eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)¹⁷ selbständig abgeschlossen werden (Modell 2).

Die Übernahme dieser 222 Weiterentwicklungen machte in der Regel keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 29 Fällen (13%), die überwiegend

¹³ Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) und (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214)

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ SR 172.010

¹⁷ SR 142.20

den Visumbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden¹⁸.

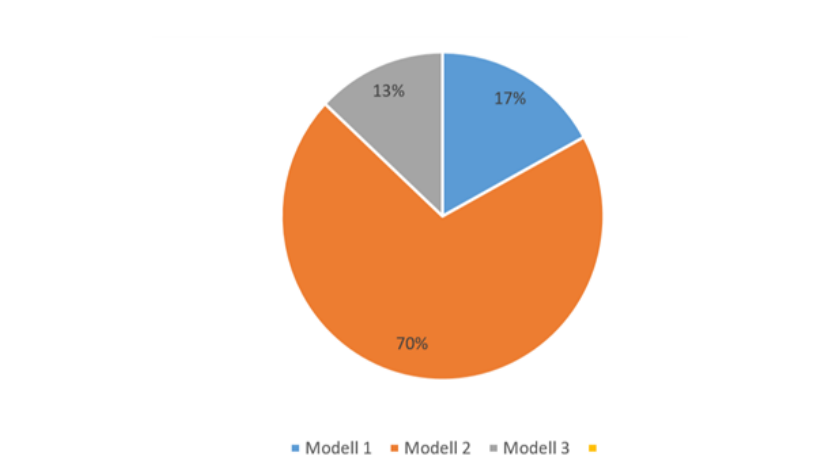
- Bei ungefähr jeder achten Weiterentwicklung (insgesamt 42 Fälle oder 13%) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem *Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Modell 3).

Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche bereits vom Parlament genehmigt und konnten zwischenzeitlich in Kraft treten. Pendent sind derzeit folgende Weiterentwicklungen, die alle den Bereich «Schengen» betreffen:

Weiterentwicklung	Stand
FADO ¹⁹	Vernehmlassung am 11. März 2021 beendet
EBCG (Frontex) ²⁰	In parlamentarischer Beratung
EES ²¹	Mitteilung der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 7. Nov. 2019 Inbetriebnahme («go-live») für Mitte 2022 vorgesehen
ETIAS ²²	Mitteilung der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 15. Jan. 2021 Inbetriebnahme («go-live») für Ende 2022 vorgesehen
SIS ²³	Referendumsfrist am 10. April 2021 ungenutzt abgelaufen Inbetriebnahme («go-live») für Ende 2021 vorgesehen
IOP ²⁴	Schlussabstimmung ist am 19. März 2021 erfolgt; die Referendumsfrist wird am 8. Juli 2021 ablaufen gestaffelte Inbetriebnahme («go-live») im Zeitraum zwischen Mitte 2022 und Ende 2023 vorgesehen

Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ²⁵.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



¹⁸ 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.

¹⁹ Verordnung (EU) 2020/493 (WE Nr. 246)

²⁰ European Border and Coast Guards; Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238)

²¹ Verordnungen (EU) 2017/2225 und (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202A u. 202B)

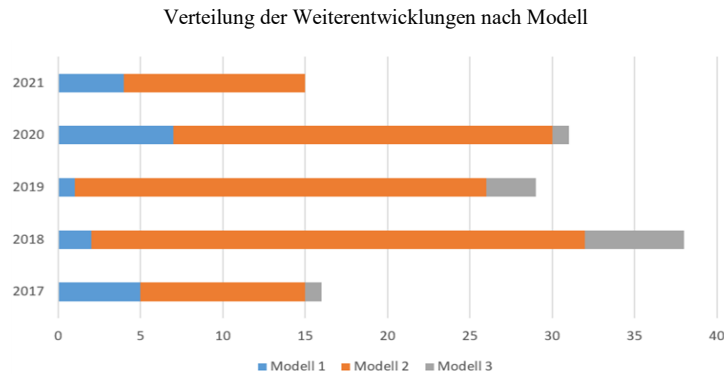
²² Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

²³ Verordnungen (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 und (EU) 2018/1862 (WE Nr. 213A bis 213C)

²⁴ Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 (WE Nr. 228A u. 228B)

²⁵ 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.

Betrachtet man die Verteilung der bisherigen Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands nach Modellen, so ergibt sich für die Jahre seit 2017 folgendes Bild (Stand: 30. April 2021):



1.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

1.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum (Mai 2020 – April 2021) wurden der Schweiz insgesamt 40 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 249-288)²⁶. Sämtliche dieser 40 Weiterentwicklungen weisen einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. 19 davon haben Empfehlungscharakter und sind daher lediglich zur Kenntnis genommen worden (Modell 1)²⁷. Die übrigen 21 Rechtsakte wurden jeweils mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat selbstständig abschliessen konnte (Modell 2)²⁸. Lediglich drei dieser 21 Weiterentwicklungen bedurften zudem einer verordnungsmässigen Umsetzung²⁹. Demgegenüber wurden im Berichtszeitraum keine Weiterentwicklungen notifiziert, deren Übernahme und Umsetzung der *parlamentarischen Genehmigung* bedürfen (Modell 3).

1.2.2 im Bereich Dublin/Eurodac

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz im Bereich Dublin/Eurodac keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert³⁰.

1.3 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- bzw. des Dublin/Eurodac-Besitzstands zur Übernahme notifiziert werden dürften. Deren materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfahrensstand der Beratungen.

²⁶ 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.

²⁷ Es handelt sich um die Empfehlungen, die der Rat der EU und die Europäische Kommission aufgrund der «COVID-19-Pandemie» mit Blick auf die vorübergehenden Reisebeschränkungen bzw. die Beschränkung der Freizügigkeit im Schengen-Raum angenommen haben.

²⁸ Diese beinhalten ganz überwiegend Ausführungs- und Vollzugsbestimmungen zum ISF-Grenze (WE Nr. 249, 261-263, 267, 269 u. 281), zu FRONTEX (WE Nr. 271 u. 288), zum SIS (271, 272, 274, 275, 280 u. 282) zu ETIAS (WE Nr. 283-285), zum Visabereich (WE Nr. 250-252, 264 u. 287) sowie zur EU-Waffenrichtlinie (WE Nr. 253-256). Diese Abkommen werden jeweils in den jährlichen Bericht des Bundesrates über die abgeschlossen völkerrechtlichen Verträge aufgenommen, abrufbar auf der Internetseite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

²⁹ Durchführungsrichtlinien (EU) 2020/68 und (EU) 2020/69 zur EU-Waffenrichtlinie (WE Nr. 255 und 256) und Durchführungsbeschluss K(2021) 965 endg. zur Änderung des SIRENE-Handbuchs (WE Nr. 282).

³⁰ 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.

Nachfolgend wird auf die wichtigsten – weil inhaltlich über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen Details hinaus gehenden – künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen, welche die bestehenden Instrumente massgeblich weiterentwickeln oder ergänzen³¹.

1.3.1 «Migrations- und Asylpaket»

Die Europäische Kommission hat am 23. September 2020 ein neues Migrations- und Asyl-Paket veröffentlicht³². Primäres Ziel dieser Initiative ist es, die Staaten an den Aussengrenzen nach dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung zu entlasten, rasche Asyl- und Rückkehrverfahren an den Aussengrenzen einzuführen sowie einen wirksamen Schutz der Aussengrenze zu gewährleisten. Das Paket beinhaltet unter anderem³³ fünf Verordnungsvorschläge, die allerdings von der Europäischen Kommission nicht durchwegs als Schengen- bzw. Dublin-relevant eingestuft worden sind³⁴. Im Einzelnen geht es um folgende Neuerungen:

- Zum einen schlägt die Europäische Kommission die Einführung eines sog. *Screenings* von irregulär einreisenden Personen vor³⁵, das dem Asyl- oder Rückkehrverfahren vorgelagert ist. Während des Screenings soll zum einen die Identität der Betroffenen festgestellt, Fingerabdrücke abgenommen und in der Eurodac-Datenbank registriert und zum anderen anhand von Datenbankabfragen überprüft werden, ob allenfalls eine Gefahr für die innere Sicherheit besteht. Schliesslich sollen auch Gesundheitskontrollen durchgeführt werden, um die Personen zu ermitteln, die einer medizinischen Versorgung bedürfen oder gegebenenfalls eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellen. Diese Kontrollen sollen dazu beitragen, dass die betreffenden Personen rasch dem geeigneten Verfahren zugeführt werden (Asyl- bzw. Dublin-Verfahren, Rückführungsverfahren, etc.). Die Screening-Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar.
- Zum andern hat die Europäische Kommission mit der *Verordnung über Asyl und Migrationsmanagement* neue Vorschläge zur Revision und Ablösung der geltenden Dublin III-Verordnung³⁶ vorgelegt. Mit den neuen Vorschlägen soll die seinerzeit festgefahrene Revision des Dublin-Systems³⁷ wiederbelebt werden. Die Verordnung übernimmt mit einigen Präzisierungen die bisherigen Kriterien für die Bestimmung der Zuständigkeit und die Mechanismen zur Überführung der betroffenen Personen in den zuständigen Dublin-Staat (Dublin-Verfahren). Neu ist hingegen die Schaffung eines *Solidaritätsmechanismus*, mit welchem Ungleichgewichte zwischen den Staaten ausgeglichen werden sollen.³⁸ Während die Bestimmungen zum Dublin-Verfahren von der Europäischen Kommission als Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands qualifiziert werden, ist dies für die anderen Inhalte nicht der Fall. Allerdings sind die Beratungen noch im Gang, so dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass sich bei der Zuordnung der für die an Schengen/Dublin assoziierten Staaten relevanten Bestimmungen noch Änderungen ergeben können.

³¹ 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.

³² KOM(2020) 609 endg.

³³ Darüber hinaus hat die Europäische Kommission auch drei (nicht Schengen-relevante) Empfehlungen und eine Leitlinie veröffentlicht, die allerdings weder rechtlich verbindlich noch für die Schweiz von direkter, praktischer Bedeutung sind: Empfehlung (EU) 2020/1364 zu legalen Schutzwegen in die EU (ABl. 317 v. 1.10.2020, S. 13), Empfehlung (EU) 2020/1365 zur Zusammenarbeit bei Such- und Rettungsaktionen (ABl. L 317 v. 1.10.2020, S. 23); Empfehlung (EU) 2020/1366 über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (ABl. L 317 v. 1.10.2020, S. 26), Leitlinien der Kommission zur Anwendung der EU-Vorschriften betreffend die Definition und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. C 323 v. 1.10.2020, S. 1).

³⁴ Als nicht Schengen- bzw. Dublin-relevant eingestuft worden ist insbesondere der Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung (KOM(2020) 611 endg.), welche die bestehende Verfahrensrichtlinie (Richtlinie 2013/32/EU, ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 60) ablösen soll.

³⁵ KOM(2020) 612 endg.

³⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1A)

³⁷ Vgl. Ziff. 4.3.11 des Berichts des EJPD zuhanden der GPK-EJPD vom 14. Juni 2019 zum Stand der Umsetzung Schengen/Dublin 2018/2019, abrufbar auf der Internetseite des BJ unter: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

³⁸ Dieser Mechanismus besteht im Wesentlichen aus drei Massnahmen, nämlich einer unter bestimmten Voraussetzungen greifenden obligatorischen Umverteilung von Asylsuchenden oder anerkannten Flüchtlingen («Relocation»), einer Rückkehrförderung («Return Sponsorship») sowie einer operativen Unterstützung.

- Eng mit der Dublin-Nachfolgeverordnung verbunden ist der Vorschlag³⁹ für eine *Krisenverordnung*, mit welcher Krisensituationen (die durch eine aussergewöhnliche Zunahme von irregulären Einreisen gekennzeichnet sind) und Fälle höherer Gewalt (das Eintreten einer unvorhergesehenen Situation wie z.B. einer Pandemie) im Bereich Migration und Asyl besser bewältigt werden sollen. Neu sollen in solchen Fällen vorübergehend ausserordentliche Massnahmen (wie etwa Fristverlängerungen bei der Registrierung oder der Abwicklung der Dublin-Transfers) greifen. Die Verordnung stellt, soweit sie sich auf das Dublin-Verfahren bezieht, eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar.
- Schliesslich hat die Europäische Kommission auch einen überarbeiteten Vorschlag⁴⁰ zur Änderung der *Eurodac-Verordnung*⁴¹ vorgelegt, die für die Schweiz im Rahmen des Dublin-Assoziierungsabkommens⁴² rechtsverbindlich ist. Dabei geht es im Wesentlichen um eine Erweiterung des Zwecks der *Eurodac-Datenbank*. Wurden darin Fingerabdrücke bisher primär zu Beweis Zwecken im Rahmen des Dublin-Verfahrens gespeichert, so sollen inskünftig auch Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen im System registriert werden, die sich unrechtmässig im Dublin-Raum aufhalten. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation sowie zur statistischen Erfassung sollen zusätzliche Verfahrens- und Personendaten aufgenommen und die Altersgrenze für die Erfassung von Fingerabdrücken von vierzehn auf sechs Jahre gesenkt werden. Der Vorschlag enthält zudem die notwendigen technischen Bestimmungen, um den im Rahmen der Interoperabilität vorgesehenen Datenaustausch mit den Systemen ETIAS, EES, SIS und VIS zu ermöglichen. Damit soll ein Beitrag zur Aufdeckung und Kontrolle von Sekundärmigration und zur Identifizierung von irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen geleistet werden.

Die entsprechenden Beratungen der verschiedenen Verordnungsvorschläge sind auf EU-Ebene in Gange. Während sich eine Mehrzahl der Staaten einig sind in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten, zeichnet sich insbesondere in Bezug auf die Frage der Entlastung von Staaten, die überproportional von Migrationsbewegungen betroffen sind, kein Konsens ab. Wann mit einer Verabschiedung der Verordnungen zu rechnen ist, lässt sich aus heutiger Sicht noch nicht abschätzen.

1.3.2 «ETIAS Consequential Amendments»

Das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) baut zum Zwecke der Erteilung einer Reisegenehmigung für visumbefreite Drittstaatsangehörige, die in den Schengen-Raum einreisen wollen, auf einer Abfrage der einschlägigen Datenbanken (insbesondere EES, SIS, VIS und später auch Eurodac)⁴³. Um diesen automatisierten Prozess zu ermöglichen, bedarf es der Herstellung der Interoperabilität zwischen dem ETIAS und den einschlägigen Informationssystemen. Dies erfordert entsprechende Anpassungen der Verordnungen zur Errichtung der jeweiligen Informationssysteme, um die technischen Regelungen, welche Datenkategorien in den einzelnen Systemen wie gespeichert werden, aufeinander abzustimmen. Da die Regelung dieser Aspekte in der ETIAS-Verordnung noch ausgespart worden war (vgl. Art. 11 Abs. 2), hat dies die Europäische Kommission am 7. Januar 2019 durch die Vorlage von zwei separaten Verordnungsvorschlägen nachgeholt, welche den ETIAS-Zugriff auf die polizeiseitigen⁴⁴ bzw. die migrationsseitigen⁴⁵ Datenbestände regeln.

Die Beratungen sind weit fortgeschritten. So konnte die mit dem Europäischen Parlament in den Trilogverhandlungen gefundene Lösung am Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten (COREPER) vom 31. März 2021 bestätigt werden. Mit der definitiven Verabschiedung und der anschliessenden Notifikation der Verordnungen ist noch vor der Sommerpause zu rechnen. Die «ETIAS Consequential Amendments» werden mit der Inbetriebnahme des ETIAS anwendbar (derzeit für Ende 2022 vorgesehen). Da zu deren Umsetzung in der Schweiz

³⁹ KOM(2020) 613 endg.

⁴⁰ KOM(2020) 614 endg.

⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

⁴² SR **0.142.392.68**

⁴³ Um zu überprüfen, ob mit der Anwesenheit dieser Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten ein Risiko für die Sicherheit, ein Risiko der illegalen Einwanderung oder ein hohes Epidemierisiko verbunden wäre.

⁴⁴ KOM(2019) 3 endg.

⁴⁵ KOM(2019) 4 endg.

gesetzliche Anpassungen erforderlich werden, wird die Übernahme und Umsetzung der parlamentarischen Genehmigung unterliegen.

1.3.3 VIS-Verordnung

Im Zuge ihrer Bestrebungen zur Modernisierung der bestehenden Informationssysteme hat die Europäische Kommission am 16. Mai 2018 einen Vorschlag⁴⁶ zur Änderung der VIS-Verordnung⁴⁷ 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 verbessern⁴⁸. Überdies sollen inskünftig auch nationale Langzeitvisa und Aufenthaltstitel im VIS abgespeichert werden, ebenso wie Kopien der Reisedokumente der Visumantragsteller, was die Identifizierung und Rückführung von illegal aufhältigen Personen erleichtern soll⁴⁹. Wie bei ETIAS geht es um zwei Verordnungen: die eine Verordnung enthält Regelungen zur Modernisierung des Systems, die andere zur Festlegung der Bedingungen für den automatisierten Zugriff auf andere Systeme zu VIS-Zwecken. Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Trilog) wurden am 18. Dezember 2020 abgeschlossen. Gemäss aktueller Planung der EU sollen die beiden Verordnungen Ende Juni 2021 verabschiedet und der Schweiz zur Übernahme notifiziert werden. Die Inbetriebnahme des angepassten Systems («go-live») soll spätestens am 31. Dezember 2023 erfolgen. Zur Umsetzung der neuen Verordnungen sind Anpassungen im AIG und im Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA)⁵⁰ erforderlich.

1.3.4 Fonds für integriertes Grenzmanagement - Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI)

Als Nachfolgeinstrument für den «ISF-Grenze»⁵¹ hat die Kommission die Einrichtung des Fonds für integriertes Grenzmanagement (IBMF) vorgeschlagen⁵², dessen Teilinstrument «Grenzmanagement und Visa» (BMVI) 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 5.24 Mrd. Euro und ist damit knapp doppelt so hoch wie für den ISF-Grenze (2.76 Mrd. Euro). Die Schweiz wird sich anteilmässig an der Äufnung des Fonds beteiligen und wird ihrerseits Mittel zugewiesen erhalten. Deren genaue Höhe ist zurzeit noch nicht bekannt. Mit diesen Geldern können diverse Massnahmen gefördert werden, die zur Erreichung der erwähnten Zielsetzung dienen. Dazu gehören zum Beispiel die Entwicklung von IT-Systemen oder die Entsendung von Verbindungsbeamten (wie *Immigration* oder *Airline Liaison Officers*). Die Verhandlungen sind bereits weit fortgeschritten. Mit der definitiven Verabschiedung und Notifikation ist im Zeitraum zwischen Ende Juni und anfangs Juli 2021 zu rechnen. Zur Regelung der administrativen Modalitäten der Schweizer Beteiligung wird eine Zusatzvereinbarung abzuschliessen sein (siehe u. Ziff. 2.1).

1.3.5 Rückführungsrichtlinie

Am 12. September 2018 hat die Kommission einen Vorschlag⁵³ zur vollständigen Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie⁵⁴ präsentiert. Das Hauptziel der

⁴⁶ KOM(2018) 302 endg.

⁴⁷ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

⁴⁸ Um Probleme bei der Erfassung von biometrischen Daten zu beheben, wird künftig das Gesichtsbild direkt vor Ort bei der zuständigen Behörde aufgenommen. Zudem wird das Alter für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern auf 6 Jahren herabgesetzt, um auf diese Weise den Missbrauch der Rechte von Kindern (Opfer von Menschenhandel, vermisste Kinder und unbegleitete Minderjährige, die Asyl beantragen) besser bekämpfen zu können.

⁴⁹ So kann verhindert werden, dass allfällige Rückführungen später daran scheitern, dass die Herkunft einer Person anhand von fehlenden Pass- und Ausweisdaten gegenüber dem Herkunftsstaat nicht mehr nachgewiesen werden kann, indem die diese Dokumente bei der Beantragung des Visums gespeichert werden.

⁵⁰ SR 142.51

⁵¹ Verordnungen (EU) Nr. 515/2014 und (EU) Nr. 514/2014 (WE Nr. 157A und 157B)

⁵² KOM (2018) 473 endg.

⁵³ KOM (2018) 634 endg.

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 bleiben. Die Diskussion des Vorschlags im Rat konnte im Jahr 2019 rasch abgeschlossen werden. Auf Seiten des Europäischen Parlaments sind jedoch Verspätungen zu verzeichnen. Mit einer Verabschiedung der Position des Parlamentes ist aktuell frühestens Ende der ersten Jahreshälfte 2021 zu rechnen. Die Trilogverhandlungen mit dem Europäischen Parlament würden dann nach der Sommerpause im Verlaufe der zweiten Jahreshälfte 2021 starten. Wann mit einer Verabschiedung der neuen Richtlinie zu rechnen ist, ist derzeit noch nicht klar.

1.3.6 «Digitaler grüner Pass»

Am 17. März 2021 hat die Europäische Kommission zwei Verordnungsvorschläge vorgelegt, die einen gemeinsamen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung von Impf-, Test- und Genesungszertifikaten schaffen sollen, um die Ausübung der Freizügigkeitsrechte während der «COVID-19-Pandemie» zu erleichtern (sog. «digitaler grüner Pass»). Vorgesehen ist, dass die Zertifikate unentgeltlich sowohl in digitaler als auch in Papierform ausgestellt werden sollen und zur Gewährleistung von Sicherheit und Authentizität einen QR-Code enthalten⁵⁵. Festgelegt werden aber nur die Rahmenbedingungen für die *gegenseitige Anerkennung* der einzelstaatlich ausgestellten Zertifikate. Es wird aber weder eine Impf- oder Testpflicht statuiert noch wird festgelegt, zu welchen Zwecken ein ausgestelltes Zertifikat genau verwendbar sein soll. Diese Entscheidungen bleiben weiterhin den einzelnen Staaten überlassen.⁵⁶

Die Einführung des «digitalen grünen Passes» betrifft sowohl den Freizügigkeits- als auch den Schengen-Bereich. Während die eine Verordnung⁵⁷ (im Folgenden: Hauptverordnung) diesen Rahmen für die freizügigkeitsbegünstigten Personen im Einzelnen festlegt, erschöpft sich die zweite Verordnung⁵⁸ darin, diese Regelungen auf Drittstaatsangehörige, die auf der Grundlage des Schengen-Besitzstands über ein zeitlich beschränktes Reiserecht innerhalb des Schengen-Raumes verfügen⁵⁹, auszudehnen. Eine Übernahme der Hauptverordnung im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens⁶⁰ ist ohne formelle Vertragsänderung nicht möglich. Die Schweiz wird aber im Rahmen des *autonomen Nachvollzugs* äquivalentes nationales Recht schaffen. Im Gegenzug wird die Europäische Kommission mittels eines Durchführungsbeschlusses die europaweite Anerkennung der in der Schweiz ausgestellten Zertifikate beschliessen und auf diese Weise für die notwendige Gegenseitigkeit sorgen.

Die Beratungen zu beiden Verordnungsentwürfen sind derzeit unter Beteiligung der Schweiz im Gang. Erklärtes Ziel ist es, dass die beiden Verordnungen vom Rat der EU und dem Europäischen Parlament bis am 24. Juni 2021 verabschiedet werden und am 26. Juni 2021 in Kraft treten können. Die Einführung des gemeinsamen Rahmens ist aber lediglich als eine vorübergehende Massnahme gedacht, die zunächst nur für ein Jahr gelten soll.

1.3.7 Anpassung der Verordnung «SIS Polizei» (Ausschreibungen durch Europol)

Europol kann derzeit Personen im Schengener Informationssystem (SIS) überprüfen und wird ab März 2021 über Treffer bei terrorismusbezogenen Ausschreibungen von anderen Schengen-Staaten informiert. Bisher darf Europol jedoch nicht eigenständig

⁵⁴ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

⁵⁵ Die Europäische Kommission wird ein Zugangsportal einrichten, um sicherzustellen, dass die Echtheit aller Zertifikate in der gesamten EU überprüft werden können.

⁵⁶ Wenn Inhaberinnen und Inhaber eines Zertifikats aber Erleichterungen von sonst geltenden Auflagen (Testpflicht, Quarantäne, etc.) in Anspruch nehmen können, dann sind die Staaten verpflichtet, die Zertifikate anderer Schengen-Staaten anzuerkennen und wie inländische zu behandeln (Gebot der Nichtdiskriminierung).

⁵⁷ KOM(2021) 130 endg.

⁵⁸ KOM(2021) 140 endg.

⁵⁹ Dazu gehören insbesondere Drittstaatsangehörige, die Inhaber und Inhaberinnen eines Aufenthaltstitels eines Schengen-Staates sind.

⁶⁰ SR 142.112.681

Ausschreibungen im SIS vornehmen. Dies will die Europäische Kommission nun mit dem Verordnungsentwurf⁶¹ vom 9. Dezember 2020 zur Änderung der Verordnung «SIS Polizei»⁶² ändern und Europol die Eingabe von eigenen Ausschreibungen ermöglichen. Das Ziel ist es, dass Europol wichtige Informationen aus Drittstaaten oder von internationalen Organisationen schneller den SIS-Endnutzern im System zu Verfügung stellen kann. Obwohl die Diskussionen zum Kommissionsvorschlag auf europäischer Ebene erst Anfang 2021 begonnen haben, soll die Verordnung rasch, möglicherweise noch in diesem Jahr von Rat und Parlament verabschiedet werden.

1.3.8 Waffenrechtlicher Informationsaustausch

Die EU-Waffenrichtlinie⁶³ sieht vor, dass die Europäische Kommission zu einigen Aspekten, präzisierende Vorschriften erlassen kann. Zu diesen gehört auch der grenzüberschreitende Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten, welcher zwei Aspekte betrifft:

- den amtshilfweisen Informationsaustausch im Zusammenhang mit der *Verbringung von Feuerwaffen* innerhalb des Schengen-Raumes: Die entsprechenden Vorschriften hat die Europäische Kommission mit der delegierten Verordnung (EU) 2019/686 bereits Anfang 2019 verabschiedet. Diese gilt in der EU seit dem 3. September 2019, wurde der Schweiz aber noch nicht notifiziert.
- den neu vorgesehenen elektronischen Austausch von Informationen zur *Verweigerung einer Bewilligung*: Die Verabschiedung der hierfür vorgesehenen delegierten Verordnung dürfte bis Ende Mai 2021 erfolgen. Mit einem Inkrafttreten in der EU ist im Herbst 2021 zu rechnen.

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 Rechtsgrundlagen⁶⁴ nicht Schengen-relevant sind, reicht die Übernahme der beiden Verordnungen allein nicht aus; vielmehr ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich, welche die Einzelheiten der Beteiligung der Schweiz am IMI regelt (siehe u. Ziff. 2.1). Es ist davon auszugehen, dass beide Verordnungen der Schweiz noch vor der Sommerpause durch die Europäische Kommission notifiziert werden.

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)⁶⁵, an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts («eu-LISA»)⁶⁶, am Aussengrenzenfonds (AGF)⁶⁷ sowie an seinem Nachfolgeinstrument, dem Fonds

⁶¹ KOM(2021) 791 endg.

⁶² Verordnung (EU) 2018/1862 (WE Nr. 213C).

⁶³ Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie (Richtlinie 91/477/EWG, vgl. Anhang B SAA) wurde zusammen mit den nachfolgenden Änderungen im Rahmen einer sog. Kodifikation (=Totalrevision ohne materielle Änderungen) aufgehoben und durch die Richtlinie (EU) 2021/555 (kodifizierte Fassung; WE Nr. 285) ersetzt.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur». SR **0.362.315** (in Kraft seit 1. März 2020)

⁶⁷ SR **0.362.312** (in Kraft seit 1. April 2011)

für innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa («ISF-Grenze»)⁶⁸ abgeschlossen.

Der Abschluss weiterer Zusatzvereinbarungen wird in folgenden Bereichen notwendig:

- Zum einen muss zur Regelung der administrativen Modalitäten der Beteiligung der Schweiz am *BMVI* (siehe oben Ziff. 1.3.4) eine Zusatzvereinbarung abgeschlossen werden. Informelle Gespräche mit der Europäischen Kommission wurden bereits aufgenommen. Ein rascher Abschluss der Verhandlungen nach Verabschiedung der *BMVI*-Verordnung durch die EU soll sicherstellen, dass eine gleichzeitige Genehmigung der Zusatzvereinbarung und des Notenaustausches zur Übernahme der genannten Verordnung durch das Parlament erfolgen kann.⁶⁹
- Zum anderen wird der Abschluss einer Zusatzvereinbarung auch im Bereich des *Waffenrechts* erforderlich, um im Hinblick auf den vorgesehenen elektronischen Informationsaustausch den Zugang der Schweiz zum IMI (siehe o. Ziff. 1.3.8) sicherzustellen. Die entsprechenden Verhandlungen dürften in der zweiten Jahreshälfte 2021 aufgenommen werden.

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich

Der Visakodex⁷⁰ sieht die Möglichkeit der Vertretung durch einen anderen Schengen-Staat 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. Insgesamt hat die Schweiz per 30. April 2021 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt andere Schengen-Staaten in 60 Fällen und wird selber an 58 Standorten vertreten⁷¹. Infolge der Einschränkung des Visa Regimes im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie hat das EDA am 18. März 2020 die Vertretungsvereinbarungen *suspendiert*.⁷² Die Aufhebung der Suspendierung erfolgt in Einzelfällen, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind⁷³. Dieses Vorgehen entspricht dem der meisten anderen Schengen- Staaten.

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin-III-Verordnung⁷⁴ 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

⁶⁸ SR 0.362.314 (in Kraft seit 1. August 2018)

⁶⁹ In diesem Rahmen soll im Übrigen auch eine Lösung für offen gebliebene Fragen, die sich in Bezug auf die Beteiligung der Schweiz am Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) stellten, getroffen werden. Inhaltlich geht es u.a. darum sicherzustellen, dass die assoziierten Staaten auch an allfälligen Gebührenüberschüssen des ETIAS angemessen beteiligt werden.

⁷⁰ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

⁷¹ Eine Übersicht über die Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 1. Mai 2021) ist im Anhang 28 zum Visa-handbuch zu finden: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx.

⁷² Für die Dauer der Pandemie haben alle Schengen-Staaten zur Durchsetzung ihrer Strategie zur Bekämpfung des Virus besondere Massnahmen ergriffen. So dürfen Visa für die Schweiz im Rahmen der COVID-Weisung des SEM nur erteilt werden, wenn sie im nationalen Interesse sind und als Härtefälle gelten. Der Entscheid darüber, wann diese Voraussetzungen des nationalen Rechts erfüllt sind, soll der jeweiligen schweizerischen Vertretung vorbehalten bleiben.

⁷³ Die Suspendierung einer einzelnen Vereinbarung wird nur rückgängig gemacht, wenn das betreffende Land gemäss Anhang 1 der COVID-Verordnung 3 (SR 818.101.24) nicht mehr als Risikoland eingestuft wird. Ende 2020 war dies für Ruanda, Kroatien und Irland der Fall, wo die Schweiz von Belgien resp. Österreich vertreten wird. Gilt ein Land aufgrund dieser Verordnung erneut als Risikoland, so wird die Vereinbarung wieder suspendiert, wie dies bei Kanada der Fall war.

⁷⁴ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1A)

Überstellungszahlen abgeschlossen. Die Schweiz hat bisher mit *Österreich*⁷⁵, dem *Fürstentum Liechtenstein*⁷⁶ und *Frankreich*⁷⁷ 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.

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 neun solche Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen (acht davon sind aktuell in Kraft).
- Allfällige *Abkommen zur gegenseitigen Visumbefreiung* werden zwar in der Verordnung (EU) 2018/1806⁷⁸ 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 wurde weder ein neues Abkommen abgeschlossen noch ist ein solches in Kraft getreten.

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 65 Staaten Abkommen im Rückkehrbereich abgeschlossen (61 davon sind derzeit in Kraft). Während des Berichtszeitraums ist das Migrationsabkommen mit Kamerun in Kraft getreten⁷⁹, das bereits seit seiner Unterzeichnung im Jahr 2014 provisorisch angewendet worden war. 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) abrufbar⁸⁰.

⁷⁵ SR 0.142.392.681.163

⁷⁶ SR 0.142.395.141.1

⁷⁷ SR 0.142.392.681.349

⁷⁸ Die Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219) kodifiziert und ersetzt die bisher geltende Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (Anhang B SAA) mitsamt ihren späteren Anpassungen (formelle Totalrevision).

⁷⁹ SR 0.142.112.279 (in Kraft seit 2. April 2021)

⁸⁰ <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 nicht⁸¹. Die Schweiz hat insgesamt 56 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen (55 davon sind in Kraft). Im Berichtszeitraum wurde kein neues Abkommen abgeschlossen. Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar⁸².

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

Es kommt vor, dass die Teilnahme an der Zusammenarbeit von Schengen/Dublin die Möglichkeit eröffnet, auch in Bereichen, die nicht erfasst sind, die Zusammenarbeit mit der EU zu vertiefen. Ein solches «*window of opportunity*» bestand in Bezug auf die folgenden zwei Abkommen:

2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

Die Bestimmungen der Eurodac-Verordnung⁸³ (Art. 19 ff.), welche den nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol die Möglichkeit geben, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Datenbestände zuzugreifen⁸⁴, stellen keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Daher wurde hierfür der Abschluss eines *Zusatzabkommens* nötig, das als Protokoll zum DAA⁸⁵ («Eurodac-Protokoll») konzipiert ist. Es wurde am 27. Juni 2019 unterzeichnet. Das innerstaatliche Genehmigungsverfahren ist noch im Gang; es wird in Koordination mit dem parallel verhandelten Abkommen zur Beteiligung an Prüm durchgeführt (s. sogleich u. Ziff. 2.4.2).

2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm

Das Abkommen zur Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit⁸⁶ wurde parallel zum «Eurodac-Protokoll» verhandelt und am 27. Juni 2019 in Brüssel unterzeichnet. Dessen Abschluss stellt eine *conditio 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/JI⁸⁷ («Prümer Beschluss») keinen Treffer hervorgebracht hat.⁸⁸ Das entsprechende Genehmigungsverfahren ist noch im Gang. Nachdem der Bundesrat

⁸¹ Art. 6 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219)

⁸² <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

⁸³ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1B)

⁸⁴ 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.

⁸⁵ SR 0.142.392.68

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

die Botschaft am 5. März 2021 zuhanden der Räte verabschiedet hat, wird die parlamentarische Beratung im Ständerat (Erstrat) in der Sommer-Session 2021 aufgenommen werden. Gemäss aktueller Zeitplanung würde die Ratifikation der Abkommen per Mitte 2022 erfolgen. Aufgrund der schweizerischerseits erforderlichen technischen Umsetzung dürfte der effektive Beginn der Zusammenarbeit von Prüm (und damit auch der Nutzung von Eurodac für Strafverfolgungsbehörden) frühestens im Jahr 2024 Realität werden.

3 Laufende Projekte auf Ebene der technisch/operationellen Umsetzung

3.1 Implementierung von EU-Informationssystemen

Die heutige Schengen-Systemlandschaft (Eurodac, VIS, API, SIS) besteht in diesem Umfang grundsätzlich seit dem «Eintritt» der Schweiz in den Schengen-Raum im Dezember 2008. Als Antwort auf die veränderte Migrations- und Sicherheitslage in Europa hat die Europäische Kommission in den letzten fünf Jahren aber in bisher nie dagewesener Kadenz zahlreiche Vorschläge zur Modernisierung und zum Ausbau der bestehenden Informationssysteme bzw. zur Schaffung neuer Systeme (EES, ETIAS)⁸⁹ auf den Weg gebracht, welche inskünftig zudem miteinander verknüpft werden sollen (Interoperabilität, IOP).

3.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)

Das EES ist eines der neuen EU-Informationssysteme im Migrationsbereich. Es wird inskünftig den Grenzübertritt von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen elektronisch zentral erfassen und die Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum berechnen.⁹⁰ Nach der gegenwärtigen Planung soll das System im Mai 2022 in Betrieb genommen werden. Die Arbeiten zur rechtlichen Umsetzung der EES-Verordnung⁹¹ sind weit fortgeschritten. Nachdem das Parlament den entsprechenden Bundesbeschluss⁹² am 21. Juni genehmigt hat, ist die Referendumsfrist am 10. Oktober 2019 ungenutzt abgelaufen. Die Vernehmlassung zu den Anpassungen auf Verordnungsstufe wurde am 17. Februar eröffnet und dauert bis am 29. Mai 2021.

Auf EU-Ebene wurde die Systementwicklung, für welche eu.Lisa verantwortlich ist, aufgrund der «COVID-19 Pandemie» stark erschwert. Reisebeschränkungen, Grenzschliessungen und Lieferengpässe führten im Verlaufe des Jahres 2020 zu erheblichen Verzögerungen bei der Entwicklung der Systemkomponenten, so dass der Rat der EU am 14. Dezember 2020 auf Empfehlung der Europäischen Kommission beschloss, das Datum der Inbetriebnahme des EES («go-live») von Ende Februar 2022 auf Mai 2022 zu verschieben. In der Folge musste die Projektplanung *auf nationaler Ebene* ebenfalls angepasst werden: Der Compliance-Test-Slot der Schweiz, ursprünglich für Juli 2021 angekündigt, wurde auf September 2021 verschoben. Der Abschluss der Realisierungsphase ist neu für Ende Januar 2022 geplant. Im Übrigen schreiten die Entwicklungsarbeiten für die für EES zu erstellenden Systemkomponenten in der Schweiz wie geplant und budgetiert⁹³ voran. Das federführende SEM steht zu diesem Zweck in engem Austausch mit den relevanten Akteuren, insbesondere mit den kantonalen Polizeikörpern, der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV).

⁸⁹ Einreise- und Ausreisensystem (EES); Europäisches Reisegenehmigungs- und -informationssystem (ETIAS)

⁹⁰ 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.

⁹¹ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202A)

⁹² BBl 2019 4573

⁹³ Zur Finanzierung der Entwicklungskosten des Projekts EES 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. Gemäss aktuellem Projektstand wird das Projekt EES diesen Mittelbedarf trotz Verzögerungen auf EU-Ebene gut einhalten können.

3.1.2 Europäisches Reisegenehmigungs- und Informationssystem (ETIAS)

Mit ETIAS⁹⁴, dem zweiten neu geschaffenen Informationssystem der EU, werden visumbefreite Drittstaatsangehörige erfasst. Diese müssen vor der Einreise in den Schengen-Raum online eine gebührenpflichtige ETIAS-Reisegenehmigung beantragen. Die Prüfung der Gesuche erfolgt auf der Basis einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung⁹⁵. 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 von der EU aktuell für Dezember 2022 vorgesehen. Die Arbeiten zur rechtlichen Umsetzung sind noch im Gang. Zwar wurden die zur Umsetzung der ETIAS-Verordnung notwendigen gesetzlichen Anpassungen am 25. September 2020 vom Parlament verabschiedet⁹⁶, doch muss die ETIAS-Verordnung aufgrund der geplanten Interoperabilität mit anderen EU-Systemen angepasst werden (sog. «ETIAS consequential amendments», vgl. o. Ziff. 1.3.2). Dies führt wiederum zu einem entsprechenden gesetzlichen Anpassungsbedarf. Hinzu kommen die Anpassungen, die auf Verordnungsebene vorzusehen sind.

Was die *technische Umsetzung* anbelangt, so hat das SEM im Juli 2019 die Konzeptphase gestartet. Das Projekt hat zum einen das Ziel, die nationale ETIAS-Stelle im SEM aufzubauen, die für die Antragsbearbeitung und weitere Aufgaben zuständig ist. Zum anderen sind die technischen Komponenten für die Datenbearbeitung und die Anbindung nationaler Systeme an das ETIAS-Zentralsystem umzusetzen. Der Abschluss der Konzeptphase und die Freigabe der Realisierung ist für Mitte 2021 geplant. Zur Deckung der Kosten, die den Schengen-Staaten für die Entwicklung von ETIAS entstehen, ist eine Zuweisung aus dem «ISF-Grenze» vorgesehen⁹⁷. Die Betriebs- und Instandhaltungskosten demgegenüber 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 Reformpaket⁹⁸ 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-Profilen zur Identifikation von vermissten 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 liegt die Systementwicklung in den Händen von eu-LISA. Die vollständige Inbetriebnahme des neuen Systems im Schengen Raum («go-live») ist nach derzeitiger Planung für Ende 2021 vorgesehen.

In der Schweiz ist das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der neuen SIS-Rechtsgrundlagen praktisch abgeschlossen. Die Bundesversammlung hat den entsprechenden Bundesbeschluss⁹⁹ mit den erforderlichen Gesetzesanpassungen am 18. Dezember 2020 genehmigt, die Referendumsfrist ist am 10. April 2021 ungenutzt abgelaufen. Zehn Tage später (20. April) ging das Vernehmlassungsverfahren zu den Anpassungen auf Verordnungsstufe zu Ende. Damit ist der Bundesrat in der Lage, die Inkraftsetzung der einschlägigen Rechtsgrundlagen rechtzeitig auf den «go-live»-Termin hin zu beschliessen, der von

⁹⁴ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

⁹⁵ 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.

⁹⁶ BBl 2020 7911; Die Referendumsfrist ist am 14. Januar 2021 ungenutzt abgelaufen.

⁹⁷ 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).

⁹⁸ Die bisherigen Rechtsgrundlagen werden von drei neuen Verordnungen (WE Nr. 213A bis 213C) 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».

⁹⁹ BBl 2020 3465 (

der Europäischen Kommission bis spätestens am 28. Dezember 2021 festzulegen ist. Parallel zur rechtlichen Umsetzung sind auch die Arbeiten an der *technischen Implementierung* im Gang, an welchen neben dem Bundesamt für Polizei (fedpol) auch das SEM beteiligt ist. Die Implementierungskosten des weiterentwickelten SIS für die Jahre 2020-2021 betragen 4.4 Mio auf Seiten fedpol und 2.9 Mio auf Seiten SEM.

3.1.4 Interoperabilität (IOP)

Die Polizei-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden können bereits heute auf verschiedene Informationssysteme der EU zugreifen (SIS, VIS, Eurodac). In naher Zukunft kommen weitere hinzu (EES, ETIAS). Auf der Grundlage der beiden EU-Verordnungen zur Interoperabilität¹⁰⁰ werden diese Systeme so miteinander verbunden, dass diese zum einen *gleichzeitig* abgefragt werden können (sofern die entsprechenden Zugriffsrechte vorhanden sind)¹⁰¹ und zum anderen dafür gesorgt wird, dass die *Identitätsdaten* derselben Person in allen Systemen tatsächlich übereinstimmen und damit die Nutzung falscher oder mehrfacher Identitäten verhindert wird¹⁰². Die Bundesversammlung hat den Bundesbeschluss zur Übernahme und (gesetzlichen) Umsetzung der IOP-Verordnungen der EU am 19. März 2021 gutgeheissen. Die Arbeiten zur Umsetzung auf Verordnungsebene sind am Laufen.

Darüber hinaus müssen die Schengen-Staaten zur Umsetzung der Interoperabilität eine Vielzahl an organisatorischen Anpassungen und technischen Änderungen an den betroffenen IT-Systemen vornehmen. Die Arbeiten zur technischen Umsetzung in der Schweiz orientieren sich am Zeitplan der EU, gemäss welchem die Einführung der Interoperabilität in Stufen bis Ende 2023/Anfang 2024 vorgesehen ist. Da das EU-Vorhaben Interoperabilität Systeme und Organisationseinheiten betrifft, die im Zuständigkeitsbereich des SEM und fedpol liegen, führen beide Ämter je ein Projekt zu deren Umsetzung. Die beiden Projekte arbeiten jedoch eng zusammen und die Projektphasen werden gegenseitig abgestimmt. Seit November 2020 befinden sich die Projekte in der Konzeptphase und schreiten plangemäss voran. Gemäss ersten Schätzungen belaufen sich die Gesamtkosten der IOP-Projekte für den Bund auf 21 Mio. Franken.

3.1.5 Weitere Systeme

Im Rahmen der Interoperabilität sollen neben dem EES, ETIAS und SIS weitere EU-Systeme integriert werden, bei denen ebenfalls eine tiefgreifende Modernisierung ansteht. Angesprochen sind hier primär das *VIS* (vgl. o. Ziff. 1.3.7) und die Fingerabdruckdatenbank *Eurodac* (s. o. Ziff. 1.3.1 *in fine*). Die Verabschiedung der entsprechenden Änderungsverordnungen durch die EU ist noch ausstehend und damit der Übernahmeprozess in der Schweiz noch nicht gestartet. Um aber die Umsetzung rechtzeitig und bestmöglich vorzubereiten, wurden die Projektaktivitäten im SEM zur technischen Implementierung der modernisierten Systeme soweit möglich bereits gestartet.

3.2 Europäische Grenz- und Küstenwache (EBCG)

Mit der revidierten Verordnung¹⁰³ verbleibt zwar der Schutz der Aussengrenzen weiterhin in der Verantwortung der einzelnen Schengen-Staaten, doch erhält die Grenzschutzagentur Frontex ein erweitertes Mandat, welches ihr erlaubt, einen grösseren Beitrag zum Schutz der Aussengrenzen zu leisten. Gleichzeitig wird der Grundrechtsschutz ausgebaut, indem die Institution des Grundrechtsbeauftragten innerhalb der Agentur, der mit der Beaufsichtigung und Kontrolle der Tätigkeiten

¹⁰⁰ Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 201/818 (WE Nr. 228A und 228B).

¹⁰¹ Hierzu dient das sog. *Europäische Suchportal* (ESP).

¹⁰² Die für die einzelnen Systeme benötigten Identitätsdaten, wozu insbesondere auch Daten zu Reisedokumenten und biometrische Daten von Drittstaatsangehörigen gehören, werden inskünftig zentral im *gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten* (CIR) gespeichert. Während der *gemeinsame Dienst für den Abgleich biometrischer Daten* (sBMS) ermöglicht, die neu in ein System einzugebenden Fingerabdrücke und Gesichtsbilder einer Person mit den bereits in den angeschlossenen Systemen vorhandenen biometrischen Daten abzugleichen, lassen sich mit dem *Detektor für Mehrfachidentitäten* (MID) Verknüpfungen zwischen Daten aus den angeschlossenen Systemen aufzeigen und die Nutzung falscher oder mehrerer Identitäten aufdecken.

¹⁰³ Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238)

von Frontex beauftragt ist, gestärkt¹⁰⁴ und ein besonderes Beschwerdeverfahren zugunsten der betroffenen Personen eingerichtet wird. Damit die Agentur ihre Aufgaben im Grenz- und Rückkehrbereich besser wahrnehmen kann, wird sie mit mehr Personal und Material ausgestattet. Die Schengen-Staaten werden u. a. verpflichtet, Frontex eine bestimmte Anzahl Grenzschutz- und Rückkehrexpertinnen und -experten für lang- oder kurzfristige Einsätze zur Verfügung zu stellen. Eine ständige Reserve von Frontex wird bis im Jahr 2027 auf maximal 10'000 Einsatzkräfte ausgebaut. Sie ist seit dem 1. Januar 2021 operativ.

Das Verfahren zur Übernahme und rechtlichen Umsetzung der revidierten Verordnung befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung, nachdem der Bundesrat die Botschaft¹⁰⁵ am 26. August 2020 überwiesen hat. Gemäss aktuellen Berechnungen erhöht sich der jährliche finanzielle Beitrag der Schweiz an die Agentur von 17.5 Mio. Franken im Jahr 2020 auf voraussichtlich 46 Mio. Franken im Jahr 2024. Auch personell wird die Schweiz mehr Beiträge leisten müssen: Im Jahr 2020 stellte sie 31 Personen für Einsätze zur Verfügung, im Jahr 2024 könnten es maximal 69 Personen sein, wobei acht Personen für langfristige Einsätze von bis zu zwei Jahren vorgesehen werden könnten. Die Anzahl der effektiven Einsätze ist abhängig von der Migrationslage und den operativen Bedürfnissen von Frontex.

3.3 False and Authentic Documents Online (FADO)

FADO (*False and Authentic Documents Online*) ist ein Bildspeicherungssystem der EU. Es dient dem Austausch von Informationen über Sicherheitsmerkmale und potenzielle Fälschungsmerkmale in echten und gefälschten Dokumenten zwischen den Schengen-Staaten. FADO wurde bisher vom Generalsekretariat des Rates der EU geführt. Mit der Verordnung (EU) 2020/493¹⁰⁶ hat das FADO-System eine neue Rechtsgrundlage erhalten. Gleichzeitig wird die Verantwortung für den Betrieb des Systems an die Agentur der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) übertragen. Neu wird in FADO ein zusätzlicher, vierter Bereich definiert, auf den weitere Stellen der EU, internationale Organisationen sowie Privatinstitutionen (insbesondere Flugverkehrsunternehmen) einen beschränkten Zugang erhalten sollen¹⁰⁷. Die Inbetriebnahme des neuen FADO-Systems («go-live») ist aktuell für Anfang 2024 vorgesehen.

In der Schweiz ist das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der FADO-Verordnung im Gang. Nachdem die Vernehmlassung am 11. März 2021 endete, ist die Verabschiedung der Botschaft für Anfang Juni geplant. Die technischen Einzelheiten für das neue FADO-System müssen indessen auf EU-Ebene erst noch erarbeitet werden. Diese werden von der Europäischen Kommission in separaten Durchführungsrechtsakten festgelegt, die der Schweiz zum gegebenen Zeitpunkt als separate Schengen-Weiterentwicklungen zur Übernahme notifiziert werden. Vor diesem Hintergrund fehlen derzeit detaillierte Informationen zur technischen Umsetzung des Projekts, die es erlauben, die Kosten für die Schweiz in verlässlicher Weise zu schätzen. Auch ist offen, wie diese Kosten auf die zugriffsberechtigten Stellen verteilt sein werden.

3.4 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Artikel 104 AIG¹⁰⁸ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. «*Advance Passenger Information*» (API)¹⁰⁹ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln¹¹⁰. 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).

¹⁰⁴ Insbesondere sind 40 Grundrechtebeobachterinnen und -beobachter für die Agentur vorgesehen.

¹⁰⁵ BBl 2020 7105

¹⁰⁶ WE Nr. 246.

¹⁰⁷ Welche Stellen dies genau sein werden und unter welchen Bedingungen sie auf FADO Zugang erhalten, wird die Europäische Kommission in einem delegierten Rechtsakt definieren, welcher der Schweiz zu gegebener Zeit als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert werden wird.

¹⁰⁸ SR 142.20

¹⁰⁹ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

¹¹⁰ Vgl. Richtlinie 2004/82/EG (Anhang B SAA)

API-Meldepflichten (Stand: 30. April 2021)

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
Addis Abeba, Amman, Ankara, Bangkok, Beirut, Izmir, Kiew, Kutaissi, Minsk, Rabat, Skopje, St. Petersburg, Tiflis, Tirana und Tripolis	27. Okt. 2019
Peking	30. Apr. 2020
Antalya, Gaziantep, Havanna, Hurghada, Kayseri, Punta Cana und Varadero	25. Okt. 2020

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.

Seit dem 1. Juni 2019 kann das API-System auch spezifisch zur Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) sowie des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) genutzt werden: 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 Form¹¹¹ - zugreifen.

3.5 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)

Zur Stärkung der inneren Sicherheit sowie für die Bekämpfung der irregulären Migration entwickelten die in die Grenzverwaltung involvierten Behörden des Bundes und der Kantone die Strategie «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Strategie 2012) und den dazugehörigen Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» (IBM-Aktionsplan 2014).

Mit der Verabschiedung der Verordnung (EU) 2016/1624¹¹² 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 Grenzverwaltung¹¹³. Basierend auf der politischen IBM-Strategie der EU sowie der darauf basierenden technisch-operativen Strategie von Frontex haben die Schengen-Staaten ihre nationalen Strategien zu definieren bzw. zu erneuern. Das SEM legte die neue "IBM-Strategie 2027" Ende 2019 dem Bundesrat und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) vor. Gleichzeitig wurde im Rahmen des Schengen Evaluationsmechanismus eine thematische Evaluation der nationalen IBM Strategien durch die Kommission durchgeführt (siehe u. Teil IV, Ziff. 2.3). Auf nationaler Ebene haben 2021 die Arbeiten zur Umsetzung der IBM-Strategie 2027 in Form eines Aktionsplans begonnen – pandemiebedingt mit grossen Verzögerungen. Es ist vorgesehen, dem Bundesrat dazu bis Ende 2021 Bericht zu erstatten.

¹¹¹ Die von den Flugunternehmen bereitgestellten API-Daten werden elektronisch in Form einer Liste an den NDB weitergeleitet (kein online-Zugriff). Besteht der begründete Verdacht, dass eine Person Straftaten nach Artikel 104 Absatz 1^{bis} Buchstabe a AIG vorbereitet oder durchführt, so kann fedpol die Daten mittels Abrufverfahren bearbeiten (Art. 104a Abs. 3^{bis} AIG). Die API-Daten werden allerdings nur manuell mit Daten aus den bei fedpol vorhandenen Datenbanken abgeglichen.

¹¹² WE Nr. 183

¹¹³ 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.

3.6 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und den Kantonen

Da die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Zollunion ist, führt die EZV an der schweizerischen Landesgrenze nach wie vor Zollkontrollen durch. Aufgrund ihrer Präsenz an den Binnen- und Aussengrenzen sowie im Grenzraum pflegt die EZV eine langjährige Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Diese erfolgt auf der Grundlage einer mit der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche unter anderem auch die Zusammenarbeit bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen¹¹⁴ zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 21 derartige Kantonsvereinbarungen¹¹⁵. Im Berichtszeitraum sind keine neuen Vereinbarungen abgeschlossen worden.

Teil III Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union

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 führen¹¹⁶. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹¹⁷ 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 2021 sind der Schweiz insgesamt 152 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Davon betreffen 86 Ersuchen nur Schengen (56 %), 40 Ersuchen nur Dublin (26 %) und die restlichen 26 Ersuchen Schengen und Dublin (18 %).

Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 19 Vorabentscheidungsersuchen, welche inhaltlich die Auslegung von sieben Rechtsakten betrafen¹¹⁸:

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH.

¹¹⁶ Streitbeilegungsverfahren. Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹¹⁷ 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.

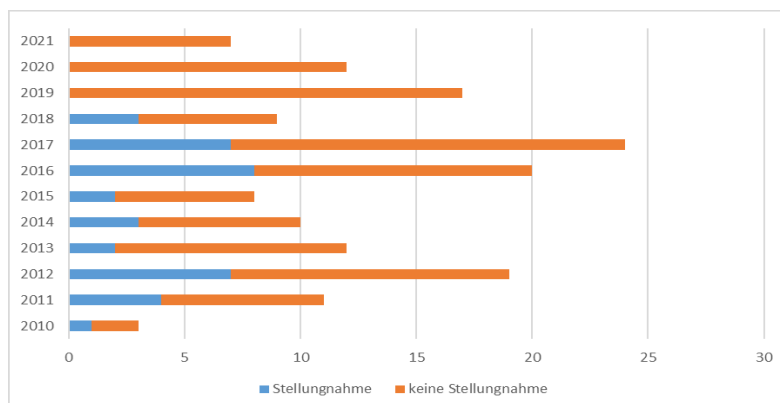
¹¹⁸ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf: <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>.

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen
Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung)	6 ¹¹⁹
Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie)	5 ¹²⁰
Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	2 ¹²¹
Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex)	2 ¹²²
Beschluss 2007/533/JI (SIS II Beschluss)	2 ¹²³
Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)	1 ¹²⁴
Richtlinie 2004/82/EG (API-Richtlinie)	1 ¹²⁵
Total	19

Die Schweiz nutzt die Möglichkeit, im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen Stellung zu nehmen, um ihren Einfluss auf die Auslegung des Schengen/Dublin-Besitzstands durch den EuGH geltend zu machen¹²⁶. Sie verzichtet allerdings 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 zu keiner der 19 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen eine schriftliche Stellungnahme eingereicht. Fünf dieser 19 Verfahren wurden bereits beschieden¹²⁷, drei weitere durch Prozessurteil erledigt¹²⁸. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit bis dato in knapp einem Viertel (24 %) der Vorlageverfahren (36 von 152 Rechtssachen) eine Stellungnahme abgegeben. Bezogen auf die seit 2010 übermittelten Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich dabei folgendes Bild (Stand: 30. April 2021):

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



¹¹⁹ Verb. Rs. C-67/20 – 69/20 (*Fedasil u.a.*), Rs. C-335/20 (*Fedasil*), Rs. C-19/21 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*), Rs. C-720/20 (*Bundesrepublik Deutschland*), Rs. C-92/21 (*Fedasil*), Rs. C-134/21 (*Fedasil*)

¹²⁰ Verb. Rs. C-924/19, 925/19 PPU (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), Rs. C-112/20 (*Belgischer Staat*), Rs. C-409/20 (*Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*), Verb. Rs. C-704/20 u. C-39/21 PPU (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*), Rs. C-69/21 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*)

¹²¹ Rs. C-949/19 (*Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*), Rs. C-89/20 (*Inter Consulting*)

¹²² Rs. C-35/20 (*Syyttäjä*), Verb. Rs. C-368/20 u. C-369/20 (*Landespolizeidirektion Steiermark*)

¹²³ Rs. C-520/20 (*Nachalnik na Rayonno upravlenie Silistra*), Rs. C-88/21 (*Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija*)

¹²⁴ Rs. C-121/20 (*Minister van Buitenlandse Zaken*)

¹²⁵ Rs. C-817/19 (*Ligue des droits humains*)

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Rs. C-949/19 (*Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*), verb. Rs. C-924/19, 925/19 PPU (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), Rs. C-112/20 (*Belgischer Staat*), Rs. C-92/21 (*Fedasil*) und Rs. C-134/21 (*Fedasil*).

¹²⁸ Die Rs. C-335/20 (*Fedasil*) und C-89/20 (*Inter Consulting*) sowie die verb. Rs. C-67/20 – 69/20 (*Fedasil u.a.*) wurden gestrichen, nachdem die Vorinstanz ihr Ersuchen um Vorabentscheidung zurückgezogen hatte oder der Gerichtshof aufgrund offensichtlicher Unzuständigkeit nicht auf das Vorabentscheidungsersuchen eingetreten war.

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.

2 Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 25 Verfahren abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An keinem dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt. Während sechs dieser Verfahren ohne Urteil in der Sache erledigt worden sind¹²⁹, wurden 19 Rechtssachen mit Sachurteil beschieden¹³⁰. Herauszustreichen sind zwei Entscheidungen, die wie folgt zusammengefasst werden können:

- Verb. Rs. C-225/19 u. 226/19 (*Minister van Buitenlandse Zaken u.a.*). Dieses Verfahren betraf die Auslegung von Artikel 32 Absätze 2 und 3 des Visakodex¹³¹ im Lichte der Charta der Grundrechte¹³². Der EuGH hatte die Frage zu beantworten, ob in einer endgültigen Entscheidung über die Visumsverweigerung, die sich auf einen von einem anderen Schengen-Staat im Rahmen des Konsultationsverfahrens erhobenen Einwand wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit oder wegen einer Gefahr für die internationalen Beziehungen abstützt, die Identität des Staates, der diesen Einwand erhoben hat, sowie die konkreten Gründe für die Verweigerung angegeben werden müssen. Das Gericht hatte auch zu klären, ob und ggf. inwieweit das nationale Gericht des für den Visumantrag zuständigen Staates für die Prüfung der materiellen Rechtmässigkeit eines von einem anderen Staat erhobenen Einspruchs zuständig ist. In seinem Urteil vom 24. November 2020 kam der Gerichtshof zu dem Schluss, dass der Antragsteller in der Lage sein muss, sowohl die Identität des Schengen-Staates, der den Einspruch gegen die Erteilung des Visums erhoben hat, als auch die konkreten Gründe für die Ablehnung aufgrund dieses Einspruchs, gegebenenfalls zusammen mit dem Inhalt der Gründe für diesen Einspruch, zu erfahren. Darüber hinaus fordert der Gerichtshof, dass in der Entscheidung zur Visumsverweigerung auch die Behörde angegeben wird, an die sich der Visumantragsteller wenden kann, um Informationen über die Rechtsbehelfe zu erhalten, die im Schengen-Staat, der den Einspruch gegen die Erteilung des Visums erhoben hat, zur Verfügung stehen. Denn nach Auffassung des Gerichtshofs sind die Gerichte des zuständigen Mitgliedstaats nicht in der Lage, die materielle Rechtmässigkeit des Ablehnungsbescheids Einspruchs gegen die Erteilung des Visums durch einen anderen Schengen-Staat zu prüfen.
- Verb. Rs. C-924/19, 925/19 PPU (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*). In diesem Verfahren ging es um afghanische bzw. iranische Staatsangehörige, die in Ungarn erfolglos Asyl beantragt hatten und nach Serbien rückgeführt werden sollten. Nachdem Serbien die Übernahme abgelehnt hatte, weil die Voraussetzungen des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Serbien nicht erfüllt waren, änderte die ungarische Einwanderungsbehörde die jeweilige Rückkehrentscheidung in Bezug auf das Zielland ab und ordnete die Wegweisung nach Afghanistan bzw. Iran an. Der Gerichtshof hatte sich

¹²⁹ Rs. C-731/19 (*Subdelegación del Gobierno de Albacete*), Rs. C-746/19 (*Subdelegación del Gobierno en Barcelona*), Verb. Rs. C-67/20 – 69/20 (*Fedasil u.a.*), Rs. C-121/20 (*Minister van Buitenlandse Zaken*), Rs. C-335/20 (*Fedasil*), Rs. C-89/20 (*Inter Consulting*)

¹³⁰ Rs. C-311/18 (*Facebook Ireland und Schrems*), Rs. C-806/18 (*JZ*), Rs. C-18/19 (*Stadt Frankfurt am Main*), Rs. C-61/19 (*Orange Romania*), Rs. C-194/19 (*Belgischer Staat*), Rs. C-193/19 (*Migrationsverket*), Verb. Rs. C-225/19 u. 226/19 (*Minister van Buitenlandse Zaken u.a.*), Rs. C-233/19 (*CPAS de Liège*), Rs. C-441/19 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*), Rs. C-402/19 (*CPAS de Seraing*), Rs. C-448/19 (*Subdelegación del Gobierno en Guadalajara*), Rs. C-554/19 (*Staatsanwaltschaft Offenburg*), Rs. C-568/19 (*Subdelegación del Gobierno en Toledo*), Rs. C-673/19 (*M. u.a.*), Rs. C-949/19 (*Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*), Verb. Rs. C-924/19, 925/19 PPU (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), Rs. C-112/20 (*Belgischer Staat*), Rs. C-92/21 (*Fedasil*), Rs. C-134/21 (*Fedasil*)

¹³¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

¹³² Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 v. 26.10.2012, S. 391

u.a.¹³³ mit der Frage zu befassen, ob dies im Lichte von Artikel 13 der Rückführungsrichtlinie¹³⁴ zulässig sei, wenn den Betroffenen gegen die geänderte Verfügung «kein wirksamer Rechtsbehelf» zur Verfügung stehe. Der Gerichtshof verneint dies in seinem Urteil vom 14. Mai 2020¹³⁵ und stellt fest, dass der Anspruch auf effektiven Rechtsschutz *in casu* verletzt worden ist, weil gegen die nachträglich verfügte Änderung des (in der ursprünglichen Rückführungsentscheidung bezeichneten) Destinationslandes nach ungarischem Recht kein Rechtsmittel bei einer (gerichtlichen) Instanz eingelegt werden kann, die unparteiisch und unabhängig ist und über alle relevanten Fragen¹³⁶ befinden kann.

Teil IV Schengen-Evaluierung

1 Überblick

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, dessen Modalitäten in der sog. «SCHEVAL-Verordnung»¹³⁷ niedergelegt sind. 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 weiterentwickelt, ungefähr alle 5 Jahre wieder durchgeführt (sog. «*second mandate evaluation*»). Die Koordinationsverantwortung für die Planung und die 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 Sachverständiger als auch auf 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-Evaluierung¹³⁸ in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Einerseits *untersteht* die Schweiz diesem Mechanismus und wird dabei regelmässig überprüft (zur laufenden Evaluierung der Schweiz s. u. Teil IV, Ziff. 3).
- 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.

2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Während im Jahre 2019 noch alles seinem gewohnten Gang folgte, haben sich die auf den Ausbruch der «COVID-19-Pandemie» beschlossenen Restriktionen der Schengen-Staaten auch auf die Durchführung des Schengen-Evaluierungsmechanismus ausgewirkt. So wurden einerseits für 2020 geplante Ortsbesichtigungen relativ kurzfristig abgesagt und auf ein späteres Datum im Jahr

¹³³ Daneben ging es auch um die Frage, ob der im ungarischen Recht enthaltene Nichteintretenstatbestand mit dem (für die Schweiz nicht bindenden) EU-Asylrecht (sprich der abschliessenden Aufzählung der Nichteintretensgründe in Art. 33 der Richtlinie 2013/32/EU) kompatibel ist. Der Gerichtshof verneinte dies und stellte fest, dass die ungarischen Behörden die Asylgesuche daher materiell hätten prüfen müssen. Überdies stellt er fest, dass die Bedingungen der «Unterbringung» in der Transitzone «Rötze» eigentlichen Haftbedingungen gleichkommen, die aber mit den einschlägigen Garantien des EU-Rechts in keiner Weise kompatibel sind.

¹³⁴ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

¹³⁵ ECLI:EU:C:2020:367

¹³⁶ Insbesondere über die Einhaltung des Grundsatzes des «*non refoulement*».

¹³⁷ Verordnung (EU) 1053/2013 (WE Nr. 150)

¹³⁸ Ausführlich zu Konzeption und Gang des Verfahrens s. Ziff. 3 der Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2014, BBl 2014 3343.

oder auf 2021 verschoben (vgl. dazu u. Ziff. 2.1.1). Andererseits konnten auch die ab März 2020 vorgesehenen Sitzungen der mit der Evaluierung befassten EU-Gremien¹³⁹ nicht wie geplant in Brüssel durchgeführt werden. Um die laufenden Prozesse aber nicht über Gebühr zu verzögern, sind die Europäische Kommission und die amtierende Ratspräsidentschaft vorübergehend übereingekommen, die jeweilige Beschlussfassung im schriftlichen Verfahren¹⁴⁰ vorzunehmen. Seit Juni 2020 werden die Sitzungen per Videokonferenz abgehalten. Wie lange sich die Pandemie auf die Durchführung der für dieses Jahr vorgesehenen Evaluierungen auswirken wird, hängt von deren weiteren Verlauf ab. Grundsätzlich wurden die Ortsbesuche jedoch – soweit es die Gesundheitssituation in den betroffenen Schengen-Staaten es zulässt – ab September 2020 unter Einhaltung gemeinsam beschlossener Schutzmassnahmen wiederaufgenommen.

2.1 Ordentliche Evaluierung

2.1.1 Ortsbesichtigungen

Im Zuge der «COVID-19-Pandemie» und den damit einhergehenden Reisebeschränkungen konnten die in der Jahresplanung 2020 ursprünglich vorgesehenen Ortsbesichtigungen nur punktuell durchgeführt werden. Während von April bis August 2020 im Rahmen der *ordentlichen Evaluierung* keine Ortsbesichtigungen stattfanden, wurden die Evaluierungen ab September 2020 langsam wiederaufgenommen. Insgesamt wurden im Berichtszeitraum (Mai 2020 bis April 2021) acht Schengen-Staaten (DE, BE, LI, AT, NL, CY, FR, EL) evaluiert. In welchen Bereichen die insgesamt 29 Ortsbesichtigungen konkret stattgefunden haben (✓), ist aus folgender Graphik ersichtlich:

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	DE	BE	AT	LI	NL	CY	FR	EL
Aussengrenzen	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Visa								
Polizeiliche Zusammenarbeit		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
SIS		✓	✓	✓	✓		✓	
Rückkehr			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Datenschutz	✓	✓	✓	✓	✓			

Schweizer Sachverständige nahmen im Berichtszeitraum an insgesamt 12 Evaluierungsmissionen teil. Für drei davon wurde der Schweizer Sachverständige von der Europäischen Kommission zum *«leading expert»* ernannt.

2.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU insgesamt 33 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung von insgesamt sechzehn Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2017 (UK), 2018 (EE), 2019 (SI, SK, SE, HU, PL, IS, HR, FR, CZ, DE, CH) und 2020 (BE, CY, DE) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Webseite des Rates abgerufen werden¹⁴¹.

¹³⁹ Es sind dies der *Schengen-Ausschuss*, in dessen Rahmen die Schengen-Staaten den Berichten zustimmen müssen, und die Ratsarbeitsgruppe *SCHEVAL*. Diese befasst sich vorab mit der Vorbereitung der Beschlussfassung des Ministerrates zu den Empfehlungen; darüber hinaus werden in diesem Rahmen auch die Aktionspläne der evaluierten Staaten und die diesbezüglichen Bewertungen der Kommission diskutiert.

¹⁴⁰ Damit müssen die jeweiligen Dokumente nur dann im Rahmen einer telefon-konferenziell geführten Sitzung besprochen werden, wenn mindestens einer der Staaten inhaltliche Änderungen oder Ergänzungen fordert.

¹⁴¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)¹⁴²

Bereich	CH	SI	EE	SK	SE	HU	PL	IS	HR	FR	CY	CZ	BE	UK	DE
Aussengrenzen		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓						
Rückkehr		✓		✓			✓					✓	✓		✓
Visa	✓	✓		✓		✓									✓
Polizeiliche Zusammenarbeit		✓		✓		✓	✓								
SIS		✓		✓		✓				✓				✓	
Datenschutz		✓	✓	✓		✓					✓				

Die Evaluierungen tragen generell zur Verbesserung der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands teil. Mitunter kommen dadurch aber auch schwerwiegende Probleme zutage¹⁴³.

2.2 Unangekündigte Evaluierungen

2.2.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2020 bis April 2021 hat die Europäische Kommission keine *unangekündigte Ortsbesichtigung* durchgeführt.

2.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU zwei Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die unangekündigte Evaluierung von insgesamt fünf Schengen-Staaten, wobei die Schweiz im Bereich «Visa» zusammen mit drei anderen Staaten (FR, NL und ES) evaluiert wurde. Diese Ortsbesichtigung fand im September 2019 auf den jeweiligen Konsulaten in Rabat (Marokko) statt. Die zweite Empfehlung betrifft die unangekündigte Evaluierung Deutschlands, welche 2019 im Bereich «Rückkehr» durchgeführt worden war. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	DE	FR, NL, ES, CH
Visa		✓
Rückkehr	✓	

2.3 Thematische Evaluierungen

Neben den ordentlichen Evaluierungen einzelner Staaten kann die Europäische Kommission auch alle Schengen-Staaten gemeinsam zu einem spezifischen Thema evaluieren. Im Berichtszeitraum haben keine «thematischen Evaluierungen» stattgefunden.

¹⁴² Die meisten Empfehlungen hat der Rat im Rahmen der «*second mandate evaluation*» verabschiedet. Ist nichts angegeben, so sind die Empfehlungen im entsprechenden Bereich bereits vor dem Berichtszeitraum verabschiedet worden oder die Verabschiedung ist für die Zeit danach geplant. Demgegenüber sind die Empfehlungen an die Adresse des Vereinigten Königreichs und Irlands im Rahmen der «*first mandate evaluation*» im Hinblick auf die Teilnahme der Staaten am SIS ergangen (vgl. hierzu Ziff. 1.4 und 1.5 des Berichts vom 14. Juni 2019, abrufbar auf der Internetseite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>)).

¹⁴³ So betreffen die Empfehlungen an Schweden, Island, Frankreich und das Vereinigte Königreich den Handlungsbedarf, der sich aufgrund einer Nachevaluierung (revisit) in diesen Ländern ergab. Die Nachevaluierung war angesetzt worden, nachdem in diesen Ländern im Jahr 2017 schwerwiegende Mängel im Bereich «Aussengrenzen» bzw. «SIS» («*serious deficiencies*») festgestellt worden waren.

3 Laufende Evaluierungen der Schweiz

3.1 Ordentliche Evaluierung (2018)

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 (*«first mandate evaluation»*) und ein *zweites* Mal 2014, um zu überprüfen, ob der Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) ordnungsgemäss anwendet wird (*«second mandate evaluation»*).

Die *dritte* ordentliche Evaluierung der Schweiz begann im August 2017 mit der *Beantwortung* eines *detaillierten Fragebogens* (erste Phase). Es folgten die *Ortsbesichtigungen*¹⁴⁴ (zweite Phase) im Februar, März und Dezember 2018, deren Ergebnisse jeweils in einem *Bericht* der Europäischen Kommission dargestellt und bewertet wurden (dritte Phase). Die *Empfehlungen*, mit denen der Rat die konkreten Handlungsanweisungen zur Behebung der festgestellten Mängel umschreibt (vierte Phase), wurden mehrheitlich bereits vor Beginn des Berichtszeitraumes verabschiedet. Die Annahme der letzten beiden Empfehlungen folgte schliesslich am 14. Mai (Bereich «Rückkehr») bzw. 8. Juli 2019 (Bereich «Visa»). Seither befindet sich das Verfahren in sämtlichen Bereichen in der Endphase (sog. *«follow-up»*, fünfte Phase). Die *Aktionspläne* und die jeweiligen Fortschrittsberichte, auf deren Grundlage die Schweiz über die geplanten Behebungsmassnahmen und den Stand von deren Umsetzung informiert, werden fristgerecht an die Kommission und den Rat gerichtet.¹⁴⁵ Ihren formellen Abschluss findet die Evaluierung, sobald die Kommission für den jeweiligen Bereich feststellt, dass alle Mängel, die als «nicht konform» bewertet wurden, behoben sind. Nach dem aktuellen Stand der Dinge dürfte dieser Zeitpunkt im Laufe dieses Jahres noch zu erwarten sein.

3.2 Thematische Evaluierung im Bereich «IBM» (2019)

Im Rahmen der «Integrierten Grenzverwaltung» sollen die Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen möglichst effizient und nach einheitlichen Prinzipien ausgestaltet werden. Die Europäische Kommission kündigte daher im Rahmen der Jahresplanung 2019 für den Winter 2019/2020 eine thematische Evaluierung der nationalen Strategien zur «Integrierten Grenzverwaltung»¹⁴⁶ an. Eine beratende Gruppe, bestehend aus Experten der Europäischen Kommission, einiger Schengen-Staaten sowie von Frontex, erarbeitete anschliessend im Frühjahr 2019 die Methodologie und das Evaluierungskonzept und entwarf auch den Fragebogen für diese thematische Evaluierung. Gegenstand der Evaluierung war die Überprüfung der Frage, ob die nationalen IBM-Strategien den «nationalen Besonderheiten» in angemessener Weise Rechnung tragen. Im Herbst 2019 sichtete ein Expertenteam, bestehend aus insgesamt 26 Experten/innen¹⁴⁷ die eingegangenen Antworten der einzelnen Schengen-Staaten¹⁴⁸. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse beschloss die Europäische Kommission, auf die Durchführung der ursprünglich für Januar 2020 vorgesehenen, kurzen Ortsbesichtigungen zu verzichten und die Evaluierung damit als reine «Fragebogen-Evaluierung» durchzuführen.

Die Ergebnisse der Evaluierung flossen in einen horizontalen, alle evaluierten Staaten betreffenden *Bericht* sowie einen jeweils länderspezifischen *Bericht* ein, die von der Europäischen Kommission am 17. Dezember 2020 verabschiedet wurden. Die *Empfehlungen* des Rates, die sich an alle evaluierten Staaten richten, wurden anfangs Februar 2021 in der Ratsarbeitsgruppe SCHEVAL angenommen und am 4. März 2021 vom Ministerrat verabschiedet. Anders als sonst, sind die Staaten im Rahmen dieser Evaluierung nicht verpflichtet, einen Aktionsplan zur Behebung der festgestellten Mängel vorzulegen. Vielmehr werden sie in der Empfehlung des Ministerrates dazu aufgerufen, ihre nationalen Strategien im Rahmen des mehrjährigen strategischen Politikzyklus (sog. «EIBM-Zyklus») und unter

¹⁴⁴ In den Bereichen «Aussengrenzen» (Flughäfen), «Datenschutz», «Rückkehr», «Visa», «SIS II/Sirene» sowie «polizeiliche Zusammenarbeit».

¹⁴⁵ Soweit bestimmte Aspekte als «nicht konform» eingestuft wurden. Zu Einzelheiten des Verfahrens s. die Ausführungen in der Botschaft, BBl **2014** 3343; vgl. auch Ziff. 6.1. des Berichts vom 31. Mai 2018, abrufbar auf der Internetseite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

¹⁴⁶ Integrated Border Management, IBM

¹⁴⁷ Sechs Experten aus der Kommission, 15 aus den Schengen-Staaten und weitere fünf Beobachter von Frontex.

¹⁴⁸ Nicht evaluiert wurden einige wenige Schengen-Staaten, die (noch) nicht vollständig an der Schengener Zusammenarbeit teilnehmen (BG, RO, HR, CY, UK, IE).

Berücksichtigung der in den Berichten festgehaltenen Ergebnisse zu verbessern¹⁴⁹. Die Schweiz wird der Empfehlung des Rates nachkommen und die nationale Strategie im Rahmen des mehrjährigen strategischen Politikzyklus und unter Berücksichtigung der Bewertungen im Evaluierungsbericht überarbeiten. Die Umsetzung der nationalen IBM-Strategien wird in Zukunft Gegenstand der ordentlichen Schengen-Evaluierung sein.

3.3 Unangekündigte Evaluierung im Bereich «Visa» (2019)

Die Europäische Kommission führte im September 2019 eine unangekündigte Evaluierung im Bereich «Visa» durch, welche neben der Schweiz auch drei andere Schengen-Staaten (FR, ES, NL) betraf. Die Ortsbesichtigungen fanden in den jeweiligen Vertretungen in Marokko (Rabat) statt. Mit der Auswahl von Frankreich, Spanien, der Niederlande und der Schweiz wollte sich die Kommission ein repräsentatives Bild der Visumsvergabe an diesem Standort verschaffen. Die vier Staaten sind vor Ort mit den meisten Visumgesuchen konfrontiert und weisen gleichzeitig punkto Organisation teilweise erhebliche Unterschiede auf.¹⁵⁰ Im Rahmen dieser Evaluierung wurden nur anlässlich des Ortsbesuchs auf der Vertretung der Niederlande in Rabat schwerwiegende Mängel festgestellt.

Der von den Experten erstellte *Bericht* wurde am 10. September 2020 von der Europäischen Kommission verabschiedet. Die *Empfehlungen* wurden Mitte September 2020 in der Ratsarbeitsgruppe SCHEVAL von den Staaten gutheissend zur Kenntnis genommen und am 1. Dezember 2020 vom Ministerrat verabschiedet. Die Schweiz hat fristgerecht per 1. März 2021 den *Aktionsplan* mit Massnahmen zur Behebung der festgestellten Beanstandungen¹⁵¹ übermittelt. Eine Vielzahl der festgelegten Massnahmen sind bereits erfolgreich umgesetzt. Die Schweiz wird der Europäischen Kommission fortan in regelmässigen Abständen über die Fortschritte bei der Umsetzung dieses Aktionsplans Bericht erstatten.

Teil V Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

1 Aussengrenzen

1.1 Einreiseverweigerungen durch die kantonalen Grenzkontrollorgane und die EZV

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2016 insgesamt leicht rückläufig. Seit 2017 steigt die Zahl wieder leicht an¹⁵². Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹⁵³:

¹⁴⁹ Der länderspezifische Bericht zur Evaluierung der IBM-Strategie der Schweiz weist in einigen Punkten Verbesserungsbedarf («konform, aber Verbesserungen nötig») aus. Als «nicht konform» bewertet wurden drei Aspekte der Schweizer IBM-Strategie: Erstens muss sich die Strategie stärker mit der Prävention und der Aufdeckung grenzüberschreitender Straftaten befassen. Zweitens fehlt es an genügend Informationen zu den Massnahmen im Zusammenhang mit der Wegweisung schutzbedürftiger Personen und drittens muss die Strategie der Schweiz Aspekt der Risikoanalyse stärker gewichten.

¹⁵⁰ So nimmt die Schweiz im Unterschied zu den anderen drei Ländern (ES, FR, NL), die mit unterschiedlichen externen Dienstleistern arbeiten, die Visumgesuche direkt auf der Vertretung entgegen. In den Niederlanden wiederum werden die Anträge auf Schengen-Visa zentral in Den Haag beschieden, während die Verfügungsbefugnis im Rahmen der Visavergabe in den anderen Staaten bei der jeweiligen Vertretung vor Ort liegt.

¹⁵¹ Grundsätzlich stellen die Sachverständigen den vier evaluierten Staaten für die Umsetzung und Anwendung des Schengen-Rechts im Bereich Visa ein gutes Zeugnis aus. Ein zentraler Kritikpunkt, der als «nicht konform» in allen vier Staaten bewertet wurde, sind die übermässig langen Wartezeiten der Gesuchsteller, um einen Termin für die Einreichung eines Visumgesuchs zu erhalten. Bei der Evaluierung der Vertretung der Schweiz hoben die Sachverständigen das besonders gut umgesetzte «Vier-Augen-Prinzip» bei der Prüfung der Visumsanträge als «best practice» hervor. Gewisse Abläufe bei der Entgegennahme und Prüfung der Anträge wurden als «konform, aber verbesserungswürdig» bewertet. Als mit den Vorgaben des Schengen-Rechts «nicht konform» bewertet wurden insbesondere Mängel, die sich auf die etablierten IT-Systeme bei der Entgegennahme und Bearbeitung von Daten der Gesuchstellenden beziehen.

¹⁵² Im Verhältnis zum stark gestiegenen Passagiervolumen in den letzten Jahren, handelt es sich jedoch tatsächlich proportional um einen Rückgang der Einreiseverweigerungen.

¹⁵³ Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel ¹⁵⁴	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
2019	1201	1034	114	53	0	0
2020	1364	1090	213	61	0	0

Um den Verkehrsfluss an den Aussengrenzen des Schengen-Raumes zur Eindämmung der «COVID-19-Pandemie» nach einheitlichen Kriterien auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren, hat die Europäische Kommission am 16. März 2020 Leitlinien vorgelegt, in denen sie den Schengen-Staaten gemeinsame Massnahmen zur Eindämmung des Virus empfiehlt¹⁵⁵. Namentlich sollen alle nicht zwingend erforderlichen Aussengrenzübertritte während eines befristeten Zeitraumes verboten werden¹⁵⁶. Personen mit Krankheitssymptomen sollen nicht einfach abgewiesen, sondern in entsprechende sanitäre Einrichtungen zwecks Quarantäne überführt werden.

Die Schweiz hat unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Europäischen Kommission das Grenzübertrittsregime an den grossen Flughäfen stark eingeschränkt und verschärfte Einreisebestimmungen erlassen¹⁵⁷. An den kleinen Flughäfen wurde der grenzüberschreitende Personenverkehr vorübergehend ganz eingestellt, um die Einreise in die Schweiz besser zu kanalisieren. Dadurch kam der grenzüberschreitende Luftverkehr vorübergehend praktisch zum Erliegen und auch wenn die Passagierzahlen und die Flugbewegung gegen Ende des Jahres 2020 langsam wieder zunahmen, blieben diese doch weit unter dem Niveau der Vorjahre. Dass dabei dennoch mehr Einreiseverweigerungen zu verzeichnen waren, als in den letzten Jahren, ist auf die verschärfte Einreisebestimmungen zur Bekämpfung der «COVID-19-Pandemie» und die Rückweisung von Personen zurückzuführen, die zwar die regulären Einreisevoraussetzungen, nicht aber die pandemiebedingt verschärfte Einreisevoraussetzungen erfüllen. Wie lange die Massnahmen noch andauern, ist von der weiteren Entwicklung der Pandemie abhängig. Damit ist auch für das Jahr 2021 davon auszugehen, dass die Einreiseverweigerungen ungewöhnliche Werte erreichen werden.

1.2 Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen

Die Schweiz beteiligt sich seit Februar 2011 an den Aktivitäten der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex, sei es durch Entsendung von Grenzschutz-expertinnen und -experten für konkrete Frontex-Einsätze oder durch die Teilnahme an Rückführungsoperationen, die durch die Agentur koordiniert und finanziert werden. 2020 entsandte die Schweiz 31 Grenzschutzexpertinnen und -experten an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex. Es handelte sich um 30 Mitarbeitende der EZV sowie einen Polizisten der Kantonspolizei Zürich Flughafen; insgesamt leistete die Schweiz somit 1444 Einsatztage für Frontex. Des Weiteren fand ein sog. «Hosting» statt, d.h. ein Grenzschutzexperte von Frontex war am Flughafen Zürich mit insgesamt 20 Einsatztagen präsent. Die geplanten Einsätze im Rückkehrbereich wurden hingegen seitens Frontex annulliert (vgl. u. Ziff. 6).

¹⁵⁴ Die Statistik erfasst für Basel lediglich die Anzahl der beim Grenzübergang Basel (BSL) (nicht Mulhouse, MLH) verfügten Einreiseverweigerungen, da nur diese aufgrund des Territorialitätsprinzips vom Anwendungsbereich von Artikel 5 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) erfasst werden.

¹⁵⁵ Mitteilung der Kommission vom 16. März 2020, «COVID-19: Vorübergehende Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU», KOM(2020) 115 endg.

¹⁵⁶ Als erforderlich gelten Reisen etwa von EU-Bürgern, von Bürgern der assoziierten Staaten und deren Familienangehörigen sowie von Drittstaatsangehörigen, die an ihren Wohnort zurückkehren. Des Weiteren sollen u.a. im Gesundheitswesen tätige Personen, Grenzgänger, Personal im Gütertransport, Passagiere im Transit oder Personen aus absoluter Notwendigkeit die Grenze überschreiten dürfen.

¹⁵⁷ Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020, SR 818.101.24

Für 2021 sind Einsätze in ähnlichem Rahmen geplant, die Schwerpunkte des Personaleinsatzes liegen in Griechenland, Bulgarien und Italien. Ob diese Einsätze im geplanten Umfang tatsächlich alle realisiert werden können, ist derzeit aufgrund der mit der «COVID-19-Pandemie» einhergehenden Planungsunsicherheiten und der Gefahr für die Mitarbeitenden allerdings schwer abschätzbar. Aufgrund von genügend vorhandenem Personal aus der ständigen Reserve (Personal der Kategorie 1 und 2) wurden die kurzfristigen Einsätze seit dem 24. März 2021 an den Aussengrenzen reduziert.

Die EZV stellt für den Soforteinsatzpool bis zu 16¹⁵⁸ Grenzschutzexpertinnen und -experten zur Verfügung. Basierend auf einer bilateralen Vereinbarung¹⁵⁹ wird ein zusätzlicher Experte für das Fürstentum Liechtenstein bereitgestellt.

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

Der Schweiz wurden aus dem Fonds Gesamtmittel in der Höhe von 32.7 Mio. EUR (rund 37.6 Mio. CHF) zugewiesen. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Betrag (in Mio. EUR)	Zweck
18.9	mit der Schaffung des Instruments
1.02	im Rahmen der Halbzeitüberprüfung im 2017
6.4	für die Entwicklung des EES im 2018 (zweckgebundene Mittel)
3.2	für die Entwicklung des ETIAS im 2019 (zweckgebundene Mittel)
1.2	für die Weiterentwicklung des SIS im 2019 (zweckgebundene Mittel)
1.9	für IT-Systeme im 2019

Die verfügbaren Zuweisungen werden in der Schweiz bis dato wie folgt eingesetzt¹⁶⁰:

Projekte	Projektnehmer
Automatisierte Grenzkontrollschleusen (ABC-Gates) am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
Automatisierte Grenzkontrollschleusen (ABC-Gates) am Flughafen Genf	EZV
EES	SEM
EES	EZV
EES (Initialisierung)	Kantonspolizei Zürich,
System Upgrade EES	Kantonspolizei Zürich
Optimierung Grenzprozesse EES	Kantonspolizei Zürich
Release EES	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
ETIAS	SEM
VIS recast	SEM
SIS recast	fedpol
Beschaffung eines Bürocontainers für die Grenzkontrolle	Kantonspolizei Nidwalden
Betriebskostenunterstützung ¹⁶¹	Zuständige Organisation
System SIS II	fedpol
Betrieb des für die Grenzkontrolle verwendeten Systems (Greko NG) ¹⁶²	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich

¹⁵⁸ Vgl. Anlage 1 der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183).

¹⁵⁹ 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).

¹⁶⁰ Knapp 6% der Zuweisungen (ca. 1,8 Mio. Euro) stehen in Form einer technischen Hilfe zur Fondsverwaltung zur Verfügung.

¹⁶¹ Das sind Beiträge an die Deckung der Betriebskosten bereits produktiver Grenzkontrollsysteme.

¹⁶² GREKO NG = Grenzkontrolle nächste Generation

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 wurde je hälftig in den Jahren 2019 und 2020 beglichen. Für die gesamte Fünfjahresperiode 2016-2020 betragen die Beiträge der Schweiz zum ISF-Grenze 120,1 Mio. EUR.

2 Binnengrenzen

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»¹⁶³ stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführten Schmuggelwaren, Diebesgut, Drogen oder Waffen bleibt damit 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 im Rahmen ihrer Zuständigkeiten insgesamt¹⁶⁴ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2015 bis 2020 sind in Anhang 1 aufgeführt.

2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen

Der Schengener Grenzkodex¹⁶⁵ eröffnet den Schengen-Staaten das Recht, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung oder der inneren Sicherheit angezeigt ist. Verschiedene Schengen-Staaten hatten von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise ab 2015 (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 vier dieser Staaten (AT, FR, DK und SE) aus den erwähnten Gründen an bestimmten Binnengrenzabschnitten Kontrollen durch¹⁶⁶. Sie begründen dies mit der Sicherheitslage in Europa und der anhaltend hohen Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raumes.

Wegen der *epidemischen Ausbreitung des Corona-Virus* in Europa führten zahlreiche Schengen-Staaten, darunter auch die Schweiz, ab Mitte März 2020 vorübergehend Binnengrenzkontrollen wieder ein und verlängerten diese Massnahmen laufend, bis sie per 15. Juni 2020 wieder aufgehoben wurden.¹⁶⁷ Zusätzlich wurde die Einreise in die Schweiz aus Risikostaat (auch aus solchen innerhalb des Schengen-Raums) in dieser Zeitspanne verweigert, wobei Ausnahmen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, Personen mit Aufenthaltstitel in der Schweiz, für berufliche Zwecke, für die Durchreise und für Personen in einer

¹⁶³ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁶⁴ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten der EZV insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹⁶⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁶⁶ Die Massnahmen sind momentan wie folgt befristet: bis 31. Oktober 2021 (FR), bis 11. November 2021 (AT, DK, SE).

¹⁶⁷ Seither wurden die Binnengrenzkontrollen mit Blick auf das regional unterschiedliche Ausmass der Ausbreitung des COVID-19-Virus von diversen Schengen-Staaten immer wieder vorübergehend für einen kurzen Zeitraum eingeführt. Aufgrund der Volatilität der Gesundheitssituation in Europa und der daran anknüpfenden Massnahmen wird im Rahmen dieses Berichts darauf verzichtet, einen entsprechenden Überblick zu geben.

Situation der absoluten Notwendigkeit vorgesehen wurden.¹⁶⁸ Um komplette Grenzschiessungen zu vermeiden und den Durchfluss von Personen und Waren im notwendigen Ausmass weiterhin sicherzustellen, legte die Europäische Kommission Empfehlungen¹⁶⁹ vor, deren Beachtung die Verhältnismässigkeit der getroffenen nationalen Massnahmen sicherstellen sollte. Die Schweiz verzichtete seit dem 15. Juni 2020 auf erneute Binnengrenzkontrollen und fokussierte stattdessen auf die auf das Epidemiegesetz¹⁷⁰ gestützte grenzsanitarischen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie.

Vor der ausserordentlichen Lage infolge der «COVID-19-Pandemie» hatte die Schweiz bisher nie auf die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zurückgreifen müssen. Der Bundesrat sah zuvor keine Notwendigkeit dazu. Bereits während einer *Normallage* unterhält die EZV ein Kontrolldispositiv und übt im Rahmen ihrer Zollkontrollen und Schergewichtsaktionen eine wichtige Filterwirkung an der Grenze aus. Dass die Schweiz ihre Grenzkontrollinfrastruktur und den Einsatz von Personal direkt an der Grenze nie aufgegeben hat erleichtert im Bedarfsfall die notwendige Anpassung des bestehenden Dispositivs.

3 Polizeiliche Zusammenarbeit

3.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu mehr Effizienz, mehr Treffern und Ausschreibungen und 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, die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegen, den Polizeibehörden der anderen Staaten zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken zeitgerecht verfügbar gemacht werden. Die Verstärkung des polizeilichen Informationsaustausches trägt dank mehr Fahndungserfolgen massgeblich zur effizienten Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität bei.

Fedpol bearbeitete im Verlaufe des Jahres 2020 insgesamt 267'477 Meldungen. Die Abnahme im Vergleich zum letzten Jahr steht in direkten Zusammenhang mit der ausserordentlichen Lage während der «COVID-19-Pandemie» (Schliessung der Grenzen, *Lockdowns*, etc). Die Meldungen gingen über die verschiedenen Partner der Polizeikooperation ein: die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol), das SIRENE-Büro, Europol, die Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) sowie die Polizeiattachés. Eine Übersicht über die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2015	2016	2017	2018	2019	2020
249'931	259'278	272'688	301'119	303'182	267'477

Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁷¹ über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erfolgte. Dieser Rahmenbeschluss («Schwedische Initiative») wird im Schengen-Raum noch nicht nachhaltig genug genutzt. Die obligatorische Verwendung von Ersuchen- und Antwortformularen verhindert einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen. Damit die Schengen-Staaten dieses Instrument optimal nutzen können, ist die Europäischen Kommission derzeit daran, mögliche Lösungswege zu erarbeiten, um diese dann zusammen mit den Schengen-Staaten diskutieren.

¹⁶⁸ Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020, SR 818.101.24

¹⁶⁹ Mitteilung der Kommission vom 16. März 2020: «COVID-19: Leitlinien für Grenzmanagementmassnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen», ABl. C 861 v. 16.3.2020, S. 1.

¹⁷⁰ Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen, SR 818.101

¹⁷¹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35)

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 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)* zugreifen¹⁷². Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Dieser beschränkte Zugriff auf das VIS ermöglicht es, die beabsichtigte Einreise einer gesuchten Person in den Schengen-Raum festzustellen und bei Bedarf die notwendigen polizeilichen Massnahmen einzuleiten. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. 2020 erfolgten 864 (2019: 778, 2018: 1236, 2017: 450) Abfragen.
- Zum anderen ist eine derartige (indirekte) Abfragemöglichkeit der Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von *Eurodac* vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung¹⁷³ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar, solange das erforderliche Zusatzabkommen mit der EU noch nicht in Kraft ist (siehe o. Teil II, Ziff. 2.4). Das entsprechende Genehmigungsverfahren ist im Gang. Mit einer effektiven Nutzung dieser indirekten Zugangsrechte ist aufgrund der rechtlichen Abhängigkeiten zur Realisierung der Teilnahme der Schweiz an der «Prümer Zusammenarbeit» frühestens im Jahre 2024 zu rechnen.
- Schliesslich ist eine (indirekte) Abfragemöglichkeit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden auch auf die Daten des *Einreise-/Ausreisystems (EES)*¹⁷⁴ und des *Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS)*¹⁷⁵ vorgesehen. Die jeweilige Zugriffsberechtigung, die auch hier 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 ungefähr per Mai 2022 (EES) bzw. auf Ende 2022 (ETIAS) der Fall sein.

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. 2020 erhielt fedpol über ihre Einsatzzentrale insgesamt 3703 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen¹⁷⁶, davon 53 zu grenzüberschreitenden Observationen und 1 zu grenzüberschreitenden Nacheilen¹⁷⁷. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁷⁸ 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

¹⁷² Beschluss 2008/633/JI (WE Nr. 70)

¹⁷³ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1B)

¹⁷⁴ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B)

¹⁷⁵ Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219)

¹⁷⁶ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁷⁷ Im Vergleich dazu erhielt die Einsatzzentrale fedpol 2019 insgesamt 4'781 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen, davon waren 227 zu grenzüberschreitenden Observationen und 13 zu grenzüberschreitenden Nacheilen.

¹⁷⁸ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD bearbeiteten im Jahr 2020 insgesamt 23'855 Anfragen (2019: 28'323, 2018: 29'811, 2017: 28'927), davon 20'397 Anfragen im CCPD Genf (2019: 23'730, 2018: 22'640, 2017: 21'905) und 3'458 im CCPD Chiasso (2019: 4593, 2018: 7'171, 2017: 7'068).

revidierte Polizeivertrag mit *Italien*¹⁷⁹ ist seit 1. November 2016, derjenige mit *Österreich und Liechtenstein*¹⁸⁰ seit 1. Juli 2017 in Kraft. Auch die Revision des *schweizerisch-deutschen* Polizeivertrages¹⁸¹ wurde am 22. Mai 2018 an die Hand genommen. Die Verhandlungen dauern allerdings noch an. Der Polizeivertrag mit *Frankreich*¹⁸² ist seit 1. Juli 2009 in Kraft. Die Erfahrungen in der operationellen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich verdeutlichten, dass mittelfristig eine Modernisierung des Vertrags angezeigt ist. Dies betrifft insbesondere die grenzüberschreitende Nacheile. Seit März 2020 fanden auf Initiative der Schweiz hin verschiedentlich Gespräche mit den französischen Partnern statt, in deren Verlauf man sich auf die Ausarbeitung eines *mémoire d'application* einigte, welches das bestehende Abkommen präzisieren soll. Die entsprechenden Arbeiten dauern an.

Die Zusammenarbeit mit *Italien* gestaltet sich gut. Namentlich wird der Einsatz von gemeinsamen Patrouillen in den Bereichen Migration, Sicherheitspolizei und Verkehrspolizei weitergeführt. Gleichwohl sprechen die gemachten operativen Erfahrungen mittelfristig für eine punktuelle Modernisierung des bestehenden Polizeivertrags. So wurde etwa eine Durchführungsvereinbarung zugunsten von Arbeitsnehmenden, die sich im anderen Land für eine Stelle im Sicherheitsbereich bewerben möchten, unterzeichnet.

Die zur Eindämmung der «COVID-19-Pandemie» verhängten Massnahmen verlangten von fedpol und den CCPD, vom Normalbetrieb in den Krisenmodus zu wechseln. Die Strukturen und Abläufe mussten den infektiologischen Erfordernissen angepasst und gleichzeitig die Kontinuität der Dienstleistungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gewährleistet werden. Das CCPD in Chiasso zeigte im Jahr 2020 einen Rückgang von 25 % im Vergleich zu 2019. Der Rückgang der Gesuche ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Grenzverkehr zwischen der Schweiz und Italien insbesondere im Zeitraum zwischen Februar und Mai 2020 abgesehen von wenigen Ausnahmen erheblich eingeschränkt war.

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. Das SIS stellt für die polizeiliche Fahndungsarbeit den bedeutendsten Mehrwert dar, weil es die nationale und internationale Zusammenarbeit im Bereich der Fahndung vereinheitlicht, beschleunigt, effizienter gestaltet und professionalisiert hat. Die Anzahl Fahndungstreffer in der Schweiz resp. die Anzahl Treffer auf schweizerische Fahndungen haben bis 2019 deutlich und nachhaltig zugenommen. 2020 sind die Auswirkungen der «COVID-19 Pandemie» jedoch deutlich zu spüren. Die allgemeinen Reiseeinschränkungen haben einen Rückgang von durchschnittlich 20% nach sich gezogen. Im Vergleich dazu betrug der Rückgang im gesamten Schengen-Raum durchschnittlich 26%.

Neben den insgesamt 10'725 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2019: 13'239; 2018: 11'376;) lösten zusätzliche 2'173 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2019: 2'067; 2018: 3'224), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2020 zudem 5'577 (2019: 7'750; 2018: 7'610) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2020 wurden durchschnittlich 51 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2019: 62; 2018: 60). Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2020 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 19% weniger Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Abnahme rund 28%. Insgesamt gingen 2020 vom Ausland 48'492 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2019: 55'614), 23'746 wurden ins Ausland verschickt (2019: 28'433.). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

¹⁷⁹ SR 0.360.454.1
¹⁸⁰ SR 0.360.163.1
¹⁸¹ SR 0.360.136.1
¹⁸² SR 0.360.349.1

	2020		2019		2018		2017		2016	
Datenkategorie	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	223	198	287	306	285	275	274	318	278	282
Einreisesperre	2'338	3'673	2'481	5'496	2'370	5'455	2'141	4'845	1'976	3'288
Vermisste	453	117	492	127	422	105	479	97	397	95
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'450	386	1'748	461	1'446	259	1'538	174	1'576	78
Verdeckte Registrierung	3'759	566	4'885	548	4'129	682	3'534	689	2'349	291
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2'502	637	3'346	812	2'724	834	2'583	925	2'178	694
Total	10'725	5'577	13'239	7'750	11'376	7'610	10'549	7'048	8'754	4'728

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich somit die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandstreffer pro Tag vervielfacht; der Informationsaustausch mittels der standardisierten Formulare pro Tag hat um ein Viertel zugenommen (2009: 165; 2020: 198). Die Auswirkungen der «COVID-19-Pandemie» waren im März 2020 noch kaum zu spüren. Im Laufe des April ergab sich zwar eine Baisse der Trefferzahlen, die auf die verhängten Einschränkungen im Reiseverkehr zurückzuführen ist. Die übrigen Aktivitäten des SIRENE-Büros blieben aber auf gleichem Niveau oder haben sogar zugenommen. Es scheint, dass diverse in- und ausländische Behörden die Gelegenheit nutzten, um Pendenzen abzubauen. Namentlich wurde eine Zunahme von Abklärungen, zusätzlichen Ausschreibungen aus dem Ausland und vermehrte Konsultationsverfahren verzeichnet. Der Betrieb der SIRENE läuft stabil und alle Leistungen können zu jederzeit erbracht werden.

Anzumerken ist schliesslich, dass die bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte personenbezogene Daten im SIS in ihrer Anzahl insgesamt weiterhin sehr hoch sind. Im Jahr 2020 wurden 5'190 Gesuche durch fedpol bearbeitet (2019: 6'476; 2018: 3'322; 2017: 1'032; 2016: 606).

5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus. Seitdem sind auch die von anderen Schengen-Staaten ausgestellten Schengen-Visa für Kurzzeitaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Im Jahr 2020 wurden 82'758 Schengen-Visa ausgestellt¹⁸³. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das einen Rückgang von 85,3 % und entspricht damit dem tiefsten Wert seit der Beteiligung an Schengen.¹⁸⁴ Dies ist eine direkte Auswirkung der Massnahmen zur Eindämmung der «COVID-19-Pandemie».

Die genauen Zahlen für das Jahr 2020, aufgeschlüsselt nach Typ und Monat, sind in der folgenden Tabelle ersichtlich:

Anzahl bearbeiteter Schengen-Visumanträge im 2020

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Schengen-Visumanträge	30'581	37'044	17'485	174	121	303	787	1'323	1'459	1'493	1'309	1'311	93'390
Total ausgestellte Schengen-Visa	27'401	33'227	14'918	81	105	269	712	1'163	1'314	1'317	1'129	1'122	82'758
davon Visa Kategorien A+C	24'899	30'215	13'372	62	78	186	540	997	1'137	1'152	987	981	74'606
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	2'502	3'012	1'546	19	27	83	172	166	177	165	142	141	8'152
Verweigerte Schengen-Visa	3'180	3'817	2'567	93	16	34	75	160	145	176	180	189	10'632

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

¹⁸³ Diese Zahl umfasst alle Schengen-Visa, 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.

¹⁸⁴ 356'527 (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); 517'135 (2018); 564'120 (2019).

Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter gewissen Voraussetzungen¹⁸⁵ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Ausserdem kann ein Mitgliedstaat verlangen, dass seine zentralen Behörden über die Visa, die Staatsangehörigen bestimmter Drittländer oder bestimmter Gruppen von Staatsangehörigen durch Konsulate anderer Mitgliedstaaten erteilt wurden, nachträglich im Rahmen einer Ex-Post-Notifikation¹⁸⁶ informiert werden.

Die Anzahl der im Jahr 2020 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen und Ex-Post-Notifikationen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen. Der massive Rückgang der ausgestellten Schengen-Visa im vergangenen Jahr hat folgerichtig zu einem erheblichen Rückgang sowohl der eingehenden als auch der ausgehenden Visumkonsultationen geführt.

Eingehende Konsultationen im 2020

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total überprüfte Anfragen	38'948	40'055	16'654	265	293	605	1'708	1'821	2'338	2'729	2'148	2'279	109'843
davon bewilligte Anfragen	38'733	39'960	16'609	265	287	605	1'708	1'819	2'337	2'729	2'147	2'279	109'478
davon verweigte Anfragen	112	93	45	0	0	0	0	2	1	0	1	0	254
davon verarbeitete Anfragen in Vertretung	103	2	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	111
Total Ex-Post-Notifikationen Schengen-Visa der Kategorie C	10'219	12'233	6'947	15	33	19	207	201	313	288	141	217	30'833
Total Ex-Post-Notifikationen Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	3'291	3'681	2'077	77	285	617	823	733	990	1'224	899	789	15'486

Die Anzahl der Konsultationen anderer Schengen-Staaten, die 2020 im Rahmen des Visumverfahrens durch die Schweiz ausgelöst worden sind, sind aus nachfolgender Tabelle zu ershen:

Ausgehende Konsultationen im 2020

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total zugestellte Anfragen	5'529	6'484	2'600	7	1	24	160	285	341	280	393	424	16'528
davon bewilligte Anfragen	4'958	5'913	2'293	7	1	24	158	283	340	278	393	419	15'067
davon verweigte Anfragen	5	9	132	0	0	0	1	0	1	1	0	0	149
davon verarbeitete Anträge in Vertretung	566	562	175	0	0	0	1	2	0	1	0	5	1'312
Total Ex-Post-Notifikationen Schengen-Visa der Kategorie C	20'492	23'554	11'836	36	46	144	427	807	972	893	711	743	60'661
Total Ex-Post-Notifikationen Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	158	264	57	19	26	68	119	79	111	67	36	65	1'069

6 Rückführungen

Im Jahr 2020 hat die Schweiz keinen EU-Sammelflug organisiert, der durch FRONTEX organisatorisch und finanziell unterstützt wurde. Das SEM verzichtete bewusst darauf, weil die Anforderungen an die Koordination mit FRONTEX und den beteiligten Schengen-Staaten aufgrund der «COVID-19-Pandemie» besonders hoch waren. Stattdessen wurden die entsprechenden Flüge als nationale Sonderflüge durchgeführt. Insgesamt hat die Schweiz im vergangenen Jahr 20 Sonderflüge durchgeführt. An weiteren EU-Sammelflügen, die von anderen Schengen-Staaten initiiert und koordiniert worden sind, konnte sich die Schweiz im Jahr 2020 nicht beteiligen. Dies insbesondere, weil aufgrund der «COVID-19-Pandemie» ab März die meisten dieser Flüge annulliert wurden.

Im ersten Quartal 2021 hat die Schweiz einen EU-Sammelflug organisiert und sich an zwei weiteren Flügen beteiligt. Auf diesem Wege konnten neun Drittstaatsangehörige zurückgeführt werden. Durch die Beteiligung an den EU-Sammelflügen können jährlich Flugkosten von ca. 1.5 Mio. CHF eingespart werden.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ Als Ex-Post-Notifikation gilt die nachträgliche Information über die Ausstellung von Visa an Staatsangehörige bestimmter Drittländer oder Personengruppen gemäss Art. 31 Visakodex (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, WE Nr. 88).

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 Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) gemeinsam eingesetzt wurde. Darüber hinaus nimmt das SEM auf europäischer Ebene regelmässig an Diskussionen über die Planung und strategische Ausrichtung sowie die Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen teil.

Gestützt auf die Verordnung (EU) 2016/1624¹⁸⁷ kann sich die Schweiz zudem an europäischen Rückkehreinsätzen beteiligen. Die beiden in diesem Rahmen geplanten Einsätze polizeilicher Begleitpersonen der Kantone in Griechenland im Oktober und November 2020 wurden seitens FRONTEX aufgrund der Lage vor Ort annulliert.

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 2020 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 20'434 Fahndungersuchen erhalten (2019: 23'099). Das entspricht einem SIS-Anteil von gut 60% an allen eingehenden derartigen Ersuchen. Sie führten hierzulande zu 223 Treffern, sog. «Hits» (2019: 287). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 207 Fahndungersuchen via SIS an das Ausland verbreitet (2019: 268). 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.

Die im Zuge der «COVID-19-Pandemie» von den diversen Staaten sukzessive getroffenen Massnahmen und Reisebeschränkungen haben im Berichtszeitraum zu unterschiedlichen *Beeinträchtigungen beim Vollzug von Auslieferungen* auch innerhalb des Schengen-Raumes geführt. Zu nennen ist etwa der Umstand, dass der Flugverkehr von und nach bestimmten Ländern vorübergehend praktisch zum Erliegen gekommen ist. Auch der Transit durch andere Schengen-Staaten im Rahmen des Vollzugs auf dem Luftweg wurde dadurch stark tangiert. Demgegenüber hat der Vollzug von Durchlieferungen auf dem Landweg stark zugenommen (namentlich für Auslieferungen zwischen den Nachbarstaaten der Schweiz). Die Behördenzusammenarbeit verlief nach verschiedenen Schwierigkeiten am Anfang der Krise zunehmend reibungslos.

Auch die *akzessorische Rechtshilfe* war aufgrund der COVID-19-Pandemie im Berichtszeitraum zeitweise beeinträchtigt, vor allem als die einzelnen Staaten Lockdowns verhängten und das öffentliche Leben massiv einschränkten. So war etwa die postalische Übermittlung von Ersuchen um Rechtshilfe teilweise nicht mehr möglich. Auch verzögerte sich insbesondere der Vollzug gewisser Rechtshilfemassnahmen, die physische Nähe erfordern und bei denen die geforderten Abstandsregeln nicht oder nur schwer eingehalten werden können (z. B. Hausdurchsuchungen).

8 Dublin

8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Das Dublin-Assoziierungsabkommen¹⁸⁸ ist seit dem 12.12.2008 in Kraft und die Schweiz kann seit diesem Datum Ersuchen um Aufnahme und Wiederaufnahme mit den Partnerstaaten behandeln. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen ergeben sich aus den folgenden Tabellen:

¹⁸⁷ Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183)

¹⁸⁸ SR 0.142.392.68

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2015-2020)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
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
2019	4'848	3'379	1'451	1'724
2020	4'057	2'567	1'294	941

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2015-2020)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
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
2019	5'230	2'623	2'608	1'164
2020	3759	1936	1818	877

Im Jahre 2020 hat die Schweiz weniger Übernahmeersuchen an andere Dublin-Staaten gestellt, weil im Vergleich zu den vier Vorjahren weniger Asylgesuche eingereicht worden sind (2016: 27'207, 2017: 18'088, 2018: 15'255 und 2019: 14'269, 2020: 11'041). Die Schweiz hat seit ihrer Assoziierung wesentlich mehr Personen überstellen können als sie selbst aufnehmen musste (Verhältnis 3.8 zu 1). Die wichtigsten Herkunftsstaaten bei den Überstellungen in die Schweiz waren Afghanistan (321), Eritrea (88), und Algerien (72). Bei den Überstellungen aus der Schweiz in die anderen Dublin-Staaten ist festzustellen, dass die meisten Personen aus Algerien (199), Marokko (88), und Nigeria (80) stammten. Die meisten Zustimmungen auf Übernahmeersuchen an die Schweiz wurden im Jahr 2020 an Griechenland (499), an Frankreich (414) und an Deutschland (386) erteilt. Deutschland hat im Nachgang zu den Migrationsbewegungen 2015/2016 eine starke zentrale Dublin-Einheit aufgebaut. Auch Frankreich nutzt durch gezielte Massnahmen das Dublin-System stärker als zuvor. Die Zustimmungen an Griechenland betrafen Familienzusammenführungen. Die Schweiz gehört in Europa weiterhin zu den Staaten, die Dublin konsequent anwenden.

Im Zuge der «COVID-19-Pandemie» und mit dem Entscheid des Bundesrates vom 25. März 2020, wonach die Einreise aus allen Schengen-Staaten (ausser dem Fürstentum Liechtenstein) vorübergehend verweigert wurde (s. Kap. 2.2), wurden die Überstellungen aus der Schweiz und in die Schweiz *ausgesetzt*. Die meisten anderen Dublin-Staaten hatten zu diesem Zeitpunkt bereits die gleiche Massnahme ergriffen. Viele Staaten, darunter auch die Schweiz, öffneten ihre Grenzen ab Mitte Juni 2020 wieder, doch behindern Kapazitätsbeschränkungen bei der Annahme der Überstellungen, fehlende Flugverbindungen an die Zielorte, Schutzmassnahmen (Quarantäne, PCR-Test-Pflicht) sowie zeitweise massiv steigende Infektionszahlen die Überstellungen erheblich. Einzelne Staaten wie Kroatien und Slowenien akzeptieren auch weiterhin generell keine Dublin-Überstellungen.

Dass die Dublin-Zusammenarbeit insgesamt für die Schweiz wichtig und vorteilhaft ist, hat der Bundesrat im Februar 2018 mit seinem Bericht zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz¹⁸⁹ aufgezeigt. So konnten dank der Teilnahme am Dublin-System substantielle Minderausgaben erzielt werden (zwischen 2012 und 2017 jährlich durchschnittlich 270 Mio. CHF). Ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, die in einen anderen Dublin-Staat überstellt wurden, wäre längerfristig in der Schweiz verblieben, weil die Schweiz ohne die Dublin-Assoziierung für die inhaltliche Prüfung der eingereichten Asylgesuche zuständig gewesen wäre.

¹⁸⁹ 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>

8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung¹⁹⁰ bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. 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 bei 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. Eine Übersicht über die Anzahl der in diesem Zusammenhang erzielten Treffer (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2016	2017	2018	2019	2020
2'066	1'975	1'659	1'385	828

¹⁹⁰ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

Verzeichnis der zitierten EU-Rechtsakte

Nachfolgend werden die für die Schweiz verbindlichen EU-Rechtsakte auf die im Bericht Bezug genommen wird, chronologisch nach Massgabe des jeweiligen Erlassdatums aufgeführt. Die Angabe der Weiterentwicklungsnummer (WE Nr.) bezieht sich auf die Listen der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands, die auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz veröffentlicht sind (siehe unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>). Die Listen werden dort periodisch nachgeführt. Alle Rechtsakte sind dort zudem mit der EUR-Lex-Datenbank (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>) verlinkt, um den Zugriff auf den jeweiligen Text zu vereinfachen.

Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln

Fassung gemäss ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24 (Anhang B SAA)

Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (sog. «Schwedische Initiative»)

Fassung gemäss ABl. L 386 v. 29.12.2006, S. 89 (WE Nr. 35)

Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)

ABl. L 205 v. 7.8.2007, S. 63 (WE Nr. 42), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214), ABl. L 295 v. 21.11.2018, S. 99

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung)

ABl. L 218 v. 13.8.2008, S. 60 (WE Nr. 63), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27

Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten (sog. «VIS-Beschluss»)

ABl. L 218 v. 13.8.2008, S. 129 (WE Nr. 70), geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

Fassung gemäss L 348 v. 24.12.2008, S. 98 (WE Nr. 78)

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)

ABl. L 243 v. 15.9.2009, S. 1 (WE Nr. 88); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1155 (WE Nr. 229), ABl. L 188 v. 12.7.2019, S. 25.

Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

ABl. L 286 v. 1.11.2011, S. 1 (WE Nr. 126), ersetzt durch Verordnung (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214)

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung

(EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (sog. «Eurodac-Verordnung»)

Fassung gemäss ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 1 (Dublin-WE Nr. 1B)

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung)

Fassung gemäss ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 31 (Dublin-WE Nr. 1A)

Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (sog. «SCHEVAL-Verordnung»)

Fassung gemäss ABl. L 295 v. 6.11.2013, S. 27 (WE Nr. 150)

Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung und des Krisenmanagements

ABl. L 150 v. 20.5.2014, S. 112 (WE Nr. 157B), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2020/1543 (WE Nr. 267), ABl. L 356 v. 26.10.2020, S. 3

Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Aussengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG

ABl. L 150 v. 20.5.2014, S. 143 (WE Nr. 157A), zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2020/446 (WE Nr. 249), ABl. L 94 v. 27.3.2020, S. 3

Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 des Rates vom 10. Februar 2015 zur Inkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über Datenschutz und zur vorläufigen Inkraftsetzung von Teilen der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem für das Vereinigte Königreich Grossbritannien und Nordirland

ABl. L 36 v. 12.2.2015, S. 8 (WE Nr. 166), mit Wirksamwerden des Brexit obsolet geworden

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (kodifizierter Text)

ABl. L 77 v. 23.3.2016, S. 1 (WE Nr. 178); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27.

Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG

Fassung gemäss ABl. L 251 v. 16.9.2016, S. 1 (WE Nr. 183), geändert durch Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210), ABl. L 236 v. 19.9.2018, S. 1

Beschluss (EU) 2017/1908 des Rates vom 12. Oktober 2017 über das Inkraftsetzen einiger Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Visa-Informationssystem in der Republik Bulgarien und in Rumänien

Fassung gemäss ABl. L 269 v. 19.10.2017, S. 39 (WE Nr. 199)

Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisystems

Fassung gemäss ABl. L 327 v. 9.12.2017, S. 1 (WE Nr. 202A)

Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011

ABl. L 327 v. 9.12.2017, S. 20 (WE Nr. 202B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27

Beschluss (EU) 2018/934 des Rates vom 25. Juni 2018 über das Inkraftsetzen der übrigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Bulgarien und in Rumänien

Fassung gemäss ABl. L 165 v. 2.7.2018, S. 37 (WE Nr. 206)

Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226

ABl. L 236 v. 19.9.2018, S. 1 (WE Nr. 210), geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27

Verordnung (EU) 2018/1726 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 über die Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und des Ratsbeschlusses 2007/533/JI sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011

ABl. L 295 v. 21.11.2018 (WE Nr. 214), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/818 (WE Nr. 228B), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 85

Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (kodifizierter Text)

ABl. L 303 v. 28.11.2018, S. 39 (WE Nr. 219); geändert durch Verordnung (EU) 2019/592 (WE Nr. 225), ABl. L 1031 v. 12.4.2019, S. 1.

Verordnung (EU) 2018/1860 des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

Fassung gemäss ABl. L 312 v. 7.12.2018, S. 1 (WE Nr. 213A)

Verordnung (EU) 2018/1861 des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006

ABl. L 312 v. 7.12.2018, S. 14 (WE Nr. 213B), geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27

Verordnung (EU) 2018/1862 des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission

ABl. L 312 v. 7.12.2018, S. 56 (WE Nr. 213C), geändert durch Verordnung (EU) 2019/818 (WE Nr. 228B), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 85

Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/68 der Kommission vom 16. Januar 2019 zur Festlegung technischer Spezifikationen für die Kennzeichnung von Feuerwaffen und deren wesentlichen Bestandteilen gemäß der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen

Fassung gemäss ABl. L 15 v. 17.1.2019, S. 18; (WE Nr. 255)

Durchführungsrichtlinie (EU) 2019/69 der Kommission vom 16. Januar 2019 zur Festlegung technischer Spezifikationen für Schreckschuss- und Signalwaffen gemäß der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen

Fassung gemäss ABl. L 15 v. 17.1.2019, S. 22 (WE Nr. 256)

Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates

Fassung gemäss ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27 (WE Nr. 228A)

Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816

Fassung gemäss ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 85 (WE Nr. 228B)

Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624

Fassung gemäss ABl. L 295 v. 14.11.2019, S. 1 (WE Nr. 238)

Verordnung (EU) 2020/493 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) und zur Aufhebung der Gemeinsamen Maßnahme 98/700/JI des Rates

Fassung gemäss ABl. L 107 v. 6.4.2020, S. 1 (WE Nr. 246)

Durchführungsbeschluss (EU) 2020/1745 des Rates vom 18. November 2020 zur Inkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über Datenschutz und zur vorläufigen Inkraftsetzung von einigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in Irland

Fassung gemäss ABl. L 393 v. 23.11.2020, S. 3 (WE Nr. 270)

Durchführungsbeschluss K(2021) 965 endg. der Kommission vom 17. Februar 2021 zur Änderung des Anhangs des Durchführungsbeschlusses 2013/115/EU hinsichtlich der Einbeziehung von Europol in den Austausch von Zusatzinformationen

Nicht im ABl. publiziert (WE Nr. 282)

Richtlinie (EU) 2021/555 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. März 2021 über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen (kodifizierter Text)

Fassung gemäss ABl. L 115 v. 6.4.2021, S. 1 (WE Nr. 285)

Statistische Übersicht zur Tätigkeit der EZV: Aufgriffe in den Jahren 2015 bis 2020

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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	19'765	25'146	26'519	30'727	31'323	27'076

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	1'338	1'485	1'937	2'141	2'419	2'103
Menge in Kg	114.7	47.4	29.6	598.1	428.6	939.7

Marihuana	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	2'792	3'000	3'895	3'246	3'281	3'065
Menge in Kg	513.5	327.8	1'553.6	740.1	658.3	517.5

Heroin, Opium	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	149	155	166	143	164	214
Menge in Kg	11	36.6	32.2	89.9	19.4	50.2

Kokain, Crack	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	518	564	720	681	685	692
Menge in Kg	99.3	84.5	116.7	144.6	120	161.7

Kath	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	89	12	69	27	33	28
Menge in Kg	893.7	83	2'841.3	714.5	985.8	472.6

Synthetische Produkte	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	204	224	252	164	17	412
Menge in Kg	16	41.4	18.1	26.8	13.2	19.5

Andere	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	998	1'069	2'008	2'207	882	3'697
Menge Stk	10'358	65'311	82'988	107'217	793'709	174'950
Menge in Kg	310.6	218.9	177.5	129.8	121.2	423.8

Waffen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl Fälle	2'243	2'884	3'158	2'433	2'739	2'028

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeschriebene Personen	19'942	22'104	25'777	24'750	25'886	23'874
Haftbefehle	6'310	7'305	9'203	7'983	8'641	8'185
Einreiseverbote	1'619	1'888	2'395	2'666	2'409	2'203
SIS Personen	4'291	4'949	6'433	6'539	7'507	6'564

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeschriebene Fahrzeuge	2'335	2'369	2'491	3'077	2'833	2'125
SIS Fahrzeuge	145	165	219	178	191	195

Ausgeschriebene Sachen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeschriebene Sachen	2'177	1'509	1'759	2'017	1'984	1'640
SIS Sachen	1'726	1'973	2'344	2'545	2'683	2'051
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	193	212	324	231	357	209

Ausweisfälschungen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anzahl gefälschter Dokumente	2'193	2'663	2'038	1'841	2'128	1'376
Nicht zustehende Ausweise	367	403	469	368	404	287

3. Migrationsbereich

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	265	295	371	319	361	367
Rechtswidriger Aufenthalt	31'038	48'838	27'300	16'563	12'919	11'010
Illegale Erwerbstätigkeit	868	880	1'016	967	1'024	885

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 2020 bis 30. April 2021) 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.¹⁹¹

I. Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
UK	SIS (revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 5. März 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch das Vereinigte Königreich festgestellten Mängel	6554/20
CZ	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Juni 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Tschechien festgestellten Mängel	8995/20
FR	SIS (revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Juni 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Frankreich festgestellten Mängel	8996/20
SI	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Juni 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Slowenien festgestellten Mängel	8997/20
HU	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Ungarn festgestellten Mängel	9765/20
HU	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Ungarn festgestellten Mängel	9766/20
PL	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Republik Polen festgestellten Mängel	9767/20
PL	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Polen festgestellten Mängel	9768/20
SI	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Slowenien festgestellten Mängel	9769/20
SI	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Slowenien festgestellten Mängel	9770/20
SI	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. Juli 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Slowenien festgestellten Mängel	9771/20
HR	Aussengrenzen (2nd revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 22. September 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Kroatien festgestellten Mängel (erneute Ortsbesichtigung der Landgrenze)	11022/20
IS	Aussengrenzen (revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates 12. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung (erneute Ortsbesichtigung) der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Island festgestellten Mängel	11607/20
HU	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Ungarn festgestellten Mängel	12168/20

¹⁹¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

HU	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Ungarn festgestellten Mängel	12169/20
SK	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch die Slowakische Republik festgestellten Mängel	12171/20
SK	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch die Slowakei festgestellten Mängel	12172/20
SK	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch die Slowakei festgestellten Mängel	12175/20
SK	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Slowakei festgestellten Mängel	12174/20
DE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2020 der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Deutschland festgestellten Mängel	12177/20
DE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2020 der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Deutschland festgestellten Mängel	12178/20
EE	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 10. November 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Estland festgestellten Mängel	12870/20
PL	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 10. November 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Polen festgestellten Mängel	12869/20
DE	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 10. November 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2020 der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Deutschland festgestellten Mängel	12867/20
DE	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 10. November 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2020 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Schengener Informationssystem durch Deutschland festgestellten Mängel	12868/20
SI	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 1. Dezember 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Slowenien festgestellten Mängel	13588/20
HU	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Januar 2021 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2019 der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Ungarn festgestellten Mängel	5533/21
SK	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Januar 2021 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch die Slowakei festgestellten Mängel	5534/21
CY	Datenschutz	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 21. Januar 2021 zur Festlegung von Empfehlungen zur Beseitigung der bei der Evaluation von Zypern festgestellten Mängel hinsichtlich der Erfüllung der Bedingungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes	5535/21
BE	Return	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Januar 2021 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2020 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Belgien festgestellten Mängel	5536/21
SE	Aussengrenzen (revisit)	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 4. März 2021 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Schweden festgestellten Mängel	6753/21
SK	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. März 2021 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch die Slowakei festgestellten Mängel	6754/21
SI	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 22. April 2021 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Slowenien festgestellten Mängel	7980/21

II. Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
DE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Oktober 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Deutschland festgestellten Mängel	12176/20
NL ES FR CH	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 1. Dezember 2020 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung des 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch die Niederlande festgestellten schwerwiegenden Mangels sowie der 2019 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Spanien, Frankreich, die Niederlande und die Schweiz festgestellten Mängel	13589/20

III. Thematische Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
alle	Aussengrenzen (IBM)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. März 2021 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der in den Jahren 2019-2020 bei der thematischen Evaluierung der nationalen Strategien für die integrierte Grenzverwaltung der Mitgliedstaaten festgestellten Mängel	6755/21



**Rapport
du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP/ChF
concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin
2020/21**

du 28 mai 2021

Période sous revue : mai 2020 – avril 2021

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 6 septembre 2019, les CdG des deux conseils ont informé le DFJP de leur intention d'adapter les modalités de ce rapport. Elles ont demandé à être informées au moyen d'un rapport succinct se limitant à la présentation des principaux chiffres liés à l'exécution des accords et à l'évaluation Schengen et, seulement une fois par législature (la première fois en 2021), par le biais d'un rapport étendu englobant notamment les développements de l'acquis de Schengen.

Le présent rapport étendu est consacré aux aspects qui ont nécessité ou déclenché une action de l'administration, soit en rapport avec la reprise et la mise en œuvre de développements, soit en matière d'exécution. Il se concentre sur les développements intervenus entre mai 2020 et avril 2021. Comme dans les rapports précédents, on renonce à présenter les développements de l'acquis de Schengen/Dublin et les arrêts pertinents de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le site de l'Office fédéral de la justice, régulièrement actualisé, donne un aperçu des développements notifiés, de l'avancement des procédures de mise en œuvre de ces développements et de la jurisprudence de la CJUE (www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html).

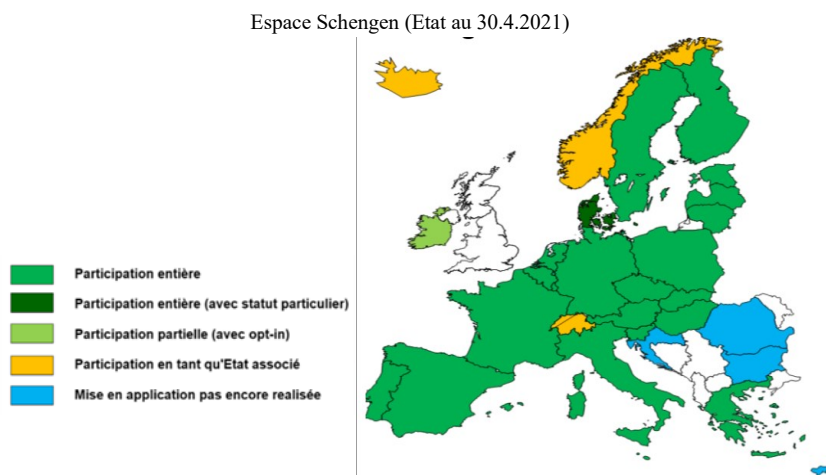
Table des matières

Contexte	2
Table des matières	3
Partie I Élargissement de l'espace Schengen	5
Partie II Développement des bases juridiques	6
1 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac	6
1.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui – vue d'ensemble	6
1.2 Développements notifiés pendant la période sous revue	9
1.2.1 Dans le domaine Schengen	9
1.2.2 Dans le domaine Dublin/Eurodac	9
1.3 Prochains développements importants	9
1.3.1 « Pacte sur la migration et l'asile »	9
1.3.2 « ETIAS Consequential Amendments »	11
1.3.3 Règlement VIS	11
1.3.4 Fonds pour la gestion intégrée des frontières - Instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV)	12
1.3.5 Directive sur le retour	12
1.3.6 « Certificat vert numérique »	12
1.3.7 Adaptation du règlement « SIS Police » (signalements par Europol)	13
1.3.8 Échange d'informations prévu par le droit sur les armes	13
2 Accords en relation avec Schengen/Dublin	14
2.1 Accords complémentaires à certains développements	14
2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	14
2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	14
2.2.2 Arrangements Dublin	15
2.3 Accords avec des États tiers	15
2.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans le domaine des visas 15	
2.3.2 Accords parallèles aux accords de réadmission de l'UE	16
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	16
2.4 Autres accords en relation avec l'acquis de Schengen ou de Dublin/Eurodac	16
2.4.1 Protocole à l'AAD relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac	16
2.4.2 Accord de participation à Prüm	17
3 Projets en cours au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle	17
3.1 Mise en œuvre de systèmes d'information de l'UE	17
3.1.1 Système d'entrée et de sortie (EES)	17
3.1.2 Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)	18
3.1.3 Système d'information Schengen (SIS)	18
3.1.4 Interopérabilité (IOP)	19
3.1.5 Autres systèmes	19
3.2 Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)	20
3.3 False and Authentic Documents Online (FADO)	20
3.4 Advance Passenger Information (API)	21
3.5 Gestion intégrée des frontières (GIF)	21
3.6 Conventions conclues entre l'Administration fédérale des douanes et les cantons	22
Partie III Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne	22
1 Modalités et étendue de la participation de la Suisse	22
2 Principaux arrêts rendus au cours de la période sous revue	24
Partie IV Évaluations Schengen	25
1 Vue d'ensemble	25

2	Compte rendu de la période sous revue	25
2.1	Évaluations ordinaires	26
2.1.1	Inspections sur place	26
2.1.2	Recommandations adoptées par le Conseil	26
2.2	Évaluations inopinées	27
2.2.1	Inspections sur place	27
2.2.2	Recommandations adoptées par le Conseil	27
2.3	Évaluations thématiques	27
3	Évaluations actuelles de la Suisse	27
3.1	Évaluation ordinaire (2018)	27
3.2	Évaluation thématique du domaine « GIF » (2019)	28
3.3	Évaluation inopinée dans le domaine des visas (2019)	28
Partie V	Expérience rassemblée dans certains domaines	29
1	Frontières extérieures	29
1.1	Non-admissions prononcées par les organes cantonaux de contrôle aux frontières et l'AFD	29
1.2	Participation de la Suisse aux opérations de Frontex	30
1.3	Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières)	30
2	Frontières intérieures	31
2.1	Contrôles aux frontières et dans la zone frontalière	31
2.2	Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures	32
3	Coopération policière	32
3.1	Échange d'informations en matière policière	32
3.2	Accès aux banques de données à des fins de poursuite pénale	33
3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	33
4	SIS/SIRENE	34
5	Coopération dans le domaine des visas	35
6	Renvois	36
7	Entraide judiciaire en matière pénale	37
8	Dublin	37
8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	37
8.2	Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin	39
	Liste des actes cités	40
	Aperçu des activités de l'AFD : statistiques des années 2015 à bis 2020	44
	Evaluation Schengen : Liste des recommandations transmis pour information à l'Assemblée fédérale	46

Partie I Élargissement de l'espace Schengen

Bien qu'ils aient, pour certains, adhéré à l'UE il y a fort longtemps, tous les États membres ne sont pas encore pleinement intégrés à la coopération Schengen au niveau opérationnel (voir l'illustration ci-après).



Dans le cadre de l'évaluation Schengen, la disposition de chaque État à s'engager dans la coopération est vérifiée avant son « adhésion » à l'espace Schengen (à ce propos, voir partie V, ch. 1). Une fois que les conditions de la coopération opérationnelle sont réunies, il appartient au Conseil de l'UE de fixer la date de la mise en vigueur intégrale de l'acquis de Schengen, ce qui requiert l'unanimité. L'état actuel des procédures peut être résumé comme suit :

- *La Roumanie et la Bulgarie* remplissent depuis 2011 les conditions de l'UE pour l'application de l'acquis de Schengen. Le processus de décision au Conseil qui est requis pour la mise en application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen reste toutefois *bloqué* pour des raisons politiques¹, si bien que les frontières intérieures avec ces deux États n'ont pas encore été supprimées. Il est pour l'instant difficile de dire quelles seront les prochaines étapes. Les deux États se sont toutefois vu accorder la possibilité de participer à certains instruments : ils disposent depuis le 1^{er} 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 au niveau opérationnel, les travaux de mise en œuvre et les tests nécessaires n'étant pas encore achevés. Enfin, la Roumanie et la Bulgarie participeront au système d'entrée et de sortie (EES)⁴ dès sa mise en exploitation.
- La coopération Schengen n'est toujours pas opérationnelle pour *Chypre*. Après la *suspension*, en 2006, de l'évaluation des domaines « frontières extérieures », « visas » et « SIS » en raison des questions toujours sans réponse en relation avec le conflit entre Chypre et la Turquie, il a été décidé de relancer la procédure dans tous les domaines. Au cours de la période allant de décembre 2020 à février 2021, les inspections sur place ont pu être effectuées dans les domaines « retours », « coopération policière » et « frontières extérieures ». Les inspections sur place dans les domaines restants (« visas », « SIS » et « protection des données ») sont prévues pour le second semestre 2021. La date d'entrée en application pour Chypre dépend de l'avancement de la procédure et est donc actuellement incertaine.
- La coopération opérationnelle Schengen n'a pas encore débuté avec la *Croatie*. Suite à la mise en œuvre du plan d'action dans le domaine « frontières extérieures » en février 2021, la Commission européenne

¹ Les réserves se fondent sur des lacunes constatées dans les deux pays au niveau des réformes de leurs systèmes judiciaire et administratif et au niveau de 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)

considère que l'évaluation Schengen est terminée dans tous les domaines et que la Croatie est techniquement prête pour la coopération Schengen. Deux nouvelles inspections (« revisits ») et une « visite ciblée » ont au préalable eu lieu pour examiner les mesures que la Croatie avait annoncées dans son plan d'action. Une condition importante pour l'« entrée » de la Croatie dans l'espace Schengen est ainsi remplie. La Commission européenne doit toutefois 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. Les conclusions de ce rapport doivent être positives – c'est là une condition (politique) supplémentaire – pour que le Conseil décide de la mise en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Croatie⁶. La date de publication du rapport n'est pas encore connue.

- *L'Irlande*, qui, ne participe pas à l'intégralité de l'acquis de Schengen, avait fait usage dès 2002 de son droit de participation sélective (« opt-in »)⁷, 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. Après que l'évaluation menée en novembre 2018 dans le domaine « protection des données » s'est conclue sur un résultat positif, le Conseil de l'UE a décidé le 18 novembre 2020 de mettre en vigueur des règles pertinentes sur la protection des données ainsi que, à titre provisoire, certaines dispositions de l'acquis de Schengen, en particulier dans le domaine « SIS »⁸. La voie est ainsi libre pour l'évaluation Schengen dans ce domaine. L'inspection sur place est prévue pour la mi-juin 2021.

Le Royaume-Uni n'est plus « membre » de l'espace Schengen depuis l'entrée en vigueur définitive⁹ du « Brexit », le 1er janvier 2021. Cela signifie en particulier que l'accès provisoire du Royaume-Uni au SIS, qui existait depuis le 13 avril 2015¹⁰, a été définitivement coupé et que les données ont été complètement effacées du système central C-SIS. Bien que l'accord¹¹ conclu entre l'UE et le Royaume-Uni prévoit une poursuite ponctuelle de la coopération dans le domaine « justice et affaires intérieures » (p. ex. dans le cadre de la coopération de Prüm), il ne prévoit pas de participation (totale ou partielle) à Schengen ou Dublin¹².

Partie II Développement des bases juridiques

1 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac

1.1 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 316 développements de l'acquis de Schengen (état : 30 avril 2021). Deux de ces développements¹³ constituent également des développements de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre trois autres développements de l'acquis de Dublin/Eurodac¹⁴. Plus d'un tiers de tous les développements notifiés (115 actes ou

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

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 24.4.2012, p. 21.

⁷ Ce droit découle également du « Protocole Schengen » : Protocole n° 19 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, JO C 202 du 7.6.2016, p. 290.

⁸ Décision d'exécution (UE) 2020/1745 (dév. n° 270)

⁹ Conformément à l'Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 29 du 31.1.2020, p. 7), une période de transition a commencé le 1^{er} février 2020, qui a duré jusqu'au 31 décembre 2020. Pendant cette période, les obligations existantes du Royaume-Uni en vertu du droit de l'Union sont restées en vigueur et un accord devait être conclu pour régir les relations futures.

¹⁰ Décision d'exécution (UE) 2015/215 (dév. n° 166)

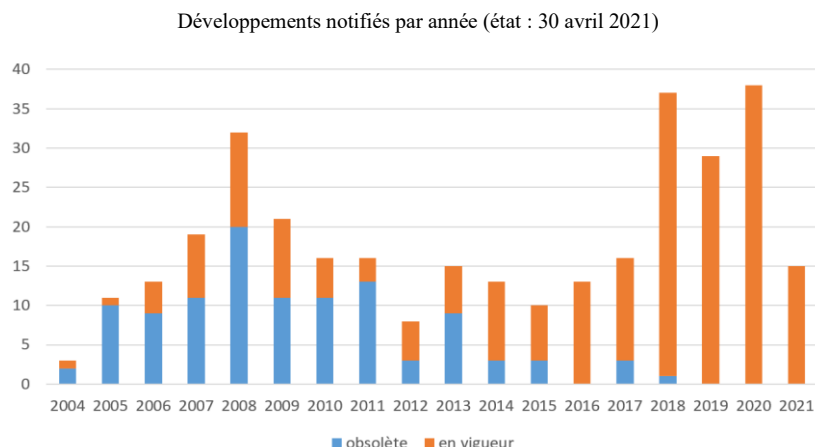
¹¹ Accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, JO L 444 du 31.12.2020, p. 14 (provisoirement en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021)

¹² C'est la raison pour laquelle le Royaume-Uni ne dispose plus d'un accès à la base de données Eurodac.

¹³ Règlements (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126) et (UE) 2018/1726 (dév. n° 214)

¹⁴ La liste complète des développements notifiés des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac figure sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

36 %) ne sont plus applicables parce qu'ils ont été remplacés par des actes ultérieurs ou sont devenus *obsolètes* pour d'autres raisons (p. ex. l'échéance d'un délai). Le graphique suivant fait état des notifications par année.



Les développements notifiés peuvent être classés selon leur portée matérielle, qui détermine l'autorité habilitée à les reprendre sur le plan national¹⁵ (état : 30 avril 2021).

- Un sixième environ (55 actes ou 17 %) des 319 développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac n'avaient *pas de caractère contraignant*, et il a donc suffi que le département compétent en prenne acte (modèle 1).
- Plus des deux tiers des développements (222 actes ou 70 %) 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 et 3, loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹⁶, que le Conseil fédéral peut conclure seul en vertu de cette disposition ou de l'art. 100, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹⁷ (modèle 2).

En règle générale, la reprise de ces 222 développements n'a pas nécessité d'adaptations de la législation ; seules 29 notifications (13 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances¹⁸.

- Dans environ un huitième des cas (42 actes ou 13 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous réserve de l'« *accomplissement des exigences constitutionnelles* » (modèle 3)

Dans la grande majorité des cas, les échanges de notes ont été approuvés par le Parlement et sont entrés en vigueur dans l'intervalle. Les développements suivants, qui concernent tous le domaine « Schengen », sont encore en suspens.

¹⁵ Les développements sans caractère contraignant ne requièrent qu'une prise de connaissance par le département compétent (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 est, si les conditions sont remplies, 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.

¹⁶ RS 172.010

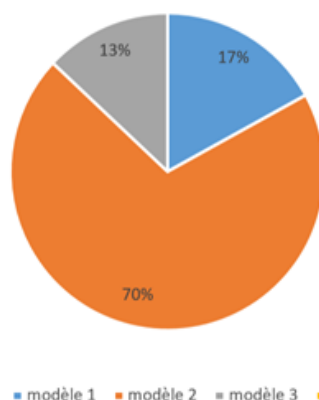
¹⁷ RS 142.20

¹⁸ 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.

développement	État
FADO ¹⁹	La consultation a pris fin le 11 mars 2021.
Frontex ²⁰	En phase de délibérations parlementaires.
EES ²¹	Communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 7 novembre 2019. Mise en exploitation prévue pour le milieu de l'année 2022.
ETIAS ²²	Communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 15 janvier 2021. Mise en exploitation prévue pour fin 2022.
SIS ²³	Le délai référendaire a expiré le 10 avril 2021 sans avoir été utilisé. Mise en exploitation prévue pour fin 2021.
Interopérabilité ²⁴	Le vote final a eu lieu le 19 mars 2021 ; le délai référendaire expirera le 8 juillet 2021. Mise en exploitation échelonnée au cours de la période allant du milieu de l'année 2022 à la fin de l'année 2023.

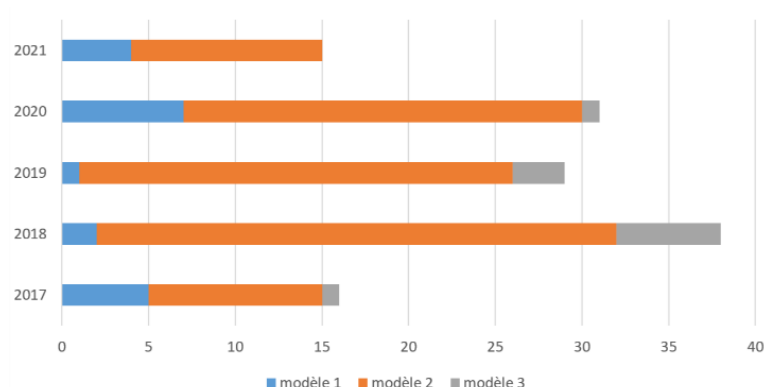
La procédure suivie et les modifications qu'il a fallu apporter à la législation (lois et ordonnances) pour mettre en œuvre ces développements sont exposées sur le site de l'OFJ²⁵.

Répartition des développements par modèle (en %)



La répartition des développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac par modèle et par année (à partir de 2017) se présente comme suit (état : 30 avril 2021):

Répartition des développements par modèle et par année



¹⁹ Règlement (UE) 2020/493 (dév. n° 246)
²⁰ Règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238)
²¹ Règlements (UE) 2017/2225 et (UE) 2017/2226 (dév. n°s 202A et 202B)
²² Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n° 210)
²³ Règlements (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861 et (UE) 2018/1862 (dév. n°s 213A à 213C)
²⁴ Règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 (dév. n°s 228A et 228B)
²⁵ 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.

1.2 Développements notifiés pendant la période sous revue

1.2.1 Dans le domaine Schengen

Durant la période sous revue (mai 2020 à avril 2021), la Suisse s'est vu notifier 40 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n^{os} 249 à 288)²⁶. Ceux-ci portaient tous sur des *aspects techniques secondaires*. Dix-neuf de ces développements avaient un caractère de recommandation et il a suffi de prendre acte de la notification (modèle 1)²⁷. Les 21 autres actes ont tous été repris par la voie d'un échange de notes que le Conseil fédéral a pu effectuer de manière autonome (modèle 2)²⁸. Seuls trois de ces 21 développements ont dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance²⁹. Au cours de la période sous revue, il n'a pas été notifié de développement dont la reprise et la mise en œuvre requièrent *l'adoption par le Parlement* (modèle 3).

1.2.2 Dans le domaine Dublin/Eurodac

La Suisse ne s'est vu notifier aucun acte au titre du développement de l'acquis de Dublin/Eurodac durant la période sous revue³⁰.

1.3 Prochains développements importants

À l'heure actuelle, l'UE, avec la participation de la Suisse, prépare plusieurs propositions d'actes que la Suisse devrait à terme reprendre comme développements de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin/Eurodac. La portée matérielle de ces actes varie cependant 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, qui complètent de manière déterminante les instruments existants, sont présentés ci-dessous³¹.

1.3.1 « Pacte sur la migration et l'asile »

Le 23 septembre 2020, la Commission européenne a publié un nouveau pacte sur la migration et l'asile³². Le but premier de cette initiative est de soulager les États aux frontières extérieures conformément au principe de responsabilité commune, d'introduire des procédures rapides d'asile et de retour aux frontières extérieures et d'assurer une protection efficace des frontières extérieures. Le pacte contient entre autres³³ cinq propositions de règlement que la Commission européenne n'a toutefois

²⁶ La liste complète des développements notifiés des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac figure sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

²⁷ Il s'agit des recommandations que le Conseil de l'UE et la Commission ont acceptées dans le contexte de la pandémie de COVID-19 quant aux restrictions provisoires en matière de voyages et de libre circulation des personnes dans l'espace Schengen.

²⁸ Ceux-ci contiennent dans leur écrasante majorité des dispositions d'exécution et des dispositions réglementaires relatives au FSI-Frontières (dév. n^{os} 249, 261 à 263, 267, 269 et 281), à Frontex (dév. n^{os} 271 et 288), au SIS (dév. n^{os} 271, 272, 274, 275, 280 et 282) au système ETIAS (dév. n^{os} 283 à 285), au domaine des visas (dév. n^{os} 250 à 252, 264 et 287) ainsi qu'à la directive « armes à feu » de l'UE (dév. n^{os} 253 à 256). Ces accords figurent dans le rapport annuel du Conseil fédéral sur les traités internationaux conclus, qui est disponible sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>.

²⁹ Directives d'exécution (UE) 2020/68 et (UE) 2020/69 relatives à la directive « armes à feu » de l'UE (dév. n^{os} 255 et 256) et décision d'exécution C(2021) 965 final relative aux procédures de modification du manuel Sirène (dév. n^o 282).

³⁰ La liste complète des développements notifiés de l'acquis de Dublin/Eurodac figure sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

³¹ Ces indications doivent être considérées avec la prudence nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

³² COM(2020) 609 final

³³ La Commission européenne a également publié trois recommandations (non pertinentes pour Schengen) et des orientations, qui ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes et ne présentent pas d'intérêt direct et pratique pour la Suisse : recommandation (UE) 2020/1364 sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE (JO 317 du 1.10.2020, p. 13), recommandation (UE) 2020/1365 relative à la coopération dans le cadre des opérations de recherche et de sauvetage (JO L 317 du 1.10.2020, p. 23) ; recommandation (UE) 2020/1366 relative à un mécanisme de l'UE de préparation et de gestion de crise en matière de migration (JO L 317 du 1.10.2020, p. 26) ; orientations de la Commission sur la mise en œuvre des règles de l'Union européenne relatives à la définition et à la prévention de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO C 323 du 1.10.2020, p. 1).

pas qualifiées systématiquement de pertinentes pour Schengen et Dublin³⁴. Les nouveaux éléments sont exposés ci-après.

- D'une part, la Commission européenne propose l'introduction d'un *filtrage* des personnes entrées irrégulièrement³⁵, qui aura lieu en amont de la procédure d'asile ou de retour (« *screening* »). Lors du filtrage, il s'agira, d'une part, d'établir l'identité des personnes concernées, de relever leurs empreintes digitales et de les enregistrer dans la base de données Eurodac et, d'autre part, de vérifier, par des recherches dans les bases de données, s'il existe un danger pour la sécurité intérieure. Enfin, des contrôles sanitaires seront effectués pour identifier les personnes nécessitant des soins médicaux ou pouvant représenter une menace pour la santé publique. Ces contrôles contribueront à ce que les personnes en question soient rapidement orientées vers la procédure appropriée (procédure d'asile ou procédure Dublin, procédure de retour, etc.). Le règlement sur le filtrage constitue un développement de l'acquis de Schengen
- La Commission européenne a, en la forme du *règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration*, présenté de nouvelles propositions visant à réviser et à remplacer l'actuel règlement Dublin III³⁶. Les nouvelles propositions visent à relancer la réforme du système de Dublin³⁷, qui était alors au point mort. Le règlement reprend, avec quelques précisions, les anciens critères de détermination de la compétence et les mécanismes de transfert des personnes concernées vers l'État Dublin compétent (procédure Dublin). Ce qui est nouveau, en revanche, c'est la création d'un *mécanisme de solidarité* pour compenser les déséquilibres entre les États³⁸. Tandis que les dispositions relatives à la procédure Dublin sont qualifiées par la Commission européenne de développement de l'acquis de Dublin/Eurodac, ce n'est pas le cas pour les autres contenus. Toutefois, les délibérations sont toujours en cours, de sorte qu'il ne peut être exclu que des changements puissent encore intervenir dans la classification des dispositions pertinentes pour les États associés à Schengen/Dublin.
- La proposition de *règlement visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile*³⁹, étroitement liée au règlement succédant à Dublin, vise à améliorer la gestion des situations de crise (caractérisées par une augmentation exceptionnelle des entrées irrégulières) et des cas de force majeure (tels que la survenue d'une situation imprévue, comme p. ex. une pandémie). Dans ces cas, des mesures exceptionnelles provisoires (telles que la prolongation des délais d'enregistrement ou de traitement des transferts Dublin) s'appliqueront. Dans la mesure où il concerne la procédure Dublin, le règlement représente un développement supplémentaire de l'acquis de Dublin/Eurodac.
- Enfin, la Commission européenne a également présenté une proposition modifiée⁴⁰ visant à adapter le *règlement Eurodac*⁴¹, qui est juridiquement contraignante pour la Suisse en vertu de l'accord d'association à Dublin⁴². Il s'agit essentiellement d'étendre les finalités de la *base de données Eurodac*. Alors que les empreintes digitales sont jusqu'à présent enregistrées principalement à des fins de preuve dans le cadre de la procédure Dublin, à l'avenir, les ressortissants de pays tiers ou les apatrides qui séjournent illégalement dans l'espace Dublin devront également être enregistrés dans le système. Aux fins de l'identification simplifiée ainsi qu'à des fins statistiques, des données procédurales et personnelles supplémentaires seront enregistrées et la limite d'âge pour le relevé des empreintes digitales passera de quatorze ans à six ans. La proposition contient également les dispositions techniques nécessaires pour permettre l'échange de données avec les

³⁴ N'a en particulier pas été classée comme pertinente pour Schengen ou Dublin la proposition de règlement instituant une procédure commune en matière de protection internationale (COM(2020) 611 final), qui doit abroger la directive existante sur les procédures d'asile (directive 2013/32/UE, JO L 180 du 29.6.2013, p. 60).

³⁵ COM(2020) 612 final

³⁶ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1A)

³⁷ Voir ch. 4.3.11 du rapport du DFJP du 14 juin 2019 à l'attention de la CdG-DFJP concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2018/2019, consultable sur le site de l'OFJ sous: <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>.

³⁸ Ce mécanisme consiste pour l'essentiel en trois mesures, à savoir une relocalisation obligatoire à certaines conditions de requérants d'asile ou de réfugiés reconnus, un parrainage en matière de retour et un soutien opérationnel.

³⁹ COM(2020) 613 final

⁴⁰ COM(2020) 614 final

⁴¹ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B)

⁴² RS 0.142.392.68

systèmes ETIAS, EES, SIS et VIS, comme prévu dans le cadre de l'interopérabilité. Cela devrait contribuer à la détection et au contrôle des mouvements secondaires et à l'identification des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Les délibérations sur les différentes propositions de règlement sont en cours au niveau de l'UE. Si une majorité d'États s'accordent sur la coopération avec les pays de provenance et de transit, aucun consensus ne se dégage, notamment, sur la question de l'aide aux États qui sont touchés de manière disproportionnée par les mouvements migratoires. En l'état actuel des choses, il n'est pas encore possible d'estimer quand les règlements seront adoptés.

1.3.2 « ETIAS Consequential Amendments »

Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) se fonde sur une recherche dans les bases de données pertinentes (notamment l'EES, le SIS, le VIS et plus tard également Eurodac)⁴³ aux fins de délivrance d'une autorisation de voyage aux ressortissants de pays tiers exemptés de visa qui souhaitent entrer dans l'espace Schengen). Pour permettre ce processus automatisé, l'interopérabilité entre ETIAS et les systèmes d'information pertinents doit être établie. Cela nécessite des adaptations des règlements portant établissement des systèmes d'information concernés afin d'harmoniser les règles techniques quant à la façon dont sont enregistrées les différentes catégories de données dans chaque système. Comme la réglementation de ces aspects avait été laissée de côté dans le règlement ETIAS (voir art. 11, par. 2), la Commission européenne a comblé cette lacune le 7 janvier 2019 en présentant deux propositions de règlement distinctes, qui règlent l'accès d'ETIAS aux bases de données des autorités de police⁴⁴ et de migration⁴⁵.

Les travaux ont bien avancé. La solution trouvée avec le Parlement européen lors des négociations en trilogue a été confirmée au Comité des représentants permanents des États membres (COREPER) le 31 mars 2021. L'adoption finale et la notification consécutive des règlements sont attendues avant la pause estivale. Les « ETIAS Consequential amendments » deviendront applicables lorsque le système ETIAS sera mis en exploitation (vraisemblablement fin 2022). Comme leur mise en œuvre en Suisse nécessitera des adaptations législatives, la reprise et la mise en œuvre seront soumises à l'approbation du Parlement.

1.3.3 Règlement 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 proposition⁴⁶ de modification du règlement VIS⁴⁷. 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 la transmission d'informations⁴⁸. En outre, les visas nationaux de longue durée et les autorisations de séjour seront enregistrés dans le VIS, de même que les copies des documents de voyage des demandeurs de visa, ce qui devrait faciliter l'identification et le retour des personnes en séjour irrégulier⁴⁹. Comme dans le cas d'ETIAS, il y aura deux règlements : le premier contiendra les règles relatives à la modernisation du système, tandis que le second fixera les adaptations définissant les conditions d'accès automatisé à d'autres systèmes pour les besoins du VIS. Les négociations avec le Parlement européen (trilogue) ont été conclues le 18 décembre 2020. Selon le planning actuel de l'UE, les deux règlements

⁴³ Pour vérifier si la présence de ces ressortissants de pays tiers sur le territoire des États Schengen entraînerait un risque pour la sécurité, un risque d'immigration illégale ou un risque élevé d'épidémie.

⁴⁴ COM(2019) 3 final

⁴⁵ COM(2019) 4 final

⁴⁶ COM(2018) 302 final

⁴⁷ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63)

⁴⁸ Afin de résoudre les problèmes survenant lors de la collecte des données biométriques, l'image faciale sera prise directement sur place auprès de l'autorité compétente. En outre, l'âge pour le relevé des empreintes digitales des enfants sera abaissé à six ans afin de mieux lutter contre les violations des droits de l'enfant (victimes de la traite, enfants disparus et mineurs non accompagnés demandant l'asile).

⁴⁹ En enregistrant ces documents lors du dépôt de la demande de visa, on pourra éviter que d'éventuels retours échouent parce que l'origine d'une personne ne peut plus être prouvée à l'État de provenance pour cause de données manquantes sur le passeport ou la carte d'identité.

devraient être adoptés et notifiés à la Suisse pour reprise à la fin du mois de juin 2021. Le système adapté devrait être mis en exploitation au plus tard le 31 décembre 2023. La mise en œuvre des nouveaux règlements nécessitera des modifications de la LEI et de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)⁵⁰.

1.3.4 Fonds pour la gestion intégrée des frontières - Instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV)

Pour remplacer le « FSI-Frontières »⁵¹, la Commission a proposé la mise en place du Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF)⁵², dont l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV) fera partie de l'acquis de Schengen et couvrira une période de sept ans (2021 à 2027). 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 l'IGFV se monte à quelque 5,24 milliards d'euros, soit près du double du montant affecté au FSI-Frontières (2,76 milliards d'euros). La Suisse participera proportionnellement à l'alimentation du fonds et se verra allouer des moyens dont le montant n'est pour l'instant pas connu. Ces moyens permettront de financer différentes mesures servant à atteindre les objectifs susmentionnés, par exemple 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). Les négociations sont déjà bien avancées. L'adoption finale et la notification sont attendues entre fin juin et mi-juillet 2021. Un accord complémentaire devra être conclu pour régler les modalités administratives de la participation de la Suisse (voir ch. 2.1).

1.3.5 Directive sur le retour

Le 12 septembre 2018, la Commission a présenté une proposition⁵³ de remaniement intégral de la directive sur le retour⁵⁴. 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 de la directive vise à rendre la *politique de renvoi* plus efficace par l'adaptation des délais de recours, l'instauration d'une 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 discussion de la proposition au sein du Conseil a pu être conclue rapidement en 2019. Toutefois, le Parlement européen a pris du retard. En l'état actuel des choses, la position du Parlement sera adoptée au plus tôt à la fin du premier semestre 2021. Les négociations en trilogue avec le Parlement européen commenceraient alors après la pause estivale, dans le courant du second semestre 2021. Il est pour l'instant difficile de dire quand la nouvelle directive sera adoptée.

1.3.6 « Certificat vert numérique »

Le 17 mars 2021, la Commission européenne a présenté deux propositions de règlement destinées à établir un cadre commun pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter l'exercice des droits de libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique). Il est prévu que les certificats soient délivrés gratuitement sous forme tant numérique que papier et qu'ils comportent un code QR pour en garantir la sécurité et l'authenticité⁵⁵. Toutefois, seules les conditions cadres pour l'*acceptation mutuelle* des certificats délivrés au niveau national sont fixées. Aucune obligation de vaccination ou de test n'est stipulée, pas plus que la finalité

⁵⁰ RS 142.51

⁵¹ Règlements (UE) n° 515/2014 et (UE) n° 514/2014 (dév. n° 157A et 157B).

⁵² COM (2018) 473 final

⁵³ COM (2018) 634 final

⁵⁴ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

⁵⁵ La Commission européenne mettra en place un portail d'accès pour garantir que l'authenticité des certificats puisse être vérifiée dans toute l'UE.

exacte pour laquelle un certificat délivré doit être utilisé. Ces décisions resteront la prérogative de chaque État⁵⁶.

L'introduction du certificat vert numérique concerne tant le domaine de la libre circulation que celui de Schengen. Tandis que le premier règlement⁵⁷ (ci-après : le règlement principal) fixe ce cadre en détail pour les bénéficiaires de la libre circulation des personnes (les citoyens de l'UE et les membres de leur famille), le second règlement⁵⁸ se limite à étendre ces règles aux ressortissants de pays tiers qui ont un droit temporaire de voyager dans l'espace Schengen sur la base de l'acquis de Schengen⁵⁹. La reprise du règlement principal dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes⁶⁰ n'est pas possible sans modification formelle du traité. Mais la Suisse créera un droit national équivalent dans le cadre de l'*adaptation autonome*. En contrepartie, la Commission européenne décidera de l'acceptation à l'échelle européenne des certificats délivrés en Suisse par le biais d'une décision d'exécution, assurant ainsi la réciprocité nécessaire.

La Suisse participe aux délibérations en cours relatives aux deux projets de règlement. L'objectif déclaré est que les deux règlements soient adoptés par le Conseil de l'UE et le Parlement européen d'ici au 24 juin 2021 et qu'ils entrent en vigueur le 26 juin 2021. L'introduction du cadre commun ne constitue qu'une mesure provisoire dont la durée de validité a pour l'instant été fixée à un an

1.3.7 Adaptation du règlement « SIS Police » (signalements par Europol)

Europol peut actuellement contrôler des personnes dans le système d'information Schengen (SIS) et sera, à partir de mars 2021, informé des réponses positives à une interrogation pour les signalements liés au terrorisme provenant d'autres États Schengen. Jusqu'à présent, cependant, Europol n'a pas été autorisé à procéder de son propre chef à des signalements dans le SIS. La Commission européenne veut changer cela avec le projet de règlement⁶¹ du 9 décembre 2020 modifiant le règlement « SIS Police »⁶² et permettre à Europol d'introduire ses propres signalements. L'objectif est de permettre à Europol de mettre plus rapidement à la disposition des utilisateurs finaux du SIS des informations importantes provenant de pays tiers ou d'organisations internationales. Bien que les discussions relatives à la proposition de la Commission n'aient commencé au niveau européen qu'au début de l'année 2021, le règlement devrait être adopté rapidement par le Conseil et le Parlement, peut-être encore avant la fin de cette année.

1.3.8 Échange d'informations prévu par le droit sur les armes

La directive de l'UE sur les armes⁶³ prévoit que la Commission européenne peut édicter des prescriptions précisant certains aspects, dont l'échange transfrontalier d'informations entre les autorités compétentes des États Schengen, qui concerne deux éléments :

- l'échange d'informations dans le cadre de l'assistance mutuelle en rapport avec le *transfert d'armes à feu* dans l'espace Schengen : la Commission européenne a déjà adopté les dispositions correspondantes en la forme du règlement délégué (UE) 2019/686 au début de l'année 2019 ; Celui-ci est en vigueur dans l'UE depuis le 3 septembre 2019, mais il n'a pas encore été notifié à la Suisse ;
- l'échange électronique d'informations sur le *refus d'une autorisation*, nouvellement prévu : l'adoption du règlement délégué prévu à cette fin

⁵⁶ Si les détenteurs d'un certificat ont droit à une exemption des exigences autrement applicables (tests obligatoires, quarantaine, etc.), les États seront tenus d'accepter les certificats des autres États Schengen et de les traiter de la même manière que les certificats nationaux (principe de non-discrimination).

⁵⁷ COM(2021) 130 final

⁵⁸ COM(2021) 140 final

⁵⁹ Il s'agit notamment des ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'un titre de séjour délivré par un État Schengen.

⁶⁰ RS 142.112.681

⁶¹ COM(2021) 791 final

⁶² Règlement (UE) 2018/1862 (dév. n° 213C)

⁶³ La version originale de la directive (directive 91/477/CEE, voir annexe B AAS) a été abrogée en même temps que ses modifications ultérieures dans le cadre d'une codification (= révision totale sans modifications matérielles) et remplacée par la directive (UE) 2021/555 (version codifiée ; dev. n° 285).

devrait avoir lieu d'ici à fin mai 2021 ; l'entrée en vigueur dans l'UE est prévue pour l'automne 2021.

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 juridiques⁶⁴ qui ne font pas partie de l'acquis de Schengen, la reprise des deux règlements ne suffira pas à elle seule ; il sera probablement nécessaire de conclure un accord complémentaire réglant les détails de la participation de la Suisse à l'IMI (voir ch. 2.1). Il y a lieu de supposer que la Commission européenne notifiera les deux règlements à la Suisse avant la pause estivale.

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 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)⁶⁵, 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»)⁶⁶, au Fonds pour les frontières extérieures (FFE)⁶⁷ ainsi qu'au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas («FSI-Frontières»)⁶⁸, qui a succédé au FFE.

La conclusion d'autres accords complémentaires sera nécessaire dans les domaines ci-après.

- D'une part, un accord complémentaire doit être conclu pour régler les modalités administratives de la participation financière de la Suisse à l'IGFV (voir ch. 1.3.4). Des discussions informelles ont déjà commencé avec la Commission européenne. Une conclusion rapide des négociations après l'adoption du règlement IGFV par l'UE vise à garantir que le Parlement pourra approuver simultanément l'accord complémentaire et l'échange de notes pour la reprise du règlement susmentionné⁶⁹.
- D'autre part, la conclusion d'un accord complémentaire sera nécessaire dans le domaine du *droit des armes* pour garantir l'accès de la Suisse à l'IMI et assurer l'échange électronique d'informations (voir ch. 1.3.8). Les négociations devraient commencer au cours de la seconde moitié de l'année 2021.

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 visas⁷⁰ 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. En date du 30 avril 2021, la Suisse avait conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total : elle représente d'autres États dans 60 de ses

⁶⁴ Voir art. 23 du règlement (CE) 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.

⁶⁵ 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»).

⁶⁶ Aussi connue sous la désignation «Agence IT». RS 0.362.315 (en vigueur depuis le 1^{er} mars 2020).

⁶⁷ RS 0.362.312 (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011)

⁶⁸ RS 0.362.314 (en vigueur depuis le 1^{er} août 2018)

⁶⁹ Dans ce contexte, il convient également de trouver une solution aux questions non résolues qui se posent en ce qui concerne la participation de la Suisse au système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). En termes de contenu, l'une des questions est de veiller à ce que les États associés reçoivent également une part appropriée de tout excédent d'émoluments versés.

⁷⁰ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

représentations et est elle-même représentée sur 58 sites⁷¹. En raison de la restriction du régime des visas en rapport avec la pandémie de COVID-19, le DFAE a *suspendu* les accords de représentation le 18 mars 2020⁷². La suspension sera levée au cas par cas si certaines conditions sont remplies⁷³. Cette procédure correspond à celle de la plupart des autres États Schengen.

2.2.2 Arrangements Dublin

Le règlement Dublin III⁷⁴ 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 transferts. La Suisse a jusqu'ici conclu de tels accords avec l'*Autriche*⁷⁵, la *Principauté de Liechtenstein*⁷⁶ et la *France*⁷⁷. 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 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 neuf accords de ce type (dont huit sont actuellement en vigueur).
- Les *accords sur l'exemption de visa* sont mentionnés dans le règlement (UE) 2018/1806⁷⁸, 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

⁷¹ Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, indiquant la forme de représentation (état au 1^{er} mai 2021) 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>.

⁷² Pour la durée de la pandémie, tous les États Schengen ont pris des mesures spéciales pour mettre en œuvre leur stratégie de lutte contre le virus. Par exemple, les visas pour la Suisse ne peuvent être délivrés dans le cadre de la directive COVID-19 du SEM que s'ils sont dans l'intérêt national et sont considérés comme des cas de rigueur. La décision de savoir quand ces conditions relevant du droit national sont remplies est réservée à la représentation suisse concernée.

⁷³ La suspension d'un accord n'est annulée que si le pays concerné n'est plus classé comme pays à risque selon l'annexe 1 de l'ordonnance 3 COVID-19 (RS 818.101.24). Fin 2020, c'était le cas du Rwanda, de la Croatie et de l'Irlande, où la Suisse est représentée respectivement par la Belgique et l'Autriche. Si un pays est à nouveau considéré comme un pays à risque sur la base de cette ordonnance, l'accord est à nouveau suspendu, comme ce fut le cas pour le Canada.

⁷⁴ Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1A)

⁷⁵ RS 0.142.392.681.163

⁷⁶ RS 0.142.395.141.1

⁷⁷ RS 0.142.392.681.349

⁷⁸ 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).

formaliser le principe de la réciprocité, la Suisse peut conclure des accords parallèles avec ces États tiers. Pendant la période sous revue, aucun nouvel accord n'a été conclu et aucun accord de ce type n'est entré en vigueur.

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 65 États (dont 61 actuellement en vigueur). Pendant la période sous revue, l'accord de coopération migratoire avec le Cameroun, qui avait déjà été appliqué provisoirement depuis sa signature en 2014, est entré en vigueur⁷⁹. Une liste actualisée des accords en vigueur dans les domaines des visas et des retours est disponible sur le site du Secrétariat aux migrations (SEM)⁸⁰.

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 officiel⁸¹. La Suisse a conclu 56 accords de ce type avec des États tiers, généralement en relation avec un accord de réadmission (55 d'entre eux sont en vigueur). Aucun nouvel accord n'a été conclu pendant la période sous revue. Une liste mise à jour des accords est disponible sur le site du SEM⁸².

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

Il arrive que la participation à la coopération Schengen/Dublin ouvre la possibilité d'approfondir la coopération avec l'UE également dans les domaines qui ne sont pas couverts. Il y a une telle fenêtre d'opportunité en ce qui concerne les deux accords ci-après.

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

Les dispositions du règlement Eurodac⁸³ (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 Eurodac⁸⁴ – 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'AAD⁸⁵ (« *protocole Eurodac* »), qui a été paraphé le 27 juin 2019. La procédure d'approbation interne est encore en cours ; elle est coordonnée avec celle de l'accord négocié en parallèle sur la participation à Prüm (voir ch. 2.4.2).

⁷⁹ RS 0.142.112.279 (en vigueur depuis le 2 avril 2021)

⁸⁰ <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>

⁸¹ Art. 6, par. 1, let. a, du règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219)

⁸² <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

⁸³ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B)

⁸⁴ Les avantages d'un tel accès sont évidents : il permet p. 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.

⁸⁵ RS 0.142.392.68

2.4.2 Accord de participation à Prüm

L'accord concernant la participation à la coopération de Prüm⁸⁶ a été négocié parallèlement au « protocole Eurodac » et a été signé à Bruxelles le 27 juin 2019. 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/JAI⁸⁷ (« *décision de Prüm* »), n'a donné aucun résultat positif⁸⁸. La procédure d'approbation est encore en cours. Après que le Conseil fédéral a approuvé le message à l'attention des Chambres le 5 mars 2021, le débat parlementaire au Conseil des États (conseil prioritaire) commencera lors de la session d'été 2021. Selon les planifications actuelles, la ratification devrait avoir lieu au milieu de l'année 2022. En raison des adaptations techniques qui seront nécessaires du côté de la Suisse, la coopération à proprement parler (et donc l'utilisation d'Eurodac par les autorités de poursuite) devrait devenir réalité au plus tôt en 2024.

3 Projets en cours 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 cinq dernières années, mais à une cadence inhabituellement soutenue, de nombreuses propositions visant à moderniser les systèmes d'information existants ou à en créer de nouveaux (EES, ETIAS)⁸⁹ et à garantir leur interopérabilité.

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 de tout franchissement des frontières extérieures par des ressortissants d'États tiers et permet de calculer la durée de séjour au sein de l'espace Schengen⁹⁰. Selon les planifications actuelles, le système sera mis en service en mai 2022. Les travaux relatifs à la mise en œuvre juridique du règlement EES⁹¹ sont très avancés. Après que le Parlement a adopté l'arrêté fédéral⁹² le 21 juin 2019, le délai référendaire a expiré le 10 octobre 2019 sans avoir été utilisé. La consultation relative aux adaptations à l'échelon de l'ordonnance s'est tenue du 17 février au 29 mai 2021.

Au niveau de l'UE, le développement du système dont eu-Lisa assume la responsabilité a été considérablement ralenti par la pandémie de COVID-19. Des

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Système d'entrée et de sortie (EES), Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)

⁹⁰ 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 (p. ex. personnes qui séjournent trop longtemps dans l'UE dits « *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).

⁹¹ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202A)

⁹² FF 2019 4397

restrictions de voyage, des fermetures de frontières et des pénuries de livraison ont, au cours de l'année 2020, mené à des retards considérables dans le développement des composants du système, si bien que le 14 décembre 2020, le Conseil de l'UE a décidé sur recommandation de la Commission européenne de reporter la mise en exploitation de l'EES de fin février 2022 à mai 2022. La planification a aussi dû être adaptée *au niveau national* : le créneau dont disposait la Suisse pour procéder aux essais de conformité, initialement annoncé pour juillet 2021, a été reporté à septembre 2021. La fin de la phase de réalisation est maintenant prévue pour fin janvier 2022. Pour le reste, les travaux de développement des composants du système pour l'EES progressent conformément au calendrier et au budget prévus⁹³. À cette fin, le SEM, en tant qu'instance responsable, est en contact étroit avec les acteurs concernés, notamment avec les corps de police cantonaux, l'Association des services cantonaux de migration (ASM) et l'Administration fédérale des douanes (AFD).

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

ETIAS⁹⁴ constitue le deuxième système d'information récemment créé par l'UE. Il permettra de suivre les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas besoin de visa pour entrer dans l'espace Schengen. Ceux-ci devront, avant l'entrée sur le territoire, remplir une demande payante en ligne pour obtenir une autorisation ETIAS. L'examen des demandes se fondera sur une évaluation des risques largement automatisée⁹⁵. L'octroi d'une autorisation de voyage ETIAS, tout comme un visa, ne conférera pas le droit d'entrer dans l'espace Schengen, car d'autres conditions devront également être remplies. L'UE prévoit actuellement que la mise en service du système ETIAS aura lieu en décembre 2022. Les travaux relatifs à la mise en œuvre juridique sont encore en cours. Si le Parlement a adopté les adaptations légales nécessaires à la mise en œuvre du règlement ETIAS le 25 septembre 2020⁹⁶, celui-ci doit être adapté en raison de l'interopérabilité prévue avec d'autres systèmes de l'UE (« *ETIAS Consequential amendments* », voir ch. 1.3.2). Cette situation rend nécessaires des adaptations législatives, auxquelles s'ajoutent les adaptations à prévoir à l'échelon de l'ordonnance.

Sur le plan *technique*, le SEM a démarré la phase de conception en juillet 2019. D'une part, le projet vise à mettre sur pied, au sein du SEM, le service ETIAS national qui sera responsable du traitement des demandes et d'autres tâches. D'autre part, les composants techniques pour le traitement des données et la connexion de systèmes nationaux au système central ETIAS doivent être mis en place. L'achèvement de la phase de conception et l'autorisation de la réalisation sont prévus pour le milieu de l'année 2021. Une contribution du « FSI-Frontières »⁹⁷ est prévue pour couvrir les frais de développement du système ETIAS dans les États Schengen. Les frais d'exploitation et de maintenance seront en revanche couverts par la perception centralisée d'un émolument de 7 euros par demande.

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 2018⁹⁸. En plus de nouvelles

⁹³ Un montant de 14,2 millions de francs est prévu dans le crédit d'engagement Schengen/Dublin III pour financer les coûts de développement du projet EES. Un financement partiel issu de l'ISF-Frontières est prévu pour les dépenses des États Schengen en lien avec le développement de l'EES national. L'état d'avancement actuel du projet EES permet de penser que les besoins financiers ne devraient pas dépasser ce cadre, malgré les retards au niveau de l'UE.

⁹⁴ Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n° 210)

⁹⁵ 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.

⁹⁶ FF 2020 7669 ; le délai référendaire a expiré le 14 janvier 2021 sans avoir été utilisé.

⁹⁷ Comme il s'agit d'un remboursement de frais, les charges 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).

⁹⁸ Trois nouveaux règlements remplacent les bases légales actuelles (dév. n°s 213A à 213C) : 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.

catégories de signalements (les décisions de retour seront p. ex. également enregistrées), la capacité du système a été améliorée (p. ex. saisie de données biométriques comme les profils ADN pour l'identification de personnes disparues, 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 est entre les mains de l'agence eu-LISA. La mise en service définitive du nouveau système dans l'espace Schengen est prévue pour fin 2021.

Côté Suisse, la procédure visant à reprendre et à mettre en œuvre les nouvelles bases légales relatives au SIS est pratiquement terminée. L'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral⁹⁹ et les adaptations législatives nécessaires le 18 décembre 2020, et le délai référendaire a expiré le 10 avril 2021 sans avoir été utilisé. Dix jours plus tard (20 avril), la procédure de consultation sur les adaptations à l'échelon de l'ordonnance a pris fin. Le Conseil fédéral est ainsi en mesure de caler l'entrée en vigueur des bases légales sur la date de mise en service, que la Commission européenne doit fixer d'ici au 28 décembre 2021. Parallèlement à la mise en œuvre juridique, les travaux afférents à la *réalisation technique* sont en cours, auxquels participe, outre fedpol, le SEM. Les coûts de mise en œuvre de la version améliorée du SIS pour les années 2020 et 2021 s'élèvent à 4,4 millions de francs pour fedpol et à 2,9 millions de francs pour le SEM.

3.1.4 Interopérabilité (IOP)

Les autorités de police, de contrôle des frontières et de migration peuvent déjà accéder à divers systèmes d'information de l'UE (SIS, VIS, Eurodac), auxquels d'autres s'ajouteront encore dans un avenir proche (EES, ETIAS). Sur la base des deux règlements de l'UE sur l'interopérabilité¹⁰⁰, ces systèmes seront reliés entre eux de façon à ce que, d'une part, ils puissent être interrogés *simultanément* (à condition que les droits d'accès aient été accordés)¹⁰¹ et, que d'autre part, il soit garanti que les données d'identité d'une même personne correspondent effectivement dans tous les systèmes, pour empêcher l'utilisation de fausses identités ou d'identités multiples¹⁰². L'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral concernant la reprise et la mise en œuvre des règlements de l'UE sur l'interopérabilité le 19 mars 2021. Les travaux de mise en œuvre à l'échelon de l'ordonnance sont en cours.

En outre, les États Schengen doivent procéder à un grand nombre d'adaptations organisationnelles et de modifications techniques des systèmes informatiques concernés pour mettre en œuvre l'interopérabilité. Les travaux de mise en œuvre technique en Suisse se basent sur le calendrier de l'UE, qui prévoit l'introduction de l'interopérabilité par étapes d'ici à fin 2023/début 2024. Comme le projet d'interopérabilité de l'UE touche des systèmes et des unités organisationnelles qui se trouvent dans le domaine de compétences du SEM et de fedpol, chaque office mène un projet pour sa mise en œuvre. Cependant, les deux offices travaillent en étroite collaboration et les phases de projet sont coordonnées. Depuis novembre 2020, les projets sont en phase de conception et progressent comme prévu. Selon les premières estimations, les coûts totaux des projets d'interopérabilité s'élèvent à 21 millions de francs pour la Confédération.

3.1.5 Autres systèmes

Dans le cadre de l'interopérabilité, il convient d'intégrer, outre l'EES, l'ETIAS et le SIS, d'autres systèmes de l'UE qui doivent également être modernisés en profondeur. Il s'agit principalement du VIS (voir ch. 1.3.7) et de la base de données d'empreintes digitales Eurodac (voir ch. 1.3.1 *in fine*). L'UE n'a pas encore adopté les règlements de modification et le processus de reprise n'a donc pas encore

⁹⁹ FF 2020 3361

¹⁰⁰ Règlements (UE) 2019/817 et (UE) 201/818 (dév. n^{os} 228A et 228B)

¹⁰¹ Le *portail de recherche européen* sera utilisé à cette fin.

¹⁰² Les données d'identité requises pour les différents systèmes, y compris notamment les données relatives aux documents de voyage et les données biométriques des ressortissants de pays tiers, seront à l'avenir stockées de manière centralisée dans le *répertoire commun de données d'identité*. Le *service partagé d'établissement de correspondances biométriques* permettra de comparer les empreintes digitales et les images faciales d'une personne à inscrire dans un système avec les données biométriques déjà disponibles dans les systèmes connectés. Le *détecteur d'identités multiples* permettra d'identifier les liens entre les données des systèmes connectés et de détecter l'utilisation de fausses identités ou d'identités multiples.

commencé en Suisse. Mais pour préparer la mise en œuvre en temps opportun et dans les meilleures conditions, les activités de réalisation technique ont déjà débuté au sein du SEM dans la mesure du possible.

3.2 Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

En vertu du règlement révisé¹⁰³, la protection des frontières extérieures reste de la responsabilité des différents États Schengen, mais l'agence Frontex recevra un mandat étendu qui lui permettra de contribuer davantage à la protection des frontières extérieures. Parallèlement, la protection des droits fondamentaux sera étendue¹⁰⁴ par le renforcement du rôle de l'officier aux droits fondamentaux au sein de l'agence, qui sera chargé de superviser et de contrôler les activités de Frontex, et par la mise en place d'une procédure de plainte au profit des personnes concernées. Pour que l'agence puisse mieux remplir ses missions dans le domaine des frontières et des retours, elle sera dotée de davantage de personnel et de matériel. Les États Schengen seront notamment tenus de mettre à la disposition de Frontex un certain nombre de spécialistes de la protection des frontières et des retours pour des missions de longue ou de courte durée. La réserve permanente de Frontex sera portée à un maximum de 10 000 agents d'ici à 2027. Elle est opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 2021.

La procédure de reprise et de mise en œuvre juridique du règlement révisé se trouve actuellement en phase de débats parlementaires, après que le Conseil fédéral a transmis le message¹⁰⁵ au Parlement le 26 août 2020. Selon les calculs actuels, la contribution financière annuelle de la Suisse à l'agence devrait passer de 17,5 millions de francs en 2020 à 46 millions de francs en 2024. La Suisse devra également contribuer davantage en termes de personnel : en 2020, elle a mis à disposition 31 personnes pour des missions ; en 2024, ce nombre pourrait être de 69 personnes au maximum, dont huit affectées à des missions d'une durée pouvant atteindre deux ans. Le nombre des missions effectives dépendra de la situation migratoire et des besoins opérationnels de Frontex.

3.3 False and Authentic Documents Online (FADO)

FADO est un système européen de stockage d'images. Il sert à l'échange, entre les États Schengen, d'informations sur les éléments de sécurité des documents authentiques et des faux documents et les caractéristiques potentielles de contrefaçon. Le FADO a jusqu'à présent été géré par le Secrétariat général du Conseil de l'UE. Le règlement (UE) 2020/493¹⁰⁶ a donné au système FADO de nouvelles bases juridiques. Dans le même temps, la responsabilité de la gestion du système est transférée à Frontex. Un quatrième domaine est désormais défini dans FADO, auquel les autres organismes de l'UE, les organisations internationales ainsi que les institutions privées (en particulier les transporteurs aériens) auront un accès restreint¹⁰⁷. La mise en service du nouveau système FADO est actuellement prévue pour le début de l'année 2024.

En Suisse, la procédure de reprise et de mise en œuvre du règlement FADO est en cours. La consultation s'est achevée le 11 mars 2021 et l'approbation du message est prévue pour le début du mois de juin. Toutefois, les détails techniques du nouveau système FADO doivent encore être réglés au niveau européen. Ils seront définis par la Commission européenne dans des actes d'exécution distincts, qui seront notifiés en temps utile à la Suisse pour reprise en tant que développements de l'acquis de Schengen. Dans ce contexte, des informations détaillées sur la mise en œuvre technique du projet, qui permettraient d'estimer de manière fiable les coûts pour la Suisse, font actuellement défaut. Il reste aussi à voir comment ces coûts seront répartis entre les organismes autorisés à accéder au système.

¹⁰³ Règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238)

¹⁰⁴ Quarante observateurs des droits fondamentaux sont notamment prévus pour l'agence.

¹⁰⁵ FF 2020 6893

¹⁰⁶ Dév. n° 246

¹⁰⁷ La Commission européenne définira exactement quels organismes auront accès au système FADO et à quelles conditions dans un acte délégué, qui sera notifié à la Suisse en temps utile en tant que développement de l'acquis de Schengen.

3.4 Advance Passenger Information (API)

En vertu de l'art. 104 LEI¹⁰⁸, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent des données relatives aux passagers (*Advance Passenger Information*, API)¹⁰⁹ de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller à l'autorité responsable des contrôles aux frontières¹¹⁰. 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).

Obligation de communiquer les données API (état le 30 avril 2021)

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
Addis-Abeba, Amman, Ankara, Bangkok, Beyrouth, Izmir, Kiev, Kutaissi, Minsk, Rabat, Skopje, Saint-Petersbourg, Tbilissi, Tirana, Tripoli	27 octobre 2019
Pékin	30 avril 2020
Antalya, Gaziantep, La Havane, Hurghada, Kayseri, Punta Cana, Varadero	25 octobre 2020

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.

Depuis le 1^{er} juin 2019, le système API peut également être utilisé par fedpol et par le Service de renseignement de la Confédération 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 autre¹¹¹, aux données personnelles sur les passagers transmises par les compagnies aériennes.

3.5 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 irrégulière.

Le règlement (UE) 2016/1624¹¹² 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 éléments¹¹³. 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. Fin 2019,

¹⁰⁸ RS 142.20

¹⁰⁹ Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol

¹¹⁰ Voir directive 2004/82/CE (annexe B de l'AAS).

¹¹¹ Les données API mises à disposition par les compagnies aériennes sont transmises au SRC sous forme de liste par voie électronique (pas d'accès en ligne). Lorsque des soupçons fondés liés à la préparation ou à la commission d'une infraction au sens de l'art. 104, al. 1^{bis}, let. a, LEI pèsent sur une personne, fedpol pourra consulter les données en ligne (art. 104a, al. 3^{bis}, LEI). Seules des comparaisons manuelles entre les données API et celles qui sont enregistrées dans les banques de données de fedpol seront possibles.

¹¹² Dév. n° 183

¹¹³ 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

le SEM a présenté la nouvelle « stratégie GIF 2027 au Conseil fédéral et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). En parallèle, une évaluation thématique des stratégies GIF nationales a été effectuée par la Commission dans le cadre du mécanisme d'évaluation Schengen (voir partie IV, ch. 2.3). Au niveau national, les travaux de mise en œuvre de la stratégie GIF 2027 ont commencé en 2021 sous la forme d'un plan d'action – avec des retards importants dus à la pandémie. Il est prévu de présenter un rapport au Conseil fédéral d'ici à fin 2021.

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

Comme la Suisse n'est pas membre de l'Union douanière de l'Union européenne, l'AFD continue de procéder à des contrôles douaniers à la frontière suisse. En raison des missions qu'elle mène le long des frontières intérieures et extérieures ainsi que dans la zone frontalière, l'AFD collabore depuis de longues années avec les cantons. Ce partenariat repose sur une convention modèle élaborée avec la CCDJP, qui règle notamment aussi la collaboration en matière de contrôles mobiles de police dans la zone frontalière dans le cadre des mesures nationales de substitution¹¹⁴. À ce jour, 21 conventions cantonales ont été conclues¹¹⁵. Aucune nouvelle convention n'a été signée au cours de la période sous revue.

Partie III Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne

1 Modalités 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'accord¹¹⁶. 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 préjudiciels¹¹⁷ 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 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 2021, 152 renvois préjudiciels avaient été notifiés à la Suisse. 86 d'entre eux (56 %) concernaient uniquement Schengen, 40 (26 %) uniquement Dublin et les 26 restants (18 %) à la fois Schengen et Dublin.

Durant la période sous revue, 19 renvois préjudiciels notifiés à la Suisse portaient sur le contenu de sept actes¹¹⁸ :

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ 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 – voire 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 sont habilitées 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).

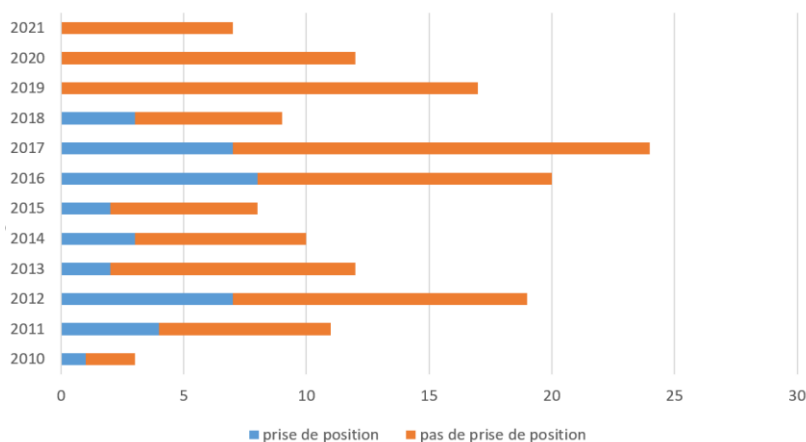
¹¹⁸ L'état actuel des procédures notifiées se trouve sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Acte	Nombre de renvois préjudiciels
Règlement (UE) 604/2013 (règlement Dublin III)	6 ¹¹⁹
Directive 2008/115/CE (directive sur le retour)	5 ¹²⁰
Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)	2 ¹²¹
Règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen)	2 ¹²²
Décision 2007/533/JAI (décision SIS II)	2 ¹²³
Règlement (CE) 810/2009 (code des visas)	1 ¹²⁴
Directive 2004/82/CE (directive API)	1 ¹²⁵
Total	19

La Suisse fait 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 CJUE¹²⁶. 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.

La Suisse n'a émis aucune observation écrite en rapport avec les 19 renvois préjudiciels qui lui ont été notifiés durant la période sous revue. La CJUE a rendu des arrêts dans cinq de ces 19 procédures¹²⁷ et en a clos trois autres par voie d'ordonnance¹²⁸. Au total, la Suisse a jusqu'ici pris position sur un quart environ (24 %) des renvois préjudiciels (36 affaires sur 152). 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 2021).

Demandes notifiées par année (y c. observations de la Suisse)



¹¹⁹ Aff. jointes C-67/20 – 69/20 (*Fedasil et al.*), aff. C-335/20 (*Fedasil*), aff. C-19/21 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*), aff. C-720/20 (*Bundesrepublik Deutschland*), aff. C-92/21 (*Fedasil*), aff. C-134/21 (*Fedasil*)

¹²⁰ Aff. jointes C-924/19, 925/19 PPU (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), aff. C-112/20 (*Belgischer Staat*), aff. C-409/20 (*Subdelegación del Gobierno en Pontevedra*), aff. jointes C-704/20 et C-39/21 PPU (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*), aff. C-69/21 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*)

¹²¹ Aff. C-949/19 (*Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*), aff. C-89/20 (*Inter Consulting*)

¹²² Aff. C-35/20 (*Šyryttäjä*), aff. jointes C-368/20 et C-369/20 (*Landespolizeidirektion Steiermark*)

¹²³ Aff. C-520/20 (*Nachalnik na Rayonno upravlenie Silistra*), aff. C-88/21 (*Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija*)

¹²⁴ Aff. liées C-121/20 (*Minister van Buitenlandse Zaken et al.*)

¹²⁵ Aff. C-817/19 (*Ligue des droits humains*)

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Aff. C-949/19 (*Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*), aff. jointes C-924/19, 925/19 PPU (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), aff. C-112/20 (*Belgischer Staat*), aff. C-92/21 (*Fedasil*) et aff. C-134/21 (*Fedasil*)

¹²⁸ Les aff. C-335/20 (*Fedasil*) et C-89/20 (*Inter Consulting*) et les aff. jointes C-67/20 – 69/20 (*Fedasil et al.*) ont été radiées après que l'instance précédente a retiré sa demande de renvoi préjudiciel ou que la Cour a refusé d'entrer en matière pour cause d'irrecevabilité manifeste.

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.

2 Principaux arrêts rendus au cours de la période sous revue

Durant la période sous revue, la CJUE a clos 25 procédures qui avaient été notifiées à la Suisse. La Suisse n'avait rendu des observations par écrit dans aucune de ces procédures. Six n'ont pas donné lieu à un arrêt sur le fond¹²⁹, contrairement aux 19 autres¹³⁰. Deux décisions méritent qu'on s'y arrête.

- Aff. jointes C-225/19 et 226/19 (*Minister van Buitenlandse Zaken et al.*). Cette procédure préjudicielle portait sur l'interprétation de l'art. 32, par. 2 et 3, du code des visas¹³¹ à la lumière de la Charte des droits fondamentaux. En l'espèce, la CJUE a dû répondre à la question de savoir si une décision définitive de refus de visa, fondée sur une objection émise par un autre État Schengen, dans le cadre de la procédure de consultation, en raison d'une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure ou la santé publique, ou d'une menace pour les relations internationales, devait mentionner l'identité de l'État qui a émis cette objection, ainsi que citer les motifs spécifiques du refus. La Cour a dû également préciser si et, le cas échéant, dans quelle mesure la juridiction de l'État Schengen compétent pour la demande de visa était compétente pour examiner la légalité au fond d'une objection émise par un autre État. Dans son arrêt du 24 novembre 2020¹³², la Cour est arrivée à la conclusion que le demandeur devait pouvoir connaître aussi bien l'identité de l'État Schengen qui a émis l'objection à la délivrance du visa que le motif de refus spécifique basé sur cette objection, accompagné, le cas échéant, de la substance des raisons de ladite objection. Par ailleurs, la Cour a demandé que la décision de refus désigne également l'autorité à laquelle le demandeur de visa peut s'adresser pour connaître les voies de recours disponibles dans l'État Schengen ayant émis l'objection, dans la mesure où les juridictions de l'État Schengen compétent ne peuvent pas examiner la légalité au fond de l'objection à la délivrance du visa émise par un autre État Schengen.
- Aff. jointes C-924/19, 925/19 PPU (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*). Cette procédure porte sur des ressortissants afghans et iraniens qui ont demandé l'asile en Hongrie, mais qui, ayant été déboutés, devaient être renvoyés en Serbie. La Serbie ayant refusé de les prendre en charge du fait que les conditions de l'accord de réadmission conclu entre elle et l'UE n'étaient pas réunies, l'autorité hongroise d'immigration a modifié sa décision d'éloignement et ordonné le renvoi vers l'Afghanistan et l'Iran. La Cour devait entre autres¹³³ déterminer si la modification de la décision était licite aux termes de l'art. 13 de la directive sur le retour¹³⁴, étant donné que les ressortissants concernés ne disposaient pas de « voie(s) de recours effective(s) ». Dans son arrêt du 14

¹²⁹ Aff. C-731/19 (*Subdelegación del Gobierno de Albacete*), aff. C-746/19 (*Subdelegación del Gobierno en Barcelona*), aff. jointes C-67/20 – 69/20 (*Fedasil et al.*), aff. C-121/20 (*Minister van Buitenlandse Zaken*), aff. C-335/20 (*Fedasil*), aff. C-89/20 (*Inter Consulting*)

¹³⁰ Aff. C-311/18 (*Facebook Ireland und Schrems*), aff. C-806/18 (*JZ*), aff. C-18/19 (*Stadt Frankfurt am Main*), aff. C-61/19 (*Orange Romania*), aff. C-194/19 (*Belgischer Staat*), aff. C-193/19 (*Migrationsverket*), aff. jointes C-225/19 u. 226/19 (*Minister van Buitenlandse Zaken et al.*), aff. C-233/19 (*CPAS de Liège*), aff. C-441/19 (*Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*), aff. C-402/19 (*CPAS de Seraing*), aff. C-448/19 (*Subdelegación del Gobierno en Guadalajara*), aff. C-554/19 (*Staatsanwaltschaft Offenburg*), aff. C-568/19 (*Subdelegación del Gobierno en Toledo*), aff. C-673/19 (*M. et al.*), aff. C-949/19 (*Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w. N.*), aff. jointes C-924/19, 925/19 PPU (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*), aff. C-112/20 (*Belgischer Staat*), aff. C-92/21 (*Fedasil*), aff. C-134/21 (*Fedasil*)

¹³¹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

¹³² ECLI:EU:C:2020:951

¹³³ Elle devait également se prononcer sur la question de savoir si les dispositions du droit hongrois relatives à l'irrecevabilité étaient compatibles avec le droit européen de l'asile (non contraignant pour la Suisse) et, plus précisément avec les motifs d'irrecevabilité énumérés à l'art. 33 de la directive 2013/32/UE. Elle a répondu par la négative et constaté que les autorités hongroises auraient dû entrer en matière sur les demandes d'asile concernées. Elle a par ailleurs indiqué que les conditions d'hébergement dans la zone de transit de « Rötze » étaient dignes de la prison et n'étaient nullement compatibles avec les garanties du droit européen.

¹³⁴ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

mai 2020¹³⁵, elle a constaté que le droit à des voies de recours effectives n'avait pas été respecté en l'espèce puisque le droit hongrois ne prévoit pas de voie de recours auprès d'une instance (judiciaire) impartiale et indépendante ayant qualité pour trancher l'ensemble des questions pertinentes¹³⁶ en cas de décision ultérieure modifiant le pays de destination inscrit dans la décision d'éloignement initiale.

Partie IV Évaluations Schengen

1 Vue d'ensemble

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les États participants est une condition essentielle du bon fonctionnement de la coopération Schengen. C'est pourquoi elle fait l'objet d'une procédure d'évaluation à laquelle sont soumis tous les États Schengen et dont les modalités sont fixées dans le « règlement SCHEVAL »¹³⁷. Cette procédure est appliquée une 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*). La Commission est 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 Schengen¹³⁸.

- 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 partie II, ch. 3).
- D'autre part, elle *participe* à la planification et à l'exécution des évaluations des autres États Schengen. Les équipes d'experts comprennent régulièrement des représentants de la Suisse. Celle-ci peut ainsi influencer activement la pratique en matière d'application de l'acquis et contribuer à son respect et à sa mise en œuvre uniforme par tous les États membres, ce qui est d'une importance particulière au vu des enjeux actuels en matière de migrations, de lutte contre le terrorisme et de sécurité.

2 Compte rendu de la période sous revue

Alors que les évaluations ont suivi leur cours ordinaire en 2019, l'apparition de la pandémie de COVID-19 et les mesures prises par les États Schengen pour y faire face ont eu des conséquences dans ce domaine en 2020. Des inspections sur place prévues ont été annulées à court terme et reportées à une date ultérieure en 2020 voire en 2021 (voir ch. 2.1.1). Les réunions planifiées à partir de mars 2020 avec les instances de l'UE compétentes en matière d'évaluation¹³⁹ n'ont pas pu se tenir à Bruxelles comme prévu. Afin que les processus en cours ne prennent toutefois pas un retard excessif, la Commission européenne et le président du Conseil en exercice ont convenu que les décisions seraient prises provisoirement par la voie écrite¹⁴⁰. Depuis le mois de juin 2020, les séances ont lieu par vidéoconférence. Quant à savoir pendant combien de temps la pandémie perturbera le déroulement des évaluations prévues en 2021, cela dépendra du cours des événements. Les inspections sur place ont repris à partir du mois de septembre 2020, pour autant que la situation sanitaire le permette dans les États concernés, dans le respect des mesures de protection décidées d'un commun accord.

¹³⁵ ECLI:EU:C:2020:367

¹³⁶ En particulier la question du respect du principe de « *non refoulement* ».

¹³⁷ Règlement (UE) 1053/2013 (dév. n° 150)

¹³⁸ 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.

¹³⁹ Il s'agit d'une part du *comité Schengen*, dans le cadre duquel les États approuvent les rapports, et d'autre part du *groupe « Évaluation de Schengen »* (SCHEVAL), un groupe de travail du Conseil qui prépare les décisions du Conseil des Ministres sur les recommandations, mais aussi discute des plans d'action des États évalués et des appréciations de la Commission.

¹⁴⁰ Selon cette procédure, les documents ne sont plus discutés en conférence téléphonique que si un des États au moins demande des modifications ou des compléments sur le fond.

2.1 Évaluations ordinaires

2.1.1 Inspections sur place

En raison de la pandémie et des restrictions de voyage, seules quelques-unes des inspections sur place prévues en 2020 ont pu être effectuées. Aucune inspection sur place n'a été menée dans le cadre des *évaluations ordinaires* pendant les mois d'avril à août 2020. Les évaluations ont lentement repris à partir de septembre 2020. Huit États Schengen ont fait l'objet d'une évaluation entre mai 2020 et avril 2021 (DE, BE, LI, AT, NL, CY, FR, EL). Le tableau ci-dessous indique dans quels domaines les 29 inspections ont été menées (✓).

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

Domaines	DE	BE	AT	LI	NL	CY	FR	EL
Frontières extérieures	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Visas								
Coopération policière		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
SIS		✓	✓	✓	✓		✓	
Retours			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protection des données	✓	✓	✓	✓	✓			

Durant la période sous revue, des experts suisses ont participé à un total de 12 missions d'évaluation, et ont été nommés à la tête de trois d'entre elles par la Commission européenne.

2.1.2 Recommandations adoptées par le Conseil

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté 33 recommandations par domaine relatives à l'évaluation ordinaire d'un total de 16 États, en lien avec des inspections sur place qui ont eu lieu en 2017 (UK), 2018 (EE), 2019 (SI, SK, SE, HU, PL, IS, HR, FR, CZ, DE, CH) et 2020 (BE, CY, DE). Les recommandations sont reportées dans la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site du Conseil¹⁴¹.

Recommandations adoptées durant la période sous revue (par pays et par domaine)¹⁴²

Domaine	CH	SI	EE	SK	SE	HU	PL	IS	HR	FR	CY	CZ	BE	UK	DE
Frontières extérieures		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓						
Retours		✓		✓			✓					✓	✓		✓
Visas	✓	✓		✓		✓									✓
Coopération policière		✓		✓		✓	✓								
SIS		✓		✓		✓				✓				✓	
Protection des données		✓	✓	✓		✓					✓				

Les évaluations contribuent à améliorer la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, mais elles révèlent parfois des problèmes importants¹⁴³.

¹⁴¹ <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

¹⁴² La plupart des recommandations ont été émises par le Conseil dans le cadre d'évaluations de suivi (« *second mandate evaluations* »). Si rien n'est indiqué, leur adoption date d'avant la période sous revue ou est prévue pour après cette période. Par contre, les recommandations à l'adresse du Royaume-Uni et de l'Irlande ont été émises lors de la première évaluation « *first mandate evaluation* » faite en vue de leur participation au SIS (voir ch. 1.4 et 1.5 du rapport du 14 juin 2019, à consulter sur le site de l'OFJ : <https://www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

¹⁴³ Les recommandations adressées à la Suède, à l'Islande, à la France et au Royaume-Uni font suite aux nouvelles inspections effectuées dans ces pays. Celles-ci ont été fixées en raison des manquements graves constatés en 2017 dans les domaines « frontières extérieures » et « SIS ».

2.2 Évaluations inopinées

2.2.1 Inspections sur place

De mai 2020 à avril 2021, la Commission européenne n'a mené aucune *inspection inopinée*.

2.2.2 Recommandations adoptées par le Conseil

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté deux recommandations. Elles portaient sur des évaluations inopinées menées dans cinq États Schengen. Dans le domaine des visas, la Suisse a été évaluée en même temps que trois autres États (FR, NL et ES). Les inspections sur place ont eu lieu en septembre 2019 dans les consulats de ces États à Rabat (Maroc). La seconde recommandation concerne l'évaluation inopinée de l'Allemagne menée en 2019 dans le domaine des retours. Les recommandations figurent dans la liste de l'annexe 2.

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

Domaine	DE	FR, NL, ES, CH
Visas		✓
Retours	✓	

2.3 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. Aucune évaluation thématique n'a eu lieu au cours de la période sous revue.

3 Évaluations actuelles de la Suisse

3.1 Évaluation ordinaire (2018)

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 (« *first mandate evaluation* »), et une deuxième fois en 2014, pour vérifier que l'acquis de Schengen (avec les développements repris dans l'intervalle) était correctement appliqué (« *second mandate evaluation* »).

La *troisième* évaluation ordinaire de la Suisse a commencé en août 2017 avec un *questionnaire détaillé* (1^{re} phase). Ont suivi des *inspections sur place*¹⁴⁴ (2^e phase) en février, mars et décembre 2018. Le résultat de chaque inspection a été présenté et évalué dans un *rapport* de la Commission européenne (3^e phase). Le Conseil de l'UE a émis des *recommandations*, donnant des instructions pour remédier aux défauts constatés (4^e phase), en majeure partie avant le début de la période sous revue. Les deux dernières recommandations ont été adoptées les 14 mai (domaine des retours) et 8 juillet 2019 (domaine des visas). La procédure se trouve depuis lors en phase finale pour tous les domaines évalués (*suivi*, 5^e phase). La Suisse transmet dans les délais à la Commission et au Conseil les *plans d'action* et les rapports de suivi dans lesquels elle esquisse les mesures adoptées et l'état d'avancement de leur mise en œuvre¹⁴⁵. L'évaluation sera formellement terminée lorsque la Commission européenne aura constaté, pour chacun des domaines examinés, que tous les aspects jugés « non conformes » ont été corrigés. Dans l'état actuel des choses, elle devrait aboutir dans le courant de l'année.

¹⁴⁴ Domaines des frontières extérieures (aéroports), de la protection des données, des retours, de SIS II/SIRENE et de la coopération policière

¹⁴⁵ Ces rapports traitent des aspects jugés « non conformes ». Pour plus de détails sur la procédure, voir les explications données dans le message, FF 2014 3197 ; voir aussi le ch. 6.1 du rapport du 31 mai 2018, à consulter sur le site de l'OFJ (<https://www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

3.2 Évaluation thématique du domaine « GIF »¹⁴⁶ (2019)

La Gestion européenne intégrée des frontières (GEIF) a été mise en place dans le but de gérer efficacement et selon des principes uniformes le franchissement des frontières extérieures. La Commission européenne a donc annoncé, dans sa planification annuelle 2019, qu'une évaluation thématique des stratégies nationales en la matière aurait lieu en hiver 2019/2020. Un groupe consultatif composé d'experts de la Commission européenne, de quelques États Schengen et de l'agence Frontex a élaboré, au printemps 2019, la méthodologie et le programme de l'évaluation, et rédigé le questionnaire sur lequel elle se fonderait. Il s'agissait de vérifier si les stratégies adoptées par les pays intégraient suffisamment les particularités nationales. À l'automne 2019, une équipe formée de 26 experts¹⁴⁷ a passé en revue les réponses des États¹⁴⁸ au questionnaire. Au vu des résultats, la Commission européenne a décidé de renoncer aux brèves inspections sur place qu'elle avait prévues pour janvier 2020 et de faire une *simple évaluation sur questionnaire*.

Les résultats ont été intégrés dans un *rapport général* englobant l'ensemble des États évalués et dans un *rapport par pays*, lesquels ont été adoptés par la Commission le 17 décembre 2020. Les *recommandations* du Conseil, adressées à l'ensemble des États évalués, ont été approuvées début février 2021 par le groupe de travail SCHEVAL et le 4 mars 2021 par le Conseil des Ministres. Cette évaluation n'oblige pas les États concernés à présenter un plan d'action pour remédier aux défauts constatés. La recommandation du Conseil des Ministres les enjoint par contre à améliorer leurs stratégies nationales dans le cadre du cycle stratégique d'orientation politique pluriannuel (« cycle GEIF ») en tenant compte des résultats figurant dans les rapports¹⁴⁹. La Suisse suivra la recommandation du Conseil et retravaillera sa stratégie nationale dans le cadre du cycle GEIF en s'appuyant sur le rapport d'évaluation qui lui a été adressé. La mise en œuvre des stratégies nationales de gestion intégrée des frontières fera à l'avenir l'objet d'une évaluation ordinaire.

3.3 Évaluation inopinée dans le domaine des visas (2019)

En septembre 2019, la Commission européenne a mené une évaluation inopinée dans le domaine des visas, touchant la Suisse et trois autres États Schengen (FR, ES, NL). Les inspections sur place ont eu lieu dans les représentations de ces États au Maroc (Rabat). La Commission a choisi la France, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suisse, qui reçoivent à Rabat plus de demandes de visas que les autres États Schengen, pour se faire une image représentative de l'octroi de visas au Maroc. L'organisation diffère cependant considérablement d'un État à l'autre¹⁵⁰. Des manquements graves n'ont été constatés que dans la représentation des Pays-Bas à l'occasion de l'inspection sur place.

La Commission a approuvé le *rapport* des experts le 10 septembre 2020. Les États ont pris acte des *recommandations* à la mi-septembre 2020 dans le cadre du groupe de travail SCHEVAL. Le Conseil des Ministres les a adoptées le 1^{er} décembre 2020. Le 1^{er} mars 2021, la Suisse a envoyé, dans le délai imparti, son *plan d'action*

¹⁴⁶ Gestion intégrée des frontières

¹⁴⁷ Dont six de la Commission, quinze des États Schengen et cinq observateurs de l'agence Frontex.

¹⁴⁸ Quelques États, qui ne participent pas encore entièrement à la coopération Schengen, n'ont pas été évalués (BG, RO, HR, CY, UK, IE).

¹⁴⁹ Le rapport évaluant la stratégie GIF de la Suisse demande des améliorations ponctuelles (évaluation « conforme, mais nécessitant des améliorations »). Trois aspects de sa stratégie ont été jugés « non conformes » : premièrement, l'accent devrait être mis davantage sur la prévention et la détection d'infractions transfrontalières ; deuxièmement, les informations relatives aux mesures d'éloignement des personnes dignes de protection sont lacunaires ; troisièmement, il faut donner plus de poids à l'analyse des risques.

¹⁵⁰ La Suisse, contrairement aux trois autres États (ES, FR, NL) qui travaillent avec divers prestataires externes, reçoit les demandes de visas directement dans les locaux de la représentation. Pour les demandes de visas Schengen adressées aux Pays-Bas, la décision est prise de manière centralisée à La Haye, tandis qu'elle fait partie des attributions des représentations des trois autres pays.

esquissant les mesures destinées à remédier aux défauts constatés¹⁵¹. Elle a mis en œuvre une bonne partie de ces mesures, lesquelles produisent déjà des effets. Elle rendra compte à la Commission à intervalles réguliers de l'état de réalisation de son plan d'action.

Partie V Expérience rassemblée dans certains domaines

1 Frontières extérieures

1.1 Non-admissions prononcées par les organes cantonaux de contrôle aux frontières et l'AFD

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 augmente à nouveau légèrement depuis 2017¹⁵². Voici comment ces refus se répartissent entre les principaux aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers¹⁵³ :

Année	Total	Zurich	Genève	Bâle ¹⁵⁴	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
2019	1201	1034	114	53	0	0
2020	1364	1090	213	61	0	0

Afin de ramener au minimum nécessaire à la maîtrise de la pandémie les flux de trafic aux frontières extérieures de l'espace Schengen selon des critères uniformes, la Commission européenne a émis le 16 mars 2020 des lignes directrices dans lesquelles elle recommande aux États Schengen des mesures coordonnées pour freiner la propagation du virus¹⁵⁵. Notamment, le franchissement des frontières extérieures doit être temporairement restreint aux déplacements à des fins essentielles¹⁵⁶. L'entrée ne doit pas être refusée aux personnes présentant des symptômes de la maladie, mais celles-ci doivent être mises en quarantaine dans des établissements de santé appropriés.

Suivant les recommandations de la Commission européenne, la Suisse a fortement restreint le passage des frontières aux grands aéroports et édicté des dispositions plus strictes concernant l'entrée en Suisse¹⁵⁷. Quant aux petits aéroports, afin de mieux

¹⁵¹ Les experts ont bien noté les quatre États évalués pour la mise en œuvre et l'application de la législation Schengen dans le domaine des visas. Ils ont adressé une critique majeure à chacun des quatre États et leur ont attribué l'évaluation « non conforme » pour les délais d'attente relativement longs fixés aux personnes désireuses d'obtenir un rendez-vous pour déposer une demande de visa. Lors de l'évaluation de la représentation de la Suisse, les experts ont qualifié de bonne pratique le double contrôle des demandes de visas qui y est pratiqué de manière particulièrement efficace. Certaines procédures liées à la réception et au contrôle des demandes de visas ont été qualifiées de « conformes, mais nécessitant des améliorations ». Les évaluations « non conforme » concernent notamment des défauts au niveau de la réception et du traitement des données des demandeurs au moyen des systèmes informatiques existants.

¹⁵² Le nombre de passagers ayant fortement augmenté au cours des dernières années, il s'agit en réalité, en proportion, d'un recul des non-admissions.

¹⁵³ Ces données statistiques sont régulièrement adaptées sur la base des nouvelles informations et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

¹⁵⁴ La statistique de Bâle comprend uniquement le nombre de non-admissions à la frontière de Bâle (BSL) et non de Mulhouse (MLH), car seule la première entre dans le champ d'application de l'art. 5 LEI, en vertu du principe de territorialité.

¹⁵⁵ Communication de la Commission du 16 mars 2020 « COVID-19: restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE », COM(2020) 115 final.

¹⁵⁶ L'entrée n'est pas refusée aux citoyens de l'UE et des États associés à l'espace Schengen ainsi qu'aux membres de leur famille et aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée qui souhaitent retourner chez eux. Sont considérés comme essentiels les déplacements des professionnels de la santé, des travailleurs frontaliers, du personnel de transport de marchandises, des passagers en transit et des personnes ayant des raisons impérieuses de passer la frontière.

¹⁵⁷ Ordonnance 2 COVID-19 du 13 mars 2020 ; RS 818.101.24

canaliser les flux entrants, on y a provisoirement totalement arrêté le transport transfrontalier de personnes. Le nombre de passagers et les flux aériens sont progressivement repartis à la hausse fin 2020, mais n'ont de loin pas atteint le niveau des années précédentes. L'augmentation du nombre de non-admissions par rapport aux années précédentes malgré cette situation est due à des conditions d'entrée plus strictes liées à la pandémie et au refoulement de personnes qui remplissent certes les conditions régulières d'entrée, mais pas celles rendues plus strictes par la pandémie. L'évolution de la pandémie déterminera la durée de validité des dispositions. Il faut donc s'attendre pour 2021 également à ce que les non-admissions atteignent des niveaux inhabituels.

1.2 Participation de la Suisse aux opérations de Frontex

Depuis février 2011, la Suisse participe aux opérations de Frontex. Elle détache des experts en protection des frontières ou s'associe à des opérations de renvoi coordonnées et financées par cette agence. En 2020, la Suisse a déployé 31 experts en protection des frontières pour participer à des opérations Frontex aériennes, terrestres et maritimes. Il s'agissait de 30 employés de l'AFD et d'un agent de la police cantonale zurichoise basé à l'aéroport de Zurich, pour un total de 1444 jours de travail. Par ailleurs, un garde-frontière étranger a été accueilli à l'aéroport de Zurich ; sa mission a représenté l'équivalent de 20 jours de travail. Frontex a par contre annulé les opérations prévues dans le domaine des retours (voir au ch. 6).

L'ampleur des interventions prévues pour 2021 est à peu près comparable. Les détachements de personnel viseront des opérations aux frontières de la Grèce, de la Bulgarie et de l'Italie. Cependant, il est difficile de dire à l'heure actuelle si toutes les missions prévues auront effectivement lieu, étant donné les incertitudes liées à la pandémie (planification et risques pour les experts). Le personnel du contingent permanent de Frontex (catégories 1 et 2) étant suffisant, l'AFD a envoyé moins de personnel pour des interventions de courte durée aux frontières extérieures à compter du 24 mars 2021.

L'AFD met à la disposition de la réserve de réaction rapide jusqu'à 16¹⁵⁸ experts en protection des frontières. En vertu d'un accord bilatéral¹⁵⁹, elle met à la disposition de la réserve un expert supplémentaire représentant la Principauté de Liechtenstein.

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

Un montant total de 32,7 millions d'euros (environ 37,6 millions de francs) du FSI-Frontières a été alloué à la Suisse. Cette somme se décompose de la manière suivante:

Montant (en millions EUR)	But
18,9	contribution versée lors de la création du fonds
1,02	examen mené à mi-parcours en 2017
6,4	mise en place du système EES en 2018 (fonds à affectation obligatoire)
3,2	mise en place du système ETIAS en 2019 (fonds à affectation obligatoire)
1,2	développement du SIS en 2019 (fonds à affectation obligatoire)
1,9	systèmes informatiques en 2019

Les fonds alloués ont jusqu'à présent été affectés par la Suisse aux projets suivants¹⁶⁰ :

Projet	Responsable du projet
Portes automatisées de contrôle aux frontières (portes ABC) à l'aéroport de Zurich	Police cantonale de Zurich
Portes automatisées de contrôle aux frontières (portes ABC) à l'aéroport de Genève	AFD

¹⁵⁸ Voir l'annexe 1 du règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

¹⁵⁹ Accord conclu entre l'Administration fédérale des douanes et la police de la Principauté de 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).

¹⁶⁰ Un peu moins de 6 % des contributions (env. 1,8 million d'euros) sont consacrés à l'aide technique à la gestion du fonds.

EES	SEM
EES	AFD
EES (initialisation)	Police cantonale de Zurich
Mise à jour du système EES	Police cantonale de Zurich
Optimisation des processus douaniers en rapport avec l'EES	Police cantonale de Zurich
Mise en exploitation de l'EES	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
ETIAS	SEM
Refonte VIS	SEM
Refonte du SIS	fedpol
Acquisition d'un bureau (conteneur) pour les contrôles aux frontières	Police cantonale de Nidwald
Soutien aux frais d'exploitation¹⁶¹	Organisation responsable
Système SIS II	fedpol
Renouvellement du système utilisé pour les contrôles aux frontières (Greko NG) ¹⁶²	Police cantonale de Zurich
Portes ABC à l'aéroport de Zurich	Police cantonale de Zurich
Portes ABC à l'aéroport de Genève	AFD

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 englobait la cotisation pour l'année 2018 et, avec effet rétroactif, celles pour les années 2016 et 2017. Le reste a été versé en deux parts égales en 2019 et 2020. Les contributions de la Suisse au FSI-Frontières se montent à 120,1 millions d'euros sur cinq ans (période de 2016 à 2020).

2 Frontières intérieures

2.1 Contrôles aux frontières 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 »¹⁶³ ont été abolis par l'accord de Schengen. Les contrôles de marchandises (contrôles douaniers) ont cependant été maintenus. La recherche ciblée de marchandises de contrebande, de biens volés, de drogue et d'armes peut donc toujours avoir lieu. 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 dans des cas particuliers 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 opère des contrôles conjointement avec les corps de police cantonaux compétents. Le total des interventions¹⁶⁴ réalisées par l'AFD entre 2015 et 2020 dans son champ de compétences figure à l'annexe 1.

¹⁶¹ Contributions à la couverture des frais d'exploitation de systèmes de contrôle aux frontières déjà opérationnels

¹⁶² Greko NG = Grenzkontrolle New Generation

¹⁶³ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

¹⁶⁴ À défaut de statistiques différenciées selon les tâches, la statistique prend en compte l'ensemble des activités de l'AFD (contrôle des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de substitution).

2.2 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen¹⁶⁵ 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 ou la sécurité intérieure. Plusieurs États ont fait usage de ce droit à compter de 2015 en réaction à la crise migratoire (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) et aux attentats terroristes de ces dernières années (BE, FR, MT), sur des tronçons spécifiques des frontières intérieures. Actuellement, quatre d'entre eux (AT, FR, DK et SE) maintiennent des contrôles sur certains tronçons¹⁶⁶. Ils invoquent comme arguments la situation sécuritaire en Europe et les risques générés par les flux migratoires secondaires, qui restent très importants.

En raison de la *propagation en Europe du coronavirus*, de nombreux États Schengen, dont la Suisse, ont rétabli temporairement, à partir de la mi-mars 2020, les contrôles aux frontières intérieures, puis ordonné des prolongations au fur et à mesure de l'évolution de l'épidémie jusqu'à la levée des mesures le 15 juin 2020¹⁶⁷. La Suisse a en outre décrété une interdiction d'entrée depuis les États à risque (dont certains appartiennent à l'espace Schengen) pendant cette période, avec des exceptions pour les ressortissants suisses, les titulaires d'un titre de séjour, les personnes venant en Suisse pour des motifs professionnels, les personnes en transit et celles se trouvant dans une situation d'absolue nécessité¹⁶⁸. Pour éviter de fermer entièrement les frontières et d'empêcher totalement les flux de personnes et de marchandises, la Commission européenne a émis des recommandations¹⁶⁹ dont l'application visait à garantir que les mesures prises par les États sont conformes au principe de proportionnalité. La Suisse a renoncé depuis le 15 juin 2020 à réintroduire les contrôles aux frontières intérieures, s'appuyant plutôt sur la loi sur les épidémies¹⁷⁰ pour adopter des mesures sanitaires à la frontière.

Avant la situation extraordinaire due à la pandémie, la Suisse n'avait pas dû recourir à la possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures, le Conseil fédéral ne l'ayant jamais estimé nécessaire. Il faut noter que l'AFD possède déjà un dispositif de contrôle *en situation normale* ; elle filtre les franchissements de frontière dans le cadre des contrôles douaniers et des interventions ciblées du Cgfr. La Suisse n'ayant jamais renoncé à son infrastructure de contrôle aux frontières ni à l'engagement de personnel directement à la frontière, elle peut plus facilement adapter son dispositif en cas de nécessité.

3 Coopération policière

3.1 Échange d'informations en matière policière

La standardisation des échanges transfrontaliers d'informations en matière policière au titre de Schengen se traduit par une plus grande efficacité, plus de signalements et de meilleurs résultats de recherches, une simplification des processus et une réduction des erreurs. Grâce à l'échange d'informations avec tous les États Schengen, la Suisse fait partie intégrante d'un espace de recherches policières commun. Le principe à la base de la coopération est que les services de police des États Schengen s'assistent mutuellement dans la prévention et la poursuite des infractions et que les autorités policières d'un État Schengen peuvent rapidement accéder aux informations dont disposent les autres États dans les buts fixés par les accords. Ce renforcement des échanges contribue de manière déterminante à la lutte contre la criminalité internationale organisée.

Fedpol a traité 267 477 communications en 2020. Le recul enregistré par rapport à 2019 présente un lien direct avec la situation extraordinaire due à la pandémie (fermeture des frontières, confinements, etc.). Les communications transitent par divers acteurs de la coopération policière : la Centrale d'engagement de fedpol, le bureau SIRENE, Europol, les centres de coopération policière et douanière (CCPD)

¹⁶⁵ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

¹⁶⁶ La durée de ces mesures est actuellement limitée comme suit : jusqu'au 31 octobre 2021 (FR) et jusqu'au 11 novembre 2021 (AT, DK, SE).

¹⁶⁷ Depuis, divers États Schengen ont rétabli les contrôles aux frontières intérieures pour une durée limitée pour faire face aux différences régionales en matière de propagation du virus. La situation sanitaire étant très volatile en Europe, nous renonçons à donner une vue d'ensemble de ces mesures dans le présent rapport.

¹⁶⁸ Ordonnance 2 COVID-19

¹⁶⁹ Communication de la Commission du 16 mars 2020 : « Covid-19 : Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels », JO C 861 du 16.3.2020, p. 1

¹⁷⁰ RS 818.101

et les attachés de police. Le tableau ci-après fournit un aperçu des communications traitées par année.

2015	2016	2017	2018	2019	2020
249'931	259'278	272'688	301'119	303'182	267'477

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 Schengen¹⁷¹. Cette décision-cadre, appelée aussi « Initiative suédoise », n'est pas encore appliquée de manière suffisamment systématique dans l'espace Schengen. L'utilisation obligatoire de formulaires pour demander des informations ou répondre à une demande est un obstacle lorsqu'il s'agit d'échanger dans l'urgence des données importantes. La Commission européenne est en train d'élaborer des solutions pour optimiser cet instrument ; elle en discutera ensuite avec les États Schengen.

3.2 Accès aux banques de données à des fins de poursuite pénale

L'un des modes de recherche d'informations policières consiste à utiliser les ressources des grandes banques de données européennes. Outre le SIS, il faut signaler les possibilités d'accès ci-après.

- Les autorités de poursuite pénale (p. ex. polices cantonales ou fedpol), peuvent accéder (indirectement) au *système d'information sur les visas (VIS)* à certaines conditions¹⁷². 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. Cet accès limité au VIS permet de déterminer si une personne recherchée veut entrer dans l'espace Schengen et de prendre le cas échéant les mesures policières qui s'imposent. Le VIS a été consulté 864 fois en 2020 (contre 778 fois en 2019, 1236 fois en 2018 et 450 fois en 2017).
- Il est également prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) à la base de données *Eurodac*, mais les dispositions du règlement Eurodac¹⁷³ ne seront applicables à la Suisse qu'une fois que l'accord complémentaire avec l'UE sera entré en vigueur (voir partie II, ch. 2.4). La Suisse pourra effectivement bénéficier de ces droits d'accès indirects au plus tôt en 2024, dans la mesure où ils dépendent juridiquement de la réalisation de la participation de la Suisse à la coopération de Prüm.
- Il est prévu enfin d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) au système d'entrée et de sortie (*EES*)¹⁷⁴ et au système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (*ETIAS*)¹⁷⁵. 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, approximativement, pour mai 2022 pour l'EES et pour fin 2022 pour ETIAS.

3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières

Les demandes 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 2020, la Centrale d'engagement de fedpol a enregistré un total de 3703 communications en rapport avec des engagements opérationnels¹⁷⁶, dont 53 concernant des observations

¹⁷¹ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35)

¹⁷² Décision 2008/633/JAI (dév. n° 70)

¹⁷³ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B)

¹⁷⁴ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202B)

¹⁷⁵ Règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219)

¹⁷⁶ 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).

transfrontalières et 1 concernant des poursuites transfrontalières¹⁷⁷. 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)¹⁷⁸. Ces mesures transfrontalières témoignent du développement de la coopération policière internationale, grâce à laquelle des opérations complexes peuvent aujourd'hui être organisées plus aisément.

On évalue régulièrement s'il est nécessaire d'adapter les accords de coopération policière conclus avec les États voisins, y compris au regard de l'évolution de l'acquis de Schengen. L'accord de police révisé passé avec l'Italie¹⁷⁹ est entré en vigueur le 1er novembre 2016, celui conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein¹⁸⁰ le 1er juillet 2017. Une adaptation de l'accord entre la Suisse et l'Allemagne¹⁸¹ a été entamée le 22 mai 2018, mais les négociations sont toujours en cours. L'accord avec la France¹⁸² est en vigueur depuis le 1er juillet 2009. La pratique au niveau opérationnel a montré qu'il s'imposait, à moyen terme, de le moderniser, notamment en ce qui concerne les poursuites transfrontalières. À l'initiative de la Suisse, des discussions ont eu lieu depuis mars 2020 avec les partenaires français. Les participants ont convenu d'élaborer un memorandum d'application pour préciser l'accord. Les travaux sont encore en cours.

La collaboration avec l'Italie est fructueuse. Les patrouilles conjointes se poursuivent dans les domaines des migrations, de la police de sécurité et de la police des transports. Il n'en est pas moins nécessaire de moderniser l'accord de coopération policière sur certains points. La Suisse et l'Italie ont signé une convention d'exécution en faveur des travailleurs qui souhaitent postuler dans l'autre État à une fonction dans le domaine de la sécurité.

Fedpol et les CCPD ont dû passer en mode de crise du fait des mesures prises pour endiguer la pandémie. Ils ont dû adapter leurs structures et leurs procédures aux exigences liées à l'infection tout en continuant d'assurer la continuité des prestations de coopération transfrontalière. Le CCPD de Chiasso a enregistré en 2020 un recul de 25 % des demandes de mesures transfrontalières par rapport à 2019. Il s'explique par le fait que le trafic transfrontalier entre la Suisse et l'Italie a été fortement restreint entre février et mai 2020 à quelques exceptions près.

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 suppléments d'information requis en rapport avec les personnes et objets recherchés dans le SIS (par la Suisse à l'étranger ou inversement). Il est un atout majeur pour les recherches policières, parce qu'il permet d'unifier, d'accélérer, de professionnaliser et de rendre plus efficace la coopération nationale et internationale dans ce domaine. Le nombre de résultats positifs trouvés en Suisse et celui des résultats positifs de recherches émanant de la Suisse ont nettement et durablement progressé jusqu'en 2019. En 2020, les effets de la pandémie se sont fortement fait sentir. Les restrictions générales de voyage ont entraîné un recul de 20 % en moyenne du nombre de résultats positifs. En comparaison, le recul est de 26 % dans l'ensemble de l'espace Schengen.

Il y a eu 10 725 résultats positifs suite à des recherches de personnes ou d'objets en Suisse (contre 13 239 en 2019 et 11 376 en 2018). Dans 2173 autres cas, la Suisse a procédé à des clarifications et des identifications concernant des personnes et objets recherchés, mais elles n'ont finalement pas abouti (2067 en 2019 et 3224 en 2018). En 2020, le bureau SIRENE a traité 5577 résultats positifs de recherches faites par la Suisse à l'étranger (7750 en 2019 et 7610 en 2018).

Une moyenne de 51 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée en 2020 (62 en 2019 et 60 en 2018). Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs a baissé d'environ 19 % pour les recherches menées par

¹⁷⁷ À titre de comparaison, en 2019, la Centrale d'engagement de fedpol a enregistré 4781 communications ayant trait à des engagements opérationnels, dont 227 portant sur des observations transfrontalières et 13 sur des poursuites transfrontalières.

¹⁷⁸ La Suisse gère un centre de coopération avec l'Italie, à Chiasso, et un avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité en 2020 un total de 23 855 demandes (contre 28 323 en 2019, 29 811 en 2018 et 28 927 en 2017), dont 20 397 pour celui de Genève (23 730 en 2019, 22 640 en 2018 et 21 905 en 2017) et 3458 pour celui de Chiasso (4593 en 2019, 7171 en 2018 et 7068 en 2017).

¹⁷⁹ RS 0.360.454.1

¹⁸⁰ RS 0.360.163.1

¹⁸¹ RS 0.360.136.1

¹⁸² RS 0.360.349.1

d'autres pays en Suisse et de 28 % pour les recherches menées par la Suisse à l'étranger. Au total, en 2020, le bureau SIRENE a reçu 48 492 formulaires d'information standardisés provenant de l'étranger (55 614 en 2019) et en a envoyé 23 746 à l'étranger (28 433 en 2019). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

	2020		2019		2018		2017		2016	
Catégorie	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger
Arrestations aux fins d'extradition	223	198	287	306	285	275	274	318	278	282
Interdictions d'entrée	2'338	3'673	2'481	5'496	2'370	5'455	2'141	4'845	1'976	3'288
Personnes disparues	453	117	492	127	422	105	479	97	397	95
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1'450	386	1'748	461	1'446	259	1'538	174	1'576	78
Surveillance discrète	3'759	566	4'885	548	4'129	682	3'534	689	2'349	291
Objets (véhicules, documents d'identité, armes, équipement industriel)	2'502	637	3'346	812	2'724	834	2'583	925	2'178	694
Total	10'725	5'577	13'239	7'750	11'376	7'610	10'549	7'048	8'754	4'728

Depuis 2009 (24 résultats positifs par jour), le nombre moyen de résultats positifs en Suisse et à l'étranger a quadruplé et l'échange quotidien d'informations au moyen des formulaires standardisés a augmenté d'un quart (165 en 2009 et 198 en 2020). Les effets de la pandémie ne s'étaient pas encore fait sentir en mars 2020, mais le nombre de résultats positifs a baissé en avril, en raison des restrictions de déplacement. Les autres activités du bureau SIRENE se sont poursuivies au niveau habituel, voire un peu au-dessus ; il semble que diverses autorités suisses et étrangères aient profité de cette période pour réduire le volume des affaires accumulées. Il y a eu notamment plus de clarifications, de signalements de l'étranger et de consultations. L'exploitation du bureau SIRENE se déroule sans problème majeur ; il est à même de fournir l'ensemble des prestations attendues en tout temps.

Il faut noter enfin que le nombre de demandes adressées à fedpol concernant des données à caractère personnel contenues dans le SIS demeure dans l'ensemble très élevé. En 2020, 5190 demandes ont été traitées par fedpol (6476 en 2019, 3322 en 2018, 1032 en 2017 et 606 en 2016).

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 2020, 82 758 visas Schengen ont été délivrés¹⁸³, ce qui correspond à un recul de 85,3 % par rapport à l'année précédente ; il s'agit du chiffre le plus bas depuis l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen¹⁸⁴.

C'est là une conséquence directe des mesures contre la pandémie. Le tableau ci-dessous présente les chiffres pour 2020 :

Demandes de visa Schengen traitées en 2020

	jan.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total demandes de visa	30'581	37'044	17'485	174	121	303	787	1'323	1'459	1'493	1'309	1'311	93'390
Visas délivrés	27'401	33'227	14'918	81	105	269	712	1'163	1'314	1'317	1'129	1'122	82'758
dont visas de catégorie A+C	24'899	30'215	13'372	62	78	186	540	997	1'137	1'152	987	981	74'606
dont visas à validité territoriale limitée (VTL)	2'502	3'012	1'546	19	27	83	172	166	177	165	142	141	8'152
Visas refusés	3'180	3'817	2'567	93	16	34	75	160	145	176	180	189	10'632

Selon la procédure de délivrance des visas Schengen, un État membre peut exiger des autres États membres qu'ils le consultent, dans certains cas, avant l'octroi du

¹⁸³ Ce chiffre comprend tous les visas Schengen délivrés par les services cantonaux des migrations, les autorités responsables des contrôles aux frontières, le SEM et le DFAE. La majorité des visas Schengen sont toutefois délivrés par les autorités consulaires suisses.

¹⁸⁴ 356 527 (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) ; 517 135 (2018) ; 564 120 (2019)

visa. Un mécanisme de consultation informatique a été créé à cet effet. Un État Schengen ne peut pas délivrer un visa Schengen à un ressortissant d'un pays tiers si un autre État 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 certaines conditions¹⁸⁵, octroyer un visa Schengen valable uniquement sur son territoire. En outre, un État membre peut exiger que ses autorités centrales soient informées des visas délivrés par les consulats des autres États membres aux ressortissants de certains pays tiers ou à certaines catégories de ces ressortissants (notification *ex post*)¹⁸⁶.

Le tableau ci-après montre le nombre de demandes de ce type adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2020. Le recul massif des visas Schengen délivrés en 2020 va de pair avec une diminution marquée des consultations entrantes et sortantes.

Consultations entrantes en 2020

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Demandes examinées au total	38'948	40'055	16'654	265	293	605	1'708	1'821	2'338	2'729	2'148	2'279	109'843
dont demandes acceptées	38'733	39'960	16'609	265	287	605	1'708	1'819	2'337	2'729	2'147	2'279	109'478
dont demandes acceptées	112	93	45	0	0	0	0	2	1	0	1	0	254
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	103	2	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	111
Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C	10'219	12'233	6'947	15	33	19	207	201	313	288	141	217	30'833
Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée (VTL)	3'291	3'681	2'077	77	285	617	823	733	990	1'224	899	789	15'486

Le tableau suivant présente le nombre de consultations faites par la Suisse auprès d'autres États Schengen dans le cadre de la procédure d'octroi de visas au cours de l'année 2020 :

Consultations sortantes en 2020

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total de demandes transmises	5'529	6'484	2'600	7	1	24	160	285	341	280	393	424	16'528
dont demandes acceptées	4'958	5'913	2'293	7	1	24	158	283	340	278	393	419	15'067
dont demandes refusées	5	9	132	0	0	0	1	0	1	1	0	0	149
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	566	562	175	0	0	0	1	2	0	1	0	5	1'312
Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C	20'492	23'554	11'836	36	46	144	427	807	972	893	711	743	60'661
Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée (VTL)	158	264	57	19	26	68	119	79	111	67	36	65	1'069

6 Renvois

En 2020, la Suisse n'a organisé aucun vol commun avec le soutien organisationnel et financier de l'agence Frontex. Le SEM y a volontairement renoncé car la pandémie rendait particulièrement difficile la coordination avec Frontex et les États Schengen désireux de participer à des vols communs. 20 vols spéciaux nationaux ont été organisés en lieu et place en 2020. La Suisse n'a pas non plus été en mesure de participer à des vols communs coordonnés par d'autres États Schengen, dans la mesure où la plupart de ces vols ont été annulés à partir de mars.

Au cours du 1^{er} trimestre 2021, la Suisse a organisé un vol commun et participé à deux autres de ces vols. Elle a pu renvoyer ainsi neuf ressortissants d'États tiers. La participation à des vols communs de l'UE permet d'économiser quelque 1,5 million de francs par an.

La participation aux vols communs de l'UE fait l'objet d'une évaluation systématique par le Comité d'experts « Retours et exécution des renvois » institué par le DFJP et la CCDJP. Le SEM participe régulièrement, au niveau européen, aux

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ La notification *ex post* est prévue par l'art. 31 du code des visas (règlement (CE) n° 810/2009, dév. n° 88).

discussions concernant la planification, l'orientation stratégique et l'évaluation des opérations communes de renvoi.

Le règlement (UE) 2016/1624¹⁸⁷ permet à la Suisse de participer à des opérations de renvoi au niveau européen. Les deux opérations prévues en Grèce en octobre et novembre 2020, auxquelles auraient participé des agents d'escorte policière issus de polices cantonales, ont été annulées par Frontex en raison de la situation sur place.

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 2020, la Suisse a reçu, via le SIS, 20 434 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente un peu plus de 60 % des demandes de recherches entrantes (contre 23 099 en 2019) ; ces demandes ont abouti à 223 résultats positifs (contre 287 en 2019). Cette même année, la Suisse a adressé 268 demandes de recherches à l'étranger via le SIS (contre 268 en 2019). La plupart des personnes recherchées font l'objet d'un signalement non seulement dans le SIS, mais aussi via Interpol.
- *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.

Les mesures et restrictions des déplacements arrêtées par les divers États en raison de la pandémie ont également eu diverses *répercussions sur l'exécution des extraditions* à l'intérieur de l'espace Schengen. Notamment, le trafic aérien avec certains pays est devenu pratiquement nul. Le transit par d'autres États Schengen pour l'exécution des extraditions par la voie aérienne s'est heurté à de gros obstacles, contrairement à l'exécution par la voie terrestre (notamment entre États voisins de la Suisse). La coopération entre autorités, après quelques difficultés au début de la pandémie, s'est avérée de plus en plus aisée.

La pandémie a provisoirement entravé l'*entraide judiciaire accessoire*, notamment pendant les confinements nationaux, qui ont fortement limité la vie publique. Il n'était parfois plus possible de transmettre des demandes d'entraide judiciaire par la voie postale. Il a également fallu repousser à plus tard certaines mesures d'entraide exigeant une proximité physique et pour lesquelles il était difficile voire impossible de maintenir les distances (p. ex. les perquisitions).

8 Dublin

8.1 Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable

L'accord d'association à Dublin¹⁸⁸ est en vigueur pour la Suisse depuis le 12 décembre 2008 et lui permet d'adresser aux États partenaires des demandes de prise en charge ou de reprise en charge. Les tableaux suivants donnent une vue d'ensemble des demandes déposées et reçues durant les cinq dernières années.

¹⁸⁷ Règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183)

¹⁸⁸ RS 0.142.392.68

Demandes de prise en charge déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin (2015-2020)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2015	17 377	8782	6384	2461
2016	15 203	10 197	4999	3750
2017	8370	6728	1766	2297
2018	6810	4769	1892	1760
2019	4848	3379	1451	1724
2020	4057	2567	1294	941

Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2015-2020)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2015	3072	1205	1865	558
2016	4115	1302	2803	469
2017	6113	2485	3620	885
2018	6575	3035	3538	1298
2019	5230	2623	2608	1164
2020	3759	1936	1818	877

En 2020, 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 quatre années précédentes (27 207 en 2016 ; 18 088 en 2017 ; 15 255 en 2018 ; 14 269 en 2019 et 11 041 en 2020). Depuis son association à Dublin, la Suisse a toutefois pu transférer bien davantage de personnes qu'elle n'a dû en prendre en charge (rapport de 3,8 contre 1). Les personnes transférées en Suisse venaient principalement des États suivants : Afghanistan (321), Érythrée (88) et Algérie (72). Les personnes que la Suisse a transférées dans d'autres États Dublin venaient essentiellement d'Algérie (199), du Maroc (88) et du Nigéria (80). La plupart des demandes de prise en charge acceptées par la Suisse provenaient en 2020 de Grèce (499), de France (414) et d'Allemagne (386). Suite aux importants flux migratoires de 2015/2016, l'Allemagne s'est dotée d'une forte entité centrale. Quant à la France, elle a pris des mesures ciblées en vue d'une utilisation plus intense des mécanismes de Dublin. Les demandes grecques que la Suisse a acceptées concernaient des regroupements familiaux. La Suisse fait partie des États européens qui appliquent systématiquement ces mécanismes.

En raison de la pandémie et suite à la décision du Conseil fédéral du 25 mars 2020 d'interdire provisoirement l'entrée depuis tous les États Schengen (sauf la Principauté de Liechtenstein ; voir chap. 2.2), tous les transferts entre ces États et la Suisse ont été *suspendus*. La plupart des autres États Dublin avaient déjà agi de même à cette date. De nombreux États, dont la Suisse, ont ouvert leurs frontières à compter de la mi-juin 2020, mais les capacités réduites de prise en charge, l'absence de liaisons aériennes vers les pays de destination, les mesures de protection (quarantaine, test PCR obligatoire) et l'augmentation parfois massive des infections ont continué d'entraver fortement les transferts. Certains États, comme la Croatie et la Slovaquie, n'acceptent toujours pas de transferts dans le cadre de Dublin.

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 Schengen¹⁸⁹. Cette coopération permet de réaliser des économies substantielles (270 millions de francs en moyenne annuelle pour la période 2012-2017). Sans l'accord d'association, une très grande partie des requérants d'asile qui sont transférés dans un autre État Dublin resteraient en Suisse pendant une longue période, parce que la Suisse devrait examiner sur le fond leurs demandes d'asile.

¹⁸⁹ 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 de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

8.2 Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin

Le règlement VIS¹⁹⁰ 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. Il s'agit 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 tel le cas, il est possible, à certaines conditions, 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. Le tableau qui suit donne un aperçu des résultats positifs des recherches dans le VIS par année

2016	2017	2018	2019	2020
2'066	1'975	1'659	1'385	828

¹⁹⁰ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63)

Liste des actes cités

Les actes juridiques de l'UE suivants sont énumérés dans l'ordre chronologique de leur date d'adoption. Le numéro de développement (dév. n°) renvoie aux listes des développements notifiés à la Suisse, publiées sur le site internet de l'Office fédéral de la justice (voir : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>). Les listes sont régulièrement mises à jour. Tous les actes cités peuvent également être consultés sur la base de données EUR-Lex (voir : <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr>).

Directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers

Version du JO L 261 du 6.8.2004, p. 24 (annexe B AAS)

Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne (dite l'«initiative suédoise»)

Version du JO L 386 du 29.12.2006, p. 89 (dév. n° 35)

Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

JO L 205 du 7.8.2007, p. 63 (dév. n° 42) ; modifiée en dernier lieu par le règlement (UE) 2018/1726 (dév. n° 214), JO L 295 du 21.11.2018, p. 99

Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)

Version du JO L 218 du 13.8.2008, p. 60 (dév. n° 63)

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

Version du JO L 348 du 24.12.2008, p. 98 (dév. n° 78)

Décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière (dite la « décision VIS »)

Version du JO L 218 du 13.8.2008, p. 129 (dév. n° 70)

Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

JO L 243 du 15.9.2009, p. 1 (dév. n° 88) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/1155 (dév. n° 229), JO L 188 du 12.7.2019, p. 25

Règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une 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

JO L 286 du 1.11.2011, p. 1 (dév. n° 126), remplacé par le règlement (UE) 2018/1726 (dév. n° 214)

Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une 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 (dit le «règlement Eurodac»)

Version du JO L 180 du 29.6.2013, p. 1 (dév. Dublin n° 1B)

Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (nouvelle version)

Version du JO L 180 du 29.6.2013, p. 31 (dév. Dublin n° 1A)

Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (dit le « Règlement-SCHEVAL »)

Version du JO L 295 du 6.11.2013, p. 27 (dév. n° 150)

Règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds « Asile, migration et intégration » et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises

JO L 150 du 20.5.2014, p. 112 (dév. n° 157B), modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2020/1543 (dév. n° 267), JO L 356 du 26.10.2020, p. 3

Règlement (UE) n° 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n° 574/2007/CE

JO L 150 du 20.5.2014, p. 143 (dév. n° 157A), modifié en dernier lieu par le règlement délégué (UE) 2020/446 (dév. n° 249), JO L 94 du 27.3.2020, p. 3

Décision d'exécution (UE) 2015/215 du Conseil du 10 février 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'acquis de Schengen concernant la protection des données et à la mise en œuvre provisoire de certaines parties des dispositions de l'acquis de Schengen concernant le Système d'information Schengen au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

JO L 36 du 12.2.2015, p. 8 (dév. n° 166), devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du Brexit

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

JO L 77 du 23.3.2016, p. 1 (dév. n° 178); modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019, p. 27

Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil

Version du JO L 251 du 16.9.2016, p. 1 (dév. n° 183)

Décision (UE) 2017/1908 du Conseil du 12 octobre 2017 concernant la mise en application en République de Bulgarie et en Roumanie de certaines dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information sur les visas

Version du JO L 269 du 19.10.2017, p. 39 (dév. n° 199)

Règlement (UE) 2017/2225 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/de sortie

Version du JO L 327 du 9.12.2017, p. 1 (dév. n° 202A)

Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée et de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins

répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011

JO L 327 du 9.12.2017, p. 20 (dév. n° 202B) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019

Décision (UE) 2018/934 du Conseil du 25 juin 2018 concernant la mise en application en République de Bulgarie et en Roumanie des dispositions restantes de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen

Version du JO L 165 du 2.7.2018, p. 37 (dév. n° 206)

Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226

JO L 236 du 19.9.2018, p. 1 (dév. n° 210), modifié par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019, p. 27

Règlement (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union 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), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011

JO L 295 du 21.11.2018 (dév. n° 214), modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/818 (dév. n° 228B), JO L 135 du 22.5.2019, p. 85

Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

JO L 303 du 28.11.2018, p. 39 (dév. n° 219) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/592 (dév. n° 225), JO L 1031 du 12.4.2019, p. 1

Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

Version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 1 (dév. n° 213A)

Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006

JO L 312 du 7.12.2018, p. 14 (dév. n° 213B), modifié par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019, p. 27

Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission

JO L 312 du 7.12.2018, p. 56 (dév. n° 213C), modifié par le règlement (UE) 2019/818 (dév. n° 228B), JO L 135 du 22.5.2019, p. 85

Directive d'exécution (UE) 2019/68 de la Commission du 16 janvier 2019 établissant des spécifications techniques relatives au marquage des armes à feu et de leurs parties essentielles au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

Version du JO L 15 du 17.1.2019, p. 18 (dév. n° 255)

Directive d'exécution (UE) 2019/69 de la Commission du 16 janvier 2019 établissant des spécifications techniques relatives au marquage des armes d'alarme et de signalisation au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

Version du JO L 15 du 17.1.2019, p. 22 (dév. n° 256)

Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil

Version du JO L 135 du 22.5.2019, p. 27 (dév. n° 228A)

Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816

Version du JO L 135 du 22.5.2019, p. 85 (dév. n° 228B)

Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624

Version du JO L 295 du 14.11.2019, p. 1 (dév. n° 238)

Règlement (UE) 2020/493 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 relatif au système « Faux documents et documents authentiques en ligne » (False and Authentic Documents Online) (FADO) et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil

Version du JO L 107 du 6.4.2020, p. 1 (dév. n° 246)

Directive d'exécution (UE) 2020/1745 du Conseil du 18 novembre 2020 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données et à la mise en œuvre à titre provisoire de certaines dispositions de l'acquis de Schengen en Irlande

Version du JO L 393 du 23.11.2020, p. 3 (dév. n° 270)

Décision d'exécution C(2021) 965 (final) de la Commission du 17 février 2021 modifiant l'annexe de la décision d'exécution 2013/115/UE en ce qui concerne l'inclusion d'Europol dans les échanges d'informations supplémentaires

Non publiée au JO (dév. n° 282)

Directive (UE) 2021/555 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (texte codifié)

Version du JO L 115 du 6.4.2021, p. 1 (dév. n° 285)

Aperçu des activités de l'AFD : statistiques des années 2015 à bis 2020

Étant donné qu'il n'existe pas de statistiques différenciées selon les différents types d'activités compris dans le mandat de l'AFD, 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

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	19'765	25'146	26'519	30'727	31'323	27'076

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	1'338	1'485	1'937	2'141	2'419	2'103
quantité en kg	114.7	47.4	29.6	598.1	428.6	939.7

Marijuana	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	2'792	3'000	3'895	3'246	3'281	3'065
quantité en kg	513.5	327.8	1'553.6	740.1	658.3	517.5

Héroïne, opium	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	149	155	166	143	164	214
quantité en kg	11	36.6	32.2	89.9	19.4	50.2

Cocaïne, crack	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	518	564	720	681	685	692
quantité en kg	99.3	84.5	116.7	144.6	120	161.7

Qat	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	89	12	69	27	33	28
quantité en kg	893.7	83	2'841.3	714.5	985.8	472.6

Produits synthétiques	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	204	224	252	164	17	412
quantité en kg	16	41.4	18.1	26.8	13.2	19.5

Autres produits	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	998	1'069	2'008	2'207	882	3'697
quantité en pièce	10'358	65'311	82'988	107'217	793'709	174'950
quantité en kg	310.6	218.9	177.5	129.8	121.2	423.8

Armes

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de cas	2'243	2'884	3'158	2'433	2'739	2'028

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Personnes signalées	19'942	22'104	25'777	24'750	25'886	23'874
Mandats d'arrêt	6'310	7'305	9'203	7'983	8'641	8'185
Interdictions d'entrée	1'619	1'888	2'395	2'666	2'409	2'203
Personnes signalés au SIS	4'291	4'949	6'433	6'539	7'507	6'564

Véhicules signalés

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Véhicules signalés	2'335	2'369	2'491	3'077	2'833	2'125
Véhicules signalés au SIS	145	165	219	178	191	195

Objets signalés

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Objets signalés	2'177	1'509	1'759	2'017	1'984	1'640
Objets signalés au SIS	1'726	1'973	2'344	2'545	2'683	2'051
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	193	212	324	231	357	209

Faux documents

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de documents falsifiés	2'193	2'663	2'038	1'841	2'128	1'376
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	367	403	469	368	404	287

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	265	295	371	319	361	367
Séjours irréguliers	31'038	48'838	27'300	16'563	12'919	11'010
Activité lucrative illégale	868	880	1'016	967	1'024	885

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 2020 au 30 avril 2021) 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 Conseil.¹⁹¹

I. Evaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
CZ	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 11 juin 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la République tchèque, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	8995/20
FR	SIS (revisit)	Décision d'exécution du Conseil du 11 juin 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	8996/20
SI	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 11 juin 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Slovénie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	8997/20
HU	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	9765/20
HU	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	9766/20
PL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2019 de l'application, par la République de Pologne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	9767/20
PL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Pologne, de l'acquis de Schengen en matière de retour	9768/20
SI	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Slovénie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	9769/20
SI	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Slovénie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	9770/20
SI	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 16 juillet 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Slovénie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	9771/20
HR	Frontières extérieures (2ème revisit)	Décision d'exécution du Conseil du 22 septembre 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie pour 2019 sur le plan du respect des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (nouvelle inspection des frontières terrestres)	11022/20
IS	Frontières extérieures (revisit)	Décision d'exécution du Conseil du 12 octobre 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (nouvelle inspection)	11607/20
HU	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	12168/20
HU	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	12169/20
SK	Frontières	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de	12171/20

¹⁹¹ <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

	extérieures	l'évaluation pour 2019 de l'application, par la République slovaque, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	
SK	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Slovaquie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	12172/20
SK	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Slovaquie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	12175/20
SK	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Slovaquie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	12174/20
DE	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2020 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	12177/20
DE	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2020 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	12178/20
EE	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 10 novembre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2018 de l'application, par l'Estonie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	12870/20
PL	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 10 novembre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Pologne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	12869/20
DE	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 10 novembre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2020 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	12867/20
DE	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 10 novembre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2020 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	12868/20
SI	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 1 ^{er} décembre 2020 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Slovénie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	13588/20
HU	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 21 janvier 2021 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	5533/21
SK	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 21 janvier 2021 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par la Slovaquie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	5534/21
CY	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 21 janvier 2021 arrétant des recommandations destinées à remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de Chypre en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	5535/21
BE	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 21 janvier 2021 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2020 de l'application, par la Belgique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	5536/21
SE	Frontières extérieures (revisit)	Décision d'exécution du Conseil du 4 mars 2021 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	6753/21
SK	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 4 mars 2021 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Slovaquie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	6754/21
SI	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 22 avril 2021 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par la Slovénie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	7980/21

II. Inspections sur place inopinées

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
DE	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 octobre 2020 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2019 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	12176/20
NL ES FR CH	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 1 ^{er} décembre 2020 arrêtant une recommandation pour remédier au manquement grave constaté lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas et aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2019 de l'application, par l'Espagne, la France, les Pays-Bas et la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	13589/20

III. Evaluations thématiques

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
tous	Frontières extérieures (IBM)	Décision d'exécution du Conseil du 4 mars 2021 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation thématique, en 2019-2020, des stratégies nationales des États membres pour la gestion intégrée des frontières	6755/21