



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et de police DFJP

Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD/BK

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2024/2025

vom 21. Mai 2025

Berichtszeitraum: Mai 2024 – April 2025

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 operative 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 der 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), die 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 Berichterstattung inskünftig mit angepassten Modalitäten zu erhalten. Sie möchten mittels eines Kurzberichts informiert zu werden, der sich auf die wichtigsten Zahlen zum Vollzug der Abkommen und zur Schengen-Evaluierung beschränkt. Eine ausführliche Berichterstattung, die insbesondere die Weiterentwicklung des Besitzstands während des Berichtszeitraums miteinbezieht, 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 oder auf Ebene des Vollzugs ein Tätigwerden der Verwaltung erfordert oder ausgelöst haben. Er fokussiert dabei primär auf die Weiterentwicklungen, die zwischen Mai 2024 und April 2025 eingetreten sind. Wie im Rahmen der bisherigen Berichterstattung verzichtet das EJPD auch vorliegend auf das Bereitstellen von detaillierten Informationen zur Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Besitzstands sowie zur einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Eine Übersicht über die notifizierten Weiterentwicklungen sowie die Rechtsprechung des EuGH kann auf der regelmässig aktualisierten Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>.

Inhaltsverzeichnis

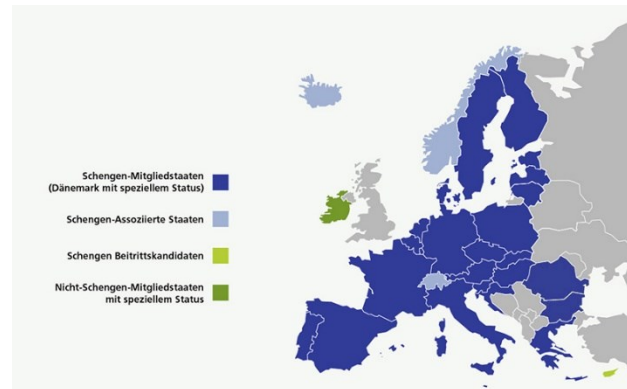
<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
Teil I Ausdehnung des Schengen-Raumes	5
Teil II «Schengen-Governance»	6
1 Prioritäten des Schengen-Zyklus 2024–2025	6
2 Prioritäten der Schweiz für den Schengen-Zyklus 2024–2025	7
Teil III Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen	7
3 Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands	7
3.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklungen – Übersicht	7
3.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen	10
3.2.1 Im Bereich Schengen	10
3.2.2 Im Bereich Dublin/Eurodac	11
3.3 Wichtige künftige Weiterentwicklungen	11
3.3.1 Rückführungsrichtlinie	11
3.3.2 Richtlinie «on minimum rules to prevent migrant smuggling »	12
3.3.3 Waffenrechtlicher Informationsaustausch	12
3.3.4 Digital Travel Application	13
4 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	14
4.1 Zusatzvereinbarungen zu gewissen Weiterentwicklungen	14
4.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	14
4.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich	14
4.2.2 Dublin-Vereinbarungen	15
4.2.3 Bilaterale Abkommen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit	15
4.3 Abkommen mit Drittstaaten	16
4.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich	16
4.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU	16
4.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	16
4.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand	17
4.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac	17
4.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm	17
4.4.3 Abkommen zum Fluggastdatensatz PNR	18
4.4.4 Europäische Agentur für Asyl EUAA	18
4.4.5 ECRIS	19
5 Laufende Projekte auf der Ebene der technischen und operativen Umsetzung	19
5.1 Umsetzung von EU-Informationssystemen	19
5.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)	19
5.1.2 Europäisches Reiseinformations- und genehmigungssystem (ETIAS)	20
5.1.3 Interoperabilität (IOP)	21
5.1.4 Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JAI des Rates ²²	
5.1.5 «Migrations- und Asylpakt»	22
5.1.6 Digitalisierung der Schengen-Visa	24
5.1.7 Verordnung VIS-Recast	24
5.1.8 Anpassung der Verordnung « SIS Polizei » (Ausschreibungen durch Europol)	25
5.1.9 Anpassungen des Schengener Grenzkodex	25
5.2 False and Authentic Documents Online (FADO)	26
5.3 Advance Passenger Information (API)	27
5.4 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)	28

5.5	Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und den Kantonen	29
Teil IV	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	29
6	Art und Umfang der Mitwirkung der Schweiz	29
7	Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum	31
Partie V	Schengen-Evaluierung	32
8	Überblick	32
9	Entwicklungen im Berichtszeitraum	33
9.1	Ordentliche Evaluierung	33
9.1.1	Ortsbesichtigungen	33
9.1.2	Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	33
9.1.3	Von der Europäischen Kommission verabschiedete Empfehlungen	34
9.2	Unangekündigte Evaluierungen	34
9.3	Erneute Evaluierungen («revisits»)	34
9.4	Erste Evaluierung	34
9.5	Thematische Evaluierungen	35
10	Laufende Evaluierungen der Schweiz	35
10.1	Stand der letzten ordentlichen Evaluierung (2018)	35
10.2	Regelmässige Evaluierung der Schweiz im Jahre 2025	36
10.3	Thematische Evaluierung im Bereich Rückkehr (2024)	36
Partie VI	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	36
11	Aussengrenzen	36
11.1	Einreiseverweigerungen	36
11.2	Schweizer Beteiligung an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)	37
11.2.1	Allgemein	37
11.2.2	Entsendung von Schweizer Experten 2024	38
11.3	Mittelzuweisung aus dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Grenze) und finanzielle Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI-Fonds)	39
12	Binnengrenzen	39
12.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	39
12.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	40
13	Polizeiliche Zusammenarbeit	40
13.1	Polizeilicher Informationsaustausch	40
13.2	Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung	41
13.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	42
14	SIS/SIRENE	42
14.1	Fahndungen	42
14.2	Aufsicht über das SIRENE-Büro	43
15	Visazusammenarbeit	43
16	Rückführungen	45
17	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	45
18	Dublin	46
18.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	46
18.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	47
	Überblick über die Tätigkeiten des BAZG (...) : Statistiken der Jahre 2019 bis 2024	54
	Schengen-Evaluierung: Liste der dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreiteten Empfehlungen	56

Teil I Ausdehnung des Schengen-Raumes

Trotz teilweise bereits langjähriger EU-Mitgliedschaft sind weiterhin noch nicht alle Mitgliedstaaten auch auf operativer Ebene in die Schengen Zusammenarbeit vollständig eingebunden (vgl. nachfolgende Illustration).

Schengen-Raum (Stand: 30.4.2025)



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

- *Rumänien und Bulgarien* erfüllen die Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands bereits seit 2011. Es waren politische Gründe¹, die den Entscheidungsprozess im Rat seither blockierten. In der Zwischenzeit konnten die politischen Blockaden beseitigt werden und Bulgarien und Rumänien nehmen von nun an vollständig am Schengen-Raum teil. Die Integration erfolgte in zwei Schritten: Zunächst wurden mit dem Beschluss (EU) 2024/210 des Rates vom 30. Dezember 2023² die Kontrollen an den Luft- und Seebinnengrenzen zu Bulgarien und Rumänien ab dem 31. März 2024 aufgehoben. Zudem wurden ab diesem Datum auch die im Anhang des Beschlusses aufgeführten Rechtsakte und Bestimmungen des Schengen-Besitzstands für und in Bezug auf Rumänien und Bulgarien anwendbar. In einem zweiten Schritt wurden mit dem Beschluss (EU) 2024/3212³ ab dem 1. Januar 2025 die Personenkontrollen an den Landesbinnengrenzen zu und zwischen Bulgarien und Rumänien aufgehoben. Dadurch wurden beide Länder zu vollwertigen Mitgliedern des Schengen-Raums. Folglich wird in diesen beiden Staaten im letzten Quartal 2025 die erste ordentliche Evaluierung durchgeführt.
- Für *Zypern* steht der Beginn der operativen Zusammenarbeit im Schengen-Verband noch immer aus. Nachdem 2006 die Evaluierung der Bereiche «Aussengrenzen», «Visa» und «SIS» aufgrund ungelöster Fragen im Zusammenhang mit dem Zypern-Türkei-Konflikt sistiert worden war, wurde beschlossen, das Verfahren in allen Bereichen wiederaufzunehmen. Im Jahr 2019 wurde die Ortsbesichtigung im Bereich «Datenschutz» durchgeführt. Im Zeitraum von Dezember 2020 bis Februar 2021 konnten die Ortsbesichtigungen in den Bereichen «Rückkehr», «Polizeizusammenarbeit» und «Aussengrenzen» durchgeführt werden. Im November/Dezember 2021 fand die Ortsbesichtigung im Bereich «Visa» statt. Weil Zypern zudem die für die Verarbeitung von SIS-Daten und den Austausch von Zusatzinformationen erforderlichen technischen und rechtlichen Anpassungen vorgenommen hat,

¹ Die Einwände beruhten auf Mängeln, die in beiden Ländern bei den Reformen ihrer Justiz und Verwaltungssystemen sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität festgestellt wurden.

² Beschluss (EU) 2024/210 (WE Nr. 418)

³ Beschluss (EU) 2024/3212 (WE Nr. 457)

gelten die SIS-Bestimmungen des Schengen-Besitzstands für diesen Staat seit dem 25. Juli 2023⁴. Der Präsident der Republik Zypern erklärte im Januar 2025, dass sein Land aus technischer Sicht bereit sei, dem Schengen-Raum noch in diesem Jahr beizutreten. Der Beitritt Zyperns hängt jedoch weitgehend davon ab, wie der bestehende Zypern-Türkei-Konflikt gelöst und wie die Zuständigkeit für die Kontrolle der Aussengrenzen trotz der Teilung des Landes geregelt wird. Der Zeitpunkt des vollständigen Beitritts Zyperns zum Schengen-Raum bleibt ungewiss.

Teil II «Schengen-Governance»

In den letzten Jahren wurde das Schengen-Raum durch verschiedene Krisen auf den Prüfstand gestellt. Dies hat zu politischen Diskussionen auf EU-Ebene darüber geführt, wie die Verwaltungsstrukturen des Schengen-Raums verbessert werden könnte, um sein reibungsloses Funktionieren zu gewährleisten. Die in diesem Zusammenhang seit 2022 entwickelten neuen Verfahren und Instrumente zur Stärkung der politischen und strategischen Steuerung des Schengen-Raums werden unter der Bezeichnung «Schengen-Governance» zusammengefasst. Als wichtige Instrumente für eine bessere Steuerung des Schengen-Raumes hat die Europäische Kommission den Schengen-Zyklus, der ein Jahr dauert und für den Prioritäten festgelegt werden, sowie das Schengen Barometer+ eingeführt. Der Schengen-Zyklus, der jedes Jahr im Juni beginnt, soll einen regelmässigen und umfassenden Überblick über die Lage im Schengen-Raum liefern, um etwaige Mängel und künftige Herausforderungen so schnell wie möglich zu erkennen. Der Ausgangspunkt des jährlichen Schengen-Zyklus ist der jährliche Schengen-Statusbericht der Europäischen Kommission. Darin werden die wichtigsten Herausforderungen für den Schengen-Raum und die Massnahmen festgelegt, die im kommenden Jahr sowohl auf Schengen-Ebene als auch auf nationaler Ebene vorrangig zu ergreifen sind. Die von der Kommission vorgestellten Prioritäten werden sodann auf Ministerebene vom Schengen-Rat, einer Ratsformation, die am Rande des JAI-Rates zusammentrifft, an seiner Tagung im Juni diskutiert und beschlossen. Die Schengen-Staaten einigen sich anschliessend in verschiedenen Foren auf strategischer und politischer Ebene über die konkrete Umsetzung dieser Prioritäten. Auf der Grundlage des Schengen-Berichts legen die Mitgliedstaaten auch ihre eigenen Prioritäten fest, die ihren nationalen Interessen und spezifischen Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Migration und Grenzkontrolle Rechnung tragen.

Im Rahmen des Schengen-Zyklus legt die Kommission zweimal jährlich ein Dokument mit dem Titel «Schengen Barometer+» vor. Das Schengen Barometer+ ist ein Schlüsselinstrument des Schengen-Zyklus, das einen Überblick über die jüngsten Weiterentwicklungen und aufkommenden Bedrohungen für den Schengen-Raum gibt. Es stützt sich auf die neuesten, von den EU-Agenturen⁵ und den Schengen-Staaten zur Verfügung gestellten Daten. Dabei vermittelt er auch ein umfassendes Bild der Umsetzung der Prioritäten durch die Kommission, die zuständigen Agenturen und die Schengen-Staaten.

1 Prioritäten des Schengen-Zyklus 2024–2025

Auf der Grundlage des «Schengen-Statusberichts 2024» der Kommission vom 16. April 2024⁶, verabschiedet der Schengen-Rat⁷ an seiner Sitzung vom 13. Juni 2024 die folgenden Prioritäten für den Schengen-Zyklus 2024-2025: 1) Stärkung der Aussengrenzen, insbesondere durch die Digitalisierung von Verfahren und Systemen, 2) effizientere Rückkehrsysteme und 3) Stärkung der inneren Sicherheit bei gleichzeitiger Gewährleistung der Personenfreizügigkeit. Der «Schengen-Statusbericht 2025»⁸ der Kommission wurde am 23. April 2025 veröffentlicht und enthält Vorschläge für Prioritäten für den Zyklus 2025-2026. Diese werden vom Rat an seiner Tagung im Juni 2025 verabschiedet.

⁴ Beschluss (EU) 2023/870 (WE Nr. 402)

⁵ Die für die Erstellung des Schengen Barometers+ verantwortlichen EU-Agenturen sind Frontex, eu-Lisa, EUAA und Europol.

⁶ Schengen-Statusbericht 2024

⁷ Der Rat «Justiz und Inneres (JAI)» setzt sich aus den Ministerinnen und Minister für Justiz und für Inneres aller Schengen-Staaten zusammen. Er tagt in der Regel alle drei Monate.

⁸ 2025 State of Schengen Report

2 Prioritäten der Schweiz für den Schengen-Zyklus 2024–2025

Die Schweiz hatte die Gelegenheit, an der Ratssitzung vom 13. Juni 2024 ihre Prioritäten vorzustellen. Die von der Schweiz für den Schengen-Zyklus 2024–2025 gewählten und vertretenen Prioritäten sind 1) Verringerung der Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums und Aufhebung ungerechtfertigter Kontrollen an den Binnengrenzen, 2) vollständige Fertigstellung und Inbetriebnahme von IT-Grosssystemen, 3) verstärkte Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und 4) Stärkung der Wirksamkeit der Rückkehr.

Diese Prioritäten bringen die Hauptanliegen der Schweiz zum Ausdruck, die bereits in früheren Erklärungen formuliert worden waren. Die von der Schweiz festgelegten Prioritäten entsprechen weitgehend den vom Rat ausgewählten Prioritäten, so dass die Anliegen der Schweiz bei den Arbeiten und Massnahmen, die zur Erreichung der gemeinsamen Prioritäten des Schengen-Raums vorgenommen werden, gebührend berücksichtigt werden.

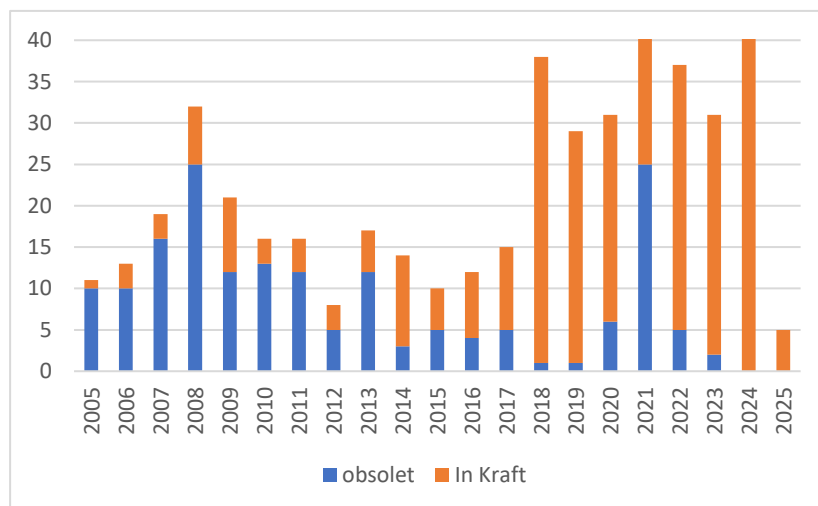
Teil III Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen

3 Weiterentwicklung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands

3.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklungen – Übersicht

Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz bis heute 496 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (Stand: 30. April 2025). Zwei dieser Weiterentwicklungen⁹ stellen dabei gleichzeitig Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen sechs weitere Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands¹⁰. Etwas mehr als ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (174 Rechtsakte oder 35 %) sind zwischenzeitlich nicht mehr anwendbar, weil sie durch spätere Rechtsakte aufgehoben wurden oder aus anderen Gründen (z. B. infolge Zeitablaufs) *obsolet* geworden sind. Nach Jahren aufgeschlüsselt ergibt sich hierbei folgende Verteilung:

Notifizierte Weiterentwicklungen nach Jahren (Stand: 30. April 2025)



⁹ Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) und (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214)

¹⁰ Die komplette Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen.Dublin Eurodac-Besitzstands findet sich auf der Website des BJ: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Gruppiert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren materiellen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme, so kann Folgendes festgestellt werden¹¹ (Stand 30. April 2025):

- Rund ein Sechstel (84 Rechtsakte oder 17 %) der 502 Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands hatten *keinen verbindlichen Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Anwendung Modell 1).
- Fast drei Viertel der Weiterentwicklungen (360 Rechtsakte oder 71 %) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf. Die Notenaustausche zu deren Übernahme konnten daher mehrheitlich als *Verträge von beschränkter Tragweite* im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 und 3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997¹² eingestuft werden, die der Bundesrat aufgrund dieser Grundlage oder einer spezifischen gesetzlichen Bestimmung, wie beispielsweise Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (AIG)¹³, selbständig abschliessen kann (Anwendung Modell 2)¹⁴.
- Bei ungefähr jeder achten Weiterentwicklung (58 Fälle oder 12 %) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem Vorbehalt der *«Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Anwendung Modell 3), was bedeutet, dass diese vom Parlament und im Falle eines Referendums vom Volk zu genehmigen sind.

Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche vom Parlament bereits genehmigt und sind in der Zwischenzeit in Kraft getreten. Die folgenden Weiterentwicklungen, von denen 12 den Bereich Schengen und 3 den Bereich Dublin/Eurodac betreffen, befinden sich noch im nationalen Umsetzungsverfahren oder warten darauf, dass sie in der EU in Betrieb genommen werden («go-live»).

Weiterentwicklung	Stand
EES ¹⁵	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 7. November 2019. Stufenweise Inbetriebnahme («go -live») geplant für Oktober 2025.
ETIAS ¹⁶	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 15. Januar 2021. Inbetriebnahme geplant im vierten Quartal.
Interoperabilität ¹⁷	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 16. Juli 2021. Vollständige Inbetriebnahme derzeit für 2027 geplant.
FADO ¹⁸	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen am 19. Juli 2022. Vollständige Inbetriebnahme bis Ende 2025.
Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden ¹⁹	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 25. April 2025 zu erfolgen. Der Notenaustausch wurde anlässlich der Schlussabstimmung des Parlaments am 21. März 2025 genehmigt.
Digitalisierung des Visumverfahrens ²⁰	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 13. November 2025 zu erfolgen. Der Notenaustausch wurde anlässlich der Schlussabstimmung des Parlaments in der Herbstsession 2025 angenommen.

¹¹ Die Weiterentwicklungen ohne verbindlichen Charakter werden vom zuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen (Modell 1). Die rechtlich verbindlichen Entwicklungen werden auf dem Weg des Notenaustauschs übernommen, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Entweder liegt der Notenaustausch in der alleinigen Zuständigkeit des Bundesrats (Modell 2), oder er muss vom Parlament genehmigt werden und unterliegt, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, dem Referendum (Modell 3). Zur gesamten Thematik vgl. den Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010 «Konsequenzen des Schengen-Anpassungszwang», BBl 2013 6319, Ziff. 2.

¹² SR 172.010

¹³ SR 142.20

¹⁴ Der Bundesrat kann aufgrund von Art. 48a Abs. 1 Regierungs- und Organisationsgesetz (RVOG; SR 172.010) die Zuständigkeit zum Abschluss eines Vertrags an ein Departement delegieren. Bei Verträgen von beschränkter Tragweite kann er diese auch an eine Gruppe oder an ein Bundesamt delegieren.

¹⁵ Verordnungen (EU) 2017/2225 und (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202A und 202B)

¹⁶ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

¹⁷ Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 (WE Nr. 228A et 228B)

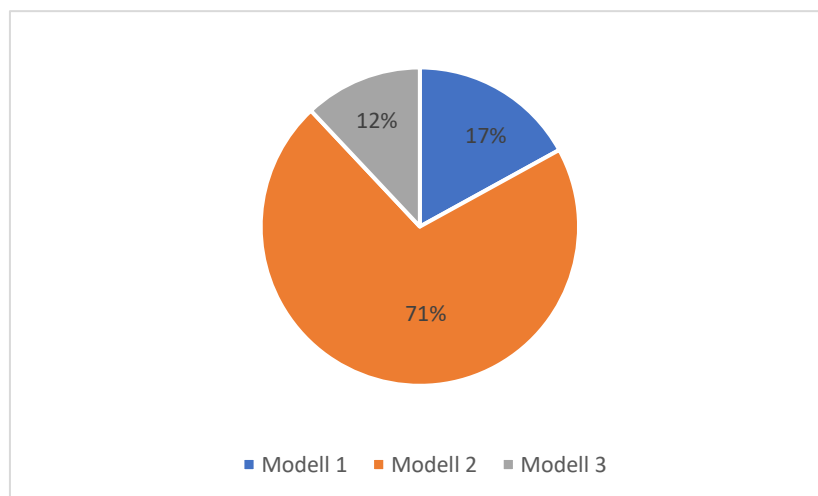
¹⁸ Verordnung (EU) 2020/493 (WE Nr. 246)

¹⁹ Richtlinie (EU) 2023/977 (WE Nr. 401)

²⁰ Verordnung (EU) 2023/2667 (WE Nr. 416A)

Verordnung über das Rückkehrverfahren ²¹	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.
Screening-Verordnung ²²	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.
Grenzkodex ²³	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 13. Juni 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung endete am 17. Oktober 2024.
API ²⁴	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 19. Dezember 2026 zu erfolgen.
AMMR-Verordnung ²⁵	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.
Eurodac-Verordnung ²⁶	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.
Krisenverordnung ²⁷	Mitteilung über die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hat bis spätestens am 17. Mai 2026 zu erfolgen. Die Vernehmlassung der betroffenen Bundesämter, der Kantone, der politischen Parteien und anderer interessierter Organisationen endete am 14. November 2024, und der Bundesrat leitete die Botschaft an das Parlament weiter.

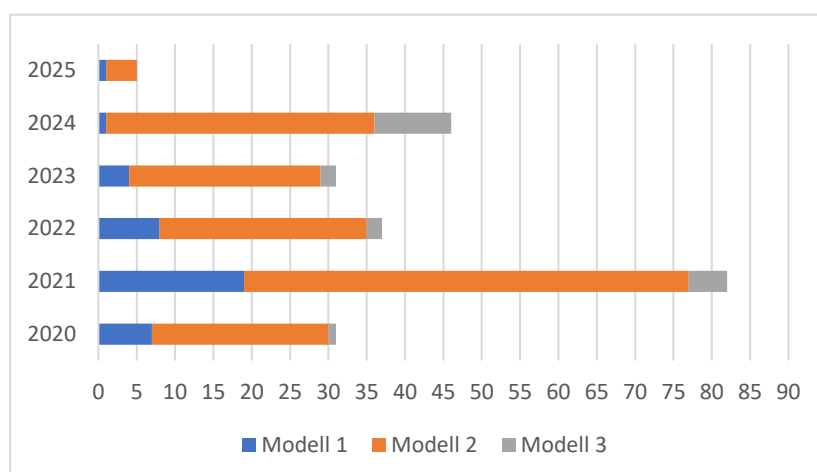
Verteilung der Weiterentwicklungen nach Modellen (in %; Stand 30. April 2025)



Die Verteilung der Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands nach Modellen ergibt nach Jahren seit 2020 folgendes Bild (Stand: 30. April 2025):

²¹ Verordnung (EU) 2024/1349 (WE Nr. 437A)
²² Verordnung (EU) 2024/1356 (WE Nr. 437B)
²³ Verordnung (EU) 2024/1717 (WE Nr. 439)
²⁴ Verordnung (EU) 2025/12 (WE Nr. 455)
²⁵ Verordnung (EU) 2024/1351 (WE Dublin Nr. 3A)
²⁶ Verordnung (EU) 2024/1358 (WE Dublin Nr. 3B)
²⁷ Verordnung (EU) 2024/1359 (WE Dublin Nr. 3C)

Verteilung der Entwicklungen nach Modell und Jahr



3.2 Im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

3.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum (Mai 2024 – April 2025) wurden der Schweiz insgesamt 27 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 430-460)²⁸. Im gleichen Zeitraum wurden 4 Weiterentwicklungen notifiziert, deren Übernahme und Umsetzung der *Genehmigung durch das Parlament* bedürfen (Modell 3). Dabei handelt es sich um zwei Verordnungen, die Teil des Migrations- und Asylpakts der EU²⁹ sind, eine Verordnung über Änderungen am Schengener Grenzkodex³⁰, und der API-Verordnung³¹ über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Informationen über die Flugwege. Diese vier Verordnungen sind vom Parlament – unter Berücksichtigung der Zweijahresfrist, die der Schweiz gemäss Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe b SAA für die Übernahme und Umsetzung dieser Weiterentwicklungen zur Verfügung steht – spätestens zwischen Mai 2026 und Dezember 2026 zu genehmigen. Die meisten der anderen Rechtsakte betrafen *untergeordnete technische Aspekte*. Zwei dieser Weiterentwicklungen hatten Empfehlungsscharakter und es genügte, deren Notifikation zur Kenntnis zu nehmen (Modell 1)³². Die übrigen Rechtsakte wurden alle auf dem Wege eines in der Kompetenz des Bundesrats liegenden Notenaustauschs übernommen (Modell 2)³³.

Wie bereits erwähnt, wurden die beiden Verordnungen, die Teil des Europäischen Migrations- und Asylpakts sind und Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands darstellen, der Schweiz am 17. Mai 2024 notifiziert. Dazu gehört auch die Verordnung (EU) 2024/1349³⁴ zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze. Das schweizerische Flughafenverfahren an der Schengen-Aussengrenze unterscheidet sich vom neuen Asylverfahren, das in der EU durch die erwähnte Verordnung eingeführt

²⁸ Die vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands ist abrufbar auf der Website des BJ: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

²⁹ Verordnung (EU) 2024/1349 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze (WE Nr. 437A), Verordnung (EU) 2024/1356 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen (WE Nr. 437B).

³⁰ Verordnung (EU) 2024/1717 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (WE Nr. 439).

³¹ Verordnung (EU) 2025/12 über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Aussengrenzen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726 und (EU) 2019/817 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2024/82/EG des Rates (WE Nr. 455)

³² Empfehlung K(2024) 5219 endg. (We Nr. 443) und Empfehlung K(2025) 117 endg. (WE Nr. 458)

³³ Diese Rechtsakte enthalten in ihrer überwiegenden Mehrheit Ausführungsvorschriften und Rechtsvorschriften zum ETIAS-System (WE Nr. 4523 und Nr. 453), zum Visa-Bereich (WE Nr. 438, 440–442, 446–451, 454, 456) zum Grenzkodex (WE Nr. 459–462), zur Interoperabilität (WE Nr. 444 und Nr. 445), wobei die letzte Weiterentwicklung diejenige war, mit der das Datum der Aufhebung der Personenkontrollen an den Landbinnengrenzen zur Republik Bulgarien und zu Rumänien sowie zwischen diesen beiden Ländern festgelegt wurde (WE Nr. 457). Diese Abkommen sind im Jahresbericht des Bundesrates über die abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge enthalten, der auf der Website des BJ abrufbar ist: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

³⁴ Verordnung (EU) 2024/1349 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Festlegung des Rückführungsverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148, ABl. L, 2024/1348, 22.5.2024.

wurde. Daher ist die Schweiz nicht verpflichtet, das in der Verordnung (EU) 2024/1349 vorgesehene Rückführungsverfahren anzuwenden. Ansonsten muss sie die Verordnung jedoch in ihr nationales Recht übernehmen, weil sie eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Dies wurde von der Europäischen Kommission so bestätigt. Die Rücknotifikation erfolgte am 14. August 2024 (vgl. Begründung unter Ziff. 3.2.2).

3.2.2 Im Bereich Dublin/Eurodac

Am 17. Mai 2024 wurden der Schweiz drei Verordnungen notifiziert, die Weiterentwicklungen des Dublins/Eurodac-Besitzstands darstellen und Teil des Europäischen Migrations- und Asylpakts sind³⁵. Es handelt sich dabei um die Verordnung über die Verwaltung von Asyl und Migration, die Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen im Zusammenhang mit Migration und die überarbeitete Eurodac-Verordnung³⁶. Gemäss dem Dublin-Assoziierungsabkommen hatte die Schweiz bis zum 13. Juni 2024 Zeit, um ihre Rücknotifikation zu übermitteln, was einer Frist von 30 Tagen nach der formellen Annahme der EU-Verordnung entspricht.

Die Gespräche mit der Europäischen Kommission haben zudem bestätigt, dass eine Schweizer Beteiligung an der Eurodac-Zusammenarbeit im Rahmen des vorübergehenden Schutzes und der Relocation nicht als Weiterentwicklung des Dublin-Besitzstands betrachtet wird.

Die Rücknotifikation für sämtliche Weiterentwicklungen im Rahmen des europäischen Migrations- und Asylpakts erfolgte am 14. August 2024.

3.3 Wichtige künftige Weiterentwicklungen

Zurzeit prüfen die Schengen-Staaten, einschliesslich der Schweiz, mehrere Vorschläge, welche die Schweiz im Laufe der Zeit als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands übernehmen wird. Deren materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfahrensstand der Beratungen. Nachfolgend wird auf die wichtigsten – weil inhaltlich über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen Details hinaus gehenden – Weiterentwicklungen hingewiesen, welche die bestehenden Instrumente massgeblich weiterentwickeln oder ergänzen³⁷.

3.3.1 Rückführungsrichtlinie

Am 12. September 2018 hatte die Kommission einen Vorschlag für eine umfassende Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie vorgelegt³⁸. Aufgrund des Widerstands aus dem Europäischen Parlament, das diesbezüglich kein Verhandlungsmandat verabschiedet hat, konnte im Jahr 2019 kein Trilog³⁹ stattfinden. Nach Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten zum Europäischen Migrations- und Asylpakt, der mit zunehmendem Druck der Schengen-Staaten einherging, wurde die Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie ab 2024 erneut zu einem zentralen Reformprojekt.

Die Kommission erarbeitete daraufhin einen neuen Vorschlag für eine Rückführungsverordnung, der am 11. März 2025 vorgelegt wurde. Das Hauptziel der

³⁵ Verordnung (EU) 2024/1351 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (WE Nr. 3A), Verordnung (EU) 2024/1358 über die Einrichtung von Eurodac (WE Nr. 3B) und Verordnung (EU) 2024/1359 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147 (WE Nr. 3C).

³⁶ Die vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands ist abrufbar auf der Website des BJ: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

³⁷ Diese Angaben sind mit dem nötigen Vorbehalt zu betrachten, weil derzeit noch keinerlei verbindliche Aussage zum endgültigen Inhalt dieser Rechtsakte gemacht werden kann.

³⁸ Verordnung (EU) 2008/115 (WE Nr. 78)

³⁹ Ein Trilog ist ein informelles interinstitutionelles Verhandlungsverfahren, an der Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission teilnehmen. Sein Ziel ist es, eine vorläufige Einigung über einen Legislativvorschlag zu erzielen, der sowohl für das Parlament als auch für den Rat als Mitgesetzgeber annehmbar ist. Diese vorläufige Vereinbarung muss dann von jedem dieser Organe in formellen Verfahren angenommen werden.

Kommission besteht darin, im Rahmen einer wirksamen Rückführungspolitik klare, transparente und faire Verfahren für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Schengen-Raum aufhalten, festzulegen. Der Vorschlag fügt mehrere zusätzliche Verfahrensanforderungen für Rückführungsverfügungen hinzu und sieht die obligatorische gegenseitige Anerkennung von Rückführungsverfügungen anderer Schengen-Staaten vor. Während die Rückführungsrichtlinie heute keine zwangsweise Rückführung in ein Drittland zulässt, wenn die von der Rückführungsverfügung betroffene Person diese nicht akzeptiert hat, sieht der Verordnungsvorschlag die Möglichkeit der zwangsweisen Rückführung in ein Drittland vor, in dem die Person aufenthaltsberechtigt ist, auch wenn sie die Rückführung in dieses Land nicht akzeptiert. Dem Vorschlag zufolge wäre es den Schengen-Staaten möglich, Abkommen mit Drittstaaten zu schliessen, um dort zu diesem Zweck Rückführungszentren („return hubs“) einzurichten.

3.3.2 Richtlinie «on minimum rules to prevent migrant smuggling »

Die Bekämpfung der Schleuserkriminalität ist eine der Prioritäten der EU und für ein umfassendes Vorgehen gegen die irreguläre Migration von entscheidender Bedeutung. Die diesbezügliche EU-Richtlinie, die von der Europäischen Kommission am 28. November 2023 vorgeschlagen wurde, hat folgende Ziele: wirksame Verfolgung organisierten kriminellen Netzwerken; Harmonisierung der Kriminalisierung und der entsprechenden Sanktionen; Gewährleistung angemessener gerichtlicher Zuständigkeiten; Stärkung der in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden Ressourcen und Kapazitäten; Verbesserung der Datenerhebung und -übermittlung.

Der Vorschlag des Rates für die neue EU-Richtlinie wurde am 13. Dezember 2024 vom JAI-Rat angenommen, und der Entwurf wird derzeit vom Europäischen Parlament nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Hinblick auf den Trilog geprüft.

Die rechtlichen Bestimmungen der Schweiz im AIG und im Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) entsprechen weitgehend dem aktuellen Richtlinienentwurf. Folgende rechtliche Anpassungen könnten erforderlich sein: Erhöhung der Höchststrafe im Rahmen der strafrechtlichen Sanktionen für qualifiziertes Schleusen von Migranten, Berücksichtigung der Gefährdung der körperlichen Unversehrtheit der geschleusten Personen im Straftatbestand, ebenso die Bedrohung mit Schusswaffen und Anwendung erheblicher Gewalt, die Anpassung der Verjährungsfristen und die Erhebung gewisser statistischer Angaben. Der tatsächliche Anpassungsbedarf des nationalen Rechts wird erst nach der Fertigstellung des Richtlinienentwurfes und einer genauen Analyse der Anforderungen der Richtlinie und der Bundesgesetze durch die zuständigen Bundesämter (BJ, SEM, BFS) ersichtlich sein.

Die Schweiz hat von ihren Mitwirkungsrechten am Gesetzgebungsprozess der EU im Zusammenhang mit dem Vorschlag der Kommission Gebrauch gemacht, Normen für die Bestrafung von juristischen Personen einzuführen, die sich an der «EnviCrime»-Richtlinie orientieren. Nach dem Entwurf der Kommission sollten juristische Personen direkt für Menschenenschmuggel bestraft werden können. Vorgesehen sind progressive Geldstrafen von bis zu 5 % des weltweiten Jahresumsatzes oder 40 Millionen Euro. Diese Strafbarkeit steht im Widerspruch zu den Grundsätzen des Schweizer Strafrechts, die für juristische Personen gelten. Um diesen Widerspruch aufzulösen, ist es der Schweiz gelungen, in das Ratsmandat Bestimmungen aufzunehmen, die vorsehen, dass die assoziierten Schengen-Staaten die Möglichkeit haben, andere Sanktionen mit gleicher abschreckender Wirkung vorzusehen, beispielsweise durch massive Konfiskation von Gewinnen oder Tätigkeitsverbote. Die Vertreter der Schweiz verfolgen den Gesetzgebungsprozess aktiv und führen insbesondere Gespräche mit Vertretern des Europäischen Parlaments, damit diese Bestimmungen auch später beibehalten werden können.

3.3.3 Waffenrechtlicher Informationsaustausch

Die EU-Waffenrichtlinie⁴⁰ 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, der zwei Bereiche betrifft:

⁴⁰ Die ursprüngliche Fassung der Richtlinie (Richtlinie 91/477/EWG, vgl. Anhang B SAA) wurde zusammen mit den nachträglichen Änderungen im Rahmen einer sog. Kodifikation (=Totalrevision ohne materielle Änderungen) aufgehoben und durch die Richtlinie (EU) 2021/555 (kodifizierte Fassung; WE Nr. 285) ersetzt.

- Den amtshilfeweisen Informationsaustausch im Zusammenhang mit der *Verbringung von Feuerwaffen* innerhalb des Schengen-Raumes: Die entsprechenden Vorschriften hat die Kommission mit der delegierten Verordnung (EU) 2019/686 bereits Anfang 2019 verabschiedet. Sie gilt in der EU seit dem 3. September 2019;
- Der elektronische Austausch von Informationen im Zusammenhang mit der *Versagung einer Genehmigung* ist in der delegierten Verordnung (EU) 2021/1423 der Kommission geregelt, die am 31. Januar 2022 in Kraft trat.

In beiden Fällen ist vorgesehen, als Informationskanal für den elektronischen Datenaustausch⁴¹ das bestehende *Binnenmarkt - Informationssystem* (IMI) zu nutzen. Weil dessen Rechtsgrundlagen nicht Teil des Schengen-Besitzstands sind, reicht die Übernahme der beiden Verordnungen nicht aus; wahrscheinlich wird der Abschluss einer Zusatzvereinbarung notwendig sein, der die Einzelheiten der Beteiligung der Schweiz am IMI regelt (vgl. Ziff. 1). Die Kommission stellt eine Verbindung zwischen dem IMI-Dossier und der Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens her. Die Notifikation der beiden Verordnungen ist bis heute nicht erfolgt und die Gespräche über eine Zusatzvereinbarung über die Nutzung des IMI wurden nicht fortgesetzt. Wahrscheinlich werden die Gespräche erst nach einer Aktualisierung des Personenfreizügigkeitsabkommens aufgenommen.

3.3.4 Digital Travel Application

Die 2021 verabschiedete Schengen-Strategie zielt darauf ab, die Digitalisierung der Verfahren an den Aussengrenzen zu verstärken. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission im Oktober 2024 einen Vorschlag für eine Verordnung⁴² zur Errichtung einer Anwendung für die elektronische Übermittlung von Reisedaten (Digital Travel Application, DTA-Vorschlag) vorgelegt. Ziel ist es, den Übertritt der Aussengrenzen zu erleichtern, die Sicherheit zu erhöhen und die Wartezeiten zu verringern, indem die Reisedaten im Voraus überprüft und digitale Reiseausweise verwendet werden (*digital travel credential* oder DTC). Der DTA-Vorschlag gehört zum Schengen-Besitzstand. Neben dem DTA-Vorschlag hat die Kommission auch einen Vorschlag für eine Verordnung über die Ausstellung von digitalen Reiseauthentifikatoren auf der Grundlage des Personalausweises und die damit verbundenen technischen Normen (im Folgenden „DTC-Vorschlag“) vorgelegt. Der DTC-Vorschlag stellt keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar.

Der DTA-Vorschlag steht im Zusammenhang mit der Einführung der Europäischen digitalen Identitätsdateien in der nicht nur digitale Reisepässe und Personalausweise, sondern auch digitale Führerscheine, ärztliche Rezepte und andere Dokumente gespeichert werden können. Die DTC sind eine digitale Version der in Pässen und Personalausweisen gespeicherten Daten. Sie enthalten Informationen, die auf dem Chip des Passes oder der Identitätskarte gespeichert sind, einschliesslich des Gesichtsbildes des Inhabers, aber nicht der Fingerabdrücke. Ein DTC kann auf einem Mobiltelefon gespeichert werden. Nach dem Vorschlag der Kommission werden Reisende die digitale Version ihrer Reisedokumente kostenlos anfordern oder nutzen können, und dies alles auf freiwilliger Basis. Es wird auch für Drittstaatsangehörige möglich sein, ihr DTC vor ihrer Reise zur Vorabkontrolle vorzulegen, wenn sie in den Schengen-Raum einreisen oder ihn verlassen, was zu einem reibungsloseren und schnelleren Grenzübertritt führen sollte. Dies dürfte ebenso die Wirksamkeit der Grenzkontrollen sowie die Sicherheit im gesamten Schengen-Raum erhöhen, weil die künftigen Vorabkontrollen der DTC es den Grenzschutzbehörden ermöglichen werden, ihre Zeit und Ressourcen für die Aufdeckung grenzüberschreitender Kriminalität und irregulärer Migration einzusetzen. Die DTC werden auch die Verwendung gefälschter Dokumente erschweren.

Die Diskussionen, insbesondere über die technische Umsetzung, den Datenschutz und die Finanzierung werden auf der Stufe von Experten fortgesetzt. Während die Schengen-Staaten das Konzept unterstützen, fordern einige von ihnen dennoch eine höhere Finanzierung durch die EU. Die erste Lesung im Rat hat im November 2024 begonnen. Die europäische Anwendung «Digital Travel» wird von der Europäischen

⁴¹ Vgl. Art. 23 der Verordnung (EU) 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 2088/49/EG der Kommission («IMI-Verordnung») ABl. L 316 vom 14.11.2012, S. 1.

⁴² KOM(2024) 670 final

Agentur für das Betriebsmanagement von umfangreichen IT-Systemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickelt («eu-Lisa»)⁴³. Gemäss Artikel 15 den DTA-Vorschlag legt die Kommission das Datum der Inbetriebnahme fest, nachdem sie von eu-LISA darüber informiert wurde, dass die entsprechenden Tests erfolgreich durchgeführt wurden.

Für die Schweiz wird der DTA-Vorschlag vorgeschlagene EU-Vorordnung wahrscheinlich Anpassungen des AIG und des Bundesgesetzes über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (AwG)⁴⁴ und/oder der Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (VAwG)⁴⁵ notwendig machen. Die Schweiz verfolgt die gegenwärtige Entwicklung in der EU und beteiligt sich in Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte an den technischen Gesprächen. Es ist noch offen, wann die DTC an den Schweizer Grenzen überprüft werden können und wann die Schweiz selbst ihren Bürgerinnen und Bürgern DCT ausstellen wird.

4 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin

4.1 Zusatzvereinbarungen zu gewissen Weiterentwicklungen

Sieht ein relevanter Rechtsakt für Schengen/Dublin die Schaffung einer eigenständigen institutionellen Struktur beispielsweise in Form eines Fonds oder einer Agentur vor, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der (insbesondere finanziellen) Beteiligung. Die blossе Übernahme des jeweiligen Rechtsakts genügt nicht. Bereits wurden Zusatzvereinbarungen im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Grenz- und Küstenwache («Frontex»)⁴⁶ abgeschlossen, an eu-LISA, am Aussengrenzenfonds (AGF)⁴⁷ sowie an seinem Nachfolgeinstrument, dem Fonds für innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa («ISF-Grenze»)⁴⁸ abgeschlossen.

Der Abschluss weiterer Zusatzvereinbarungen wird in folgenden Bereichen notwendig:

- Zum einen muss zur Regelung der administrativen Modalitäten der Beteiligung der Schweiz am BMVI eine Zusatzvereinbarung abgeschlossen werden (vgl. Ziff. 11.3). 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 kann⁴⁹.
- Andererseits 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 sicherzustellen (vgl. Ziff. 3.3.3). Die Verhandlungen können voraussichtlich nach einem Inkrafttreten der Revision des Personenfreizügigkeitsabkommens wieder aufgenommen werden.

4.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

4.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visumbereich

Der Visakodex⁵⁰ sieht die Möglichkeit der Vertretung durch einen anderen Schengen-Staat vor, wenn ein Staat über keine eigene Visasektion verfügt. Das EDA analysiert laufend, welche Visavertretungsvereinbarungen abgeschlossen werden sollten und

⁴³ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur». SR **0.362.315** (in Kraft seit 1. März 2020).

⁴⁴ SR **143.1**

⁴⁵ SR **142.11**

⁴⁶ SR **0.362.313** (in Kraft seit dem 1. August 2010). Die im Jahr 2016 gegründete Grenz- und Küstenwache hat die Rechtspersönlichkeit der früheren Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union übernommen, wie auch deren Akronym («Frontex»).

⁴⁷ SR **0.362.312** (in Kraft seit dem 1. April 2011)

⁴⁸ SR **0.362.314** (in Kraft seit dem 1. August 2018)

⁴⁹ In diesem Zusammenhang ist auch eine Lösung für die ungelösten Fragen zu finden, die sich im Zusammenhang mit der Teilnahme der Schweiz am Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS) stellen. Inhaltlich geht es unter anderem darum, dass die assoziierten Staaten auch einen angemessenen Anteil an einem etwaigen Überschuss der bezahlten Gebühren erhalten.

⁵⁰ Verordnung (EU) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

könnten, um Lücken im Vertretungsnetz zu schliessen und der angestrebten Gegenseitigkeit Rechnung zu tragen. Die Schweiz hat per 30. April 2025 mit insgesamt 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt andere Schengen-Staaten in 64 ihrer Vertretungen und wird selber an 56 Standorten vertreten⁵¹.

4.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin-III-Verordnung⁵² sieht vor, dass die Schengen-Staaten untereinander bilaterale Verwaltungsvereinbarungen abschliessen können, um die Anwendung dieser Verordnung zu erleichtern und die Effizienz zu erhöhen. Diese Vereinbarungen können die Vereinfachung der Verfahren und die Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen um Aufnahme oder Wiederaufnahme von Asylsuchenden oder auch eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zur besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt. Solche Vereinbarungen sind im Interesse beider Vertragspartner und werden meistens zwischen Nachbarstaaten mit ähnlichen Überstellungszahlen abgeschlossen. Entsprechende Abkommen hat die Schweiz bisher mit *Österreich*⁵³, dem *Fürstentum Liechtenstein*⁵⁴ und *Frankreich*⁵⁵ abgeschlossen. Mit *Deutschland* wurden analoge Vereinbarungen getroffen, die unverbindliche Zusammenarbeitsmodalitäten vorsehen, die jedoch auf Antrag Deutschlands überarbeitet werden. Im Übrigen wurden im Berichtszeitraum keine neuen Abkommen abgeschlossen.

Auch die neue AMMR-Verordnung sieht die Möglichkeit von Dublin-Vereinbarungen vor (Art. 53). Diese Bestimmung entspricht inhaltlich grösstenteils Artikel 36 der derzeit geltenden Dublin III-Verordnung. Die Dublin-Staaten können zur Verbesserung der Zusammenarbeit neu auch in Bezug auf Solidaritätsmassnahmen bilateral Verwaltungsvereinbarungen abschliessen (Abs. 1 Bst. c).

4.2.3 Bilaterale Abkommen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit

Die Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Das Abkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit mit Italien⁵⁶ ist seit dem 1. November 2016 in Kraft und der Vertrag mit Österreich und Liechtenstein⁵⁷ seit dem 1. Juli 2017. Im Jahr 2023 hat die Schweiz dem italienischen Innenministerium vorgeschlagen, zu prüfen, ob das bilaterale Abkommen langfristig materiell verbessert werden könnte: Die Sondierungsgespräche haben begonnen und werden im Jahr 2025 fortgesetzt. Das revidierte Abkommen zwischen der Schweiz und Deutschland wurde am 5. April 2022 unterzeichnet und ist am 1. Mai 2024 in Kraft getreten⁵⁸. Das Abkommen mit Frankreich⁵⁹ (Pariser Abkommen) ist seit dem 1. Juli 2009 in Kraft. Die Erfahrungen in der operativen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich haben verdeutlicht, dass eine Modernisierung dieses Vertrags angezeigt ist, insbesondere bezüglich der grenzüberschreitenden Nacheilen. Frankreich lehnt es jedoch ab, die im Rahmen der Schengen-Evaluation 2021 an Frankreich gerichtete Empfehlung des Rats der EU bezüglich der grenzüberschreitenden Nacheilen umzusetzen und auch den entsprechenden Artikel im bilateralen Vertrag mit der Schweiz anzupassen. Die beiden Staaten haben sich jedoch am 21. November 2022 auf den Inhalt eines «memorandum d'application» geeinigt, das Präzisierungen zur Durchführung der Nacheilen enthält, ohne neues Recht zu schaffen. Eine «fiche réflexe» zur Umsetzung dieser Vereinbarung wurde fertiggestellt und am 3. März 2023 unterzeichnet. Das Dokument wurde den operativen Diensten zur Verfügung gestellt. Es sieht eine gezielte Schulung der schweizerischen und französischen Beamten vor, die potenziell

⁵¹ Eine Liste der Vertretungsvereinbarungen, die mit Schengen-Staaten abgeschlossen wurden und die Form der Vertretung angeben (Stand 1. Mai 2021) findet sich im Anhang 28 des Visa-Handbuchs, abrufbar auf der Website: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx>.

⁵² Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (WE Dublin Nr. 1A)

⁵³ SR 0.142.392.681.163

⁵⁴ SR 0.142.395.141.1

⁵⁵ SR 0.142.392.681.349

⁵⁶ SR 0.360.454.1

⁵⁷ SR 0.360.163.1

⁵⁸ SR 0.360.136.1

⁵⁹ SR 0.360.349.1

an grenzüberschreitenden Operationen teilnehmen können. Im Übrigen haben Frankreich und die Schweiz vereinbart, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, welche die Möglichkeiten einer Modernisierung des Pariser Abkommens prüfen soll. Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit im November 2023 aufgenommen. In drei Untergruppen aufgeteilt wird sie von verschiedenen Experten unterstützt. Das derzeitige Ziel ist es, im Jahr 2025 erste Empfehlungen zu erhalten.

4.3 Abkommen mit Drittstaaten

4.3.1 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:

- Schliesst die EU ein *Visumerleichterungsabkommen* mit einem Drittstaat ab, entsteht für die Schweiz die Notwendigkeit, ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Kurzzeitvisa an diejenigen der EU anzugleichen, um innerhalb des Schengen-Raums eine einheitliche Visumpolitik aufrechtzuerhalten, da sonst in diesem Raum unterschiedliche Regeln gelten würden. Beim Abschluss solcher Abkommen handelt der betreffende Drittstaat auf Ersuchen der EU in der Regel analoge bilaterale Abkommen mit den assoziierten Staaten aus. Die Schweiz hat bisher insgesamt zehn solcher Abkommen abgeschlossen (acht davon sind derzeit in Kraft).
- Die *Visumbefreiungsabkommen* werden in der Verordnung (EU) 2018/1806⁶⁰ erwähnt, die von der Schweiz als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernommen wurde. Weil die Schweiz aber nicht an diesen verschiedenen Abkommen 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.

4.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahmeabkommen der EU

Im Bereich Rückkehr besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer «Parallelismus». Allerdings veröffentlicht die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung, wonach es zweckmässig wäre, wenn der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen verhandeln würde. Die Schweiz schliesst ebenfalls in eigener Initiative und nach Massgabe der spezifischen Interessenlage Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten ab. Insgesamt hat sie bisher mit 69 Staaten Abkommen im Rückkehrbereich abgeschlossen (63 sind derzeit in Kraft). 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)⁶¹ abrufbar.

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

Der Schengen-Besitzstand belässt den Schengen-Staaten das Recht, selbstständig zu entscheiden, ob sie Inhaberinnen und Inhaber von Diplomatenpässen, Dienst-/Amtspässen oder Sonderpässen von der Visumpflicht befreien oder nicht⁶². Die Schweiz hat insgesamt 60 solcher Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, in der

⁶⁰ Mit der Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219) wird die Verordnung (EG) 539/2001 (Anhang B AAS) und ihre späteren Anpassungen kodifiziert und ersetzt (formelle Totalrevision).

⁶¹ <https://www.sem.admin.ch/bfm/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>

⁶² Art. 6 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219)

Regel in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen (56 davon sind in Kraft). Im Berichtszeitraum wurde mit Turkmenistan ein neues Abkommen abgeschlossen. Eine aktualisierte Liste der Abkommen ist auf der Homepage des SEM⁶³ abrufbar.

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

Die Teilnahme an der Zusammenarbeit von Schengen/Dublin bedeutet für das reibungslose Funktionieren dieser Zusammenarbeit teilweise, dass die Zusammenarbeit mit der EU in von Schengen/Dublin nicht erfassten Bereichen vertieft und ausgeweitet werden muss. Eine solche Vertiefung oder Erweiterung hat im Rahmen der folgenden Abkommen stattgefunden.

4.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

Art. 19 ff. der Eurodac-Verordnung⁶⁴, die den nationalen Strafverfolgungsbehörden oder Europol ermöglichen, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank⁶⁵ gespeicherten Daten zuzugreifen, stellen keine Weiterentwicklung des Schengen/Dublin -Besitzstands dar, weshalb ein *Abkommen* geschlossen werden musste. Es handelt sich um ein Protokoll zum DAA⁶⁶ («Eurodac-Protokoll»), das am 1. Oktober 2021⁶⁷ von der Bundesversammlung genehmigt wurde und durch Notenaustausch am 1. Mai 2022⁶⁸ in Kraft trat. Das interne Genehmigungsverfahren wurde mit demjenigen des parallel ausgehandelten Abkommens über die Teilnahme an Prüm koordiniert (vgl. Ziff. 4.4.2). Der Abschluss dieses letzteren Abkommens war eine *conditio sine qua non* für die angestrebte erweiterte Zugriffsberechtigung auf die Eurodac-Datenbank, weil eine Abfrage der Eurodac-Datenbank zu Strafverfolgungszwecken nur zulässig ist, wenn die vorherige Suche in den nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JAI⁶⁹ («Prümer-Beschluss») zu keinem Treffer geführt hat⁷⁰.

4.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm

Das Abkommen zur Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit⁷¹ wurde parallel zum «Eurodac-Protokoll» verhandelt und ebenfalls am 27. Juni 2019 in Brüssel unterzeichnet. Das Parlament hat den Entwurf des Bundesrates zur Übernahme und Umsetzung des Abkommens über die Teilnahme an Prüm, des Eurodac-Protokolls und des PCSC-Abkommens⁷² im September 2021 genehmigt. Das Abkommen zur Teilnahme an Prüm ist am 1. März 2023 in Kraft getreten. Zu beachten ist, dass es nur

⁶³ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

⁶⁴ Verordnung (EU) Nr 603/2013 (WE Dublin n° 1B)

⁶⁵ Die Vorteile eines solchen Zugriffs liegen auf der Hand. So kann beispielsweise rasch festgestellt werden, ob ein an einem Tatort gesicherter Fingerabdruck zu einer in Eurodac registrierten Person gehören, die im Ausland einen Asylantrag gestellt hat oder sich illegal im Land aufhält, so dass die notwendigen (Rechtshilfe-)Massnahmen ohne Verzug eingeleitet werden können.

⁶⁶ SR 0.142.392.68

⁶⁷ BBl 2021 2332

⁶⁸ SR 0.142.392.682; AS 2023 113

⁶⁹ Beschluss 2008/615/JAI 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.

⁷⁰ Die Prümer Zusammenarbeit erhöht die Effizienz der polizeilichen 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.

⁷¹ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit», die ebenfalls nicht Teil der Schengener Zusammenarbeit ist, besteht im vereinfachten 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 anderen Staates vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personendaten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfsweg.

⁷² SR 0.360.336.2

teilweise angewendet wird. Der Abgleich von biometrischen Daten (Fingerabdrücke und DNA-Profilen) sowie der Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten ist aufgrund der verschiedenen technischen Abhängigkeiten von der Umsetzung anderer Informatikprojekte noch nicht umgesetzt bzw. in Kraft. So ist eine stufenweise Umsetzung vorgesehen, d.h. der Abgleich von Fingerabdrücken wird Ende 2025 möglich sein, der Austausch von Fahrzeug- und Halterdaten Anfang 2026 und der Abgleich von DNA-Profilen Anfang 2027. Was die nationalen Rechtsgrundlagen betrifft, die diese Vergleiche bzw. diesen Austausch ermöglichen, werden diese ebenfalls schrittweise in Kraft treten, d.h. kurz vor der Umsetzung der Systeme.

Basierend auf der Analyse der bestehenden Zusammenarbeit zwischen Staaten, die Prüm I bereits umgesetzt haben, verabschiedete die EU-Kommission eine technische Modernisierung dieses Abkommens in Form der Verordnung (EU) 2024/982 (nachfolgend «Prüm II»). Diese Verordnung trat am 5. April 2024 in Kraft. Das Ziel von Prüm II ist es, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu intensivieren und den Nutzen dieses Instrumentes zu optimieren. Mit Prüm II werden neue Datenkategorien (Abfrage und Austausch von Gesichtsbildern, Suche nach vermissten Personen mittels DNA-Profilen, Identifizierung von Opfern von Naturkatastrophen oder anderen humanitären Krisen) in den automatisierten Datenaustausch aufgenommen. Zudem wird ein zentraler Router zur technischen Optimierung etabliert. Zudem wird ein zentraler Router eingerichtet, um die technischen Aspekte zu optimieren. Schliesslich wird Europol ein gleichberechtigter Teilnehmer der Prümer Zusammenarbeit sein.

Die Prüm II-Verordnung stellt keine Weiterentwicklung im Sinne des Abkommens von Prüm zwischen der Schweiz und der EU dar. Somit ist der Abschluss eines neuen Zusatzabkommens bzw. die Revision des aktuellen Abkommens nötig sein. Dafür ist sowohl von Seiten der EU wie auch der Schweiz ein Verhandlungsmandat zu verlangen. Das derzeitige Ziel der Schweiz ist es, ein Verhandlungsmandat im zweiten Semester 2025 zu erhalten und die Verhandlungen im ersten Semester 2026 zu führen.

4.4.3 Abkommen zum Fluggastdatensatz PNR

Seit März 2024 verhandelt die Schweiz mit der EU über ein bilaterales Abkommen über den Informationsaustausch von Flugpassagierdaten (PNR). Die Verhandlungen kamen schnell voran und stehen kurz vor dem Abschluss.

Das Abkommen hält sich an den rechtlichen Rahmen des Flugpassagierdatengesetzes (FPG), das vom Parlament am 21. März 2025 verabschiedet wurde. Es wird im Wesentlichen die Übermittlung von PNR-Daten durch EU-Fluggesellschaften an die Schweiz gewährleisten. Darüber hinaus wird das Abkommen die Verarbeitung der zwischen den Vertragsparteien ausgetauschten Daten auf einem vergleichbaren Datenschutzniveau gewährleisten und den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen der schweizerischen Fluggastinformationsstelle (PIU) und den entsprechenden Stellen in den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen.

Die Notifikation und das Inkrafttreten des Abkommens können jedoch erst nach dem Inkrafttreten des Flugpassagiergesetzes (FPG) und der dazugehörigen Verordnung erfolgen, was für Ende 2026 vorgesehen ist.

Parallel verhandelte die EU auch beinahe identische PNR-Abkommen mit zwei anderen an Schengen assoziierte Staaten, mit Island und Norwegen.

4.4.4 Europäische Agentur für Asyl EUAA

Der Asylagentur der Europäischen Union (engl. EUAA) folgte am 19. Januar 2022 auf das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (engl. EASO). Weder die EUAA noch das EASO stellen eine Weiterentwicklung des Dublins/Eurodac-Besitzstands dar. Die Schweiz ist daher nicht verpflichtet, sich daran zu beteiligen, vertritt aber ebenso wie die Kommission die Auffassung, dass eine solche Beteiligung von Vorteil wäre. So wurden zu diesem Thema bereits vor mehreren Jahren informelle Gespräche mit der Kommission aufgenommen. Doch erst nachdem der Bundesrat dem SEM am 30. Mai 2024 ein Verhandlungsmandat erteilt hatte, konnten die formellen Verhandlungen mit der Kommission über ein Abkommen über die Beteiligung der Schweiz an der EUAA am 13. November 2024 beginnen. Die Verhandlungen werden vom SEM und dem EDA in Zusammenarbeit mit den anderen assoziierten Staaten (IS, NO und LI) geführt. Die Verhandlungen dauern derzeit noch an, und das Datum des Verhandlungsabschlusses ist zurzeit noch ungewiss. Bis zum Abschluss eines neuen Abkommens regelt das bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über

die Modalitäten ihrer Beteiligung an EASO vom 10. Juni 2014⁷³ die Beteiligung der Schweiz an der EUAA und gilt für alle Aktivitäten und Kooperationsbereiche der EUAA, die bereits im Rahmen von EASO bestanden.

4.4.5 ECRIS

ECRIS⁷⁴ stellt ein bewährtes Instrument zum europaweiten Austausch von Strafregisterinformationen dar und gewährleistet einen standardisierten, effizienten und verständlichen Datenaustausch im Bereich der Strafjustiz. Eine Teilnahme der Schweiz an diesem System würden den heute noch auf dem Postweg bestehenden und teilweise lückenhaften Austausch von solchen Informationen ablösen. ECRIS-TCN⁷⁵ richtet ein zentrales System zur Identifizierung des Mitgliedstaates ein, der über Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen verfügt. ECRIS-TCN ist Teil verschiedener Interoperabilitäts-Projekte im Bereich der Sicherheit, des Grenzmanagements und der Strafverfolgung, weshalb auch hier eine grundsätzliche Zweckmässigkeit einer Teilnahme der Schweiz zu bejahen ist, um Sicherheitslücken zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund ersuchten das BJ (genauer: das schweizerische Strafregister) und das EDA (Co-Federführung) im Dezember 2022 die damalige Departementsvorsteherin den Antrag zur Aufnahme exploratorischer Gespräche mit der zuständigen EU-Kommission hinsichtlich einer möglichen Teilnahme der Schweiz an ECRIS und ECRIS-TCN.

Im August 2023 verabschiedete der Bundesrat den Bericht zum Postulat 17.3269⁷⁶ der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates bezüglich des internationalen Austausches von Strafnachrichten, Prüfung eines Beitritts der Schweiz zu ECRIS. In diesem Bericht befürwortete er die Aufnahme von Gesprächen mit der EU im Hinblick auf eine Teilnahme der Schweiz zu ECRIS. Im September 2023 nahm das BJ erstmals Kontakt mit den anderen an Schengen assoziierten Staaten auf, um abzuklären, ob auch sie allenfalls an einer Teilnahme interessiert sind. Seither haben verschiedene Treffen in dieser Zusammensetzung sowie auch mit Vertretern der EU-Kommission stattgefunden. Im April 2024 wurde zudem ein Runder Tisch eingerichtet, dessen Teilnehmer aus allen interessierten Stellen und Ämter (SEM, fedpol, EDA, Eurojust, BJ) stammen. In einem nächsten Schritt soll ein Verhandlungsmandat ausgearbeitet werden, das sodann dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet werden kann.

In der Zwischenzeit hat die Europäische Kommission zu verstehen gegeben, dass aus ihrer Sicht nichts gegen einen Beitritt der an Schengen assoziierten Staaten⁷⁷ zu ECRIS und ECRIS-TCN spricht, sofern die Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden.

5 Laufende Projekte auf der Ebene der technischen und operativen Umsetzung

5.1 Umsetzung von EU-Informationssystemen

Die Schengen Informationssysteme (Eurodac, VIS, API, SIS) existierten bereits, als die Schweiz im Dezember 2008 dem Schengen-Raum beitrug. Um auf die Migrationsströme zu reagieren und die Sicherheit in Europa zu gewährleisten, hat die EU in den letzten Jahren, jedoch in ungewöhnlich hohem Tempo, zahlreiche Vorschläge zur Modernisierung bestehender oder zur Schaffung neuer Informationssysteme (z.B. EES, ETIAS)⁷⁸ und zur Gewährleistung ihrer Interoperabilität vorgelegt.

5.1.1 Einreise-/Ausreisensystem (EES)

Das EES ist eines der neuen EU-Informationssysteme im Migrationsbereich, das auf die zentrale Erfassung sämtlicher Übertritte der Aussengrenzen des Schengen-Raums

⁷³ Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union zur Festlegung der Modalitäten ihrer Beteiligung am Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen vom 10. Juni 2014; SR **0.142.392.681**

⁷⁴ Rahmenbeschluss 2009/315/JAI, geändert durch die Richtlinie (EU) 2019/884

⁷⁵ Verordnung (EU) 2019/816

⁷⁶ Postulat 17.3269: Internationaler Austausch von Strafnachrichten. Prüfung eines Beitritts der Schweiz zu Ecris.

⁷⁷ Bisher haben auch Island und das Fürstentum Liechtenstein ein konkretes Interesse an einer Teilnahme an ECRIS und ECRIS-TCN gezeigt.

⁷⁸ Europäisches Einreise- und Ausreisensystem (EES), Europäisches Reisegenehmigungs- und Informationssystem (ETIAS)

durch Drittstaatsangehörige, nur für Aufenthalte von weniger als 90 Tagen, abzielt und die Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum ermöglicht⁷⁹. Die Arbeiten zur rechtlichen Umsetzung der EES-Verordnung⁸⁰ sind weit fortgeschritten. Nachdem das Parlament den entsprechenden Bundesbeschluss⁸¹ am 21. Juni 2019 genehmigt hat, ist die Referendumsfrist am 10. Oktober 2019 ungenutzt abgelaufen. Die Vernehmlassung zu den Anpassungen auf der Stufe der Verordnung über das Einreise- und Ausreisensystem (EESV)⁸² wurde am 17. Februar eröffnet und dauerte bis zum 29. Mai 2021.

Auf EU-Ebene war die Einführung des EES für den 10. November 2024 geplant. Da einige Schengen-Staaten nicht zustimmten und Zweifel an der Stabilität des zentralen EU-Systems äusserten, wenn es an einem einzigen Tag eingeführt würde („Big Bang“), musste die Europäische Kommission die Planung und das Verfahren anpassen.

Weil die Europäische Kommission nicht von allen Schengen-Staaten eine Mitteilung über deren Bereitschaft erhalten hat, was eine der Vorbedingungen für die Entscheidung über die Inbetriebnahme des EES ist, und weil eine vollständige Inbetriebnahme von einem Tag auf den anderen zudem einen Risikofaktor für die Widerstandsfähigkeit des Gesamtsystems darstellt, wird aktuell vorgeschlagen, das System schrittweise in Betrieb zu nehmen. Die Verordnung (EU) 2017/2226⁸³ lässt jedoch nur eine vollständige Inbetriebnahme zu, bei der alle Schengen-Staaten verpflichtet sind, den EES gleichzeitig an allen ihren Grenzübergangsstellen in Betrieb zu nehmen. Um den Schengen-Staaten die nötige Flexibilität zu geben, um den EES entsprechend ihrer Bereitschaft zu nutzen, und um technische und operative Anpassungen bei der Inbetriebnahme des EES zu erleichtern, müssen nun die Rechtsgrundlagen für eine schrittweise Inbetriebnahme des EES geschaffen werden.

Dieser Rechtsetzungsvorschlag, der einen schrittweisen Start des EES vorsieht, ändert die bestehenden Rechtsvorschriften (EES-Verordnung und Schengener Grenzkodex) nicht, sondern sieht lediglich eine vorübergehende Ausnahme für eine begrenzte Anzahl von Artikeln der bestehenden Rechtsakte vor, die es den Schengen-Staaten ermöglicht, den EES innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen schrittweise einzuführen. Die Verhandlungen über den *«soft opening»*-Vorschlag der Kommission sind derzeit in Brüssel im Gange. Nach dem derzeitigen Stand der Dinge wird erwartet, dass im Mai 2025 im Trilog mit dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Einigung erzielt werden kann. Wenn der entsprechende Rechtsakt zur sanften Öffnung wie geplant verabschiedet wird, geht die Kommission davon aus, dass das EES ab Oktober 2025 schrittweise eingeführt wird.

Auch auf *nationaler Ebene* musste die Planung angepasst werden: Sobald der Rechtsakt, der ein schrittweises Verfahren vorsieht, verabschiedet ist, muss die Kommission von den Schengen-Staaten bis zum Juni 2025 die noch hängigen Absichtserklärungen erhalten. Die bereits erfolgten Absichtserklärungen bleiben im Rahmen der neuen Richtlinie über die schrittweise Einführung des EES gültig. Auf dieser Grundlage wird sie das genaue Einführungsdatum im Oktober 2025 festlegen. Um ein schrittweises Vorgehen in der Schweiz zu gewährleisten, wird das SEM die Planung der Einführung entsprechend anpassen. Zu diesem Zweck steht das SEM als verantwortliche Instanz in engem Kontakt mit den relevanten Akteuren, namentlich mit den kantonalen Polizeikörpern, der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) und der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV).

5.1.2 Europäisches Reiseinformations- und genehmigungssystem (ETIAS)

Mit dem Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystem ETIAS⁸⁴ werden für den Eintritt in den Schengen-Raum visumsbefreite 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

⁷⁹ Damit fällt nicht nur die Notwendigkeit zur Stempelung der Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise weg, sondern es können auch Fälle irregulärer Migration (insbesondere Personen, die sich zu lange in der EU aufhalten, sog. *«Overstayers»*) einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum u.a. mit der Hilfe von biometrischen Identifikatoren (Gesichtsbild und vier Fingerabdrücke) identifiziert werden.

⁸⁰ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202A)

⁸¹ BBl 2019 4573

⁸² SR 142.206

⁸³ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B)

⁸⁴ Verordnung (EU) 2018/1240 (WE Nr. 210)

einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung⁸⁵. Die Erteilung einer ETIAS-Reisegenehmigung vermittelt wie die Ausstellung eines Visums nicht schon allein einen Anspruch zur Einreise, weil auch andere Einreisevoraussetzungen erfüllt sein müssen. Die Daten zur Einführung des ETIAS und des EES wurden von der EU schon mehrmals festgelegt und wieder verschoben. Sie sieht nun ein Inkraftsetzen im vierten Quartal 2026 vor, Die Arbeiten zur rechtlichen Umsetzung sind noch nicht abgeschlossen.

Das Projekt zur organisatorischen und technischen Umsetzung der ETIAS-Verordnung, die im Zuständigkeitsbereich des SEM liegt, richtet sich nach der Planung der EU. In der Konzeptphase zwischen Mitte 2019 und Mitte 2021 wurden mit dem Konzept über die Geschäftsorganisationkonzept die Grundlagen für die Aufbau- und Ablauforganisation erarbeitet. Ausserdem wurde das Systemkonzept für die national zu entwickelnden Systemkomponenten erstellt.

In der seit Sommer 2021 laufenden Umsetzungsphase liegt der Schwerpunkt auf der Entwicklung des nationalen Systems. Dabei geht es zum einen um die Entwicklung einer Zugangskomponente für die Anbindung der nationalen Systeme an das ETIAS-Zentralsystem und zum anderen um die Entwicklung einer Fachapplikation zur Unterstützung der Geschäftsprozesse.

Der Aufbau der Nationalen ETIAS-Stelle im SEM richtet sich ebenfalls nach der Planung der EU.

Zur Deckung der Kosten für die Entwicklung des ETIAS-Systems in den Schengen-Staaten ist ein Beitrag des BMVI⁸⁶ vorgesehen. Die Betriebs- und Unterhaltskosten werden hingegen durch die zentrale Erhebung einer Gebühr von 7 Euro pro Antrag gedeckt.

5.1.3 Interoperabilität (IOP)

Die Polizei-, Grenzkontroll- und Migrationsbehörden können bereits heute auf verschiedene bestehende Informationssysteme der EU zugreifen (SIS, VIS, Eurodac), zu denen in naher Zukunft noch weitere hinzukommen (EES, ETIAS). Auf der Grundlage der beiden EU-Verordnungen zur Interoperabilität (IOP)⁸⁷ werden diese Systeme so miteinander verbunden, dass sie zum einen *gleichzeitig* abgefragt werden können (sofern die entsprechenden Zugriffsrechte vorhanden sind)⁸⁸ 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 wird⁸⁹. Die Bundesversammlung hat den Bundesbeschluss betreffend die Übernahme und Umsetzung der EU-Interoperabilitätsverordnungen am 19. März 2021 verabschiedet. Die Umsetzungsarbeiten auf Ebene der nationalen Interoperabilitätsverordnung und an den Änderungen der dazugehörigen Verordnungen sind im Gange.

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, welche die Einführung der Interoperabilität stufenweise vorsieht. Weil das EU-Interoperabilitätsvorhaben Systeme und Organisationseinheiten betrifft, die im Zuständigkeitsbereich des SEM und von fedpol liegen, führt jedes Amt ein Projekt zu dessen Umsetzung durch. Beide Ämter arbeiten jedoch eng zusammen, und die Projektphasen werden gegenseitig koordiniert. Seit Dezember 2022 befinden sich die Projekte in der Umsetzungsphase und schreiten wie geplant voran. Die EU geht derzeit von einer Inbetriebnahme der

⁸⁵ Durch eine in den einschlägigen Datenbanken (SIS, VIS, ect.) eingeleitete Suche kann festgestellt werden, ob Risiken in Bezug auf die innere Sicherheit, die irreguläre Einwanderung oder die öffentliche Gesundheit bestehen, die eine Ablehnung des Antrags rechtfertigen würden.

⁸⁶ Da es sich um eine Kostenrückerstattung handelt, sind die Aufwendungen im Verpflichtungskredit IV aufgeführt (von 2020–2023: 6,6 Millionen Franken, von 2024–2025: 1,18 Millionen Franken).

⁸⁷ Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 201/818 (WE Nr. 228A und 228B)

⁸⁸ Hierzu dient das sog. *Europäische Suchportal* (ESP)

⁸⁹ 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* es 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.

Interoperabilität im Jahr 2028 aus. Der genaue Zeitpunkt der Inbetriebnahme wird von der Europäischen Kommission zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt. Die Informationssysteme (EES, ETIAS, neues VIS, Eurodac, etc.) sollen zeitlich gestaffelt in Betrieb genommen werden. Das Go-live von EES ist als erstes vorgesehen (vgl. Ziff. 5.1.1). Der Zeitpunkt und die Reihenfolge der anderen Informationssysteme (ETIAS, neues VIS) wird von der Europäischen Kommission zu gegebener Zeit festgelegt (für ETIAS, vgl. Ziff. 5.1.2 und für VIS Ziff. 5.1.7). Um sicherzugehen, dass die Schweiz bei der stufenweisen Inbetriebnahme der Interoperabilität durch die EU technisch und rechtlich vorbereitet ist und die neuen Systeme entsprechend zusammen interagieren können, ist die Inkraftsetzung der nationalen Rechtsgrundlagen für die Einführung von Eurodac vorzusehen.

5.1.4 Richtlinie (EU) 2023/977 über den Informationsaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JAI des Rates

Nur ein kleiner Teil des polizeilichen Informationsaustauschs erfolgt gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JAI über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten⁹⁰. Dieser Rahmenbeschluss, auch unter dem Namen «Schwedische Initiative» bekannt, wurde im Schengen-Raum nicht nachhaltig genug genutzt. Die obligatorische Verwendung von Ersuchen- und Antwortformularen verhinderte einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen. Damit die Schengen-Staaten dieses Instrument optimal nutzen können, haben das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie (EU) 2023/977⁹¹ über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JAI des Rates erlassen. Die Richtlinie bezweckt, den bestehenden normativen Rahmen zu modernisieren und den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Schengen-Raums zu vereinheitlichen und zu stärken. Sie legt verschiedene Fristen für die Beantwortung von Ersuchen fest, die von einem anderen Schengen-Staates gestellt werden. Sie präzisiert zudem die Aufgaben der zentralen Kontaktstelle (Single Point of Contact [SPOC]), deren Kapazitäten, Organisation sowie Zusammensetzung.

Diese neue Richtlinie wurde der Schweiz am 25. April 2023 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert. Sie enthält Bestimmungen, die über eine Totalrevision des Bundesgesetzes über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten (SIaG)⁹² in das nationale Recht übernommen werden müssen. Der Bundesrat hat die Botschaft zum Notenaustausch und zur Totalrevision des SIaG am 04. September 2024 verabschiedet. Das Parlament behandelte das Geschäft in der Wintersession 2024 und in der Frühjahrsession 2025; am 21. März 2025 wurde der Notenaustausch in der Schlussabstimmung im Parlament angenommen.

5.1.5 «Migrations- und Asylpakt»

Am 14. Mai 2024 hat die EU mit dem Pakt für Migration und Asyl eine Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) beschlossen. Diese beinhaltet wichtige Neuerungen mit dem Ziel, die Steuerung der Migration in Europa zu verbessern, Asylsuchende solidarischer zu verteilen und die sekundäre Migration einzudämmen. Gleichzeitig sollen Fehlanreize beseitigt werden, damit Asylsuchende nicht unberechtigt innerhalb von Europa weiterwandern. Andererseits wird erstmals eine rechtlich verbindliche Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten eingeführt. Mit der Reform soll das europäische Asyl- und Migrationssystem insgesamt gestärkt und den aktuellen Herausforderungen gerecht werden. Die zwei grundlegend neuen Elemente der Reform, die Verfahren an den Aussengrenzen des Schengen-Raums und der Solidaritätsmechanismus, sind allerdings für die Schweiz nicht bindend. An letzterem kann sich die Schweiz jedoch freiwillig beteiligen. Die Reform enthält auch Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands, die von der Schweiz gemäss den Assoziierungsabkommen übernommen werden müssen. Folgende Teile wurden der Schweiz am 17. Mai 2024 notifiziert (vgl. Kap. 3.1):

Screening-Verordnung

⁹⁰ Rahmenbeschluss 2006/960/JAI (WE Nr. 35).

⁹¹ Richtlinie (UE) 2023/977 (WE Nr. 401).

⁹² SR 362.2

Diese Verordnung sieht ein Überprüfungsverfahren (engl. Screening) an der Schengen-Aussengrenze und innerhalb der Schengen-Staaten vor, wo irregulär in den Schengen-Raum eingereiste Personen registriert, identifiziert und auf Sicherheits- und Gesundheitsrisiken geprüft werden – unabhängig davon, ob sie ein Asylgesuch stellen.

Eurodac-Verordnung

Die Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung) ersetzt die aktuelle Eurodac-Verordnung. Sie ist eine für die Schweiz verbindliche Weiterentwicklung des Dublin-/Eurodac-Besitzstands, mit Ausnahme der Bestimmungen zur Relocation, zum temporären Schutz und zum «Resettlement». Die Eurodac-Datenbank enthält derzeit die Fingerabdrücke aller Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchenden, die bei ihrer irregulären Einreise in den Schengen-Raum registriert wurden. Das reformierte Eurodac-System soll künftig dazu beitragen, die irreguläre Einwanderung in den Schengen-Raum verstärkt zu kontrollieren, indem insbesondere die (biometrischen) Daten neu auch von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen im Eurodac-Zentralsystem gespeichert und mit dem bereits vorhandenen Datenbestand abgeglichen werden. Zudem wird mit der revidierten Eurodac-Verordnung das Mindestalter für die Registrierung von 14 Jahren auf sechs Jahre herabgesetzt, und sie ermöglicht die Erfassung zahlreicher zusätzlicher Daten. Schliesslich muss Eurodac zu einem Instrument werden, das die Interoperabilität und seine IT-Architektur integriert und somit auch in anderen Verfahren nützlich ist, beispielsweise im Zusammenhang mit den Systemen VIS, ETIAS und EES.

Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

Für die Schweiz rechtlich bindend sind die neuen Zuständigkeitskriterien (Dublin-Kriterien), um den Staat zu bestimmen, der für ein Asylgesuch zuständig ist. Dabei bleiben bereits heute geltende Kriterien wie die Familienkonstellation, das Ausstellen eines Visums oder Aufenthaltstitels oder die irreguläre Einreise in einen Staat bestehen. Es werden aber auch neue Kriterien eingeführt, die dem individuellen Bezug der Asylsuchenden zu einem bestimmten Dublin-Staat besser Rechnung tragen. Zudem werden die aktuellen, durch die Verordnung festgelegten Fristen angepasst, um das Verfahren zu beschleunigen. Auch die Zuständigkeit für ein Asylgesuch verbleibt in der Regel länger bei einem Staat. Schliesslich wird die Verpflichtung eingeführt, persönliche Interviews in Ton aufzuzeichnen.

Verordnung über Krise und höhere Gewalt (Krisenverordnung)

Für den Fall einer Krise im Migrationsbereich wird festgelegt, inwieweit die Mitgliedstaaten vom geltenden Recht abweichen dürfen. Für die Schweiz sind nur die Abweichungen im Bereich der Zuständigkeitsregeln (Dublin-Regeln) rechtlich relevant. Zum Beispiel können sich Staaten in einer Krisensituation länger Zeit nehmen, um auf eine Anfrage von einem anderen Staat zu antworten, um die Zuständigkeit für ein Asylgesuch zu klären.

Die Reform soll in den EU-Mitgliedstaaten im Juni 2026 umgesetzt werden. Die Schweiz hat gemäss den Assoziierungsabkommen für die Übernahme und die Umsetzung dieser neuen EU-Bestimmungen zwei Jahre Zeit. Der Bundesrat hat die Übernahme dieser Verordnung am 14. August 2024 genehmigt. Weil dafür Gesetzesanpassungen im Schweizer Recht notwendig sind, führte der Bundesrat für die entsprechenden Änderungen bis zum 14. November 2024 eine Vernehmlassung durch. Er verabschiedete die Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen für den EU-Pakt zu Migration und Asyl am 21. März 2025.

Verordnung über die Einrichtung eines Rückführungsverfahrens an die Grenze

Obwohl die neue Verordnung eine für die Schweiz verbindliche Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, ist die Schweiz nicht verpflichtet, das darin vorgesehene Rückführungsverfahren anzuwenden und folglich umzusetzen: Die Umsetzung des Rückführungsverfahrens wird nur verlangt, wenn die assoziierten Staaten in ihrem nationalen Recht kein der Asylverfahrensverordnung gleichwertiges Asylverfahren an den Aussengrenzen des Schengen-Raums vorsehen. Dies ist bei der Schweiz nicht der Fall⁹³.

⁹³ Dazu vgl. Ziff. 3.2.1

5.1.6 Digitalisierung der Schengen-Visa

Am 13. November 2023 hat die EU zwei neue Verordnungen betreffend die Digitalisierung des Visumverfahrens für den kurzfristigen Aufenthalt und die Ausstellung von Visa in digitaler Form angenommen. Diese Verordnungen⁹⁴ wurden der Schweiz am selben Tag als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert.

Am 8. Dezember 2023 hat der Bundesrat die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2023/2667 zur Änderung verschiedener Rechtsakte der EU im Hinblick auf die Digitalisierung des Verfahrens zur Beantragung von Visa beschlossen. Die Übernahme dieser Verordnung erfordert eine Änderung des AIG. Der Bundesrat hat das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf eröffnet; dieses dauerte bis zum 22. März 2024. Zudem hat er am 13. November 2024 die dazugehörige Botschaft genehmigt. Der Entwurf wird dem ersten Rat in der Sommersession 2025 vorgelegt.

Ausserdem wurde die Verordnung (EU) 2023/2685 über die Digitalisierung des Visumverfahrens 1. Februar 2024 in der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)⁹⁵ umgesetzt.

EU-Plattform für Visumgesuche

Das Visa-Informationssystem (VIS) ist eine EU-Datenbank, welche die an den Aussengrenzen des Schengen-Raums stationierten Grenzschutzbeamten mit den Konsulaten der Schengen-Staaten auf der ganzen Welt verbindet. Um die elektronische Beantragung von Kurzzeitvisa zu ermöglichen, wird eine europäische Plattform für die Beantragung von Visa eingerichtet. Sie wird mit einer Kopie des VIS verknüpft sein. Die Plattform wird nicht nur Drittstaatsangehörigen die elektronische Gesuchstellung ermöglichen, sondern wird auch eine Vorabprüfung der Zulässigkeit des Gesuchs und der Zuständigkeit des Schengen-Staates für dessen Bearbeitung vornehmen. Die Visumentscheidungen werden ebenfalls über die EU-Plattform für Visumanträge mitgeteilt. Sie wird auch für die Prüfung der Visa genutzt werden können. Dieses Verfahren sollte die Einreichung von Gesuchen und die Erteilung von Visa erleichtern. Die EU-Plattform für Visumgesuche sollte frühestens 2028 einsatzbereit sein. Die Schengen-Staaten haben ab Inbetriebnahme sieben Jahre Zeit, um sich mit der Plattform zu verbinden.

Das AIG wird angepasst, um darin die Erwähnung der EU-Plattform für Visumgesuche, der Zugriffsrechte der Behörden und beauftragten Dritten zu dieser Plattform im Rahmen des Visumverfahrens sowie des Datenflusses zum nationalen Visumsystem ORBIS aufzunehmen. Zudem wird eine spezifische Regelung betreffend die Überprüfung der Echtheit der mit einem Chip versehenen Reisedokumente vorgeschlagen. Am 13. November 2024 genehmigte der Bundesrat die Botschaft über die Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2023/2667.

5.1.7 Verordnung VIS-Recast

Im Zuge ihrer Bestrebungen zur Modernisierung der bestehenden Informationssysteme hat die Europäische Kommission am 16. Mai 2018 einen Vorschlag⁹⁶ zur Änderung der VIS-Verordnung⁹⁷ präsentiert. Ziel ist es, das VIS, das 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 verbessern⁹⁸. Überdies sollen inskünftig auch nationale Langzeitvisa und Aufenthaltstitel im VIS abgespeichert werden, ebenso wie Scans der biografischen Seite der Reisedokumente der Visumgesuchsteller, was die Identifizierung und Rückführung von illegal

⁹⁴ Verordnung (EU) 2023/2667 (WE Nr. 416A) und Verordnung (EU) 2023/2685 (WE Nr. 416B)

⁹⁵ SR 142.204

⁹⁶ KOM(2018) 302 final

⁹⁷ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

⁹⁸ Um Probleme bei der Erfassung biometrischer 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 sechs Jahre herabgesetzt, um den Missbrauch der Rechte von Kindern (Opfer von Menschenhandel, vermisste Kinder und asylsuchende unbegleitete Minderjährige) besser bekämpfen zu können.

aufhältigen Personen erleichtern soll⁹⁹. Wie bei ETIAS wurden der Schweiz zwei Verordnungen notifiziert: die eine enthält Regelungen zur Modernisierung des Systems, die andere legt die Anpassungen zur Definition der Bedingungen für den automatisierten Zugriff auf andere Systeme zu VIS-Zwecken fest. Die Verhandlungen zwischen dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament (Trilog) wurden am 18. Dezember 2020 abgeschlossen. Am 18. Mai 2022 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Verordnungen (EU) 2021/1133¹⁰⁰ und (EU) 2021/1134¹⁰¹ zur Reform des Visa-Informationssystems. Im Dezember 2022 hat das Parlament die Übernahme und Umsetzung dieser Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands genehmigt. Die im Bundesbeschluss über die Genehmigung vorgesehenen Rechtsgrundlagen bedingen zudem Anpassungen verschiedener Verordnungen. Das angepasste System soll spätestens 2027 in Betrieb genommen werden.

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

Europol¹⁰² kann derzeit Personen im Schengener Informationssystem (SIS) überprüfen und wird seit März 2021 über Treffer bei Anfragen zu Terrorismus-Ausschreibungen der Schengen-Staaten informiert. Allerdings kann Europol selbst keine Ausschreibungen im SIS erfassen. Mit der am 27. Juni 2022 verabschiedeten Verordnung (EU) 2022/1190 änderten das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2018/1862 („SIS-Polizei“), um Europol die Möglichkeit zu geben, Schengen-Staaten Ausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im SIS vorzuschlagen. Die Verordnung (EU) 2022/1190¹⁰³ wurde der Schweiz am 1. Juli 2022 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Ihre Umsetzung ins Landesrecht erfordert eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI)¹⁰⁴.

Am 13. November 2024 hat der Bundesrat die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung des Notenaustauschs mit der EU zur Übernahme der Verordnung (EU) 2022/1190 sowie zur Teilrevision des BPI zuhanden der eidgenössischen Räte verabschiedet. Gleichzeitig beschloss er, die zuständigen Kommissionen zur partiellen vorläufigen Anwendung zu konsultieren. Die Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates (SiK-S) hat am 9. Januar 2025 die Teilrevision des BPI sowie die partielle vorläufige Teilanwendung des Notenaustausches einstimmig genehmigt. Am 24. Februar 2025 stimmte die Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates (SiK-N) der vorläufigen teilweisen Anwendung des Notenaustausches einstimmig zu. Der Ständerat (Erstrat) hat den Entwurf des Bundesrates am 20. März 2025 genehmigt und ihn an den Nationalrat überwiesen. Die weiteren parlamentarischen Beratungen sind für die Sommersession 2025 vorgesehen. Die Umsetzung der nationalen Gesetzgebung soll zeitgleich mit der Inbetriebnahme der neuen Funktionalität im zweiten Quartal 2026 in Kraft treten. Die Frist zur Umsetzung der Verordnung (EU) 2022/1190 endete am 1. Juli 2024. Die Überschreitung der Frist durch die Schweiz dürfte jedoch keine negativen Folgen haben, weil sich die technische Umsetzung auf EU-Ebene verzögert und das Parlament die vorläufige partielle Anwendung validiert hat

5.1.9 Anpassungen des Schengener Grenzkodex

Die Europäische Kommission präsentierte am 27. September 2017 Massnahmen zur Wahrung und Stärkung des Schengen-Raums, darunter auch einen Vorschlag¹⁰⁵ zur Revision des Schengener Grenzkodex¹⁰⁶. Der Vorschlag zielt darauf ab, die geltenden Bestimmungen über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen an die aktuellen Anforderungen der Praxis anzupassen. Ziel war es, die *maximal mögliche Dauer* bei der Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Binnengrenzkontrollen bei gleichzeitiger Stärkung der Kontrolle zu erhöhen. Nach

⁹⁹ Durch die Speicherung dieser Dokumente bei der Einreichung des Visumgesuchs kann verhindert werden, dass allfällige Rückführungen scheitern, weil die Herkunft einer Person wegen fehlender Pass- und Ausweisdaten gegenüber dem Herkunftsstaat nicht mehr nachgewiesen werden kann.

¹⁰⁰ Verordnung (EU) 2021/1133 (WE Nr. 309B)

¹⁰¹ Verordnung (EU) 2021/1134 (WE Nr. 309A)

¹⁰² Europol ist eine Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung Europol

¹⁰³ Verordnung (EU) 2022/1190 (WE Nr. 369)

¹⁰⁴ SR 361

¹⁰⁵ KOM(2017) 571 final

¹⁰⁶ ABl. L, 2024/1717, 20.6.2024

Abschluss der ersten Lesung im Rat begannen im Dezember 2018 die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament (Trilog), die jedoch bereits im Februar 2019 festgefahren waren. Am 14. Dezember 2021 legte die Europäische Kommission dennoch einen Verordnungsvorschlag für die Revision des Schengener Grenzkodex vor. Im Rahmen der anschliessenden Verhandlungen konnten die Vertreterinnen und Vertreter der Schweiz technische Fragen klären und ihre Lösungsvorschläge einbringen. Die formelle Verabschiedung der EU-Verordnung folgte schliesslich am 13. Juni 2024 durch die Unterzeichnung des Rechtsakts durch die Präsidentin des Europäischen Parlaments und den Präsidenten des Rates der EU.

Die Verordnung (EU) 2024/1717¹⁰⁷ zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399¹⁰⁸ über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen wurde der Schweiz am 24. Mai 2024 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Die Übernahme und Umsetzung der Verordnung müssen dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden, weshalb die Rücknotifikation vom 28. Juni 2024 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung erfolgte. Die Umsetzung der Verordnung (EU) 2024/1717 bedingt Anpassungen im AIG und im BPI. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 26. Juni bis am 17. Oktober 2024. Der Bundesrat verabschiedete die Botschaft am 7. März 2025.

Die Revision des SGK zielt darauf ab, die Lehren aus der «COVID-19-Pandemie» zu ziehen und sicherzustellen, dass in Zukunft Koordinierungsmechanismen für den Umgang mit Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit, die den Schengen-Raum betreffen, vorhanden sind. Um dieses Ziel zu erreichen, beinhalten die Änderungen einen neuen Mechanismus zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Zudem wurden Regelungen geschaffen, wie auf die wachsende Beteiligung staatlicher Akteure an der künstlichen Herbeiführung und Erleichterung der irregulären Migration an den Schengen-Aussengrenzen zu reagieren ist. Im Übrigen soll die Einführung von Binnengrenzkontrollen weiterhin als letztes Mittel zum Einsatz kommen, weshalb ein strukturiertes Verfahren für die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen vorgesehen ist. Weiter sieht die EU-Verordnung neue Regeln zur Förderung wirksamer Alternativen zu Kontrollen an den Binnengrenzen in Form von verstärkten Kontrollen in den Grenzregionen vor. Zur Bekämpfung der Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums wird ein neues Überstellungsverfahren eingeführt, das es den Schengen-Staaten ermöglicht, illegal aufhältige Ausländerinnen und Ausländer, die im Rahmen einer grenzübergreifenden Zusammenarbeit im Grenzgebiet aufgegriffen werden und keinen internationalen Schutz beantragt haben, leichter an den Schengen-Staat zu überstellen, aus dem sie ausgereist sind.

5.2 False and Authentic Documents Online (FADO)

FADO 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) 2020/493¹⁰⁹ hat das FADO-System eine neue Rechtsgrundlage erhalten. Gleichzeitig wird die Verantwortung für den Betrieb des Systems an Frontex übertragen. Neu wird in FADO ein vierter Bereich definiert, auf den weitere Stellen der EU, internationale Organisationen sowie Privatinstitutionen (insbesondere Fluggesellschaften) einen beschränkten Zugang erhalten sollen¹¹⁰. Dieser «vierte Bereich» bezieht sich auf eine neue Zugangskategorie, die in Artikel 4 Absätze 4 und 5 der Verordnung (EU) 2020/493 vorgesehen ist. Sie ermöglicht bestimmten externen Akteuren, insbesondere anderen EU-Organen, internationalen Organisationen, Drittländern und privaten Einrichtungen wie Fluggesellschaften, einen begrenzten Zugang zu bestimmten Informationen im FADO-System. Die Kommission wird delegierte Rechtsakte erlassen, in denen sie für diese Einrichtungen den Teil des FADO-Systems, zu dem der Zugang gewährt wird, festlegt sowie alle besonderen Verfahren und Bedingungen, die möglicherweise erforderlich sind. Die Inbetriebnahme des neuen FADO-Systems («go-live») ist im dritten Quartal 2026 vorgesehen.

¹⁰⁷ Verordnung (EU) 2024/1717 (WE Nr. 439)

¹⁰⁸ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁰⁹ Verordnung (EU) 2020/493 (WE Nr. 246)

¹¹⁰ 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 wird.

Die FADO-Verordnung wurde am 30. März 2020 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU angenommen. Sie wurde der Schweiz am 23. März 2020 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Der Bundesrat hat die Übernahme dieser Weiterentwicklung am 24. April 2020¹¹¹ genehmigt, und das Parlament hat die Rechtsgrundlage für den Betrieb des FADO in der Schweiz mit dem neuen Artikel 18a BPI am 18. März 2022 angenommen¹¹². Der Bundesrat hat für die Inkraftsetzung jedoch noch kein Datum festgelegt.

5.3 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Artikel 104 AIG Luftverkehrsunternehmen verpflichten, für ausgewählte Flüge aus «Nicht-Schengen»-Flügen sog. «*Advance Passenger Information*» (API)¹¹³ an die zuständige Grenzkontrollbehörde zu weiterzugeben¹¹⁴. Das SEM hat die Meldepflicht per 15. Dezember 2011 für vier ausgewählte Flugstrecken angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (vgl. nachfolgende Tabelle).

API-Meldepflicht (Stand 19. Februar 2025)

Betroffene Destinationen	Meldepflicht seit
Dar es Salam, Nairobi, Dubaï, 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, Tripolis	27. Okt. 2019
Peking	30. April 2020
Antalya, Gaziantep, Havanna, Hurghada, Kayseri, Punta Cana, Varadero	25. Okt. 2020
Buenos Aires (EZE), Cancún (CUN), Colombo (CMB), Jerewan (EVN), Montego Bay (MBJ), Podgorica (TGD), Puerto Plata (POP), San José (SJO), Sharm-El-Sheikh (SSH)	31. Okt. 2021
Dschidda (JED), Riad (RUH), New York (JFK), Liberia (LIR), Kilimanjaro (JRO), Sansibar (ZNZ)	30. Okt. 2022
Hamamet (NBE), Washington (IAD), Mauritius (MRU), Luxor (LXR), Marsa Alam (RMF), Agadir (AGA), Sarajevo (SJJ), Bogotá (BOG), Cartagena (CTG), Akaba (AQJ), Bodrum (BJV) und Dalaman (DLM)	29. Okt. 2023

Die zuständigen Grenzkontrollbehörden haben über das API-System einen online Zugriff auf die API-Daten und können bereits vor der Landung des Flugzeugs Passagierkontrollen vornehmen.

Seit dem 1. Juni 2019 kann das API-System auch durch fedpol und den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zur Erfüllung ihrer Aufgaben genutzt werden. Diese Behörden können einerseits beim SEM beantragen, dass die Meldepflicht auf weitere Flugverbindungen ausgedehnt wird, und andererseits, dass sie in irgendeiner Form¹¹⁵ Zugang zu den von den Fluggesellschaften übermittelten Daten der Passagiere erhalten.

Am 12. Dezember 2024 wurden auf EU-Ebene die Verordnung (EU) 2025/12¹¹⁶ über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verbesserung

¹¹¹ BBl 2021 1480, S. 6.

¹¹² BBl 2022 710.

¹¹³ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

¹¹⁴ Vgl. Richtlinie 2004/82/EG (Anhang B SAA).

¹¹⁵ 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 Art. 104 Abs. 1^{bis} Bst. a AIG vorbereitet oder durchführt, 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.

¹¹⁶ Verordnung (EU) 2025/12 (WE Nr. 455)

und Erleichterung der Kontrollen an den Aussengrenzen (API-Border) und die Verordnung (EU) 2025/13 über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität (API-Polizei)¹¹⁷ durch die EU verabschiedet. Nur die Verordnung (EU) 2025/12 wurde der Schweiz am selben Tag als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert. Die Schweiz hat am 16. Januar 2025 ihre Rücknotifikation dem Rat der EU übermittelt. Weil diese Verordnung dem fakultativen Referendum unterliegt, verfügt die Schweiz gemäss SAA über eine Frist von zwei Jahren Zeit, um die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Anforderungen mitzuteilen. Die Verordnungen (EU) 2025/12 und 2025/13 traten für die EU-Mitgliedstaaten am 28. Januar 2025 in Kraft. Sie werden zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Routers anwendbar sein¹¹⁸. Die sekundären Rechtsakte sollten zwischen März 2025 und März 2026 ausgearbeitet werden. Die Einrichtung des Routers durch eu-LISA ist für Mitte 2026 bis Mitte 2028 und die Inbetriebnahme für Mitte 2029 geplant.

Weil es sich um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands handelt, fällt die Umsetzung von API-Border in den Zuständigkeitsbereich des SEM. Die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, wird mit der Anwendung der Verordnung aufgehoben werden.

Jeder Schengen-Staat muss eine oder mehrere Aufsichtsbehörden einrichten, welche die Einhaltung der Vorgaben dieser EU-Verordnung durch die Fluggesellschaften in ihrem Hoheitsgebiet überwachen und falls nötig bei Verstössen entsprechende Sanktionen verhängen können. Zudem werden die Sanktionen gegen Fluggesellschaften bei Verstössen gegen die EU-Verordnung verschärft.

5.4 Integrierte Grenzverwaltung (IBM)

Zur Stärkung der inneren Sicherheit sowie für die Einschränkung der irregulären Migration entwickelten die in die Grenzverwaltung involvierten Behörden des Bundes und der Kantone die *Strategie Integrierte Grenzverwaltung* (IBM III-Strategie) und den dazugehörigen *Aktionsplan*,

Die Verordnung (EU) 2019/1896¹¹⁹ über die Europäische Grenz- und Küstenwache legt die Grundsätze für die integrierte europäische Grenzverwaltung rechtlich verbindlich fest. Diese besteht aus fünfzehn Komponenten¹²⁰. 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. Im Frühling 2024 präsentierte das SEM die IBM-Strategie dem Bundesrat und der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD). Eine thematische Evaluierung der nationalen IBM-Strategien wird von der Kommission im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus vorgenommen (vgl. Teil V, Ziff. 9.5). Um die festgelegten strategischen Ziele zu erreichen, legen die beteiligten Akteure Massnahmen fest und setzen diese im Rahmen eines Aktionsplans um.

¹¹⁷ Die API-Polizei schafft einen harmonisierten Rechtsrahmen für die Erhebung und Vorabübermittlung von API-Daten (Advanced Passenger Information) durch die Fluggesellschaften an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten. Es verpflichtet die Fluggesellschaften, die Identifikations- und Reisedaten der Passagiere zu sammeln und automatisch über einen zentralen europäischen Router zu übermitteln, der sie an die Passagierinformationsstellen (PIU) verteilt. Die Daten dürfen nur zum Zweck der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität unter strenger Datenschutzkontrolle verwendet werden. Diese Regelung stellt keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar und muss daher von der Schweiz nicht übernommen werden. fedpol prüft jedoch die Situation, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Zugriffs der Schweizer Strafverfolgungsbehörden auf die API-Daten, und koordiniert sich in dieser Angelegenheit mit dem SEM.

¹¹⁸ Dazu vgl. vorhergehende Fussnote

¹¹⁹ Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238)

¹²⁰ Grenzkontrolle, Such- und Seerettungseinsätze auf See, Risikoanalyse, Frontex-unterstützte und koordinierte Schengen-Zusammenarbeit, Inner- und zwischenstaatliche Schengen-Zusammenarbeit, Zusammenarbeit mit Drittstaaten, Kontrolle innerhalb des Schengen-Raumes (inkl. Binnengrenzkontrollen), Rückkehr, Einsatz von Spitzentechnologie, Qualitätssicherungsmechanismen und Solidaritätsmechanismen.

5.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung und den Kantonen

Weil die Schweiz kein Mitglied der Europäischen Zollunion der EU ist, führt das BAZG an der schweizerischen Landesgrenze nach wie vor Zollkontrollen durch. Die konkrete Zusammenarbeit des BAZG mit den Kantonen wird in den Verwaltungsvereinbarungen gemäss Artikel 97 Zollgesetz (ZG)¹²¹ geregelt. Mit diesen Verwaltungsvereinbarungen wird bezweckt, die Synergien zwischen den Kantonen und des BAZG im Bereich der inneren Sicherheit bestmöglich zu nutzen. Das BAZG muss die ihm übertragenen Aufgaben selbstständig erledigen können. Die Vereinbarungen regeln insbesondere den Einsatzraum, den Umfang der Aufgaben, den Datenschutz, die Staatshaftung und die Übernahme der Kosten¹²².

Teil IV Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union

6 Art und Umfang der Mitwirkung der Schweiz

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 führen¹²³. Im Gegenzug garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹²⁴ beim EuGH, welche die *Auslegung* (mit Ausnahme der *Gültigkeit*) 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). So kann die Schweiz in Auslegungsfragen die Entscheidungsfindung des Gerichtshofs beeinflussen. Auch die schweizerischen Gerichte sind nicht befugt, den EuGH um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.

Seit dem Zeitpunkt ihrer Assoziierung bis Ende April 2025 sind der Schweiz 383 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Davon betrafen 132 (34 %) nur Schengen, 71 (19 %) nur Dublin, 27 (7 %) sowohl Schengen und Dublin und die restlichen 153 (40 %) betrafen weder Schengen noch Dublin.

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz 119 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert – wovon 104 weder Schengen noch Dublin betrafen – und die den Inhalt von 6 Rechtskaten betrafen

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen
Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin III-Verordnung)	2 ¹²⁵
Richtlinie 2008/115/CE (Rückführungsrichtlinie)	7 ¹²⁶
Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	1 ¹²⁷
Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex)	1 ¹²⁸

¹²¹ SR 631.0

¹²² Vgl. Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 5965. Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 97 des Zollgesetzes (ZG, SR 631.0), welcher den Abschluss solcher Vereinbarungen auch mit Binnenkantonen ermöglicht.

¹²³ Streitbeilegungsverfahren. Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹²⁴ Ausgangspunkt eines Vorabentscheidungsverfahrens ist ein nationaler Rechtsstreit, in dem sich die Frage der Gültigkeit oder Auslegung von EU-Recht stellt. Das zuständige Gericht des EU-Mitgliedstaats kann – bzw. muss, wenn es sich um eine letztinstanzliche Gerichtsinstantz handelt – das nationale Verfahren aussetzen und dem EuGH die Rechtsfrage vorlegen; die Parteien können beim Richter eine Vorabentscheidung lediglich anregen. Das Urteil ist für alle nationalen Behörden verbindlich, die am Verfahren, das zur Vorabentscheidung geführt hat beteiligt sind. Es ist auch verbindlich für die Behandlung gleichgelagerter Fälle durch die Behörden der Schengen-Staaten (die nicht am Verfahren beteiligt sind).

¹²⁵ Rs. C-387/24 PPU (*Bouskoura*), Rs. C-457/24 (*Daraa*)

¹²⁶ Verb. Rs. C-244/24 PPU et C-290/24 PPU (*Kaduna e.a.*), Rs. C-446/24 (*Freie Hansestadt Bremen*), Rs. C-877/24 (*Shamsi*), Rs. C-026/25 (*Szegedi Törvéyszék*), Rs. C-202/25 (*Tadmur*), Rs. C-218/25 (*Wompou*)

¹²⁷ Rs. C-766/24 (*EisaggeliaProtodikin Peiraia*)

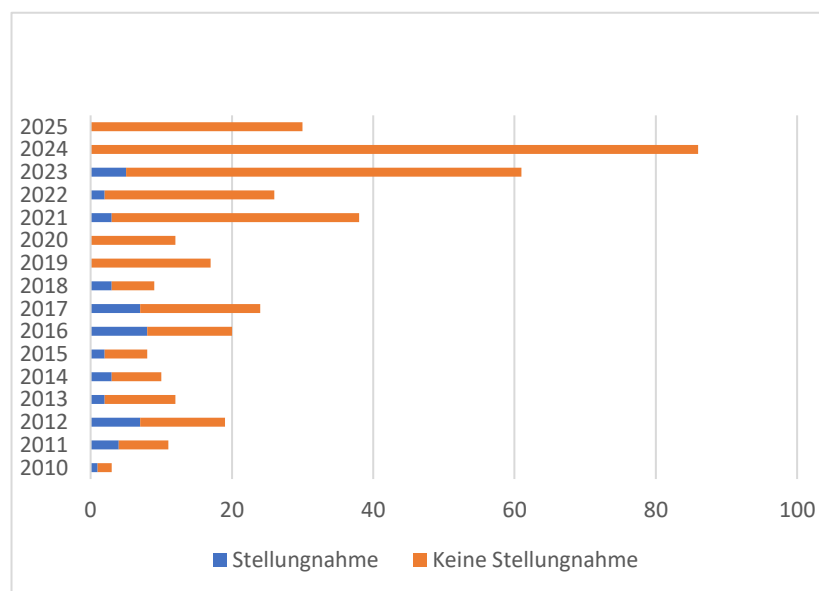
¹²⁸ Rs. C-218/25 (*Wompou*)

Verordnung (EU) 2018/1806 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	1 ¹²⁹
Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutzrichtlinie)	3 ¹³⁰
Total	15

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 machen¹³¹. Sie verzichtet allerdings darauf, 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 wird¹³².

Im Berichtszeitraum hat die Schweiz zu keiner der 119 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen eine schriftliche Stellungnahme eingereicht. Der EuGH hat in zwei dieser 119 Verfahren¹³³ entschieden und zwei weitere durch Prozessurteil erledigt¹³⁴. Insgesamt hat die Schweiz in Anwendung der obenerwähnten Regel bisher ungefähr zu einem Achtel (12 %) der Vorabentscheidungsersuchen Stellung genommen (46 von 383 Fällen). Die folgende grafische Darstellung gibt einen Überblick über die Behandlung der seit 2010 eingereichten Vorabentscheidungsersuchen durch die Schweiz (Stand: 30. April 2005)

Jährliche Verteilung der notifizierten Ersuchen



Seit 2023 ist im Vergleich zu den Vorjahren ein deutlicher Anstieg der Anzahl der an die Schweiz notifizierten Ersuchen zu verzeichnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die vom EuGH angewendeten Kriterien für die Notifikation 2023 mit dem Ziel erweitert wurden, dass kein für die Schweiz potentiell relevantes Wegweisungsverfahren der Notifikation entgeht. So wurden auch Verfahren

¹²⁹ Rs. C-634/24 (*Lenaimon*)

¹³⁰ Rs. C-312/24 (*Darashhev*), Rs. C-371/24 (*Comdribus*), Rs. C-005/25 (*Pilev*)

¹³¹ Zu den Einzelheiten des verwaltungsinternen Verfahrens zur Ausarbeitung einer Stellungnahme wird auf Ziff. 5.2 des fünften Berichts des EJPd vom 17. März 2014 verwiesen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹³² Das ist beispielsweise der Fall, wenn sich die Frage, die Gegenstand des Ersuchens ist, aufgrund der in der Schweiz geltenden gesetzlichen Bestimmungen und der Rechtspraxis nicht stellen wird oder weil die Einhaltung der EU-Bestimmungen in der Schweiz bereits strenger ist als im Vorabentscheidungsverfahren gefordert.

¹³³ Verb. Rs C-244/24 u. C- 290/24 (*Kaduna*), Rs. C-387/24 (*Bouskoura*)

¹³⁴ Die Rs. C-235/24 (*Shhkotareva*) wurde abgeschrieben, nachdem der Gerichtshof es abgelehnt hatte, wegen offensichtlicher Unzulässigkeit auf die Sache einzutreten; in der Rs. C.450/24 wurde der Fall durch Erlass eines mit Gründen versehenen Beschlusses gemäss Art. 99 der Verfahrensordnung des EuGH endgültig entschieden.

notifiziert, die Schengen/Dublin nur indirekt oder am Rande betrafen. Die Anwendung der neuen Kriterien erklärt somit die Tatsache, dass ein grösserer Anteil der vom EuGH weitergeleiteten Vorabentscheidungen letztlich keine Weiterentwicklungen von Schengen/Dublin in dem Sinn betraf, dass die Schweiz auf der Grundlage der Assoziierungsabkommen berechtigt gewesen wäre, Stellung zu nehmen können (vgl. vorangehende Ziffern).

Die Schweiz hat nach Einreichen einer schriftlichen Stellungnahme noch nie an einem mündlichen Verfahren vor dem EuGH teilgenommen. Dies wurde nach der Lektüre der schriftlichen Stellungnahmen, die von anderen Schengen-Staaten und der Kommission beim EuGH eingereicht wurden, nie als notwendig erachtet. Die Position der Schweiz wurde auch von den anderen Schengen-Staaten immer unterstützt. Im Übrigen entsprach die Rechtsprechung des EuGH in den meisten Fällen, in denen die Schweiz dem EuGH eine Stellungnahme eingereicht hatte, hat der Auslegung und Anwendung des Schengen- und Dublin/Eurodac-Besitzstands angenommen, die mit derjenigen der Schweiz übereinstimmte.

7 Wichtigste Entscheidungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 14 Verfahren abgeschlossen, die der Schweiz vor dem Berichtszeitraum notifiziert worden waren. Die Schweiz hatte zu zwei dieser Verfahren schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Eines dieser Verfahren wurde mit Sachurteil¹³⁵ erledigt, das andere nicht. Insgesamt gaben fünf dieser 14 Urteile keinen Anlass für ein Sachurteil, im Gegensatz zu den 9 anderen¹³⁶.

Einer der Fälle, in denen die Schweiz eine Stellungnahme eingereicht hatte und ein Urteil in der Sache gefällt wurde, ist von besonderem Interesse, weil sich die Antwort des EuGH auf zwei der drei ihm gestellten Fragen als unvereinbar mit der Schweizer Praxis hätte erweisen können und somit eine Änderung des AIG erforderlich gemacht hätte. Aus diesem Grund hat die Schweiz in der Rechtssache C_156/23 (*Ararat*) Stellungnahmen abgegeben. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betraf die Auslegung von Art. 5 der Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger¹³⁷ (Rückführungsrichtlinie). Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung bei der Umsetzung dieser Richtlinie in gebührender Weise zu berücksichtigen ist.

- Zunächst hatte der EuGH festzustellen, ob der in Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie verankerte *Grundsatz der Nichtzurückweisung* ein Hindernis für die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung darstellt oder ob er bereits dem Erlass einer Rückkehrentscheidung entgegensteht. Das schweizerische System betrachtet die Gefahr der *Zurückweisung* als ein Hindernis für die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung. Daher würde die Auslegung, dass die Gefahr der *Zurückweisung* bereits vor dem Erlass einer Rückkehrentscheidung geprüft werden sollte, wodurch es möglich wäre, sich dieser zu widersetzen, dem Schweizer Recht widersprechen.
- Mit der zweiten Frage, welche die Schweiz dem EuGH vorgelegt hatte und für sie von Bedeutung war, wollte sie wissen, ob eine bestehende Rückkehrentscheidung, deren Vollstreckung aufgrund einer späteren Entscheidung bezüglich der Gefahr der Zurückweisung suspendiert wurde – und somit ausserhalb der Asylfrage liegt – und die über einen längeren Zeitraum nicht vollstreckt worden ist, ihre Gültigkeit verliert und ob daher eine neue Rückkehrentscheidung zu erlassen sei, um die Rückkehr zu vollstrecken. In der Schweiz bleibt eine Rückkehrentscheidung auch dann gültig, wenn sie aufgrund eines anderen Verfahrens für eine gewisse Zeit suspendiert oder nicht vollstreckt wurde. Gerade weil eine drohende *Zurückweisung* ein Vollstreckungshindernis darstellt, hat eine Neuevaluierung dieses Risikos keinen Einfluss auf die Gültigkeit der ursprünglichen Rückkehrentscheidung. Eine andere Auslegung durch den EuGH wäre daher mit der Schweizer Praxis nicht vereinbar gewesen.

¹³⁵ Rs. C-255/24 (*Shkotareva*), Rs. C-288/23 (*El Baheer*), Rs. C-551/23 (*Cassen*), Rs. C-595/23 (*Cuprea*), Rs. C-450/24 (*Cudu*)

¹³⁶ Rs. C-21/23 (*Lindenapotheke*), Rs. C-63/23 (*Sagrario*), Rs. C-80/23 (*Ministerstvo na vatreshnite*), Rs. C-156/23 (*Ararat*), Rs. C-352/23 (*Changu*), Verb. Rs. C-608/22 u. C-609/22 (*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl et al.*), Rs. C-387/24 PPU (*Bouskoura*), Verb. Rs. C-244/24 et C-290/24 (*Kaduna - Abkez*), Verb. Rs. C-185/24 et C-189/24 (*Tudmur*)

¹³⁷ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

- In seinem Urteil vom 17. Oktober 2024¹³⁸ bezeichnete der EuGH die Frage nach den Rechtswirkungen des Grundsatzes der *Nichtzurückweisung* als hypothetisch und damit als unzulässig. Aus der sehr vagen Formulierung, die im Urteil verwendet wurde, könnte man höchstens ableiten, dass das Bestehen einer *Zurückweisungsgefahr* ein Vollstreckungshindernis darstellt, aber keinen Grund, die Rückkehrentscheidung nicht erlassen zu können. Der EuGH hat diese Frage jedoch nicht explizit beantwortet.
- Bezüglich der Frage, ob eine suspendierte oder über einen längeren Zeitraum nicht vollstreckte Rückkehrentscheidung ihre Gültigkeit verliert, ist der EuGH zum Schluss gekommen, dass eine solche Entscheidung weiterhin gültig ist, ohne dass nach diesen Situationen eine neue Rückkehrentscheidung zu treffen ist. Dagegen verpflichtet der Grundsatz der Nichtzurückweisung, der einen absoluten Charakter hat, die Behörden zu einer erneuten Überprüfung, mit der sie sicherstellen können, dass die Rückführung weiterhin den gesetzlichen Voraussetzungen entspricht, insbesondere den in Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie festgelegten Anforderungen.

Zusammenfassend hat dieses Urteil keinerlei Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung ebenso wenig wie auf die Praxis der Schweizer Behörden. Die Behörden sind bereits nach geltendem Schweizer Recht verpflichtet, alle Hindernisse für die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung zu prüfen.

Partie V Schengen-Evaluierung

8 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 seit 2022 in der «SCHEVAL-Verordnung»¹³⁹, niedergelegt sind. Sie hat die Verordnung (EU) 2013/1053¹⁴⁰ ersetzt. Die SCHEVAL-Verordnung gilt in der EU seit dem 1. Oktober 2022 und findet durchgängig auf alle Evaluierungen Anwendung, die ab Februar 2023 starten. Die Schweiz hat diese Verordnung als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernommen. Sie ist in der Schweiz am 5. Juli 2024¹⁴¹ in Kraft getreten.

Das Evaluierungsverfahren findet erstmals vor dem Beitritt eines Staates in den Schengen-Verbund statt («erstmalige Evaluierung») und wird später wiederholt, weil sich der Schengen Besitzstand weiterentwickelt («regelmässige Evaluierung»). Gemäss der neuen SCHEVAL-Verordnung wurde das Intervall zwischen zwei ordentlichen Evaluierungen nunmehr auf sieben Jahre verlängert. Die Koordinationsverantwortung für die Planung und die operative Durchführung der Evaluierung obliegt zwar weiterhin der Europäischen Kommission, doch bleibt die Hauptverantwortung weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst («peer-to-peer»). So ist die Kommission sowohl auf die Mitwirkung nationaler Sachverständiger bei der Evaluierung als auch auf die Zustimmung der Schengen-Staaten bei der Verabschiedung der Berichte und – in Übereinstimmung mit der SCHEVAL-Verordnung – auch bei der Annahme der an den evaluierten Staat gerichteten Empfehlungen im «Schengen-Ausschuss»¹⁴² angewiesen. Darüber hinaus werden mit der SCHEVAL-Verordnung die an den evaluierten Staat gerichteten Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel ebenfalls von der Kommission mit Zustimmung des «Schengen-Ausschusses» und nicht mehr vom Rat der EU verabschiedet. Der Rat der EU ist jedoch weiterhin für die Annahme von Empfehlungen in «wichtigen» Fällen zuständig, beispielsweise in Fällen, in denen Empfehlungen auf die Behebung schwerwiegender Verstösse («serious deficiencies»)¹⁴³ abzielen.

¹³⁸ ECLI:EU: C:2024:892

¹³⁹ Verordnung (EU) 2022/922 (We Nr. 367)

¹⁴⁰ Verordnung (EU) 2013/1053 (We Nr. 150)

¹⁴¹ SR 0.362.381.032

¹⁴² Der Schengen-Ausschuss ist eine von der Europäischen Kommission präsierte Arbeitsgruppe. Die Schengen-Staaten sind durch eine Delegation vertreten und können sich auf diese Weise zu den Entwürfen der Evaluationsberichte äussern sowie zu den Empfehlungen, die ihnen als Anhang beigelegt sind.

¹⁴³ Wichtige Fälle sind einerseits Fälle, in denen die Empfehlungen im Rahmen einer beim Beitritt zum Schengen-Raum vorgenommenen Evaluierung angenommen werden oder wenn bei einem Besuch vor Ort schwerwiegende Mängel festgestellt werden, und andererseits Fälle, in denen der evaluierte Staat die Richtigkeit des Evaluationsberichts ganz oder teilweise bestreitet.

Eine der wichtigsten Neuerungen der SCHEVAL-Verordnung betrifft den Umstand, dass bei einer ordentlichen Evaluierung die verschiedenen evaluierten Bereiche nicht mehr in separaten Berichten festgehalten werden, wie es gestützt auf die Verordnung (EU) 1053/2013 der Fall war. Stattdessen wird ein einziger umfassender Bericht erstellt, in dem alle Ergebnisse einer ordentlichen Evaluierung eines Schengen-Staates detailliert aufgeführt sind. Dieser Bericht enthält in der Regel auch die Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel. Bestreitet ein evaluierter Staat jedoch den Inhalt des Evaluierungsberichts, wird dieser ohne die Empfehlungen verabschiedet, und letztere müssen dann einzeln angenommen werden.

Der Schengen-Evaluierungsmechanismus hat für die Schweiz eine doppelte Auswirkung¹⁴⁴ :

- Einerseits *untersteht* die Schweiz *diesem Mechanismus* und wird dabei regelmässig überprüft (2025 wurde sie im Rahmen einer ordentlichen Evaluierung auf der Grundlage der neuen Verordnung zum dritten Mal evaluiert, vgl. Teil V, Ziff. 10.2).
- Andererseits *nimmt* die Schweiz an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der übrigen Schengen-Staaten *teil*. Schweizer Sachverständige sind regelmässig Mitglieder der Expertenteams. 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 anhaltenden Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit erscheint dies umso wichtiger.

9 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Im Berichtszeitraum sind 5 Staaten einer ordentlichen Evaluierung und keine unangekündigte Evaluierung unterzogen worden. Auch eine thematische Evaluierung¹⁴⁵ wurde durchgeführt, die sich an alle Schengen-Staaten richtete.

9.1 Ordentliche Evaluierung

9.1.1 Ortsbesichtigungen

Zwischen Mai 2024 und April 2025 wurden in 5 Schengen-Staaten im Rahmen des ordentlichen Evaluierungsverfahrens Ortsbesichtigungen durchgeführt (HU, SK, CZ, CH, SI).

Im Berichtszeitraum nahmen Schweizer Sachverständige an insgesamt 9 Evaluierungsmissionen teil. In 2 Fällen wurde der Schweizer Sachverständige von der Europäischen Kommission zum «leading expert» ernannt.

9.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU insgesamt 7 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet¹⁴⁶. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung¹⁴⁷ von 5 Schengen-Staaten, in denen die dazu gehörenden Ortsbesichtigungen im Jahr 2021 (Malta), 2022 (Spanien, Schweden, Island) und im Jahr 2023 (Zypern) stattfanden. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Website des Rates¹⁴⁸ abgerufen werden. Im gleichen Zeitraum hat der Rat der EU Empfehlungen bezüglich der thematischen Evaluierung über die Rückkehr verabschiedet, die im Jahr 2024 stattgefunden hat¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Ausführlich zum Konzept und zum Gang des Verfahrens, vgl. Ziff. 2.1 des Erläuternden Berichts zur Vernehmlassung betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922, abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungsverfahren > abgeschlossene Vernehmlassungen > 2022 > EJPD > Vernehmlassung 2022/53.

¹⁴⁵ Ausführlicher zu dieser thematischen Evaluierung, vgl. Ziff. 10.3

¹⁴⁶ Es handelt sich um Evaluierungen, die unter der alten Verordnung 1053/2013 durchgeführt wurden.

¹⁴⁷ Die ordentlichen Evaluierungen wurden unter dem Regime der bisherigen Verordnung 1053/2013 durchgeführt, die durch die SCHEVAL-Verordnung ersetzt wurde.

¹⁴⁸ <http://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/public-register/>

¹⁴⁹ 'Bridging national gaps: towards an effective EU return system through common innovative solutions'

Bereich	ZY	SP	SE	MT	IS
SIS	✓				
Datenschutz		✓	✓	✓	✓

Die Evaluierungen tragen generell zur Verbesserung der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands teil. Manchmal ermöglichen sie es, schwerwiegende Mängel offenzulegen. Am 11. September 2024 verabschiedete der Rat der EU beispielsweise im Anschluss an die ordentliche Evaluierung Ungarns Empfehlungen im Hinblick auf die Behebung der festgestellten schwerwiegenden Grundrechtsverstösse im Zusammenhang mit dem Grenzschutz und der Rückkehr¹⁵¹.

9.1.3 Von der Europäischen Kommission verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtsjahr hat die Europäische Kommission 5 Evaluierungsberichte mit Empfehlungen verabschiedet. Sie betreffen die ordentliche Evaluierung in 5 Schengen-Staaten¹⁵², in denen im Jahr 2023 (HR, EE, FI, LT) und 2024 (PL) Ortsbesichtigungen stattfanden. Die Empfehlungen werden in die Liste in Anhang 2 eingetragen. Sie sind öffentlich zugänglich und sind auf Website der Kommission abrufbar.

9.2 Unangekündigte Evaluierungen

Im Berichtszeitraum hat die Europäische Kommission keine unangekündigte Ortsbesichtigung durchgeführt. Im Januar 2024 führte sie in den diplomatischen Vertretungen von drei Schengen-Staaten in Mumbai¹⁵³ unangekündigte Evaluierungen im Bereich «Visa» durch. Der Schengen-Ausschuss hat den von der Kommission vorgelegten Empfehlungsentwurf anlässlich seines Treffens vom 22. Mai 2024 gutgeheissen, und der Bericht muss nun von der Kommission angenommen werden.

9.3 Erneute Evaluierungen («revisits»)

Bei schwerwiegenden Mängeln kann die Kommission einen erneuten Besuch organisieren, um die Fortschritte bei der Umsetzung der Empfehlungen zu überprüfen (Art. 22 Par. 7 SCHEVAL-Verordnung). Im Berichtszeitraum hat die Kommission zwei erneute Besuche organisiert, in Frankreich im Zusammenhang mit dem Schutz der Aussengrenzen und in Griechenland im Zusammenhang mit der Rückkehr. Die Kommission wird die Berichte über diese Besuche in den kommenden Monaten präsentieren.

9.4 Erste Evaluierung

Im Berichtszeitraum wurde Kroatien zum ersten Mal überhaupt evaluiert und der Evaluierungsbericht wurde von der Kommission angenommen. Expertenteams aus der Kommission, aus den Schengen-Staaten und aus Beobachtern der europäischen Agenturen führten von Dezember 2023 bis Februar 2024 Ortsbesichtigungen durch. Der Evaluierungsbericht mit Empfehlungen wurde am 31. Oktober 2024 von der Kommission angenommen¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Die meisten Empfehlungen hat der Rat im Rahmen der «second mandate evaluation» verabschiedet. Ist nichts angegeben, so sind sie 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 am SIS ergangen (vgl. Ziff. 1.4 und 1.5 des Berichts vom 14. Juni 2019, abrufbar auf der Website des BJ: <https://www.ofj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

¹⁵¹ Vom Rat der EU verabschiedete Empfehlungen (Ungarn) Nr. 13278/24

¹⁵² Bei den evaluierten Staaten handelt es sich um Polen, Kroatien, Estland, Finnland und Litauen.

¹⁵³ Es handelt sich um Deutschland, Spanien und Polen.

¹⁵⁴ Erste Schengen-Evaluierung von Kroatien (Bericht und Empfehlungen)

9.5 Thematische Evaluierungen

Neben den ordentlichen Evaluierungen einzelner Schengen-Staaten kann die Europäische Kommission auch alle Schengen-Staaten gemeinsam zu einem spezifischen Thema evaluieren. Unter dem Regime der neuen Verordnung (EU) 2022/922 sollen vermehrt thematische Evaluierungen durchgeführt werden. Nach einer thematischen Evaluierung zum Drogenhandel im Jahr 2023¹⁵⁵ setzte die Europäische Kommission in Absprache mit den Schengen-Staaten im Jahr 2024 eine thematische Evaluierung zum Bereich Rückkehr an, und der Rat der EU verabschiedete am 6. März 2025 die diesbezüglichen Empfehlungen. Dieses Thema wird ausführlicher unter Ziffer 10.3 behandelt. Nach Konsultation der Schengen-Staaten verzichtete die Europäische Kommission im Jahr 2025 auf die Durchführung einer thematischen Evaluierung, um die administrative Belastung der Staaten zu verringern.

10 Laufende Evaluierungen der Schweiz

Die Schweiz wurde ein erstes Mal im Jahr 2008 evaluiert, vor der Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und dem Beginn der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. Sodann wurde sie im Rahmen einer regelmässigen Evaluation ein erstes Mal im Jahr 2014 und ein zweites Mal im Jahr 2018 evaluiert, um sicherzustellen, dass der Schengen-Besitzstand (mit den in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) korrekt angewendet wird. Die dritte regelmässige Evaluierung der Schweiz fand im Sommer 2024 bis im März 2025 statt.

10.1 Stand der letzten ordentlichen Evaluierung (2018)

Im Anschluss an die ordentliche Evaluierung von 2018 informiert die Schweiz die Europäischen Kommission mit Fortschrittsberichten in regelmässigen Abständen über den aktuellen Stand der Umsetzung der bereichsspezifischen Aktionspläne zur Behebung der festgestellten Mängel (*follow-up Berichte*). Formell wird die Evaluierung 2018 abgeschlossen, sobald die Kommission für den jeweiligen Bereich festgestellt hat, dass alle als nicht konform bewerteten Punkte in den betreffenden Bereichen behoben sind.

Die Kommission hat die Evaluierung der Bereiche «Visa», «Rückkehr» und «SIS» als abgeschlossen erklärt. In den übrigen Bereichen («Aussengrenzen», «Datenschutz» und «polizeiliche Zusammenarbeit») sieht der heutige Stand wie folgt aus¹⁵⁶:

- Im Bereich «Aussengrenzen», hat die Kommission Empfehlungen formuliert. Gemäss Auftrag des Bundesrates und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) wurden die Empfehlungen durch die zuständigen Behörden vertieft. Die Ergebnisse werden dem Bundesrat und der KKJPD bis Ende November 2025 unterbreitet.
- Der letzte Fortschrittsbericht im Bereich «Datenschutz» wurde im November 2024 erstellt. Bezüglich der Umsetzung der beiden Empfehlungen zur Durchführung von Audits durch den EDÖB alle vier Jahre bei den Behörden, die Personendaten im SIS und im VIS verarbeiten oder Zugang dazu haben, konnte die Schweiz mitteilen, dass der EDÖB die Prüfung der Protokollierungsdaten des SIS abgeschlossen hat und dass die Prüfung des SIS im Dezember 2024 beginnen wird. Der Kommission wurde in Aussicht gestellt, dass die Prüfung der Protokollierungsdaten des SIS bis Ende 2024 beendet und dass eine Prüfung des SIS für September 2025 vorgesehen sei. Eine detaillierte Übersicht über den Fortschritt der Umsetzung der Empfehlungen in den Kantonen (Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen an die Richtlinie (EU) 2016/680¹⁵⁷ und Zuweisung zusätzlicher Ressourcen an die kantonalen Datenschutzbeauftragten) wurde der Kommission anlässlich der Ortsbesichtigungen im Rahmen der ordentlichen Schengen-Evaluierung im Bereich Datenschutz vom 19. bis 24. Januar 2025 vorgelegt.
- Im Bereich *polizeiliche Zusammenarbeit* hat die Schweiz im Dezember 2020 schriftlich auf die von der Europäischen Kommission gestellten Fragen zum Aktionsplan geantwortet. Die Kommission hat dazu im Februar 2023 Stellung

¹⁵⁵ [Council Implementing Decision 7301/24 of 4 March 2024 setting out a recommendation on the implementation of the best practices identified in the 2023 thematic Schengen evaluation of Member States' capabilities in the areas of police cooperation, protection of the external borders, and management of IT systems to fight against drug trafficking into the Union.](#)

¹⁵⁶ Nach der Annahme des künftigen Berichts über die Bewertung der Schweiz 2025 werden die eventuell noch offenen Punkte als «persistent deficiencies» bezeichnet.

¹⁵⁷ Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181)

genommen. Im Dezember 2024 waren zwei Empfehlungen noch nicht vollständig umgesetzt. Die Umsetzungsarbeiten bzw. die Arbeiten im Hinblick auf die Einführung eines gemeinsamen Fallverwaltungssystems einerseits und die Entwicklung einer Suchmaske andererseits sind im Gange und werden im Laufe des Jahres 2025 abgeschlossen sein. Der letzte Fortschrittsbericht im Bereich polizeiliche Zusammenarbeit wurde im Januar 2025 übergeben.

10.2 Regelmässige Evaluierung der Schweiz im Jahre 2025

Gemäss Mehrjahresplanung 2020-2024 hätte die Schweiz im Jahr 2023 ordentlich evaluiert werden müssen. Die Revision des Mechanismus der Schengen Evaluierung verlief jedoch in unerwartet hohem Tempo. So konnte die neue Rechtsgrundlage, die SCHEVAL-Verordnung, am 9. Juni 2022 vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet werden. Sie ist seit dem 1. Oktober 2022 anwendbar.

Weil eine Evaluierung der Schweiz mit Blick auf die neue Verordnung vor dem Abschluss des innerstaatlichen Übernahmeverfahrens in der Schweiz¹⁵⁸ nicht in Frage kam, hat sich die Kommission bereit erklärt, die Evaluierung der Schweiz auf einen späteren Termin zu verschieben. Gemäss der am 13. Januar 2023 verabschiedeten Mehrjahresplanung (2023–2029) haben die Experten der Kommission und der Schengen-Staaten Ortsbesichtigungen im Rahmen der ordentlichen Evaluierung der Schweiz durchgeführt. Die Ortsbesichtigungen in der Schweiz und in den schweizerischen diplomatischen Vertretungen im Ausland haben am 22. Januar 2025 begonnen und wurden am 7. März 2025 abgeschlossen. Der Expertenbericht wird der Schweiz in den nächsten Wochen übermittelt. Innerhalb von zwei Monaten nach der Annahme des Berichts durch die Kommission ist der Kommission ein Aktionsplan vorzulegen. Erachtet die Kommission den Aktionsplan als angemessen, muss die Schweiz danach alle sechs Monate einen Fortschrittsbericht vorlegen.

10.3 Thematische Evaluierung im Bereich Rückkehr (2024)

2024 hat eine thematische Evaluierung im Bereich Rückkehr stattgefunden¹⁵⁹. In Zusammenarbeit mit den nationalen Expertinnen und Experten hat die Kommission einen spezifischen Fragebogen ausgearbeitet, der den Schengen-Staaten im März 2024 mit einer Beantwortungsfrist von drei Monaten zugestellt wurde. In Absprache mit einigen Schengen-Staaten wurden Ortsbesichtigungen organisiert¹⁶⁰, und, wenn nötig, wurden mit ihnen Videokonferenzen geplant, um bestimmte Punkte zu klären¹⁶¹. Auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebögen und der Ergebnisse der Ortsbesichtigungen wurde ein Evaluationsbericht erstellt und von der Kommission Best Practices¹⁶² ausgearbeitet. Sodann formulierte die Europäische Kommission globale Empfehlungen, die im März 2025 vom Rat der EU angenommen wurden. Die Schengen-Staaten haben nun bis zum 6. Juni 2025 Zeit, um einen Aktionsplan zur Umsetzung der für sie relevanten Empfehlungen zu erstellen. Das SEM ist damit beauftragt, den Aktionsplan für die Schweiz zu verfassen. Die Arbeitsgruppe «Rückkehr», die aus Experten des Bundes und der Kantone besteht, wird mit der Prüfung des Inhalts dieses Aktionsplans beauftragt werden.

Partie VI Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

11 Aussengrenzen

11.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an den Grenzen ist in den Jahren 2021 und 2022 aufgrund der verschärften Einreisebestimmungen während der COVID-19-Pandemie angestiegen. Seit dem 2. Mai 2022 müssen Reisende, die in die Schweiz gelangen, keinen Impf- oder Genesungsnachweis mehr erbringen. Seit der Aufhebung der COVID-19 Beschränkungen ist die Gesamtzahl der Einreisesperren wie erwartet auf

¹⁵⁸ Die Verordnung 2022/922 ist in der Schweiz am 5. Juli 2024 in Kraft getreten.

¹⁵⁹ [‘Bridging national gaps: towards an effective EU return system through common innovative solutions’](#)

¹⁶⁰ Ortsbesichtigungen fanden in Italien, Norwegen und in den Niederlanden statt

¹⁶¹ Mit Österreich und Deutschland wurden Videokonferenzen abgehalten.

¹⁶² [Executive summary of the Schengen evaluation report | Migration and Home Affairs](#)

das Niveau vor der Pandemie zurückgegangen. Aufgeschlüsselt auf die schweizerischen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹⁶³:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel ¹⁶⁴
2011	1'002	800	191	11
2012	919	745	164	8
2013	966	801	153	12
2014	957	750	159	47
2015	969	783	123	63
2016	907	710	124	73
2017	1'232	1'020	133	79
2018	1'218	1'022	87	103
2019	1'201	1'034	114	53
2020	1'364	1'090	213	61
2021	1'574	1'336	186	52
2022	1'644	1'395	154	95
2023	1'312	946	179	169
2024	1'692	1'089	256	338

11.2 Schweizer Beteiligung an der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)

11.2.1 Allgemein

Als Mitglied der Europäischen Grenz- und Küstenwache beteiligt sich die Schweiz seit Februar 2011 an den Aktivitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex), sei es durch Entsendung von Grenzschutzexpertinnen und -experten für konkrete Frontex-Einsätze oder durch die Teilnahme an Rückführungsoperationen, die durch die Agentur koordiniert werden.

Die Schweiz ist im Verwaltungsrat von Frontex vertreten. Sie hat ein Stimmrecht bei Fragen, die ihre Aussengrenzen, ihr Personal oder auch ihre Ausrüstung betreffen, und sie hat das Recht, zu anderen Themen Stellung zu nehmen. Die Position der Schweiz wird in Zusammenarbeit mit den zuständigen Bundesstellen festgelegt und ist Gegenstand eines Mandats. Die Schweiz setzt sich insbesondere für die Einhaltung der Menschenrechte bei allen Aktivitäten der Agentur ein. Zusätzlich zu ihrer Vertretung im Verwaltungsrat entsendet die Schweiz einen Menschenrechtsexperten in das Amt für Grundrechte und einen Verbindungsbeamten an den Hauptsitz von Frontex in Warschau.

Im Jahr 2023 leitete das Amt für Grundrechte 55 Untersuchungen zu schwerwiegenden Grundrechtsverletzungen ein (Berichte über schwerwiegende Vorfälle), von denen 39 abgeschlossen werden konnten. Es veröffentlicht seine Ergebnisse im Jahresbericht des Grundrechtsbeauftragten. Im Jahr 2024 wurden vom Grundrechtsbeobachter 53 neue schwerwiegende Vorfälle (Grundrechtsverletzungen, «Serious Incidents») festgehalten. Der Schweizer Vertreter im Verwaltungsrat der Agentur unterstützt die Bemühungen des Grundrechtsbeobachters, insbesondere im Hinblick auf die Verbesserung des Mechanismus zur Meldung schwerwiegender Vorfälle.

Verstösse gegen den Frontex-Verhaltenskodex, gegen Grundrechte und gegen das Völkerrecht sowie Situationen mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die Kernaufgaben von Frontex müssen von allen Einsatzteilnehmern in einem Bericht über schwerwiegende Vorfälle gemeldet werden. Sind Schweizer Experten in solche Vorfälle verwickelt oder haben Kenntnis davon, müssen sie unverzüglich das Koordinationszentrum des BAZG informieren. Vor jedem Einsatz findet in der Schweiz ein ausführliches Briefing statt, bei dem die Schweizer Expertinnen und Experten die neuesten Informationen über den Einsatz, über die benötigte Ausrüstung sowie über allfällige logistische Fragen erhalten. Ein operatives Briefing mit

¹⁶³ Diese statistischen Daten werden laufend aktualisiert und können sich somit von den Daten in anderen Publikationen unterscheiden.

¹⁶⁴ Die Statistik erfasst für Basel lediglich die Anzahl der beim Grenzübergang Basel (BSL) (nicht Mülhausen, MLH) verfüzten Einreiseverweigerungen, weil nur diese aufgrund des Territorialitätsprinzips vom Anwendungsbereich von Art. 5 AIG erfasst werden.

Informationen u.a. zum konkreten Einsatz, zum Umgang mit schwerwiegenden Vorfällen sowie zum Datenaustausch findet ebenfalls nach der Ankunft im Einsatzland statt und wird von Frontex organisiert.

Bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten räumt die Agentur denjenigen Staaten Vorrang ein, die sich auf dem Weg zum EU-Beitritt befinden. Diese Gruppe umfasst die Westbalkan-Staaten, die Republik Moldau, die Ukraine und Georgien. Es sind wichtige Partner für gemeinsame operative Aktivitäten entlang der Migrationsrouten des westlichen Balkans und des östlichen Mittelmeerraums sowie bei der Bewältigung der Folgen der russischen Invasion in der Ukraine.

Das für das Jahr 2024 ursprünglich genehmigte Haushaltsbudget der Agentur wurde auf 922 Mio. EUR festgelegt, verglichen mit dem Vorjahresbudget von 845,4 Mio. EUR (Erhöhung von 9 %). 2024 wurden keine Änderungen am genehmigten Haushaltsbudget vorgenommen. Der Beitrag der Schweiz lag 2023 bei 35 Mio. Franken und bei 37 Mio. Franken im Jahr 2024 (Erhöhung von 5.7 %).

Im Bereich des Budgets setzte sich die Schweizer Vertretung im Verwaltungsrat dafür ein, dass allfällige Einsparungen nicht dazu führen dürfen, dass die Schengen-Aussengrenzen weniger gut geschützt werden. Allfällige Einsparungen sollten deshalb in der Verwaltung und den administrativen Prozessen erfolgen.

11.2.2 Entsendung von Schweizer Experten 2024

2024 nahm die Schweiz an 113 Einsätzen im Auftrag von Frontex teil. Es handelte sich dabei um 84 Mitarbeitende des BAZG, die insgesamt 5581 Einsatztage leisteten.

Im Jahr 2024 beteiligte sich die Schweiz hauptsächlich an Einsätzen in Griechenland, Rumänien, Kroatien und Bulgarien, insgesamt an insgesamt knapp 2800 Tagen, was etwa der Hälfte aller Einsatztagen ausmacht. Die Einsatzorte ergeben sich aus der Analyse der aktuellen Migrationswege und deren Auswirkungen auf die Sekundärmigration. Die Schweiz setzt ihr Personal vor allem an den Schengen-Aussengrenzen, entlang der Balkanroute und entlang der östlichen und zentralen Mittelmeerroute ein. Aufgrund der aktuellen Herausforderungen an den nordöstlichen EU-Aussengrenzen werden BAZG-Mitarbeiter zudem häufig in die baltischen Staaten entsandt.

Neben den Kurzeinsätzen, die in der Regel einen Monat dauern, entsandte das BAZG im Laufe des letzten Jahres sechs Grenzschutzexperten für längere, bis zu zwei Jahren dauernde Einsätze.

Die Schweizer Experten nahmen an Frontex-Operationen zu Land, zu Wasser und in der Luft teil. Ihre Aufgaben variieren je nach ihrem Einsatzgebiet. Bei maritimen Operationen wurden sie jedoch nie auf Küstenwachschiffen eingesetzt, weil die Schweiz über kein auf den Küstenschutz spezialisiertes Personal verfügt. Die Schweizer Experten können jedoch die Papiere der Migrantinnen und Migranten kontrollieren, sobald sie das Festland erreicht haben, und sie zu ihrer Route oder den Umständen ihrer Migration befragen. Das schweizerische Personal stellte sechs der zwölf von Frontex definierten Expertenprofile bereit. In den erwähnten Einsatzgebieten waren die meisten von ihnen als «Experten für die Erkennung von gefälschten Dokumenten», 52 Einsätze). Sie waren auch tätig als:

- Expertin oder Experte für Grenzkontrolle und Grenzüberwachung (38 Einsätze);
- Debriefler, deren Funktion in der Befragung der Migrantinnen und Migranten besteht, um operative Informationen zu sammeln (12 Einsätze);
- Informationsexpertin oder -experte, die bei der Beschaffung von Informationen und Daten sowie deren Analyse mithelfen (3 Einsätze), sowie
- Hundeführerin und -führer, die Schutzhundaufgaben wahrnehmen oder mit den Hunden bei der Suche nach Sprengstoff, Waffen und Betäubungsmitteln teilnehmen (8 Einsätze).

Für 2025 ist aktuell (Stand Ende April 2025) die Beteiligung von 84 Grenzschutzexpertinnen und -experten des BAZG an Luft-, Land-, und Seeoperationen von Frontex geplant. Davon wurden neun Personen für langfristige Einsätze von bis zu zwei Jahren abgeordnet. Planungsgemäss wird das Schweizer Personal insgesamt 6833 Einsatztage im Rahmen von 107 Einsätzen absolvieren. Die Verpflichtung der Schweiz, Frontex Personal für gemeinsame operative Einsätze zur

Verfügung zu stellen, ergibt sich aus der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Anhänge 2 und 3)¹⁶⁵. Der Einsatz bei ordentlichen Einsätzen wird hauptsächlich in Kroatien, Griechenland, Italien, Bulgarien und Rumänien stattfinden. Ob diese Einsätze im geplanten Umfang und in diesen Staaten tatsächlich so realisiert werden können, hängt von der jeweiligen Lage bzw. Lageveränderung ab.

11.3 Mittelzuweisung aus dem Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Grenze) und finanzielle Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI-Fonds)

Die Umsetzung der ISF-Grenze, der zwischen 2014 und 2020 aktiv war, ist nun abgeschlossen. Dieser Fonds hat dazu beigetragen, die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen, den Schutz der Aussengrenzen zu verbessern und die Zahl der illegalen Einreisen zu verringern. Die Schweiz beteiligte sich daran als Nettozahlerin im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung. Sie hat auch 99,97 % der 37 Millionen Franken aufgebraucht, die ihr in diesem Rahmen zugewiesen worden waren.

Das Instrument Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa (*Border Management and Visa Policy Instrument*, BMVI) wurde für den Zeitraum 2021-2027 geschaffen. Es ist das Nachfolgeinstrument der ISF-Grenze. Die Botschaft über die Genehmigung der einschlägigen Rechtsgrundlagen sowie der Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am BMVI-Fond¹⁶⁶ wurden vom Nationalrat und vom Ständerat anlässlich der Schlussabstimmung der Frühlingssession 2024 beschlossen. Die Referendumsfrist ist am 4. Juli 2024 unbenutzt abgelaufen. Die Schweiz beteiligt sich seit dem 1. August 2024 offiziell am BMVI. Ursprünglich war im Budget 2024 und im Finanzplan 2025-2026 ein Beitrag der Schweiz von 300 Millionen Franken vorgesehen. Im Zusammenhang mit der Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens im Jahr 2024 hat die EU einen Vorschlag angenommen, den Finanzrahmen des BMVI um eine Milliarde Euro zu erhöhen. Schätzungen zufolge wird der Schweizer Beitrag um 15 Mio. CHF steigen, was einer Erhöhung von etwa 5 % gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen Budget entspricht. Die Schweiz wird rund 50 Mio. EUR aus dem BMVI-Fonds erhalten, um die Umsetzung von Projekten in der Schweiz zu finanzieren. Gezielte Zuweisungen könnten noch hinzukommen. Diese Mittel werden hauptsächlich für die Umsetzung von IT-Grosssystemen verwendet, insbesondere für die Verwaltung der Ein- und Ausreise im Schengen-Raum, die Neugestaltung des Visa-Informationssystems oder den Ausbau der Vernetzung bestehender IT-Systeme. Um das Risiko zu verringern, dass die Schweiz aufgrund ihrer verspäteten Beteiligung am Fonds die ihr zustehenden Beträge nicht erhält, wurden bereits Projekte ausgewählt und informell mit der Umsetzung begonnen. Es werden keine Beträge an die Schweiz ausbezahlt, solange die Kommission das BMVI-Umsetzungsprogramm nicht offiziell genehmigt hat. Diese Genehmigung wird für 2025 erwartet.

12 Binnengrenzen

12.1 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»¹⁶⁷ stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Nicht aufgehoben wurde hingegen die Zollkontrolle, weil die Schweiz nicht Mitglied der Zollunion ist. Die gezielte Suche nach unverzollten, verbotenen oder bewilligungspflichtigen Waren (z.B. Fleisch und Tabak, Drogen oder Waffen) bleibt damit im gewohnten Umfang gewährleistet, selbst wenn kein Verdacht besteht. Bei der Durchführung einer Zollkontrolle ist das BAZG berechtigt, auch die Identität einer Person zu überprüfen und die Datenbanken ad-hoc zu konsultieren. Im Falle einer Delegation durch die Kantone kann das BAZG auch Rückführungsverfügungen aus der Schweiz bzw. aus dem Schengen-Raum erlassen. In allen Fällen wird geprüft, ob die Person an den Nachbarstaat, über den sie in die Schweiz eingereist ist, zurücküberstellt werden kann. Zudem finden in internationalen

¹⁶⁵ 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. Mit ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1, übereinstimmende Version.

¹⁶⁶ BBl 2024 691

¹⁶⁷ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

Zügen auf immer wieder neu festgelegten Strecken Kontrollen statt. Darüber hinaus können Kontrollen je nach Bedarf gemeinsam mit den kantonalen Polizeikörpern durchgeführt werden.

Anhang 1 zeigt die Liste der vom BAZG von 2019 bis 2024 vorgenommenen Einsätze¹⁶⁸

12.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex¹⁶⁹ berechtigt die Schengen-Staaten, 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 haben von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) oder als Reaktion auf die Terroranschläge der letzten Jahre (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Aktuell führen noch zehn dieser Staaten an bestimmten Binnengrenzabschnitten Kontrollen durch. Sie begründen dies mit der Sicherheitslage in Europa und der Sekundärmigration.

Mit Ausnahme der ausserordentlichen Lage infolge der COVID-19-Pandemie hat die Schweiz bisher noch nie auf die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zurückgreifen müssen. Der Bundesrat sah keine Notwendigkeit dazu. Hinzu kommt, dass das BAZG bereits in einer Normallage ein Kontrolldispositiv unterhält und im Rahmen ihrer Zollkontrollen und Schwergewichtsaktionen eine wichtige Filterwirkung an der Grenze ausübt.

13 Polizeiliche Zusammenarbeit

13.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu mehr Effizienz, mehr Ausschreibungen und besseren Fahndungserfolgen, vereinfachten Abläufen und weniger Fehlerquellen führt. 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. In diesem Kontext ist das Schengener Informationssystem (SIS) ein unabdingbares Fahndungsinstrument. Es enthält ungefähr 92 Millionen Ausschreibungen, von denen etwa eine Million von der Schweiz vorgenommen wurden.

Eingehende Meldungen aus einem Schengen-Staat werden von fedpol bearbeitet. Sobald eine eingehende Meldung nicht über den eigens dafür vorgesehenen SIRENE-Kanal (SIRENE bedeutet «Supplementary Information Request at the National Entry» [Anforderung zusätzlicher Informationen bei nationalen Einträgen]) erfolgt, wird sie nach einer Triage entweder direkt von der Einsatz- und Alarmzentrale von fedpol bearbeitet oder durch die für die Bearbeitung zuständige Einheit bei fedpol oder an einen anderen Partner (Kantonspolizei, SEM etc.) weitergeleitet. Die gemeldeten Daten werden mit in schweizerischen Polizeisystemen gespeicherten Daten abgeglichen. Sofern die zur Beantwortung der Meldung notwendigen Informationen bei fedpol vorhanden sind (direkt zugängliche Informationen), übermittelt fedpol der ersuchenden Behörde direkt eine Antwort. Sind die Informationen hingegen bei einer anderen Behörde als fedpol vorhanden, leitet fedpol die Meldung zur Bearbeitung an die Behörde weiter, bei der die Informationen vorhanden sind (indirekt zugängliche Informationen). Sobald diese Behörde fedpol eine Antwort zukommen lässt, stellt fedpol der ersuchenden Behörde diese Antwort zu. Bei Meldungen zu Fahndungen im

¹⁶⁸ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten des BAZG insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹⁶⁹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

Informationssystem Schengen (SIS) ist das SIRENE-Büro für die Bearbeitung zuständig und zieht bei Bedarf die entsprechenden Partner bei.

Fedpol bearbeitete im Verlauf des Jahres 2024 insgesamt 451'418 Meldungen (zur Bearbeitung von Meldungen durch fedpol vgl. oben Ziff. 3.2). Zu beachten ist, dass mit der Aktualisierung von SIS (in Betrieb seit dem 7. März 2023) ein Anstieg der Meldungen und Tätigkeiten beobachtet werden kann. Die Meldungen laufen über verschiedenen Partner der polizeilichen Zusammenarbeit: die Einsatz- und Alarmzentrale 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:

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
272'688	301'119	303'182	339'715	381'487	394'266	458'634	451'418

13.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung

Eine Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS (Ziff. 14) steht dabei der Zugriff auf die folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder fedpol) dürfen (indirekt¹⁷⁰) auf das *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen¹⁷¹, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen. Eine Abfrage ist nur im Einzelfall zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich – und dies nur auf schriftliche und begründete Anfrage via die Einsatzzentrale fedpol. 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. Im Jahre 2023 erfolgten beim VIS 839 Anfragen (2022: 769, 2021: 312, 2020: 864; 2019: 778).
- Es ist auch vorgesehen, den Strafverfolgungsbehörden einen (indirekten) Zugang zu den Datenbeständen von Eurodac entsprechend der einschlägigen Verordnung¹⁷² zu gewähren. Weil diese Bestimmungen nicht Teil der Weiterentwicklung des Dublins/Eurodac Besitzstands im Sinne des Dublin-Assoziierungsabkommens sind, hat die Schweiz mit der EU das Zusatzprotokoll Eurodac¹⁷³ abgeschlossen, damit diese Bestimmungen auch für die Schweiz anwendbar sind. Das Protokoll ist am 1. Mai 2022 in Kraft getreten. In der Praxis können die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden Eurodac jedoch noch nicht abrufen. Sie sollten dies ab 2026 tun können.
- Schliesslich ist ein (indirekter) Zugang zugunsten der Strafverfolgungsbehörden zum System (EES)¹⁷⁴ und ETIAS¹⁷⁵ vorgesehen. Die jeweilige Zugriffsberechtigung, die wiederum derjenigen auf das VIS nachgestaltet ist, wird in der Praxis erst bestehen, nachdem die Systeme durch Beschluss der Europäischen Kommission in Betrieb genommen wurden, d.h. nach der letzten Anpassung des Zeitplans im Oktober 2025 für das EES und im vierten Quartal 2026 für das ETIAS¹⁷⁶.

¹⁷⁰ Indirekter Zugriff bedeutet, dass ein Antrag um Zugang zu den Daten an die Einsatzzentrale von fedpol gerichtet werden muss. Der Antrag wird zunächst auf Rechtmässigkeit hin geprüft, bevor die Daten von der Einsatzzentrale abgerufen und an die ersuchende Behörde weitergeleitet werden.

¹⁷¹ Beschluss 2008/633/JAI (WE Nr. 70).

¹⁷² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (WE Dublin Nr. 1B).

¹⁷³ Protokoll zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke, SR 0.142.392.682.

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

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

¹⁷⁶ Vgl. oben Ziff. 5.1.1 und Ziff. 5.1.2

13.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Anfragen zu grenzüberschreitenden Observationen, Nacheilen und kontrollierte Lieferungen werden heute dank der Schengen-Assoziierung der Schweiz auf der Grundlage bilateraler Polizeikooperationsabkommen rasch, effizient, einheitlich und teilweise zentral bearbeitet. 2024 verzeichnete die Einsatz- und Alarmzentrale fedpol insgesamt 8124 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen¹⁷⁷, davon 232 zu grenzüberschreitenden Observationen. Die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁷⁸ durchgeführt. So wurden im Jahr 2024 fünfzehn grenzüberschreitende Nacheilen zwischen der Schweiz und Frankreich und 153 grenzüberschreitende Observationsersuchen vom CCPD Genf bearbeitet. Ein Fall einer grenzüberschreitenden Nacheile zwischen der Schweiz und Italien und 19 grenzüberschreitenden Observationsersuchen wurden vom CCPD Chiasso behandelt. Die Zunahme der Meldungen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten zeigt, wie wichtig das Schengen-Assoziierungsabkommen und die bilateralen Polizeiabkommen sind, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit systematisch zu stärken, damit konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verhindert, aufgedeckt oder aufgeklärt werden können.

14 SIS/SIRENE

14.1 Fahndungen

Das bei fedpol angesiedelte SIRENE-Büro ist die schweizerische Zentralstelle für SIS-Fahndungen und tauscht in dieser Funktion mit den betroffenen SIRENE-Büros in den anderen Schengen-Staaten die erforderlichen Zusatzinformationen im Zusammenhang mit Personen und Sachen aus, die im SIS gesucht werden (von der Schweiz im Ausland oder umgekehrt). Das SIS stellt für die polizeiliche Fahndungsarbeit den bedeutendsten Mehrwert dar, weil es die nationale und internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich vereinheitlicht, beschleunigt, professionalisiert und effizienter gestaltet. Die Anzahl der Fahndungstreffer in der Schweiz resp. die Anzahl der Treffer auf schweizerische Fahndungen haben deutlich und nachhaltig zugenommen, wie den Zahlen in den nachfolgenden Abschnitten entnommen werden kann.

Im Jahr 2024 gab es in der Schweiz 21 468 Treffer bei Personen- oder Sachfahndungen (2023: 18 187, 2022: 16 032). In weiteren 4270 Treffermeldungen nahm die Schweiz Abklärungen und Identifizierungen bezüglich gesuchter Personen und Sachen vor, die aber letztlich nicht zum Erfolg führten (2023: 4396; 2022: 3195). Im Jahr 2024 bearbeitete das SIRENE-Büro im Ausland 22 992 Treffermeldungen, basierend auf Schweizer Fahndungen (2023: 14 832; 2022: 7545).

2024 wurden durchschnittlich 133 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2023: 102; 2022: 73). Im Vergleich zum Vorjahr gab es bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 18 % mehr Treffermeldungen, während bei den Schweizer Fahndungen im Ausland die Zunahme rund 55 % betrug. Insgesamt gingen 2024 im SIRENE-Büro vom Ausland 72 190 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2023: 58 868; 2022: 48 150) und 49 036 wurden ins Ausland verschickt (2023: 33 691, 2022: 33 687). Betrachtet man ein ganzes Jahr nach der Inbetriebnahme des SIS (von 07.03.24 bis 06.03.2025), gingen in der Schweiz 70 217 standardisierte Formulare ein, und sie verschickte 48 200 ins Ausland. Diese hohen Zahlen erklären sich durch die Hinzufügung der neuen Kategorie «Rückkehrentscheidungen».

Nach Kategorie aufgeschlüsselt, verteilen sich die SIS-Treffer wie folgt:

	2024		2023		2022		2021		2020	
Datenkategorie	Inland	Ausland ¹⁷⁹	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	390	309	337	244	319	286	273	207	223	198

¹⁷⁷ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁷⁸ Die Schweiz unterhält ein solches Zentrum mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf. Die beiden CCPD bearbeiteten im Jahr 2024 insgesamt 33 057 Anfragen (2023: 30 813; 2022: 29 794; 2021: 26 461), davon 28 121 Anfragen im CCPD Genf (2023: 26 407; 2022: 25 372, 2021: 22 636) und 4936 im CCPD Chiasso (2023: 4406; 2022: 4422; 2021: 3825). Die tiefere Anzahl Anfragen im Jahr 2021 ist mit dem Lockdown im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie zu erklären.

¹⁷⁹ Im Ausland im Vergleich mit schweizerischen Daten.

Einreisesperre	4'582	3'300	5'445	4'725	5'662	5'042	3'357	4'387	2'338	3'673
Vermisste	1'098	268	1'249	218	1'099	167	760	148	453	117
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'885	750	1'788	469	1'857	390	1'589	357	1'450	386
Verdeckte Registrierung	5'940	1'263	4'861	727	4'392	915	4'221	889	3'759	566
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2'930	1'291	2'521	1'250	2703	745	2'592	673	2'502	673
Rückkehrentscheidung (neue Kategorie)	4'643	15'811	1'986	7'199						
Total	21'468	22'992	18'187	14'832	16'032	7'545	12'792	6'661	10'725	5'577

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandstreffer vervielfacht, und der Informationsaustausch mittels der standardisierten Formulare pro Tag hat sich verdoppelt (2009: 165; 2024: 332). Im Laufe des Jahres 2021 hat die Aktivität des SIRENE-Büros das Niveau von 2019, vor der COVID-Krise, fast wieder erreicht. Mit der Inbetriebnahme des SIS-Updates (im März 2023) hat die Anzahl der Treffer die Werte der Vorjahre bei weitem übertroffen, insbesondere aufgrund der neuen Kategorie «Rückkehrentscheidungen» (siehe auch die oben aufgeführten Zahlen).

Zu beachten ist schliesslich, dass die Anzahl der bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte personenbezogene Daten im SIS insgesamt weiterhin sehr hoch sind. Im Jahr 2023 wurden 6365 Gesuche durch fedpol bearbeitet. Ende 2023 waren noch 805 hängig (Stand: 26. Februar 2024: 997 bearbeitete Gesuche, 1255 hängige Gesuche).

14.2 Aufsicht über das SIRENE-Büro

Die Nationale Kontrollstelle für das SIRENE-Büro in der Schweiz ist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB). Die Richtlinie (EU) 2016/680¹⁸⁰, wurde in der Schweiz umgesetzt, weil sie Teil des Schengen-Besitzstands ist. Sie sieht die Einrichtung einer unabhängigen nationalen Aufsichtsbehörde vor, die für die Überwachung der Anwendung dieser Richtlinie und damit für die Gewährung des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr zuständig ist (Art. 41 der Richtlinie). Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG)¹⁸¹ übt der EDÖB in der Schweiz die Aufsicht über die Verarbeitung von Personendaten auch im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit aus. Er übernimmt dementsprechend auch die Aufsicht im Sinne von Art. 55 der Verordnung (EU) 2018/1861¹⁸² und Art. 69 der Verordnung (EU) 2018/1862¹⁸³ über die Nutzung des SIS im Bereich Grenzkontrolle sowie der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Der EDÖB überprüft regelmässig (ein- bis zweimal jährlich) die Verwendung des SIS durch die Behörden, namentlich durch das fedpol und das SIRENE-Büro, mittels thematischer Kontrollen. Von April 2022 bis März 2024 überprüfte der EDÖB die Verarbeitung von VIS-Daten durch fedpol (das SEM betreibt zwar das C-VIS, das fedpol bearbeitet aber VIS-Daten insofern, als die Einsatz- und Alarmzentrale gewisse Aufgaben für das SEM permanent wahrnimmt). Der Aufsichtsbericht des EDÖB steht zurzeit noch aus. Bisher hat der EDÖB keinerlei fehlerhafte SIS-Datenverarbeitungen durch fedpol festgestellt. Im Übrigen kontrollieren die kantonalen Datenschutzbehörden die SIS-Datenverarbeitung jährlich anhand von Protokollauszügen über die Anfragen der Benutzer aus ihrem Kanton.

15 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und anerkennt die Gültigkeit der von anderen Staaten ausgestellten Schengen-Visa für Kurzaufenthalte (für max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen). Im Jahr 2024 wurden in der Schweiz 568 317 Schengen-Visa ausgestellt, was eine leichte Erhöhung im

¹⁸⁰ Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181)

¹⁸¹ SR 235.1

¹⁸² Verordnung (EU) 2018/1861 (WE Nr. 213B)

¹⁸³ Verordnung (EU) 2018/1862 (WE Nr. 213C)

Vergleich zum Jahr 2023 darstellt, als 553 700 Visa ausgestellt wurden. Diese Steigerung bestätigt den Trend, dass internationale Reisen nach der COVID-19-Pandemie wieder zunehmen. Die Zahl übersteigt selbst das Niveau vor der Pandemie, als die Schweiz im Jahre 2019 564 120 Visa erteilt hatte. Wie im Vorjahr wurden die meisten Visa im Monat Mai ausgestellt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die detaillierten Zahlen nach Art des Visums und nach Monat für das Jahr 2024:

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	total
Total Schengen Visumsanträge	38'236	43'302	58'029	69'045	80'002	65'821	67'654	58'012	52'008	45'444	36'010	29'233	642'796
Ausgestellte Schengen-Visa	33'665	38'497	52'251	63'283	73'431	59'631	59'893	51'012	45'120	37'844	29'819	23'871	568'317
davon Visa Kategorien A+C	33'335	38'151	51'916	63'000	72'803	59'046	59'438	50'621	44'789	37'371	29'401	23'615	563'486
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	330	346	335	283	628	585	455	391	331	473	418	256	4'831
Verweigte Visa	4'571	4'805	5'778	5'762	6'571	6'190	7'761	7'000	6'888	7'600	6'191	5'362	74'479

Im Rahmen des Visumverfahrens haben die Schengen-Staaten die Möglichkeit, in bestimmten Fällen die Erteilung eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat von ihrer vorgängigen Zustimmung abhängig zu machen. Zu diesem Zweck ist ein systemgestützter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so darf der betreffende Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. In einem solchen Fall, kann der Ausstellungsstaat unter genau definierten Voraussetzungen¹⁸⁴ ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum zu erteilen. Ausserdem kann ein Schengen-Staat verlangen, dass seine zentralen Behörden über die von den Konsulaten anderer Schengen-Staaten an Staatsangehörige bestimmter Drittländer oder an bestimmte Kategorien von Staatsangehörigen dieser Staaten erteilten Visa unterrichtet werden (*Ex-Post*-Notifikation)¹⁸⁵.

Die Anzahl der 2024 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen und *Ex-post*-Notifikationen ist der folgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen im 2024

	Jan.	Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	total
Total überprüfte Anfragen	39'106	38'467	36'275	40'285	51'558	47'018	53'379	47'890	44'690	44'575	37'183	33'794	514'220
davon bewilligte Anfragen	39'039	38'411	36'236	40'253	51'512	46'964	53'342	47'838	44'735	44'495	37'118	33'732	513'556
davon verweigte Anfragen	67	56	39	32	46	54	37	52	74	80	65	62	664
davon in Vertretung verarbeitete Anfragen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total «Ex-Post»-Notifikationen Schengen-Visa Kategorie C	15'737	14'475	19'394	21'282	38'329	50'457	60'778	42'709	36'464	26'734	22'518	22'541	371'418
Total «Ex-Post»-Notifikationen Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	3'883	3'870	5'812	5'812	6'323	6'752	6'810	4'805	4'483	3'901	4'492	4'822	60'811

¹⁸⁴ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe müssen vorliegen. Die schweizerischen 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.

¹⁸⁵ Die *Ex-Post*-Notifikation ist in Art. 31 Visakodex (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, WE Nr. 88) vorgesehen.

Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der von der Schweiz 2024 im Rahmen des Visumverfahrens bei anderen Schengen-Staaten durchgeführte Konsultationen:

Ausgehende Konsultationen im 2024

	Jan.	Febr.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	total
Total zugestellte Anfragen	6'876	8'054	8'176	10'366	16'472	14'035	16'143	14'271	9'652	9'762	7'958	6'503	128 268
Davon bewilligte Anfragen	6'760	7'878	7'957	10'102	16'155	13'754	15'929	14'053	9'457	9'548	7'798	6'408	125 799
Davon verweigerte Anfragen	6	11	22	18	16	25	15	29	18	16	22	17	215
Davon verarbeitete Anfragen in Vertretung	110	165	197	246	301	256	199	189	177	198	138	78	2 254
Total «Ex-Post»-Notifikationen Schengen-Visa der Kategorie C	27'567	31'274	45'923	58'026	66'991	55'020	55'450	46'270	40'546	34'091	26'247	21'309	50'714
Total «Ex-Post»-Notifikationen Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	202	192	198	168	402	387	314	222	159	285	234	126	2 889

16 Rückführungen

Im Jahr 2024 organisierte die Schweiz drei Rückführungsflüge mit organisatorischer und finanzieller Unterstützung von Frontex. Sie nahm an einem weiteren Flug teil, der von einem anderen Schengen-Staat organisiert wurde. Auf diese Weise konnte sie 30 Drittstaatsangehörige zurücküberstellen.

Die Teilnahme an den EU-Sammelflügen für Rückführungen wird im paritätischen Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» laufend 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 in den Gremien auf europäischer Ebene regelmässig an der Planung und an Diskussionen über die strategische Ausrichtung und Evaluierung gemeinsame Rückführungsaktionen teil.

Für die freiwillige Rückkehr hat die Schweiz die Nutzung von Frontex für die Buchung von Flügen systematisiert. Auf diese Weise wurden rund 1000 Flugbuchungen über Frontex abgewickelt, welche die anfallenden Kosten übernahm.

Die Schweiz wurde von Frontex auch bei der Organisation von Anhörungen zur Identifizierung von Drittstaatsangehörigen unterstützt. Insgesamt wurden die Kosten für drei Anhörungen durch Frontex rückvergütet (einschliesslich der Kosten für die Ausstellung von Konsularpässen).

Schliesslich hat die Schweiz das «EU Reintegration Programme» genutzt, um die Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe für 421 Personen zu finanzieren, die in die Türkei zurückkehrten. Damit konnte dieses Instrument getestet werden und es konnte bestätigt werden, dass es mit der Schweizer Praxis und Gesetzgebung vereinbar ist.

Durch die Beteiligung an diesen verschiedenen Programmen von Frontex konnten im Jahr 2024 2'300'000 Franken eingespart werden.

Gestützt auf die Verordnung (EU) 2019/1896¹⁸⁶ können zudem europäische Rückkehrreinsätze durchgeführt werden. Zwei Rückkehr-Experten wurden 2024 für jeweils vier Monate nach Deutschland entsandt, um die örtlichen Behörden bei der Identifizierung von ausreisepflichtiger Drittstaatsangehörigen zu unterstützen. Im Jahr 2025 wird ein Experte für zwei Monate nach Frankreich und eine Expertin für ähnliche Aufgaben für 4 Monate nach Deutschland gehen.

17 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen der Schweiz und den übrigen Schengen-Staaten seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet

¹⁸⁶ Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238)

werden. Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung*: Im Jahr 2024 hat die Schweiz aus dem Ausland über SIS 18 400 Fahndungsersuchen erhalten (2023: 17 522); diese Ersuchen führten zu 390 Treffern (2023: 337). Im gleichen Zeitraum stellte die Schweiz insgesamt 248 Fahndungsersuchen über SIS an das Ausland (2023: 206). Die meisten von der Schweiz gesuchten Personen werden nicht nur im SIS, sondern auch über Interpol ausgeschrieben.
- *Akkzessorische Rechtshilfe*: Seit der Einführung von Schengen arbeiten die Strafverfolgungsbehörden bei der akzessorischen Rechtshilfe direkt miteinander zusammen. 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 auf Bundesebene verlässliche statistische Daten zum Rechtshilfeverkehr zwischen der Schweiz und den übrigen Schengen-Staaten.

18 Dublin

18.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2024 wurden in der Schweiz insgesamt 350 769 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus den folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2020-2024)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2020	4'067	2'567	1'294	941
2021	4'936	3'282	1'384	1'375
2022	8'029	4'707	2'138	1'566
2023	12'993	8'338	3'549	2'021
2024	9'947	7'926	2'751	2'491

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2020-2024)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2020	3'759	1'936	1'818	877
2021	3'381	1'433	1'945	745
2022	3'777	1'658	2'119	784
2023	4'116	1'775	2'336	694
2024	4'727	2'520	2'210	869

Die Schweiz hat seit ihrer Assoziierung an Dublin wesentlich mehr Personen überstellen können als sie selbst aufnehmen musste (Verhältnis 3.5 zu 1). Die wichtigsten Herkunftsstaaten bei den Überstellungen in die Schweiz waren im Jahre 2024 Algerien (179), Türkei (154), Afghanistan (91) und Marokko (77). Bei den Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten, stammten die meisten Personen aus Algerien (586). Marokko (327, Afghanistan (307) und der Türkei (261). Die Differenz zwischen der Anzahl Übernahmen und den durchgeführten Überstellungen hängt von mehreren Faktoren ab, die Überstellungen verhindern oder auf das folgende Jahr verschieben können. Beispiele hierfür sind Beschwerden mit aufschiebender Wirkung oder das Untertauchen der betroffenen Personen. Diese Differenz zwischen der Zahl der Übernahmen und der Zahl der Überstellungen betrifft alle Staaten des Dublin-Raums.

Die meisten Übernahmeersuchen an die Schweiz wurden von Deutschland, Frankreich, Belgien und den Niederlanden gestellt. Die Schweiz gehört weiterhin zu den Dublin-Staaten, welche die Dublin-Regeln konsequent anwenden.

Italien hat die Dublin-Staaten am 5. Dezember 2022 über eine Aussetzung der Dublin-Überstellungen informiert. Die Aussetzung betrifft sämtliche Staaten des Dublin-Raumes. Bis Ende 2024 haben 428 Personen, für die Italien verantwortlich gewesen

wäre, in der Schweiz einen Schutzstatus erhalten (vorläufige Aufnahme oder Asylgewährung). Italien begründete diesen Schritt damit, dass das Land eine ungewöhnlich hohe Anzahl von Anlandungen verzeichne, davon zahlreiche minderjährige Personen, was die Kapazitäten des Systems zur Erstaufnahme überlastete. Das bilaterale Abkommen Italien-Schweiz über die Rückübernahme (SR 0.142.114.549) ist von dieser Massnahme nicht betroffen und funktioniert weiterhin ordnungsgemäss. Ausserdem hat die italienische Regierung aufgrund der zahlreichen ankommenden Migrantinnen und Migranten am 11. April 2023 den Ausnahmezustand ausgerufen und ihn bis heute verlängert.

Der Bundesrat zeigte in seinem Bericht vom Februar 2018 zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz¹⁸⁷ auf, dass die Dublin-Zusammenarbeit für die Schweiz insgesamt wichtig und vorteilhaft ist. Dank der Teilnahme am Dublin-System konnten substantielle Einsparungen erzielt werden (zwischen 2012 und 2017 jährlich durchschnittlich 270 Mio. CHF). Dabei handelt es sich nicht um Schätzungen, sondern um präzise Kalkulationen: Ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, die in einen anderen Dublin-Staat überstellt werden, würden längerfristig in der Schweiz verbleiben, weil die Schweiz für die inhaltliche Prüfung der eingereichten Asylgesuche zuständig wäre. Die Schweiz profitiert weiterhin von ihrer Dublin-Assoziierung, weil nach wie vor mehr Personen in andere Staaten als in unser Land überstellt werden.

18.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung¹⁸⁸ bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens, die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Mit Hilfe dieser Fingerabdrücke kann festgestellt werden, ob die um Asyl ersuchende Person vor ihrer Gesuchstellung in der Schweiz bereits bei einem anderen Schengen-Staat ein Visumgesuch eingereicht hat. Trifft dies zu, kann unter bestimmten Umständen die Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates begründet werden. Zudem können Personendaten und Ausweispapiere bei der Identifizierung einer Person helfen, und erlauben Rückschlüsse auf den Staat, in dem sie sich vor ihrer Einreise in die Schweiz aufgehalten hat. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht (nach Jahren) über die Anzahl der in diesem Zusammenhang bei der Suche im VIS erzielten Treffer, und die zur Einleitung eines Dublin-Verfahrens geführt haben.

2020	2021	2022	2023	2024
189	116	229	345	399

¹⁸⁷ Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion «Volkswirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz», abrufbar auf der Website des BJ: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51406.pdf>

¹⁸⁸ Verordnung (EU) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

Liste der zitierten Rechtsakte

Die folgenden Rechtsakte der EU sind in der chronologischen Reihenfolge ihrer jeweiligen Erlassdaten aufgeführt. Die Weiterentwicklungsnummern (WE Nr.) verweisen auf die Listen der der Schweiz notifizierten Schengen-Weiterentwicklungen, welche auf der Website des Bundesamts für Justiz (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>) veröffentlicht werden. Die Listen werden regelmäßig aktualisiert. Alle zitierten Rechtsakte können in der Datenbank EUR-Lex eingesehen werden (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>).

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

ABl. L 261 vom 06/08/2004, S. 24 (Anhang B AAS)

Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

ABl. L 386 vom 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 vom 7.8.2007, S. 63 (WE Nr. 42); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214), ABl. L 295 vom 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 vom 13.8.2008, S. 60 (WE Nr. 63)

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

ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98 (WE Nr. 78)

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

ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 129 (WE Nr. 70)

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

ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1 (WE Nr. 88); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1155 (WE Nr. 229), ABl. L 188 vom 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 vom 1.11.2011, S. 1 (WE Nr. 126); ersetzt durch Verordnung (EU) 2018/1726 (WE Nr. 214), ABl. L 295, 21.11.2018, S. 99

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 Euopols 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

AbL L 180 vom 29.6.2013, S. 1 (WE Dublin 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)

AbL L 180 vom 29.6.2013, S. 31 (WE Dublin 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

AbL L 295 vom 6.11.2013, S. 27 (WE Nr. 150)

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)

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

Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates

AbL L 119 vom 4.5.2016, S. 89; berichtigt im AbL L 127 vom 23.5.2018, S. 9; SR 0.362.380.079 (WE Nr. 181)

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

AbL L 251 vom 16.9.2016, p. 1 (WE. n° 183)

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

AbL L 327 vom 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 vom 09/12/2017, p. 20 (WE Nr. 202B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), AbL L 135 vom 22.5.2019, S. 27

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 vom 19.9.2018, S. 1 (WE Nr. 210); geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), AbL L 135 vom 22.5.2019, S. 27

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

ABl. L 295 vom 21/11/2018, S. 99 (WE Nr. 214); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/818 (WE Nr. 228B), ABl. L 135 vom 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

ABl. L 303, 28.11.2018, S. 39 (WE Nr. 2019); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/592 (WE Nr. 225), ABl. L 103I vom 12.4.2019, S. 1

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 vom 07/12/2018, S. 14 (WE Nr. 213B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 vom 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 vom 7.12.2018, S. 56 (WE Nr. 213C); geändert durch Verordnung (EU) 2019/818 (WE Nr. 228B), ABl. L 35 vom 22.5.2019, S. 85

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

ABl. L 135 vom 22/05/2019, 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

ABl. L 135 vom 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

ABl. L 295 vom 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

ABl. L 107 vom 6.4.2020, S. 1 (WE Nr. 246)

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

ABl. L 115 vom 06/04/2021, S. 1

Verordnung (EU) 2021/1134 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/512/EG und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates zur Reform des Visa-Informationssystems

ABl. L 248 vom 13/07/2021, S. 11; berichtigt durch ABl. L 310 vom 1.12.2022, S. 16; SR 0.362.381.020 (WE Nr. 309A)

Verordnung (EU) 2021/1133 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 und (EU) 2019/818 hinsichtlich der Festlegung der Voraussetzungen für den Zugang zu anderen Informationssystemen der EU für Zwecke des Visa-Informationssystems

ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 1; SR 0.362.381.019 (WE Nr. 309B)

Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013

ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1; SR 0.362.381.032 (WE Nr. 367)

Verordnung (EU) 2022/1190 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 in Bezug auf die Eingabe von Informationsausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Interesse der Union in das Schengener Informationssystem (SIS)

ABl. L 185 vom 12/07/2022, S. 1 (WE Nr. 369)

Beschluss (EU) 2023/870 des Rates vom 25. April 2023 über die Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das Schengener Informationssystem in der Republik Zypern

ABl. L 113 vom 28.4.2023, S. 44 (WE Nr. 402)

Richtlinie (EU) 2023/977 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates

ABl. L 134 vom 22.5.2023, S. 1 (WE Nr. 401)

Verordnung (EU) 2023/2667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009 und (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 693/2003 und (EG) Nr. 694/2003 des Rates und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen in Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens

ABl. L, 2023/2667, 7.12.2023 (WE Nr. 416A)

Verordnung (EU) 2023/2685 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates im Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens

ABl. L, 2023/2685, 7.12.2023; SR 0.362.381.024 (WE Nr. 416B)

Beschluss (EU) 2024/210 des Rates vom 30. Dezember 2023 über die vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in der Republik Bulgarien und in Rumänien

ABl. L, 2024/210, 4.1.2024; SR 0.362.381.026 (WE Nr. 418)

Verordnung (EU) 2024/1356 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung der Überprüfung von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817

ABl. L, 2024/1356, 22.5.2024 (WE Nr. 437B)

Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013

AbL L, 2024/1351, 22.5.2024 (WE Dublin Nr. 3A)

Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates

AbL L, 2024/1358, 22.5.2024 (WE Dublin Nr. 3B)

Verordnung (EU) 2024/1359 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147

AbL L, 2024/1359, 22.5.2024 (WE Dublin Nr. 3C)

Verordnung (EU) 2024/1717 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen

AbL L, 2024/1717, 20.6.2024 (WE Nr. 439)

Beschluss (EU) 2024/3212 des Rates vom 12. Dezember 2024 zur Festlegung des Datums für die Aufhebung der Personenkontrollen an den Landbinnengrenzen zu und zwischen der Republik Bulgarien und Rumänien

AbL L, 2024/3212, 23.12.2024; SR 0.362.381.036 (WE Nr. 457)

Verordnung (EU) 2025/12 der Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2024 über die Erhebung und Übermittlung vorab übermittelter Fluggastdaten zur Verbesserung und Erleichterung der Kontrollen an den Außengrenzen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726 und (EU) 2019/817 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates

AbL L 2025/12, 8.1.2025 (WE Nr. 455)

Rechtsakte die keine Weiterentwicklungen von Schengen oder Dublin darstellen

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 vom 6.8.2008, S. 1

Rahmenbeschluss 2009/315/JI des Rates vom 26. Februar 2009 über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten

AbL L 93 vom 7.4.2009, S. 23

Verordnung (EU) 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 vom 14/11/2012, S. 1

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen

COM/2017/0571 final

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, der Verordnung (EG) Nr. 810/2009, der Verordnung (EU) 2017/2226, der Verordnung (EU) 2016/399, der Verordnung (EU) 2018/XX [Interoperabilitäts-Verordnung] und der Entscheidung 2004/512/EG sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2008/633/JI des Rates

COM/2018/302 final

Delegierte Verordnung (EU) 2019/686 der Kommission vom 16. Januar 2019 zur Festlegung detaillierter Vorkehrungen gemäß Richtlinie 91/477/EWG des Rates für den systematischen elektronischen Austausch von Informationen im Zusammenhang mit der Verbringung von Feuerwaffen innerhalb der Union

ABl. L 116 vom 3.5.2019, S. 1

Verordnung (EU) 2019/816 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (ECRIS-TCN) vorliegen, zur Ergänzung des Europäischen Strafregisterinformationssystems und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726

ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 1

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Anwendung für die elektronische Übermittlung von Reisedaten („Digitale EU-Reise-Anwendung“) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/399 und (EU) 2018/1726 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates in Bezug auf die Verwendung digitaler Reiseausweise

COM/2024/670 final

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Ausstellung von auf Personalausweisen basierenden digitalen Reiseausweisen und technische Standards für solche Reiseausweise

COM/2024/671 final

Überblick über die Tätigkeiten des BAZG (...) : Statistiken der Jahre 2019 bis 2024

In Ermangelung einzelner differenzierter Statistiken zu den verschiedenen Tätigkeiten, mit welchen das BAZG beauftragt ist, beziehen sich die folgenden Angaben auf die Gesamtheit seiner Tätigkeiten (Personenkontrollen an den Aussengrenzen, Zollkontrollen an den Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ausgleichsmassnahmen).

1. Aufgaben im Zollbereich (Auszug)

Schmuggel

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	31'323	41'926	40'121	37'888	37'020	36'207

Betäubungsmittelhandel

Haschisch	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	2'419	2'138	2'661	2'929	2'320	550
quantité en kg	428	943	935	555	171	359
Marihuana	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	3'281	3'171	3'165	2'993	2'102	761
Menge in kg	658	655	776	476	243	1144
Heroin, Opium	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	164	228	278	136	113	87
Menge in kg	19.4	56.1	66.4	27.5	9.0	12.0
Kokaine, Crack	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	685	704	667	719	675	685
Menge in kg	120	162	90	568	110	272
Kath	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	33	55	63	47	30	21
Menge in kg	985	1417	800	843	303	648
Designerdrogen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	17	412	581	260	341	434
Menge in kg	13.2	19.5	30.5	15.6	84.2	174.9
Sonstige Produkte	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	865	3'631	2'855	2'012	2'618	1'977
Stückzahl	793'710	174'950	162'628	84'396	138'981	76'422
Menge in kg	121	315	257	412	474	1'013

Waffen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl Fälle	2'739	2'531	2'512	2'261	2'319	1'955

2. Sicherheitspolizeiliche Aufgaben

Ausgeschriebene Personen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeschriebene Personen	25'886	23'911	25'779	21'316	22'733	24'998
Zur Verhaftung ausgeschrieben	8'641	8'196	8'583	9'204	9'661	10'731
Einreiseverbot	2'409	2'203	2'504	1'751	1'344	1'172
Im SIS ausgeschriebene Personen	7'507	4'610	7'916	8'936	9'801	11'812

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeschriebene Fahrzeuge	2'833	2'125	3'115	3'660	3'186	3'187
Im SIS ausgeschriebene Fahrzeuge	191	107	146	155	135	168

Ausgeschriebene Sachen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ausgeschriebene Sachen	1'984	633	769	896	727	876
Im SIS ausgeschriebene Sachen	2'683	2'260	2'450	2'438	2'124	2'334
Verlorene und wiedergefundene Dokumente (Reisepässe, Identitätskarten)	357	209	275	314	239	255

Gefälschte Dokumente

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anzahl gefälschte Dokumente	2'128	1'480	1'834	1'843	1'946	1'897
Anzahl Dokumente, welche nicht dem Besitzer gehören	404	287	291	338	320	254

3. Aufgaben im Migrationsbereich

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Einreiseverbot, Rückführungen (Aussengrenzen)	361	367	332	288	384	620
Unrechtmässige Aufenthalte	12'919	11'047	18'859	52'077	50'185	29'458
Illegale Erwerbstätigkeit	1'024	889	757	601	600	462

Schengen-Evaluierung: Liste der dem Parlament zur Kenntnisnahme unterbreiteten Empfehlungen

Die untenstehenden Tabellen geben einen Überblick über die Empfehlungen, die während dem Berichtszeitraum (1. Mai 2024 bis 30 April 2025) vom Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission infolge von Schengen-Evaluierungen verabschiedet wurden. Der Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (alte Verordnung) und der Artikel 3 der SCHEVAL Verordnung verpflichten die Schengen-Staaten, diese umzusetzen. Die Empfehlungen sind frei zugänglich und können auf den Websites des Rates¹⁸⁹ der Europäischen Union und der Europäischen Kommission eingesehen werden.

I. Reguläre Evaluierung

Land	Bereich	Titel des Dokuments	Nr. und Link
Island	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Island festgestellten Mängel	14598/24
Malta	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Malta festgestellten Mängel	13734/24
Schweden	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Schweden festgestellten Mängel	13736/24
Zypern	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2023 bei der Evaluierung Zyperns festgestellten Mängel im Hinblick auf die Erfüllung der für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems erforderlichen Voraussetzungen	11237/24
Spanien	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Spanien festgestellten Mängel	10357/24

II. Regelmässige Evaluierung und erstmalige Evaluierungen

Pays	Bereich	Titel des Dokuments	Link
Polen	Regelmässige Evaluierung	Regelmässige Evaluierung Polen 2024	Lien
Kroatien	Erstmalige Evaluierung	Erstmalige Evaluierung Kroatien 2023	Lien
Estland	Regelmässige Evaluierung	Regelmässige Evaluierung Estland 2023	Lien
Finnland	Regelmässige Evaluierung	Regelmässige Evaluierung Finnland 2023	Lien
Lettland	Regelmässige Evaluierung	Regelmässige Evaluierung Lettland 2023	Lien

¹⁸⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

III. Unangekündigte Besuche vor Ort

Land	Bereich	Titel des Dokuments	Nr. und Link
------	---------	---------------------	--------------

IV. Thematische Evaluierung

Land	Bereich	Titel des Dokuments	Nr. und Link
Alle	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates mit Empfehlungen zu den gemeinsamen Bereichen mit Verbesserungsbedarf, die durch die thematische Schengen-Evaluierung 2024 „Nationale Lücken schließen: Hin zu einem wirksamen EU-Rückkehrsystem dank gemeinsamer innovativer Lösungen“ ermittelt wurden	6775/25

V. Vom Rat der EU bei schwerwiegenden Mängeln verabschiedete Empfehlungen¹⁹⁰

Land	Bereich	Titel des Dokuments	Nr. und Link
Ungarn	Rückkehr und Grundrechte	Durchführungsbeschluss des Rates mit Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der 2024 bei der Schengen-Evaluierung festgestellten schwerwiegenden Mängel bei der Anwendung gewisser Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Zusammenhang mit den Grundrechten in den Bereichen Grenzmanagement und Rückkehr/Rückführung durch Ungarn	13278/24

¹⁹⁰ Gemäss Art. 22 der Verordnung (EU) 2022/922.



**Rapport
du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP/ChF**

concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2024/2025

du 21 mai 2025

Période sous revue : mai 2024 – avril 2025

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 comprenant notamment les développements de l'acquis de Schengen durant la période sous revue.

Conformément à cette demande, le présent rapport étendu est consacré aux aspects qui ont requis 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 2024 et avril 2025. Comme dans les rapports précédents, le DFJP renonce à fournir des informations détaillées sur 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 et de la jurisprudence de la CJUE (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/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 « Gouvernance Schengen »	6
1 Priorités du cycle Schengen 2024-2025	6
2 Priorités de la Suisse pour le cycle Schengen 2024/2025	6
Partie III Développement des bases juridiques	7
3 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac	7
3.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui – vue d'ensemble	7
3.2 Développements notifiés pendant la période sous revue	10
3.2.1 Dans le domaine Schengen	10
3.2.2 Dans le domaine Dublin/Eurodac	10
3.3 Prochains développements importants	11
3.3.1 Directive sur le retour	11
3.3.2 Directive "on minimum rules to prevent migrant smuggling"	11
3.3.3 Échange d'informations prévu par le droit sur les armes	12
3.3.4 Digital Travel Application	13
4 Accords en relation avec Schengen/Dublin	13
4.1 Accords complémentaires à certains développements	13
4.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	14
4.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	14
4.2.2 Arrangements Dublin	14
4.2.3 Accords bilatéraux en rapport avec la coopération policière	15
4.3 Accords avec des États tiers	15
4.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans le domaine des visas	15
4.3.2 Accords parallèles aux accords de réadmission de l'UE	16
4.3.3 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux	16
4.4 Autres accords en relation avec l'acquis de Schengen ou de Dublin/Eurodac	16
4.4.1 Protocole à l'AAD relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac	16
4.4.2 Accord de participation à Prüm	17
4.4.3 Accord concernant Passenger Name Records PNR	17
4.4.4 Agence européenne pour l'asile EUAA	18
4.4.5 ECRIS	18
5 Projets en cours au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle	19
5.1 Mise en œuvre de systèmes d'information de l'UE	19
5.1.1 Système d'entrée et de sortie (EES)	19
5.1.2 Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)	20
5.1.3 Interopérabilité (IOP)	20
5.1.4 Directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil	21
5.1.5 « Pacte sur la migration et l'asile »	22
5.1.6 Numérisation des demandes de visas Schengen	23
5.1.7 Règlement VIS-Recast	24
5.1.8 Adaptation du règlement « SIS Police » (signalements par Europol)	24
5.1.9 Adaptation du code frontières Schengen	25
5.2 False and Authentic Documents Online (FADO)	25
5.3 Advance Passenger Information (API)	26

5.4	Gestion intégrée des frontières (IBM)	27
5.5	Conventions conclues entre l'Administration fédérale des douanes et les cantons	28
Partie IV	Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne	28
6	Modalités et étendue de la participation de la Suisse	28
7	Principaux arrêts rendus au cours de la période sous revue	30
Partie V	Évaluations Schengen	31
8	Vue d'ensemble	31
9	Compte rendu de la période sous revue	32
9.1	Évaluations périodiques	32
9.1.1	Inspections sur place	32
9.1.2	Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE	32
9.1.3	Recommandations adoptées par la Commission européenne	33
9.2	Évaluations inopinées	33
9.3	Nouvelles inspections («revisits»)	33
9.4	Première évaluation	33
9.5	Évaluations thématiques	33
10	Évaluations actuelles de la Suisse	34
10.1	État de la dernière évaluation ordinaire (2018)	34
10.2	Évaluation périodique de la Suisse en 2025	34
10.3	Évaluation thématique dans le domaine du retour (2024)	35
Partie VI	Expérience rassemblée dans certains domaines	35
11	Frontières extérieures	35
11.1	Non-admissions prononcées	35
11.2	Participation de la Suisse aux activités de l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes (Frontex)	36
11.2.1	Généralités	36
11.2.2	Détachement d'experts suisses en 2024	37
11.3	Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières) et soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (Fonds BMVI)	37
12	Frontières intérieures	38
12.1	Contrôles aux frontières et dans la zone frontalière	38
12.2	Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures	38
13	Coopération policière	39
13.1	Échange d'informations en matière policière	39
13.2	Accès aux banques de données à des fins de poursuite pénale	39
13.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	40
14	SIS/SIRENE	40
14.1	Recherches	40
14.2	Surveillance du bureau SIRENE	41
15	Coopération dans le domaine des visas	42
16	Renvois	43
17	Entraide judiciaire en matière pénale	44
18	Dublin	44
18.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	44
18.2	Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin	45
	Liste des actes cités	47
	Aperçu des activités de l'OFDF (Cgfr) : statistiques des années 2019 à 2024	53
	Evaluation Schengen : Liste des recommandations transmise pour information à l'Assemblée fédérale	55

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).

Espace Schengen (Etat au 30.4.2025)



Cela s'explique par le fait que, dans le cadre de l'évaluation Schengen, la capacité 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. 8). Une fois que les conditions de la coopération opérationnelle sont réunies, il appartient au Conseil de l'UE de fixer la date de l'entrée en vigueur intégrale de l'acquis de Schengen, ce qui requiert une décision unanime du Conseil. L'état actuel des procédures d'adhésion à Schengen peut être résumé comme suit :

- *La Roumanie et la Bulgarie* remplissent depuis 2011 les conditions pour l'application de l'acquis de Schengen. Ce sont des raisons politiques¹ qui ont bloqué, dès cette date, le processus de décision au Conseil. Depuis, les blocages politiques ont pu être levés et la Bulgarie et la Roumanie font désormais partie intégrante de l'espace Schengen. L'intégration s'est déroulée en deux étapes : tout d'abord, la décision (UE) 2024/210 du Conseil du 30 décembre 2023² a levé, à compter du 31 mars 2024, les contrôles aux frontières aériennes et maritimes intérieures avec la Bulgarie et la Roumanie. En outre, à partir de cette date, les actes et disposition de l'acquis de Schengen énumérés à l'annexe de la décision sont également devenus applicables pour et à l'égard de la Roumanie et de la Bulgarie. Dans un second temps, la décision (UE) 2024/3212³ a levé, à compter du 1^{er} janvier 2025, les contrôles aux frontières terrestres intérieures avec la Bulgarie et la Roumanie et entre ces deux pays. Cette démarche a permis aux deux pays de devenir membres à part entière de l'espace Schengen. En conséquence, ces deux États vont connaître leur toute première évaluation périodique au cours du dernier trimestre 2025.
- 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. En 2019, l'inspection sur place dans le domaine « protection des données » a été faite. 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 ». En novembre-décembre 2021 a eu lieu l'inspection dans le domaine « visas ». De plus, Chypre ayant procédé aux aménagements techniques et juridiques nécessaires pour traiter les données du SIS et échanger des informations supplémentaires, les dispositions de l'acquis de Schengen

¹ Les réserves se fondaient sur des lacunes constatées dans les deux pays au niveau des réformes de leurs systèmes judiciaire et administratif ainsi que dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

² Décision (UE) 2024/210 (dév. n° 418)

³ Décision (UE) 2024/3212 (dév. n° 457)

relatives au SIS s'appliquent à cet État depuis le 25 juillet 2023.⁴ Le président de la République de Chypre a déclaré en janvier 2025 que son pays serait techniquement prêt à faire partie de l'espace Schengen au cours de cette même année. L'adhésion de Chypre dépend toutefois en grande partie de la manière dont le conflit existant entre Chypre et la Turquie sera résolu et dont la responsabilité du contrôle des frontières extérieures sera réglée malgré la division du pays. La date de l'adhésion complète de Chypre à l'espace Schengen reste incertaine.

Partie II « Gouvernance Schengen »

L'Espace Schengen a été mis à l'épreuve ces dernières années par diverses crises. Cela a conduit à des discussions politiques, au niveau de l'UE, sur la manière d'améliorer les structures administratives de l'Espace Schengen afin de garantir son bon fonctionnement. Les nouvelles procédures et les nouveaux instruments développés depuis 2022 dans ce contexte pour renforcer le pilotage politique et stratégique de l'Espace Schengen sont groupés sous la désignation de « gouvernance Schengen ». Parmi les instruments importants pour une meilleure gestion de Schengen, la Commission européenne a introduit le cycle Schengen, qui dure un an et pour lequel sont fixées des priorités, ainsi que le Baromètre Schengen +. Le cycle Schengen (qui débute chaque année en juin) vise à fournir un aperçu régulier et complet de la situation dans l'Espace Schengen, afin d'identifier le plus rapidement possible les éventuelles déficiences et les défis à venir. Le point de départ du cycle annuel de Schengen est le rapport annuel de la Commission européenne sur l'état de Schengen. Il définit les principaux défis pour l'Espace Schengen et les mesures à prendre en priorité pour l'année à venir tant au niveau de l'Espace Schengen qu'au niveau national. Les priorités présentées par la Commission sont ensuite discutées et adoptées au niveau ministériel par le Conseil Schengen, qui est une formation du Conseil siégeant en marge du Conseil JAI⁵, lors de sa réunion en juin. Les États Schengen s'entendent ensuite sur la mise en œuvre concrète de ces priorités dans différents forums aux niveaux stratégique et politique. Sur la base du rapport Schengen, les États membres définissent également leurs propres priorités, qui tiennent compte de leurs intérêts nationaux et de leurs défis spécifiques en matière de sécurité, de migration et de contrôle aux frontières.

Dans le cadre du cycle Schengen, la Commission présente deux fois par an un document intitulé « Baromètre Schengen+ ». Le Baromètre Schengen+ est un outil clé du cycle Schengen, qui donne un aperçu des développements récents et des menaces émergentes pour l'Espace Schengen. Il s'appuie sur les données les plus récentes mises à disposition par les agences de l'UE⁶ et les États Schengen. Ce faisant, il donne également une image complète de la mise en œuvre des priorités par la Commission, les agences compétentes et les États Schengen.

1 Priorités du cycle Schengen 2024-2025

Sur la base du « Rapport sur l'état de Schengen 2024 » de la Commission du 16 avril 2024⁷, le Conseil Schengen a adopté, lors de sa réunion du 13 juin 2024, les priorités suivantes pour le cycle Schengen 2024-2025 : 1) renforcer les frontières extérieures, notamment par la numérisation des procédures et des systèmes, 2) rendre les systèmes de retour plus efficaces, et 3) renforcer la sécurité intérieure, tout en garantissant la libre circulation des personnes. Le « Rapport sur l'état de Schengen 2025 »⁸ de la Commission a été publié le 23 avril 2025 et présente des propositions de priorités pour le cycle 2025-2026. Celles-ci seront adoptées par le Conseil lors de sa réunion de juin 2025.

2 Priorités de la Suisse pour le cycle Schengen 2024/2025

La Suisse a eu l'occasion de présenter ses priorités lors de la réunion du Conseil du 13 juin 2024. Les priorités retenues et défendues par la Suisse pour le cycle Schengen

⁴ Décision (UE) 2023/870 (dév. n° 402)

⁵ Le Conseil « justice et affaires intérieures » (JAI) est composé des ministres de la justice et de l'intérieur de tous les États Schengen. Il se réunit habituellement tous les trois mois.

⁶ Les agences de l'UE responsables d'alimenter le baromètre Schengen+ sont Frontex, eu-Lisa, EUAA et Europol.

⁷ [State of Schengen report 2024](#)

⁸ [State of Schengen report 2025](#)

2024/2025 sont les suivantes : 1) la réduction des mouvements de migrations secondaires au sein de l'Espace Schengen et la levée des contrôles injustifiés aux frontières intérieures, 2) la réalisation et la mise en application complète des systèmes informatiques à grande échelle, 3) le renforcement de la lutte contre la criminalité transfrontalière, et 4) le renforcement de l'effectivité des retours.

Ces priorités expriment les principales préoccupations de la Suisse, qui avaient déjà été formulées dans des déclarations antérieures. Les priorités définies par la Suisse correspondent très largement à celles retenues par le Conseil, de sorte que les préoccupations de la Suisse sont dûment prises en compte dans les travaux entrepris et les mesures prises en vue d'atteindre les priorités communes de l'Espace Schengen.

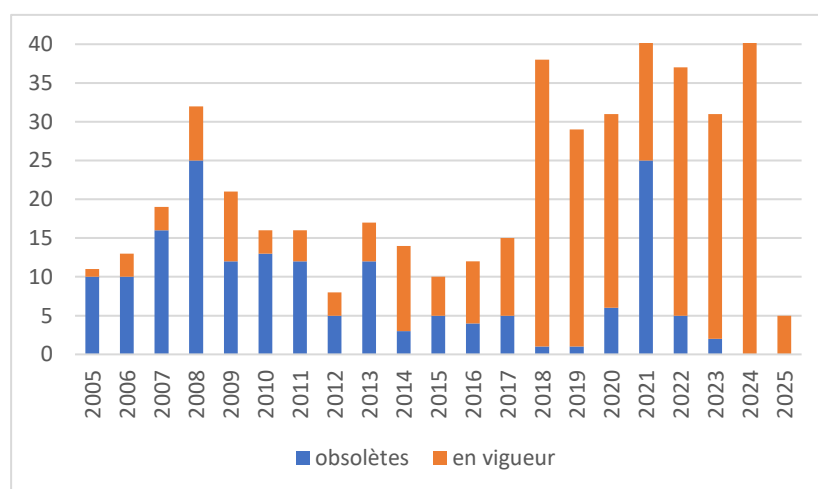
Partie III Développement des bases juridiques

3 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac

3.1 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 496 développements de l'acquis de Schengen (état : 30 avril 2025). Deux de ces développements⁹ constituent également des développements de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre six autres développements de l'acquis de Dublin/Eurodac¹⁰. Un peu plus d'un tiers de tous les développements notifiés (174 actes ou 35 %) 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.

Développements notifiés par année (état : 30 avril 2025)



En regroupant l'ensemble des développements notifiés en fonction de leur portée matérielle et donc de la compétence de l'autorité nationale pour leur reprise, les constatations suivantes peuvent être faites : ¹¹ (état : 30 avril 2025).

- Un sixième environ (84 actes ou 17 %) des 502 développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac n'avaient *pas de caractère contraignant*, et il

⁹ Règlements (UE) n°s 1077/2011 (dév. n° 126) et (UE) 2018/1726 (dév. n° 214)

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

a donc suffi que le département compétent en prenne acte (application du modèle 1).

- Près des trois quarts des développements (360 actes ou 71 %) 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'administration¹², que le Conseil fédéral peut conclure seul en vertu de cette disposition ou d'une disposition légale spécifique, telle que, par exemple, l'art. 100, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹³ (application du modèle 2)¹⁴.
- Dans environ un huitième des cas (58 actes ou 12 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous réserve de l'« *accomplissement des exigences constitutionnelles* » (application du modèle 3), ce qui signifie que ceux-ci doivent être approuvés par le Parlement, et, en cas de référendum, par le peuple.

Dans la grande majorité de ces cas, les échanges de notes ont été approuvés par le Parlement et sont entrés en vigueur dans l'intervalle. Les développements suivants, qui concernent pour 12 d'entre eux le domaine Schengen et 3 d'entre eux le domaine Dublin/Eurodac, sont encore en cours de procédure de mise en œuvre au niveau national ou en attente de leur mise en service (« go live ») dans l'UE.

Développement	État
EES ¹⁵	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 7 novembre 2019. Mise en exploitation (« go live ») progressive prévue pour octobre 2025.
ETIAS ¹⁶	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 15 janvier 2021. Mise en exploitation prévue pour le 4 ^{ème} trimestre 2026.
Interopérabilité ¹⁷	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 16 juillet 2021. Mise en exploitation complète actuellement prévue pour 2027.
FADO ¹⁸	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 19 juillet 2022. Mise en exploitation complète d'ici fin 2025.
Échange d'informations entre les services répressifs ¹⁹	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 25 avril 2025. L'échange de notes a été adopté lors du vote final au Parlement le 21 mars 2025.
Numérisation des demandes de visas ²⁰	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 13 novembre 2025. L'échange de notes a été adopté lors du vote final au Parlement au cours de la session d'automne 2025.
Règlement sur le retour à la frontière ²¹	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.
Règlement sur le filtrage ²²	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.
Code frontières ²³	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 13 juin 2026. La consultation a pris fin le 17 octobre 2024.

¹² RS 172.010

¹³ RS 142.20

¹⁴ Le Conseil fédéral peut, en vertu de l'article 48a, alinéa 1, Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), déléguer la compétence de conclure un contrat à un département. Pour les contrats de portée mineure, il peut également déléguer cette compétence à un groupe ou à un office fédéral.

¹⁵ Règlements (UE) 2017/2225 et (UE) 2017/2226 (dév. n^{os} 202A et 202B)

¹⁶ Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n^o 210)

¹⁷ Règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 (dév. n^{os} 228A et 228B)

¹⁸ Règlement (UE) 202/493 (dév. n^o 246)

¹⁹ Directive (UE) 2023/977 (dév. n^o 401)

²⁰ Règlement (UE) 2023/2667 (dév. n^o 416A)

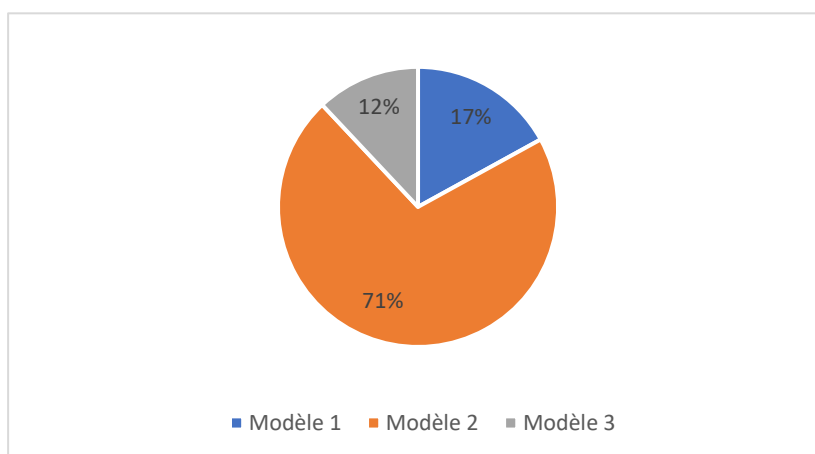
²¹ Règlements (UE) 2024/1349 (dév. n^o 437A)

²² Règlement (UE) 2024/1356 (dév. n^o 437B)

²³ Règlement (UE) 2024/1717 (dév. n^o 439)

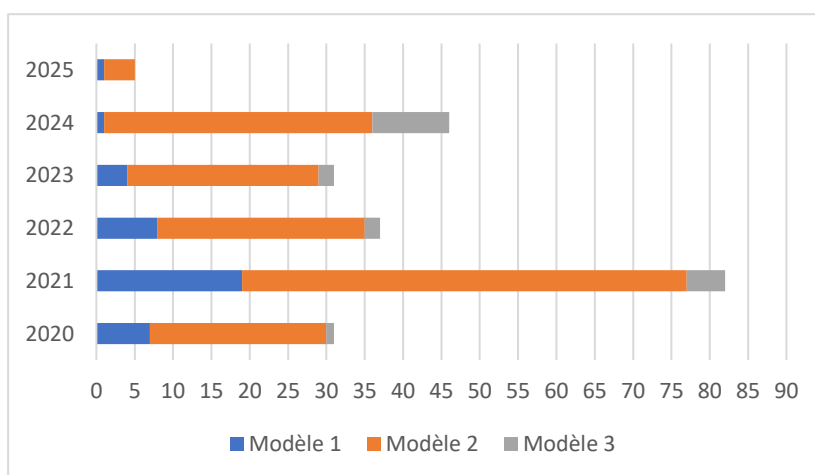
API ²⁴	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 19 décembre 2026.
Règlement AMMR ²⁵	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.
Règlement Eurodac ²⁶	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.
Règlement de crise ²⁷	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.

Répartition des développements par modèle (en % ; état 30 avril 2025)



La répartition des développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac par modèle et par année (à partir de 2020) se présente comme suit (état : 30 avril 2025) :

Répartition des développements par modèle et par année



²⁴ Règlement (UE) 2025/12 (dév. n° 455)
²⁵ Règlements (UE) 2024/1351 (dév. Dublin n° 3A)
²⁶ Règlement (UE) 2024/1358 (dév. Dublin n° 3B)
²⁷ Règlement (UE) 2024/1359 (dév. Dublin n° 3C)

3.2 Développements notifiés pendant la période sous revue

3.2.1 Dans le domaine Schengen

Durant la période sous revue (mai 2024 à avril 2025), la Suisse s'est vu notifier 27 actes au titre de développements de l'acquis de Schengen (dév. n°s 437A à 462)²⁸. Au cours de la même période, 4 développements dont la reprise et la mise en œuvre requièrent l'*approbation par le Parlement* (modèle 3) ont été notifiés. Il s'agit de deux règlements faisant partie du pacte européen sur la migration et l'asile²⁹, d'un règlement apportant des modifications au code des frontières Schengen³⁰, et du règlement API³¹ relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passages aériens. L'approbation parlementaire devra intervenir, au plus tard, entre mai 2026 et décembre 2026 pour ces 4 règlements, compte tenu du délai de deux ans dont la Suisse bénéficie, conformément à l'article 7 alinéa 2 lettre b AAS pour la reprise et la mise en œuvre de ces développements. Pour les autres actes, la plupart portaient sur des *aspects techniques secondaires*. Deux de ces développements avaient un caractère de recommandation et il a suffi de prendre acte de leur notification (modèle 1)³². Les autres actes ont tous été repris par la voie d'un échange de notes entrant dans les compétences du Conseil fédéral (modèle 2)³³.

Comme évoqué ci-dessus, les deux règlements faisant partie du pacte européen sur la migration et l'asile et constituant des développements de l'acquis de Schengen ont été notifiés à la Suisse le 17 mai 2024. Le règlement (UE) 2024/1349³⁴ instituant une procédure de retour à la frontière en fait partie. La procédure aéroportuaire suisse à la frontière extérieure de l'Espace Schengen diffère de la nouvelle procédure d'asile introduite dans l'UE par le règlement mentionné. Par conséquent, la Suisse n'est pas obligée d'appliquer la procédure de retour prévue par le règlement (UE) 2024/1349. Pour le reste, elle doit néanmoins intégrer le règlement dans son droit national, car il constitue un développement de l'acquis de Schengen. Cela a été confirmé par la Commission européenne. La note de réponse a été communiquée à la Commission européenne le 14 août 2024 (voir justification au point 3.2.2).

3.2.2 Dans le domaine Dublin/Eurodac

Le 17 mai 2024, la Suisse s'est vu notifier trois règlements constituant des développements de l'acquis de Dublin/Eurodac et faisant partie du pacte européen sur la migration et l'asile³⁵. Il s'agit du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, du règlement visant à faire face aux situations de crise en lien avec la migration et du règlement Eurodac révisé.³⁶ Conformément à l'accord d'association à

²⁸ 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.

²⁹ Règlement (UE) 2024/1349 instituant une procédure de retour à la frontière (dév. n° 437A), règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures (dév. n° 437B).

³⁰ Règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (dév. n° 439).

³¹ Règlement (UE) 2025/12 relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers en vue de renforcer et de faciliter les vérifications aux frontières extérieures, modifiant les règlements (UE) 2018/1726 et (UE) 2019/817, et abrogeant la directive 2024/82/CE du Conseil (dév. n° 455).

³² Recommandation C(2024) 5219 final (dév. n° 443) et recommandation C(2025) 117 final (dév. n° 458).

³³ Ceux-ci contiennent dans leur écrasante majorité des dispositions d'exécution et des dispositions réglementaires relatives au système ETIAS (dév. n° 452 et n° 453), au domaine des visas (dév. n°s 438, 440 à 442, 446 à 451, 454, 456) au code frontières (dév. n° 459 à n° 462), à l'interopérabilité (dév. n° 444 et n° 445), le dernier développement étant celui ayant fixé la date de la levée des contrôles de personnes aux frontières intérieures terrestres avec la République de Bulgarie et la Roumanie et entre ces deux pays (dév. n° 457). 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>.

³⁴ Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et modifiant le règlement (UE) 2021/1148, *JO L*, 2024/1348, 22.5.2024.

³⁵ Règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) 604/2013 (dév. n° 3A), règlement (UE) 2024/1358 relatif à la création d'«Eurodac» (dév. n° 3B) et règlement (UE) (2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile et modifiant le règlement (UE) 2021/1147 (dév. n° 3C).

³⁶ 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.

Dublin, la Suisse avait jusqu'au 13 juin 2024 pour transmettre sa note de réponse, soit un délai de 30 jours suivant l'adoption formelle du règlement de l'UE.

Les discussions avec la Commission européenne ont en outre confirmé que la participation de la Suisse à la coopération Eurodac dans le cadre de la protection temporaire et de la relocalisation n'est pas considérée comme un développement de l'acquis de Dublin.

La notification par la Suisse des notes de réponse de l'ensemble des développements relevant du pacte européen sur la migration et l'asile a eu lieu le 14 août 2024.

3.3 Prochains développements importants

À l'heure actuelle, les États de l'Espace Schengen, y compris la Suisse, examinent plusieurs propositions d'actes que la Suisse à terme va reprendre comme développements de l'acquis de Schengen. 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-dessous³⁷.

3.3.1 Directive sur le retour

Le 12 septembre 2018, la Commission avait présenté une proposition de révision complète de la directive sur le retour.³⁸ En raison de l'opposition du Parlement européen, qui n'a pas adopté de mandat de négociation à ce sujet, aucun trilogue³⁹ n'a pu avoir lieu en 2019. Après l'achèvement des travaux législatifs relatifs au pacte européen sur la migration et l'asile, accompagné d'une pression croissante des États Schengen, la révision de la directive sur le retour est à nouveau devenue, dès 2024, un projet de réforme central.

La Commission a alors élaboré une nouvelle proposition de règlement sur le retour, laquelle a été présentée le 11 mars 2025. L'objectif principal de la Commission est de définir des procédures claires, transparentes et équitables pour le renvoi des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'espace Schengen, dans le cadre d'une politique de retour efficace. La proposition ajoute plusieurs exigences procédurales supplémentaires aux procédures de retour et prévoit la reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de renvoi d'autres États Schengen. Si la directive sur le retour ne permet pas, aujourd'hui, le retour forcé dans un pays tiers quand la personne concernée par la décision de renvoi ne l'a pas accepté, la proposition de règlement prévoit la possibilité de retour forcé dans un pays tiers dans lequel la personne a le droit de séjourner, même si cette dernière n'accepte pas le retour dans ce pays. Selon la proposition, il serait possible pour les États Schengen de conclure des accords avec des États tiers en vue d'y établir des centres de retour ("*return hubs*") à cet effet.

3.3.2 Directive "on minimum rules to prevent migrant smuggling"

La lutte contre le trafic de migrants est l'une des priorités de l'UE et revêt une importance cruciale pour une approche globale de la migration irrégulière. La directive de l'UE à ce sujet, proposée par la Commission européenne le 28 novembre 2023, poursuit les objectifs suivants : poursuivre efficacement les réseaux criminels organisés ; harmoniser la criminalisation et les sanctions correspondantes ; garantir des compétences juridictionnelles adéquates ; renforcer les ressources et les capacités

³⁷ Ces indications doivent être considérées avec la réserve nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

³⁸ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

³⁹ Un trilogue est une négociation interinstitutionnelle informelle qui réunit des représentants du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne. Son objectif est de parvenir à un accord provisoire sur une proposition législative acceptable à la fois pour le Parlement et le Conseil, les colégislateurs. Cet accord provisoire doit ensuite être adopté par chacune de ces institutions par le biais de procédures formelles.

à disposition dans les États membres ; améliorer la collecte et la communication des données.

La position du Conseil concernant la nouvelle directive européenne a été adoptée par le Conseil JAI le 13 décembre 2024, et le projet est actuellement examiné par le Parlement européen selon la procédure législative ordinaire en vue du trilogue.

Les dispositions légales de la Suisse présentes dans la LEI et dans le code pénal (CP ; RS 311.0) correspondent largement au projet de directive actuel. Les adaptations juridiques suivantes pourraient être nécessaires : Augmentation de la peine maximale dans le cadre des sanctions pénales pour le trafic de migrants qualifié, prise en compte de la mise en danger de l'intégrité physique des personnes faisant l'objet d'un trafic illicite dans l'infraction pénale, ainsi que de la menace avec des armes à feu et de l'usage d'une force considérable, adaptation des délais de prescription et collecte de certaines données statistiques. Le besoin réel d'adapter le droit national ne sera connu qu'après la finalisation du texte de la directive et une analyse précise des exigences de la directive et des lois fédérales par les offices fédéraux compétents (OFJ, SEM, OFS).

La Suisse a fait usage de ses droits de participation au processus législatif de l'UE en lien avec la proposition de la Commission d'introduire des normes pour la sanction des personnes morales s'inspirant de la directive « EnviCrime ». Selon le projet de la Commission, les personnes morales devraient pouvoir être directement sanctionnées pour trafic d'êtres humains. Des amendes progressives allant jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires annuel mondial ou 40 millions d'euros sont prévues. Cette pénalisation est en contradiction avec les principes du droit pénal suisse applicables aux personnes morales. Afin de résoudre cette contradiction, la Suisse a réussi à inclure dans le mandat du Conseil des dispositions qui prévoient que les États associés à Schengen aient la possibilité de prévoir d'autres sanctions ayant un effet dissuasif équivalent, par exemple la confiscation massive des bénéfices ou l'interdiction d'exercer une activité. Les représentants de la Suisse suivent activement le processus législatif et mènent notamment des discussions avec des représentants du Parlement européen afin que ces dispositions puissent être maintenues par la suite.

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

La directive de l'UE sur les armes⁴⁰ 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 a 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 ;
- L'échange électronique d'informations sur le *refus d'une autorisation*, est réglementé dans le règlement délégué (UE) 2021/1423 de la Commission qui est entré en vigueur le 31 janvier 2022.

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 juridiques⁴¹ qui ne font pas partie de l'acquis de Schengen, la reprise des deux règlements ne suffira pas ; il sera probablement nécessaire de conclure un accord complémentaire réglant les détails de la participation de la Suisse à l'IMI (voir ch. 4.1. La Commission établit un lien entre le dossier IMI et la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes. La notification des deux règlements n'a pas eu lieu à ce jour et les discussions en vue de la conclusion d'un accord supplémentaire sur l'utilisation de l'IMI n'ont pas été poursuivies. Il est probable que les discussions ne seront entamées qu'après la mise à jour de l'accord sur la libre circulation des personnes.

⁴⁰ 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).

⁴¹ 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.

3.3.4 Digital Travel Application

La stratégie Schengen adoptée en 2021 vise à renforcer la numérisation des procédures aux frontières extérieures. Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté, en octobre 2024, une proposition de règlement⁴² visant à introduire une application pour la transmission électronique des données de voyage (*Digital Travel Application*, DTA, ci-après proposition DTA). L'objectif est de faciliter le passage des frontières extérieures, d'accroître la sécurité et de réduire les temps d'attente en vérifiant à l'avance les données de voyage et en utilisant des documents de voyage numériques (*digital travel credential* ou DTC). La proposition DTA relève de l'acquis Schengen. Outre la proposition DTA, la Commission a également présenté une proposition de règlement relatif à la délivrance d'authentifiants de voyage numérique basés sur la carte d'identité et aux normes techniques s'y rapportant (ci-après, proposition DTC).⁴³ La proposition DTC ne constitue pas un développement de l'acquis de Schengen.

La proposition DTA est liée à la mise en place de dossiers d'identité numériques européens, dans lesquels peuvent être stockés non seulement des passeports et des cartes d'identité numériques, mais également des permis de conduire numériques, des ordonnances médicales et d'autres documents. Les DTC sont une version numérique des données stockées dans les passeports et les cartes d'identité. Ils contiennent des informations enregistrées dans la puce du passeport ou de la carte d'identité, y compris la photo du visage du titulaire, mais pas les empreintes digitales. Un DTC peut être stocké sur un téléphone portable. Selon la proposition de la Commission européenne, les voyageurs pourront demander ou utiliser gratuitement la version numérique de leurs documents, le tout sur une base volontaire. Il sera également possible pour les ressortissants de pays tiers de présenter leur DTC avant leur voyage pour un contrôle préalable lorsqu'ils se rendent dans l'UE ou en sortent, ce qui devrait mener à un passage plus fluide et plus rapide des frontières. De même, cela devrait améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières ainsi que la sécurité dans l'espace Schengen dans son ensemble, car les futurs contrôles préalables des DTC permettront aux autorités de protection des frontières de concentrer leur temps et leurs ressources sur la détection des crimes transfrontaliers et le trafic de migrants. Les DTC rendront également plus difficile l'utilisation de faux documents.

Les discussions, notamment sur la mise en œuvre technique, la protection des données et le financement, se poursuivent au niveau des experts. Alors que les États Schengen soutiennent le concept, certains demandent un financement plus important de la part de l'UE. La première lecture au Conseil a commencé en novembre 2024. L'application européenne « Digital Travel » va être développée par 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 »)⁴⁴. Conformément à l'article 15 de la proposition DTA, la Commission fixe la date de mise en service après avoir été informée par eu-LISA que les tests correspondants ont été menés avec succès.

Pour la Suisse, la proposition DTA nécessitera probablement des adaptations en Suisse de la LEI et de la Loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses (LDI)⁴⁵ et/ou l'ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses (OLDI)⁴⁶. La Suisse suit l'évolution actuelle au sein de l'UE et participe aux discussions techniques, en application de ses droits de participation. On ne sait pas encore quand les DTC pourront être vérifiés aux frontières suisses et quand la Suisse elle-même délivrera des DTC à ses citoyens.

4 Accords en relation avec Schengen/Dublin

4.1 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 leur participation (en particulier sur le plan financier). La simple reprise de l'acte ne suffit pas. Des accords complémentaires ont

⁴² COM (2024) 670 final

⁴³ COM (2024) 671 final

⁴⁴ Aussi connue sous la désignation « Agence IT ». RS 0.362.315 (en vigueur depuis le 1^{er} mars 2020).

⁴⁵ RS 143.1

⁴⁶ RS 143.11

déjà été conclus concernant la participation de la Suisse au Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)⁴⁷, à eu-LISA, au Fonds pour les frontières extérieures (FFE)⁴⁸ ainsi qu'au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (« FSI-Frontières »)⁴⁹, 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 au BMVI (voir ch. 11.3). Des discussions informelles ont déjà commencé avec la Commission européenne. Une conclusion rapide des négociations après l'adoption du règlement BMVI 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 susmentionné⁵⁰.
- 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. 3.3.3). Les négociations pourront vraisemblablement reprendre après une entrée en vigueur de la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes.

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

4.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas

Le code des visas⁵¹ 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 31 avril 2025, la Suisse avait conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total : elle représente d'autres États dans 64 de ses représentations et est elle-même représentée sur 56 sites⁵².

4.2.2 Arrangements Dublin

Le règlement Dublin III⁵³ prévoit que les États Schengen peuvent établir entre eux des arrangements administratifs bilatéraux afin de faciliter l'application et d'accroître l'efficacité dudit règlement. 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 d'échanges d'officiers de liaison en vue d'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*⁵⁴, la *Principauté de Liechtenstein*⁵⁵ et la *France*⁵⁶. Des arrangements analogues ont été conclus avec l'*Allemagne*, prévoyant des modalités de coopération non contraignantes, qui sont toutefois en cours de réexamen à la demande de l'Allemagne. Aucun nouvel accord n'a été conclu durant la période sous revue.

Le nouveau règlement AMMR prévoit également la possibilité de conclure des arrangements administratifs Dublin (art. 53). Cette disposition correspond en grande partie à l'article 36 du règlement Dublin III actuellement en vigueur. Afin d'améliorer

⁴⁷ 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 »).

⁴⁸ RS 0.362.312 (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2011)

⁴⁹ RS 0.362.314 (en vigueur depuis le 1^{er} août 2018)

⁵⁰ 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 d'un éventuel excédent d'émoluments versés.

⁵¹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

⁵² 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>.

⁵³ Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1A)

⁵⁴ RS 0.142.392.681.163

⁵⁵ RS 0.142.395.141.1

⁵⁶ RS 0.142.392.681.349

la coopération, les États Dublin peuvent désormais également conclure des accords administratifs bilatéraux en matière de contributions de solidarité (paragraphe 1, point c).

4.2.3 Accords bilatéraux en rapport avec la coopération policière

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 passé avec l'Italie⁵⁷ est entré en vigueur le 1er novembre 2016, celui conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein⁵⁸ le 1er juillet 2017. En 2023, la Suisse a proposé au Ministère italien de l'intérieur d'examiner si l'accord bilatéral pouvait être amélioré à long terme, sur le plan matériel : les entretiens exploratoires ont commencé et se poursuivront en 2025. L'accord révisé entre la Suisse et l'Allemagne a été signé le 5 avril 2022 et est entré en vigueur le 1er mai 2024. L'accord avec la France⁵⁹ (Accord de Paris) est en vigueur depuis le 1er juillet 2009. La pratique de coopération opérationnelle entre la Suisse et la France a montré qu'il s'impose de le moderniser, notamment en ce qui concerne les poursuites transfrontalières. La France refuse toutefois de mettre en œuvre la recommandation que le Conseil de l'UE lui a adressée dans le cadre de l'évaluation Schengen en 2021 concernant les poursuites transfrontalières et aussi d'adapter l'article correspondant de l'accord bilatéral avec la Suisse. Les deux États se sont toutefois mis d'accord le 21 novembre 2022 sur le contenu d'un « mémorandum d'application » qui contient des précisions sur le déroulement des poursuites, sans créer une nouvelle législation. Une « fiche-réflexe » sur la mise en œuvre de cet accord a été finalisée et signée le 3 mars 2023. Le document a été mis à la disposition des services opérationnels. Il prévoit une formation ciblée des agents suisses et français pouvant potentiellement participer à des opérations transfrontalières. Par ailleurs, la France et la Suisse ont convenu de mettre sur pied un groupe de travail qui sera chargé d'étudier le potentiel de modernisation de l'Accord de Paris. Le groupe de travail a commencé ses activités en novembre 2023. Divisé en trois sous-groupes, il est soutenu par différents experts. L'actuel objectif est de pouvoir disposer de premières recommandations en 2025.

4.3 Accords avec des États tiers

4.3.1 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 afin de maintenir une politique des visas cohérente au sein de l'Espace Schengen, sans quoi des règles différentes s'appliqueraient dans cet Espace. 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 10 accords de ce type (dont 8 sont actuellement en vigueur).
- Les *accords sur l'exemption de visa* sont mentionnés dans le règlement (UE) 2018/1806⁶⁰, que la Suisse a repris 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 de l'UE. Pour 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.

⁵⁷ RS 0.360.454.1

⁵⁸ RS 0.360.163.1

⁵⁹ RS 0.360.349.1

⁶⁰ 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).

4.3.2 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 conclut 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 69 États (63 accords sont actuellement en vigueur). Une liste actualisée des accords en vigueur dans les domaines des visas et des retours est disponible sur le site du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)⁶¹.

4.3.3 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 Schengen 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 officiel⁶². La Suisse a conclu 60 accords de ce type avec des États tiers, généralement en relation avec un accord de réadmission (56 d'entre eux sont en vigueur). Un nouvel accord a été conclu pendant la période sous revue avec le Turkménistan. Une liste mise à jour des accords est disponible sur le site du SEM⁶³.

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

La participation à la coopération Schengen/Dublin implique en partie, pour le bon fonctionnement de cette coopération, d'approfondir ou d'élargir la coopération avec l'UE dans des domaines qui ne sont pas couverts par Schengen/Dublin. Un tel approfondissement ou élargissement a lieu dans le cadre des accords suivants.

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

Les art. 19 ss du règlement Eurodac⁶⁴, 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 Eurodac⁶⁵, ne constituent pas un développement de l'acquis de Schengen/Dublin, raison pour laquelle un *accord* a dû être conclu. Il s'agit d'un protocole à l'AAD⁶⁶ (« *protocole Eurodac* »), qui a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 1^{er} octobre 2021⁶⁷ et est entré en vigueur par échange de notes le 1^{er} mai 2022⁶⁸. La procédure d'approbation interne a été coordonnée avec celle de l'accord négocié en parallèle sur la participation à Prüm (voir ch. 4.4.2). La conclusion de ce dernier accord était une condition *sine qua non* pour obtenir le droit d'accès élargi à la base de données Eurodac. En effet, une interrogation de la base de données Eurodac à des fins de poursuite pénale n'est autorisée que si la recherche préalable

⁶¹ <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>

⁶² Art. 6, par. 1, let. a, du règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219)

⁶³ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

⁶⁴ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B)

⁶⁵ 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.

⁶⁶ RS 0.142.392.68

⁶⁷ FF 2021 2332

⁶⁸ RS 0.142.392.682 ; AS 2023 113

dans les banques de données nationales d'empreintes digitales, conformément à la décision 2008/615/JAI⁶⁹ (« *décision de Prüm* »), n'a donné aucun résultat positif⁷⁰.

4.4.2 Accord de participation à Prüm

L'accord concernant la participation à la coopération de Prüm⁷¹ a été négocié parallèlement au « protocole Eurodac » et a également été signé à Bruxelles le 27 juin 2019. Le Parlement a adopté le projet du Conseil fédéral relatif à la reprise et la mise en œuvre de l'accord de participation à Prüm, du Protocole Eurodac et de l'accord PCSC⁷² en septembre 2021. L'accord de participation à Prüm est entré en vigueur le 1^{er} mars 2023. Il convient de préciser que son application n'est que partielle. En effet, les comparaisons de données biométriques (empreintes digitales et profils ADN) ainsi que les échanges des données relatives aux véhicules et à leur détenteur, ne sont pas encore mis en œuvre, respectivement en vigueur, compte tenu des différentes dépendances techniques liées à la mise en œuvre d'autres projets informatiques. Il est ainsi prévu une mise en œuvre par étapes, à savoir : la comparaison des empreintes digitales sera possible fin 2025, l'échange de données relatives aux véhicules et à leur détenteur début 2026 et la comparaison des profils ADN début 2027. S'agissant des bases légales nationales permettant ces comparaisons, respectivement ces échanges, elles entreront en vigueur également par étapes, soit peu avant la mise en œuvre des systèmes.

Sur la base de l'analyse de la coopération existante entre les États qui ont déjà mis en œuvre Prüm I, l'UE a adopté une modernisation technique du système Prüm sous la forme du règlement (UE) 2024/982 (ci-après: «Prüm II»). Ce règlement est entré en vigueur dans l'UE le 5 avril 2024. L'objectif de Prüm II est d'intensifier la coopération transfrontalière et d'optimiser l'utilisation de cet instrument. Prüm II permet d'intégrer de nouvelles catégories de données (recherche et échange d'images faciales, recherche de personnes disparues à l'aide de profils ADN, identification de victimes de catastrophes naturelles ou d'autres crises humanitaires) dans l'échange automatisé de données. En outre, un routeur central sera mis en place pour optimiser les aspects techniques. Enfin, Europol sera un acteur à part entière de la coopération Prüm.

Le règlement Prüm II ne constitue pas un développement au sens de l'accord de participation à Prüm entre la Suisse et l'UE. Ainsi, la conclusion d'un nouvel accord, respectivement la révision de l'accord actuel, est nécessaire. Pour ce faire, un mandat de négociation tant du côté de l'UE que de la Suisse doit être demandé. L'objectif actuel de la Suisse est d'obtenir le mandat de négociation au deuxième semestre 2025 et de mener les négociations au premier semestre 2026.

4.4.3 Accord concernant Passenger Name Records PNR

Depuis mars 2024, la Suisse négocie avec l'UE un accord bilatéral sur l'échange d'informations concernant les données des passagers aériens (PNR). Les négociations ont rapidement progressé et sont sur le point d'aboutir.

L'accord respecte le cadre juridique de la loi sur les données des passagers aériens (LDPa), que le Parlement a adoptée le 21 mars 2025. Il garantira pour l'essentiel la transmission des données PNR par les compagnies aériennes de l'UE à la Suisse. En outre, l'accord garantira le traitement des données échangées entre les parties contractantes à un niveau comparable de protection des données et permettra l'échange réciproque d'informations

⁶⁹ 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

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² RS 0.360.336.2

entre l'unité suisse d'information sur les passagers (UIP) et les unités correspondantes des États membres de l'UE.

La notification et l'entrée en vigueur de l'accord ne pourront avoir lieu qu'après l'entrée en vigueur de la loi sur les données des passagers aériens (LDPa) et de l'ordonnance correspondante, prévue pour fin 2026.

L'UE a négocié en parallèle également des accords PNR presque identiques avec deux autres États associés à Schengen: l'Islande et la Norvège.

4.4.4 Agence européenne pour l'asile EUAA

L'Agence européenne pour l'asile (EUAA, en anglais) a succédé au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO, en anglais) le 19 janvier 2022. EUAA, comme EASO, ne constitue pas un développement de acquis de Dublin/Eurodac. La Suisse n'est donc pas tenue d'y participer mais estime, tout comme la Commission européenne, qu'une telle participation serait bénéfique. Des discussions informelles avec la Commission ont ainsi commencé à ce sujet il y a plusieurs années. Toutefois, ce n'est qu'après la délivrance d'un mandat de négociation du Conseil fédéral au SEM, le 30 mai 2024, que les négociations formelles avec la Commission sur un accord relatif à la participation de la Suisse à EUAA ont pu débuter, le 13 novembre 2024. Les négociations sont menées par le SEM et le DFAE, en collaboration avec les autres États associés (IS, NO et LI). Les négociations se poursuivent à l'heure actuelle et la date de la fin des négociations est pour l'instant incertaine. Jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord, l'arrangement bilatéral entre la Suisse et l'UE sur les modalités de sa participation à EASO du 10 juin 2014⁷³ régit la participation de la Suisse à EUAA et s'applique à toutes les activités et domaines de coopération de EUAA qui existaient déjà dans le cadre de EASO.

4.4.5 ECRIS

ECRIS⁷⁴ est un instrument éprouvé pour l'échange d'informations sur les casiers judiciaires à l'échelle européenne. Il garantit un échange de données standardisé, efficace et compréhensible dans le domaine de la justice pénale. La participation de la Suisse à ce système remplacerait l'échange d'informations par voie postale, qui est encore en vigueur aujourd'hui et qui est parfois incomplet. ECRIS-TCN⁷⁵ établit un système central pour l'identification de l'Etat membre qui dispose d'informations concernant les condamnations de ressortissants d'Etats tiers. ECRIS-TCN fait partie de différents projets d'interopérabilité dans le domaine de la sécurité, de la gestion des frontières et de la poursuite pénale, c'est pourquoi il est également justifié que la Suisse y participe afin d'éviter des failles en matière de sécurité. Dans ce contexte, l'OFJ (plus précisément le Casier judiciaire suisse) et le DFAE (co-responsables) ont demandé en décembre 2022 à la cheffe du département de l'époque d'entamer des discussions exploratoires avec la Commission européenne concernant une éventuelle participation de la Suisse à ECRIS et ECRIS-TCN.

En août 2023, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur le postulat 17.3269⁷⁶ de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant l'échange international d'informations en matière pénale, examen de l'adhésion de la Suisse à ECRIS. Dans ce rapport, il s'est déclaré favorable à l'ouverture de discussions avec l'UE en vue d'une participation de la Suisse à ECRIS. En septembre 2023, l'OFJ a pris contact pour la première fois avec les autres États associés à Schengen afin de déterminer s'ils étaient également intéressés à une participation. Depuis lors, diverses réunions ont eu lieu dans cette composition, incluant également des représentants de la Commission européenne. En avril 2024, une table ronde a également été instituée, dont les participants sont issus de tous les services et offices fédéraux intéressés (SEM, fedpol, DFAE, le détaché suisse auprès d'Eurojust, OFJ). La prochaine étape consistera à élaborer un mandat de négociation qui pourra ensuite être soumis au Conseil fédéral pour approbation.

⁷³ Arrangement du 10 juin 2014 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les modalités de sa participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile ; RS 0.142.392.681

⁷⁴ Décision-cadre 2009/315/JAI modifiée par la Directive (UE) 2019/884

⁷⁵ Règlement (UE) 2019/816

⁷⁶ Postulat 17.3269 : Echange international d'avis de condamnation. Examen d'une adhésion de la Suisse à ECRIS

Entre-temps, la Commission européenne a laissé entendre que, de son point de vue, rien ne s'opposait à l'adhésion des États associés à Schengen⁷⁷ à ECRIS et ECRIS-TCN, sous réserve du succès des négociations.

5 Projets en cours au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle

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

Les systèmes d'information inhérents à Schengen (Eurodac, VIS, API, SIS) existaient déjà 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, l'UE a adopté, au cours des 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 (p.ex. EES, ETIAS)⁷⁸ et à garantir leur interopérabilité.

5.1.1 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 de l'Espace Schengen par des ressortissants d'États tiers, uniquement pour des séjours de moins de 90 jours, et permet de calculer la durée de séjour au sein de l'Espace Schengen⁷⁹. Les travaux relatifs à la mise en œuvre juridique du règlement EES⁸⁰ sont très avancés. Après que le Parlement a adopté l'arrêté fédéral⁸¹ 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 sur le système d'entrée et de sortie (OOES)⁸² s'est tenue du 17 février au 29 mai 2021.

Au niveau de l'UE, il était prévu d'introduire l'EES le 10 novembre 2024. Certains États Schengen n'ayant pas donné leur accord et ayant émis des doutes quant à la stabilité du système central de l'UE si le système était introduit en une seule journée (« big bang »), la Commission européenne a dû adapter la planification et la procédure.

Étant donné que la Commission européenne n'a pas reçu de notification de disponibilité de la part de tous les États Schengen, ce qui est l'une des conditions préalables à la décision de mise en service de l'EES, et qu'une mise en service complète du jour au lendemain constitue en outre un facteur de risque pour la résilience du système dans son ensemble, il est actuellement proposé de mettre le système en service par étapes. Le règlement (UE) 2017/2226⁸³ n'autorise toutefois qu'une mise en service complète, dans le cadre de laquelle tous les États Schengen sont tenus de mettre en service l'EES simultanément à tous leurs points de passage frontaliers. Afin de donner aux États Schengen la flexibilité nécessaire pour utiliser l'EES en fonction de leur état de préparation et de faciliter les ajustements techniques et opérationnels lors de la mise en service de l'EES, il convient désormais de créer les bases juridiques nécessaires à une mise en service progressive de l'EES.

Cette proposition législative, qui prévoit un démarrage progressif de l'EES, ne modifie pas la législation existante (règlement EES et code frontières Schengen), mais prévoit uniquement une dérogation temporaire à un nombre limité d'articles des actes existants, permettant aux États Schengen de mettre en œuvre progressivement l'EES sur une période de 180 jours. Les négociations sur la proposition de « *soft opening* » de la Commission sont actuellement en cours à Bruxelles. Selon l'état actuel des choses, on s'attend à ce qu'un accord puisse être trouvé en mai 2025 en trilogue avec le Conseil et le Parlement européen. Si l'acte juridique correspondant à l'ouverture en douceur est adopté comme prévu, la Commission s'attend à ce que l'EES soit introduit progressivement à partir d'octobre 2025.

La planification a aussi dû être adaptée *au niveau national* : dès que l'acte juridique prévoyant une procédure par étapes aura été adopté, la Commission devra obtenir des

⁷⁷ A ce jour, l'Islande, ainsi que la Principauté du Liechtenstein ont également manifesté un intérêt concret pour une participation à ECRIS et ECRIS-TCN

⁷⁸ Système d'entrée et de sortie (EES), Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)

⁷⁹ Il rend non seulement superflu le timbrage 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).

⁸⁰ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202A)

⁸¹ FF 2019 4397

⁸² RS 142.206

⁸³ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202B)

États Schengen, d'ici début juin 2025, les déclarations d'intention encore en suspens. Les déclarations d'intention déjà faites restent valables dans le cadre de la nouvelle directive relative au lancement progressif de l'EES. Elle fixera sur cette base la date exacte de mise en œuvre en octobre 2025. Afin de garantir une procédure par étapes en Suisse, le SEM adaptera la planification de l'introduction en conséquence. 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).

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

Le Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)⁸⁴ 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 de cet Espace, remplir une demande payante en ligne pour obtenir une autorisation ETIAS. L'examen des demandes se fondera sur une évaluation largement automatisée des risques⁸⁵. L'octroi d'une autorisation de voyage ETIAS, tout comme un visa, ne conférera pas à lui seul le droit d'entrer dans l'Espace Schengen, car d'autres conditions devront également être remplies. Les dates de mises en œuvre d'ETIAS et d'EES ont déjà été fixées puis reportées à plusieurs reprises par l'UE ; cette dernière prévoit maintenant une entrée en vigueur le quatrième trimestre 2026. Les travaux relatifs à la mise en œuvre juridique sont encore en cours.

Le projet de mise en œuvre organisationnelle et technique du règlement ETIAS – qui est dans le domaine de compétence du SEM – se base sur la planification de l'UE. Dans la phase de conception, entre mi-2019 et mi-2021, les bases de l'organisation structurelle et fonctionnelle ont été élaborées avec le concept d'organisation des activités. En outre, le concept du système a été établi pour permettre le développement à venir des composants du système au niveau national.

La phase de réalisation, qui a débuté à l'été 2021, se concentre sur le développement du système national. Il s'agit de développer, d'une part, un composant d'accès pour connecter les systèmes nationaux au système central ETIAS et, d'autre part, une application spécialisée pour soutenir les processus opérationnels.

La mise en place de l'unité nationale ETIAS au SEM se calque également sur la planification de l'UE.

Une contribution du BMVI⁸⁶ 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.

5.1.3 Interopérabilité (IOP)

Les autorités de police, de contrôle des frontières et de migration peuvent déjà accéder à divers systèmes d'information existants 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'interopérabilité (IOP)⁸⁷, 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)⁸⁸ et que, d'autre part, il soit garanti que les données d'identité d'une même personne correspondent effectivement dans tous les

⁸⁴ European Travel Information and Authorization System; Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n° 210)

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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).

⁸⁷ Règlements (UE) 2019/817 et (UE) 201/818 (dév. n°s 228A et 228B)

⁸⁸ Le *portail de recherche européen* sera utilisé à cette fin.

systèmes, afin d'empêcher l'utilisation de fausses identités ou d'identités multiples⁸⁹. 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 nationale sur l'interopérabilité et les modifications d'ordonnances annexes 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. 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 décembre 2022, les projets sont en phase de réalisation et progressent comme prévu. L'UE prévoit actuellement une mise en service de l'interopérabilité en 2028. La date exacte de la mise en service sera fixée ultérieurement par la Commission européenne. Les systèmes d'information (EES, ETIAS, nouveau VIS, Eurodac, etc.) devraient être mis en service de manière échelonnée. Le lancement de l'EES est prévu en premier (voir ch. 5.1.1). La date et l'ordre de mise en service des autres systèmes d'information (ETIAS, nouveau VIS,) seront déterminés en temps voulu par la Commission européenne (pour ETIAS, cf. ch. 5.1.2, et pour VIS, ch. 5.1.7). Afin de s'assurer que la Suisse est techniquement et juridiquement prête pour la mise en service progressive de l'interopérabilité par l'UE et que les nouveaux systèmes peuvent interagir ensemble en conséquence, l'entrée en vigueur des bases juridiques nationales doit être prévue pour le lancement du système Eurodac.

5.1.4 Directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil

Seul une petite quantité des échanges d'informations de police se fait 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 Schengen⁹⁰. Cette décision-cadre, appelée aussi « Initiative suédoise », n'a pas été appliquée de manière suffisamment systématique dans l'Espace Schengen. L'utilisation obligatoire de formulaires afin de demander des informations ou de répondre à une demande était un obstacle lorsqu'il s'agissait d'échanger dans l'urgence des données importantes. Afin que les États Schengen puissent utiliser cet instrument de façon optimale, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive (UE) 2023/977⁹¹ relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil. L'objectif de cette directive est de moderniser le cadre normatif existant, et d'uniformiser et renforcer l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de l'Espace Schengen. Elle fixe différents délais de réponse aux demandes d'informations formulées par un autre État Schengen. Elle précise par ailleurs les fonctions du point de contact unique (single point of contact [SPOC]), ses capacités, son organisation ainsi que sa composition.

Cette nouvelle directive a été notifiée à la Suisse le 25 avril 2023, au titre de développement de l'acquis de Schengen. Elle contient des dispositions qui doivent être transposées en droit national via une révision totale de la Loi sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres États Schengen (LEIS)⁹². Le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'échange de note et la révision totale de la LEIS le 04 septembre 2024. Le Parlement a traité cette affaire lors de la session d'hiver 2024 et lors de la session de printemps 2025 ; le 21 mars 2025, l'échange de notes a été adopté lors du vote final du Parlement.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35).

⁹¹ Directive (UE) 2023/977 (dév. n° 401).

⁹² RS 362.2

5.1.5 « Pacte sur la migration et l'asile »

Le 14 mai 2024, l'UE a adopté une réforme du régime d'asile européen commun (RAEC) avec le pacte sur la migration et l'asile. Cette réforme comprend des innovations majeures qui visent améliorer la gestion des migrations en Europe, à répartir les demandeurs d'asile de manière plus solidaire et à endiguer les migrations secondaires. Dans le même temps, il s'agit d'éliminer les fausses incitations afin que les demandeurs d'asile ne continuent pas à migrer de manière injustifiée au sein de l'Europe. D'un autre côté, une solidarité juridiquement contraignante entre les États membres de l'UE est introduite pour la première fois. La réforme vise à renforcer le système européen d'asile et de migration dans son ensemble et à relever les défis actuels. Les deux éléments fondamentalement nouveaux de la réforme, à savoir les procédures aux frontières extérieures de l'UE et le mécanisme de solidarité, ne sont toutefois pas contraignants pour la Suisse, qui peut néanmoins participer volontairement au mécanisme de solidarité. La réforme contient également des développements de l'acquis de Schengen/Dublin que la Suisse doit reprendre conformément aux accords d'association. Les éléments suivants ont été notifiés à la Suisse le 17 mai 2024 (cf. chap. 3.1) :

Règlement sur le filtrage

Ce règlement prévoit une procédure de filtrage (screening, en anglais) aux frontières extérieures de l'Espace Schengen et à l'intérieur des États Schengen, dans le cadre de laquelle les personnes entrées illégalement dans l'Espace Schengen sont enregistrées, identifiées et soumises à un contrôle des risques pour la sécurité et la santé, indépendamment du fait qu'elles déposent ou non une demande d'asile.

Règlement Eurodac

Le règlement (UE) 2024/1358 (règlement Eurodac) remplace le règlement Eurodac actuel. Il s'agit d'un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac contraignant pour la Suisse, à l'exception des dispositions relatives à la relocalisation, à la protection temporaire et au « *resettlement* ». La base de données Eurodac contient actuellement les empreintes digitales de tous les migrants et demandeurs d'asile enregistrés lors de leur entrée irrégulière dans l'Espace Schengen. Le système Eurodac réformé doit contribuer à renforcer le contrôle de l'immigration irrégulière dans l'Espace Schengen, notamment en enregistrant dans le système central Eurodac les données (biométriques) des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et en les comparant avec les données déjà existantes. En outre, le règlement Eurodac révisé abaisse l'âge minimum d'enregistrement de 14 à 6 ans et permet la saisie de nombreuses données supplémentaires. Finalement, le système d'information Eurodac doit devenir un élément intégrant l'interopérabilité et son architecture informatique et ainsi être utile dans d'autres procédures, par exemple en lien avec les systèmes VIS, ETIAS et EES.

Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration

Les nouveaux critères de responsabilité (critères Dublin) pour déterminer l'État responsable d'une demande d'asile sont juridiquement contraignants pour la Suisse. Les critères déjà en vigueur, tels que la situation familiale, la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour ou l'entrée irrégulière dans un État, restent inchangés. Mais de nouveaux critères sont également introduits afin de mieux tenir compte du lien individuel des demandeurs d'asile avec un État Dublin donné. Par ailleurs, les délais fixés actuellement par le règlement sont adaptés afin d'accélérer la procédure. En outre, la responsabilité d'une demande d'asile reste généralement plus longtemps du ressort d'un État. Enfin, l'obligation d'enregistrer les entretiens individuels en audio est introduite.

Règlement visant à faire face aux situations de crise

En cas de crise dans le domaine de la migration, il est défini dans quelle mesure les États Schengen peuvent déroger au droit en vigueur. Pour la Suisse, seules les dérogations dans le domaine des règles de compétence (règles Dublin) sont pertinentes sur le plan juridique. Par exemple, dans une situation de crise, les États peuvent prendre plus de temps pour répondre à la demande d'un autre État afin de clarifier la compétence en lien avec une demande d'asile.

La réforme doit être mise en œuvre dans les États membres de l'UE en juin 2026. Conformément aux accords d'association, la Suisse dispose d'un délai de deux ans pour adopter et mettre en œuvre ces nouvelles dispositions de l'UE. Le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ce règlement le 14 août 2024. Étant donné que cela nécessite des modifications de la législation suisse, le Conseil fédéral a mis les modifications en question en consultation jusqu'au 14 novembre 2024. Il a adopté le message sur la reprise et la mise en œuvre des bases légales relatives au pacte de l'UE sur la migration et l'asile le 21 mars 2025.

Règlement instituant une procédure de retour à la frontière

Bien que ce nouveau règlement constitue un développement de l'acquis de Schengen contraignant pour la Suisse, cette dernière n'est pas tenue d'appliquer la procédure de retour qui y est prévue et, par conséquent, de la mettre en œuvre: la mise en œuvre de la procédure de retour n'est exigée que si les États associés prévoient dans leur droit national une procédure d'asile aux frontières extérieures de l'Espace Schengen équivalente à celle du règlement sur la procédure d'asile. Or ce n'est pas le cas de la Suisse⁹³.

5.1.6 Numérisation des demandes de visas Schengen

Le 13 novembre 2023, l'UE a adopté deux nouveaux règlements relatifs à la numérisation de la procédure de demande de visa pour le court séjour et au visa au format numérique. Ces règlements⁹⁴ ont été notifiés le même jour à la Suisse en tant que développements de l'acquis de Schengen.

Le 8 décembre 2023, le Conseil fédéral a adopté la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2667 modifiant divers actes de l'UE en ce qui concerne la numérisation de la procédure de demande de visa. La reprise et la mise en œuvre de ce règlement requièrent une modification de la LEI. Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur le projet; celle-ci a duré jusqu'au 22 mars 2024. Il a en outre approuvé le message y relatif en date du 13 novembre 2024. Le projet est soumis au premier Conseil à la session d'été 2025.

Par ailleurs, le règlement (UE) 2023/2685 qui porte sur le format numérique des visas, a été transposé le 1er février 2024 dans l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)⁹⁵.

Plateforme de l'UE pour les demandes de visa

Le système d'information sur les visas (VIS) est une base de données de l'UE qui relie les garde-frontières postés aux frontières extérieures de l'Espace Schengen aux consulats des États Schengen partout dans le monde. Afin de permettre de déposer une demande de visas de court séjour de manière électronique, une plateforme européenne pour les demandes de visas est mise sur pied. Elle sera reliée à une copie du VIS. La plateforme permettra non seulement aux ressortissants d'États tiers de déposer une demande de manière électronique, mais fera également une vérification préalable de la recevabilité de celle-ci et de la compétence de l'État Schengen pour son traitement. Les décisions en matière de visa seront également notifiées via la plateforme de l'UE pour les demandes de visa. Celle-ci pourra également être utilisée à des fins de vérification du visa. Ce processus devrait faciliter le dépôt des demandes et l'octroi de visas. La plateforme de l'UE pour les demandes de visa devrait être opérationnelle au plus tôt en 2028. Les États Schengen disposent de 7 ans à compter de sa mise en service pour s'y connecter.

La LEI est adaptée afin d'y introduire la mention de la plateforme de l'UE pour les demandes de visa, des accès des autorités et des tiers mandatés à celle-ci dans le cadre de la procédure de visa, ainsi que du flux des données de la plateforme à destination du système national sur les visas ORBIS. Une réglementation spécifique liée au contrôle de l'authenticité des documents de voyage munis d'une puce est également proposée. Le 13 novembre 2024, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la reprise et à la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2667.

⁹³ A ce sujet, voir point 3.2.1.

⁹⁴ Règlement (UE) 2023/2667 (dév. n° 416A) et règlement (UE) 2023/2685 (dév. 416B)

⁹⁵ RS 142.204

5.1.7 Règlement VIS-Recast

Dans le but de moderniser les systèmes d'information existants, la Commission européenne a présenté le 16 mai 2018 une proposition⁹⁶ de modification du règlement VIS⁹⁷. 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'informations⁹⁸. En outre, les visas nationaux de long séjour et les autorisations de séjour seront enregistrés dans le VIS, de même que les scans de la page biographique des documents de voyage des demandeurs de visa, ce qui devrait faciliter l'identification et le retour des personnes en séjour irrégulier⁹⁹. Comme dans le cas d'ETIAS, deux règlements ont été notifiés à la Suisse : le premier contient les règles relatives à la modernisation du système, tandis que le second fixe les adaptations définissant les conditions d'accès automatisé à d'autres systèmes pour les besoins du VIS. Les négociations entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen (trilogue) ont été conclues le 18 décembre 2020. Le 18 mai 2022, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'approbation et à la mise en œuvre des règlements (UE) 2021/1133¹⁰⁰ et (UE) 2021/1134¹⁰¹ réformant le système d'information sur les visas. En décembre 2022, le Parlement a approuvé la reprise et la mise en œuvre de ces développements de l'acquis de Schengen. Les bases légales prévues dans l'arrêté fédéral d'approbation impliquent également des adaptations de diverses ordonnances. Le système adapté devrait être mis en exploitation au plus tard en 2027.

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

Europol¹⁰² peut actuellement vérifier les personnes dans le Système d'information Schengen (SIS) et est informé, depuis mars 2021, des résultats positifs des recherches sur les signalements terroristes des États Schengen. Cependant, Europol ne peut pas enregistrer lui-même de signalements dans le SIS. Avec le règlement (UE) 2022/1190 adopté le 27 juin 2022, le Parlement européen et le Conseil ont modifié le règlement (UE) 2018/1862 (« SIS Police ») afin de permettre à Europol de proposer aux États Schengen des signalements de ressortissants de pays tiers dans le SIS. Le règlement (UE) 2022/1190¹⁰³ a été notifié à la Suisse le 1er juillet 2022 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Sa transposition dans le droit national nécessite une révision partielle de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)¹⁰⁴.

Le 13 novembre 2024, le Conseil fédéral a adopté le message à l'attention des Chambres fédérales concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes avec l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2022/1190 ainsi que la révision partielle de la LSIP. Parallèlement, il a décidé de consulter les commissions compétentes sur une application partielle provisoire. Le 9 janvier 2025, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) a approuvé à l'unanimité la révision partielle de la LSIP ainsi que l'application partielle provisoire de l'échange de notes. Le 24 février 2025, la Commission de la politique de sécurité du Conseil National (CPS-N) a approuvé à l'unanimité l'application partielle provisoire de l'échange de notes. Le Conseil des États (1^{er} conseil) a approuvé le 20 mars 2025 le projet du Conseil fédéral et l'a transmis au Conseil National. La suite des délibérations parlementaires est prévue pour la session d'été 2025. La mise en œuvre de la législation nationale devrait entrer en vigueur en même temps que la mise en service de la nouvelle fonctionnalité

⁹⁶ COM(2018) 302 final

⁹⁷ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63)

⁹⁸ 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).

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Règlement (UE) 2021/1133 (dév. n° 309B)

¹⁰¹ Règlement (UE) 2021/1134 (dév. n° 309A)

¹⁰² Europol est une agence de l'Union européenne pour la coopération en matière de répression.

¹⁰³ Règlement (UE) 2022/1190 (dév. n° 369)

¹⁰⁴ RS 361

par l'UE au deuxième trimestre 2026. Le délai de mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 a expiré le 1er juillet 2024. Le dépassement du délai par la Suisse ne devrait toutefois pas avoir de conséquences négatives, dans la mesure où la mise en œuvre technique au niveau de l'UE a pris du retard et que le Parlement a validé l'application partielle provisoire.

5.1.9 Adaptation du code frontières Schengen

Le 27 septembre 2017, la Commission européenne a présenté des mesures visant à préserver et à renforcer l'Espace Schengen, dont une proposition¹⁰⁵ de révision du code frontières Schengen¹⁰⁶. La proposition visait à adapter les dispositions en vigueur concernant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures aux exigences actuelles de la pratique. L'objectif était d'augmenter la *durée maximale* possible lors de la réintroduction ou de la prolongation des contrôles aux frontières intérieures, tout en renforçant leur contrôle. Après la fin de la première lecture au Conseil, les négociations avec le Parlement européen (trilogue) ont débuté en décembre 2018, mais se sont trouvées dans l'impasse dès février 2019. Le 14 décembre 2021, la Commission a néanmoins présenté une proposition de règlement relative à la révision du code frontières Schengen. Dans le cadre des négociations qui ont suivi, les représentants de la Suisse ont pu clarifier des questions techniques et apporter leurs propositions de solutions. L'adoption formelle du règlement de l'UE a finalement eu lieu le 13 juin 2024, par la signature de l'acte juridique par la présidente du Parlement européen et le président du Conseil de l'UE.

Le règlement (UE) 2024/1717¹⁰⁷ modifiant le règlement (UE) 2016/399¹⁰⁸ établissant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes a été notifié à la Suisse le 24 mai 2024 en tant que développement de l'acquis de Schengen. La reprise et la mise en œuvre du règlement doivent être soumises à l'approbation du Parlement, c'est pourquoi la note de réponse du 28 juin 2024 a été notifiée à la Commission européenne sous réserve de l'approbation parlementaire. La mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 nécessite des adaptations de la LEI et de la LSIP. La procédure de consultation s'est déroulée du 26 juin au 17 octobre 2024. Le Conseil fédéral a adopté le message le 7 mars 2025.

La révision du code frontières Schengen vise à tirer les leçons de la pandémie de COVID-19 et à garantir qu'à l'avenir, des mécanismes de coordination soient en place pour faire face aux menaces pour la santé publique touchant l'Espace Schengen. Pour atteindre ce but, les modifications apportées comprennent un nouveau mécanisme de protection de la santé publique. En outre, des règles ont été créées pour réagir à la participation croissante des acteurs étatiques d'Etats tiers à la provocation artificielle et à la facilitation de la migration irrégulière aux frontières extérieures de l'Espace Schengen. Par ailleurs, l'introduction de contrôles aux frontières intérieures doit rester une mesure de dernier recours, raison pour laquelle une procédure structurée est prévue pour la réintroduction de ces contrôles. Le règlement de l'UE prévoit également de nouvelles règles pour promouvoir des alternatives efficaces aux contrôles aux frontières intérieures sous la forme de contrôles renforcés dans les régions frontalières. Afin de lutter contre les mouvements secondaires au sein de l'Espace Schengen, une nouvelle procédure de transfert est introduite. Elle permet aux États Schengen de transférer plus facilement, vers l'État Schengen d'où ils sont partis, les ressortissants étrangers en situation irrégulière qui sont appréhendés dans la zone frontalière dans le cadre d'une coopération transfrontalière et qui n'ont pas demandé la protection internationale.

5.2 False and Authentic Documents Online (FADO)

Le 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) 2020/493¹⁰⁹ a donné au système FADO de nouvelles bases juridiques. Dans le même temps, la responsabilité de la gestion du système est transférée à

¹⁰⁵ COM (2017) 571 final

¹⁰⁶ JO L, 2024/1717, 20.6.2024

¹⁰⁷ Règlement (UE) 2024/1717 (dév. n° 439)

¹⁰⁸ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

¹⁰⁹ Règlement (UE) 2020/493, (dév. n° 246)

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 restreint¹¹⁰. Ce « quatrième domaine » fait référence à une nouvelle catégorie d'accès prévue à l'article 4, paragraphes 4 et 5, du règlement (UE) 2020/493. Il permet à certains acteurs externes, en particulier d'autres institutions de l'UE, des organisations internationales, des pays tiers et des entités privées telles que les compagnies aériennes, d'accéder de manière limitée à certaines informations du système FADO. Des actes délégués seront adoptés par la Commission et préciseront, pour ces entités, la partie du système FADO à laquelle l'accès est octroyé et toutes les procédures et conditions particulières susceptibles d'être nécessaires. La mise en service du nouveau système FADO est actuellement prévue pour le troisième trimestre de 2026.

Le règlement FADO a été adopté le 30 mars 2020 par le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Il a été notifié à la Suisse le 23 mars 2020 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ce développement le 24 avril 2020¹¹¹ et le Parlement a adopté la base juridique pour l'exploitation du FADO en Suisse avec le nouvel article 18a de la LSIP le 18 mars 2022¹¹². Le Conseil fédéral n'a toutefois pas encore fixé la date d'entrée en vigueur.

5.3 Advance Passenger Information (API)

En vertu de l'art. 104 LEI, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent des données relatives aux passagers (*Advance Passenger Information*, API)¹¹³ de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller à l'autorité responsable des contrôles aux frontières¹¹⁴. 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 19 février 2025)

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, Koutaïsi, 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
Buenos Aires (EZE), Cancún (CUN), Colombo (CMB), Jerewan (EVN), Montego Bay (MBJ), Podgorica (TGD), Puerto Plata (POP), San José (SJO), Sharm-El-Sheikh (SSH)	31 octobre 2021
Dschidda (JED), Riad (RUH), New York (JFK), Liberia (LIR), Kilimanjaro (JRO), Sansibar (ZNZ)	30 octobre 2022
Hamamet (NBE), Washington (IAD), Mauritius (MRU), Luxor (LXR), Marsa Alam (RMF), Agadir (AGA), Sarajevo (SJJ), Bogotá (BOG), Cartagena (CTG), Akaba (AQJ), Bodrum (BJV) und Dalaman (DLM)	29 octobre 2023

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 contrôles concernant les passagers.

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ FF 2021 1480, S. 6

¹¹² FF 2022 710

¹¹³ Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol

¹¹⁴ Voir directive 2004/82/CE (annexe B de l'AAS).

Depuis le 1^{er} juin 2019, le système API peut également être utilisé par fedpol et par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) pour l'accomplissement de leurs tâches. Ces autorités peuvent, 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 autre¹¹⁵ aux données personnelles concernant les passagers, transmises par les compagnies aériennes.

Le 12 décembre 2024, le règlement (UE) 2025/12¹¹⁶ relatif à la collecte et au transfert d'informations anticipées sur les voyageurs afin d'améliorer et de faciliter les contrôles aux frontières extérieures (API-Border) et le règlement (UE) 2025/13 relatif à la collecte et au transfert d'informations anticipées sur les passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (API-Police)¹¹⁷ ont été adoptés par l'UE. Seul le règlement (UE) 2025/12 a été notifié à la Suisse le même jour en tant que développement de l'acquis de Schengen. La Suisse a envoyé sa note de réponse au Conseil de l'UE le 16 janvier 2025. Ce règlement étant soumis au référendum facultatif, la Suisse dispose d'un délai de 2 ans pour communiquer l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles, conformément à ce que prévoit l'AAS. Les règlements (UE) 2025/12 et 2025/13 sont entrés en vigueur le 28 janvier 2025 pour les États membres de l'UE. Ils s'appliqueront deux ans après la mise en service du routeur¹¹⁸. Les actes juridiques secondaires devraient être élaborés entre mars 2025 et mars 2026. Le développement du routeur par eu-LISA est prévu de mi-2026 à mi-2028 et sa mise en service pour mi-2029.

S'agissant d'un développement de l'acquis de Schengen, la mise en œuvre d'API-Border relève de la responsabilité du SEM. La directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux personnes transportées va être abrogée avec l'application du règlement.

Chaque État Schengen doit mettre en place une ou plusieurs autorités de contrôle chargées de veiller au respect des dispositions de ce règlement de l'UE par les compagnies aériennes sur leur territoire et, si nécessaire, ayant le pouvoir d'imposer des sanctions en cas d'infraction. De plus, les sanctions à l'encontre des compagnies aériennes en cas de violation du règlement seront renforcées.

5.4 Gestion intégrée des frontières (IBM)

La *stratégie de gestion intégrée des frontières* (stratégie IBM III) et le *plan d'action* qui s'y rapporte ont été conçus par les autorités fédérales et cantonales compétentes dans le but de renforcer la sécurité intérieure et de limiter la migration irrégulière.

Le règlement (UE) 2019/1896¹¹⁹ 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 quinze éléments¹²⁰. Les États Schengen établissent ou renouvellent leurs stratégies nationales en se fondant sur la stratégie IBM de l'UE, qui est politique, et sur la stratégie de Frontex, qui porte sur les domaines technique et opérationnel. Au printemps 2024, le SEM a présenté la stratégie IBM au Conseil fédéral et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Une évaluation thématique des stratégies IBM nationales est effectuée par la Commission dans le

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Règlement (UE) 2025/12 (dév. n° 455)

¹¹⁷ API Police établit un cadre juridique harmonisé pour la collecte et la transmission des données préalables sur les passagers (API) par les transporteurs aériens aux autorités compétentes des États membres. Il impose aux transporteurs de collecter et de transmettre automatiquement les données d'identification et de voyage des passagers via un routeur central européen, qui les distribue aux unités d'information passagers (UIP). Les données ne peuvent être utilisées qu'à des fins de lutte contre le terrorisme et la criminalité grave, sous strict contrôle de la protection des données. Ce règlement ne constitue pas un développement de l'acquis de Schengen et ne doit donc pas être repris par la Suisse, fedpol examine toutefois la situation, notamment sous l'angle de l'accès des autorités de poursuites pénales suisses aux données API, et se coordonne avec le SEM sur ce dossier.

¹¹⁸ A ce sujet, voir note de bas de page précédente

¹¹⁹ Règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238)

¹²⁰ 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.

cadre du mécanisme d'évaluation Schengen (voir partie V, ch. 9.5). Pour réaliser les objectifs stratégiques fixés, les acteurs concernés définissent des mesures et les mettent en œuvre dans le cadre d'un plan d'action.

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

Comme la Suisse n'est pas membre de l'Union douanière de l'UE, l'OFDF continue de procéder à des contrôles douaniers à la frontière suisse. La collaboration concrète entre l'OFDF et les cantons est régie par les conventions administratives visées à l'article 97 de la loi sur les douanes (LD¹²¹). L'objectif de ces conventions administratives est d'exploiter au mieux les synergies entre les cantons et l'OFDF dans le domaine de la sécurité intérieure. L'OFDF doit pouvoir accomplir de manière autonome les tâches qui lui sont confiées. Les conventions régissent notamment le domaine d'intervention, l'étendue des tâches, la protection des données, la responsabilité de l'État et la prise en charge des coûts¹²².

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

6 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, garantir la plus grande uniformité possible d'application et d'interprétation de l'acquis repris est l'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 sont même susceptibles, en cas de « différence substantielle », d'entraîner la fin des accords d'associations¹²³. En contrepartie, les accords octroient à la Suisse la faculté de présenter des mémoires ou des observations écrites à la CJUE dans le cadre des procédures de renvois préjudiciels¹²⁴ concernant l'interprétation (à l'exclusion de la validité) de dispositions de l'acquis de Schengen ou de Dublin (art. 8, par. 2, AAS ; art. 5, par. 2, AAD). La Suisse peut ainsi contribuer à influencer la prise de décision de la Cour sur des questions d'interprétation. Les tribunaux suisses ne sont pas non plus habilités à demander à la CJUE de statuer sur une question préjudicielle.

Depuis la date de son association jusqu'à la fin du mois d'avril 2025, 383 renvois préjudiciels avaient été notifiés à la Suisse. 132 d'entre eux (34 %) concernaient uniquement Schengen, 71 (19 %) uniquement Dublin, 27 (7 %) à la fois Schengen et Dublin. Le reste, soit 153 (40 %) ne concernait ni Schengen, ni Dublin.

Durant la période sous revue, 119 renvois préjudiciels notifiés à la Suisse – dont 104 ne relevaient ni de Schengen, ni de Dublin - portaient sur le contenu de 6 actes

Acte	Nombre de renvois préjudiciels
Règlement (UE) 604/2013 (règlement Dublin III)	2 ¹²⁵
Directive 2008/115/CE (directive sur le retour)	7 ¹²⁶
Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)	1 ¹²⁷

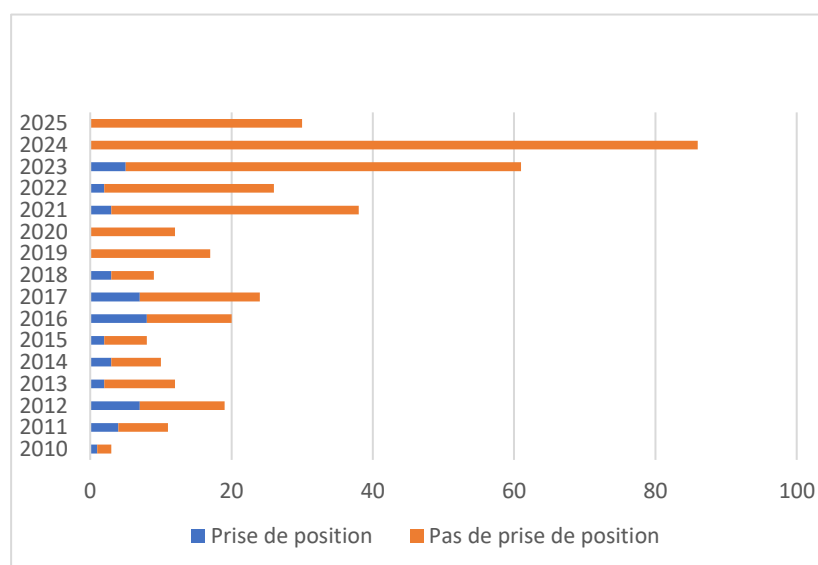
121 RS 631.0
122 Voir le message « accords bilatéraux II », FF 2004 5593. L'art. 97 de la loi sur les douanes (LD, RS 631.0) constitue la base légale qui autorise également la conclusion de telles conventions avec des cantons non frontaliers.
123 Mécanisme de règlement des différends. Voir l'art. 9, par. 2, en relation avec l'art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, en relation avec l'art. 7 AAD.
124 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 au juge le renvoi, mais n'ont aucun droit de l'obtenir. L'arrêt est directement contraignant pour les autorités nationales parties à la procédure ayant donné lieu au renvoi. Il est aussi contraignant pour le traitement des cas similaires par les autorités des États Schengen (non parties à la procédure).
125 Aff. C-387/24 PPU (Bouskoura), aff. C-457/24 (Daraa)
126 Aff. jointes C-244/24 PPU et C-290/24 PPU (Kaduna e.a.), aff. C-446/24 (Freie Hansestadt Bremen), aff. C-877/24 (Shamsi), aff. C-026/25 (Szegedi Törvényszék), aff. C-202/25 (Tadmur), aff. C-218/25 (Wompou)
127 Aff. C-766/24 (EisaggeliaPtrotodikin Peiraia)

Règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen)	1 ¹²⁸
Règlement (UE) 2018/1806 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.	1 ¹²⁹
Directive (UE) 2016/680 (directive sur la protection des données)	3 ¹³⁰
Total	15

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 CJUE¹³¹. 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 interne, ni de son exécution¹³².

La Suisse n'a émis aucune observation écrite en rapport avec les 119 renvois préjudiciels qui lui ont été notifiés durant la période sous revue. La CJUE a rendu des arrêts dans deux de ces 119 procédures¹³³ et en a clos deux autres par voie d'ordonnance¹³⁴. Au total, en application de la règle mentionnée ci-dessus, la Suisse a jusqu'ici pris position dans le cadre d'un huitième environ (12 %) des renvois préjudiciels (46 affaires sur 383). 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 2025).

Demandes notifiées par année



Depuis 2023, on peut constater une augmentation importante du nombre de demandes notifiées à la Suisse par rapport aux années précédentes. Cela s'explique par le fait que

¹²⁸ Aff. C-218/25 (*Wompou*)

¹²⁹ Aff. C-634/24 (*Lenaimon*)

¹³⁰ Aff. C-312/24 (*Darachev*), aff. C-371/24 (*Comdribus*), aff. C-005/25 (*Pilev*)

¹³¹ 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.

¹³² C'est par exemple le cas lorsque la question qui fait l'objet du renvoi ne se posera pas en raison des dispositions légales et de la pratique juridique en vigueur en Suisse ou parce que la conformité avec les dispositions de l'UE est déjà plus stricte en Suisse que ce qui est exigé dans la procédure préjudicielle.

¹³³ Aff. jointes C-244/24 et C- 290/24 (*Kaduna*), aff. C-387/24 (*Bouskoura*)

¹³⁴ L'aff. C-235/24 (*Shhkotareva*) a été radiée après que la Cour a refusé d'entrer en matière pour cause d'irrecevabilité manifeste, aff. C-450/24 a tranché définitivement le cas en rendant une ordonnance motivée, conformément à l'art. 99 du Règlement de procédure de la CJUE.

les critères de notification appliqués par la CJUE ont été élargis en 2023 dans le but qu'aucune procédure de renvoi potentiellement pertinente pour la Suisse n'échappe à sa notification. Ainsi, des procédures qui ne concernaient Schengen/Dublin qu'indirectement ou marginalement ont également été notifiées. L'application des nouveaux critères explique donc le fait qu'une plus grande proportion des renvois préjudiciels transmises par la CJUE ne portait finalement pas sur des développements de Schengen/Dublin, au sens où la Suisse aurait été habilitée à prendre position sur la base des accords d'association (voir les chiffres ci-dessus).

La Suisse n'a encore jamais participé à une procédure orale devant la CJUE, suite au dépôt d'observations écrites. En effet, cette démarche n'a jamais été jugée nécessaire après lecture des avis écrits rendus à la CJUE par les autres États Schengen et la Commission européenne. La position de la Suisse a également toujours été soutenue par d'autres États Schengen. Par ailleurs, dans la plupart des cas où la Suisse a transmis des observations à la CJUE, cette dernière a adopté une interprétation et une application des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac qui correspondait à celles de la Suisse.

7 Principaux arrêts rendus au cours de la période sous revue

Durant la période sous revue, la CJUE a clos 14 procédures qui avaient été notifiées à la Suisse avant la période sous revue. La Suisse avait déposé des observations par écrit dans deux de ces procédures. L'une de ces procédures a été clôturée par un arrêt sur le fond, l'autre non. Au total, cinq des 14 affaires n'ont pas donné lieu à un arrêt sur le fond¹³⁵, contrairement aux 9 autres¹³⁶.

L'une des affaires dans lesquelles des observations par la Suisse avaient été déposées et un jugement sur le fond a été rendu, mérite qu'on s'y arrête car la réponse donnée par la CJUE à deux des trois questions qui lui étaient posées aurait pu se révéler incompatible avec la pratique suisse et, donc, nécessiter une modification de la LEI. C'est la raison pour laquelle la Suisse a déposé des observations dans l'affaire C-156/23 (*Ararat*). Cette procédure préjudicielle portait sur l'interprétation de l'art. 5 de la directive relative aux normes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹³⁷ (directive retour). L'article 5 de la directive sur le retour stipule que le principe de non-refoulement doit être respecté lors de la mise en œuvre de la directive.

- En premier lieu, la CJUE devait déterminer si le *principe de non refoulement* consacré à l'article 5 de la directive retour constitue un obstacle à l'exécution d'une décision de retour ou s'il s'oppose déjà à l'adoption d'une décision de retour. Le système suisse considère le risque de *refoulement* comme un obstacle à l'exécution d'une décision de retour. Dès lors, l'interprétation selon laquelle le risque de *refoulement* devrait être examiné avant même qu'une décision de retour ne soit rendue, permettant ainsi de s'y opposer, serait contraire au droit suisse.
- La deuxième question posée à la CJUE et qui avait une pertinence pour la Suisse portait sur le fait de savoir si une décision de retour existante, dont l'exécution a été suspendue en raison d'une décision ultérieure concernant le risque de refoulement et se situant donc en dehors de la question du droit d'asile et qui n'a pas été exécutée pendant une longue période perd sa validité et si, par conséquent, une nouvelle décision de retour doit être rendue afin de procéder au retour. En Suisse, une décision de retour reste valable même après avoir été suspendue ou non exécutée pendant un certain temps en raison d'une autre procédure. C'est précisément parce qu'un risque de *refoulement* constitue un obstacle à l'exécution qu'une réévaluation de ce risque n'affecte pas la validité de la décision de retour initiale. Une interprétation différente par la CJUE n'aurait donc pas été compatible avec la pratique suisse.
- Dans son arrêt du 17 octobre 2024¹³⁸, la CJUE a qualifié d'hypothétique et donc d'irrecevable la question relative aux effets juridiques du principe du *non-refoulement*. De la formulation très vague utilisée dans l'arrêt, on

¹³⁵ Aff. C-255/24 (*Shkotareva*), aff. C-288/23 (*El Baheer*), aff. C-551/23 (*Cassen*), aff. C-595/23 (*Cuprea*), aff. C-450/24 (*Cudu*)

¹³⁶ Aff. C-21/23 (*Lindenapotheke*), aff. C-63/23 (*Sagrario*), aff. C-80/23 (*Ministerstvo na vatreshnite*), aff. C-156/23 (*Ararat*), aff. C-352/23 (*Changu*), aff. jointes C-608/22 et C-609/22 (*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a.*), aff. C-387/24 PPU (*Bouskoura*), aff. jointes C-244/24 et C-290/24 (*Kaduna - Abkez*), aff. jointes C-185/24 et C-189/24 (*Tudmur*)

¹³⁷ Directive (CE) n° 115/2008 (dév. n° 78)

¹³⁸ ECLI:EU:C:2024:892

pourrait tout au plus déduire que l'existence d'un risque de *refoulement* représente un obstacle à l'exécution, et non une raison de ne pas pouvoir adopter la décision de retour. Cependant, la CJUE n'a pas répondu explicitement à cette question.

- S'agissant de la question relative à une décision de retour qui a été suspendue ou n'a pas été exécutée pendant une longue période perd sa validité, la CJUE est arrivée à la conclusion que cette décision reste valable sans qu'une nouvelle décision de retour ne doive être prise après ces situations. Par contre, le principe de non-refoulement ayant un caractère absolu, il oblige les autorités à faire une évaluation actualisée, qui leur permette de s'assurer que l'éloignement continue d'être conforme aux conditions légales, notamment aux exigences fixées à l'article 5 de la directive retour.

En conclusion, cet arrêt n'a aucune incidence sur la législation suisse, ni sur la pratique des autorités suisses. Celles-ci sont déjà tenues, en vertu du droit suisse en vigueur, d'examiner tous les obstacles à l'exécution d'une décision de retour.

Partie V Évaluations Schengen

8 Vue d'ensemble

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les États participants est une condition essentielle au 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. Les modalités de cette procédure sont définies depuis 2022 dans le « règlement SCHEVAL »¹³⁹, qui a remplacé le règlement (UE) 1053/2013¹⁴⁰. Le règlement SCHEVAL est applicable dans l'UE depuis le 1^{er} octobre 2022 pour toutes les évaluations réalisées depuis février 2023. La Suisse a repris ce règlement en tant que développement de l'acquis de Schengen. Il est entré en vigueur pour la Suisse le 5 juillet 2024¹⁴¹.

La procédure d'évaluation est appliquée pour la première fois avant l'entrée d'un État dans Schengen (« *toute première évaluation* ») puis est répétée, compte tenu que l'acquis de Schengen continue d'évoluer (« *évaluation périodique* »). En vertu du nouveau règlement SCHEVAL, l'intervalle entre deux évaluations périodiques a désormais été allongé à sept ans. Si la Commission européenne est compétente pour coordonner la planification et la conduite opérationnelle des procédures d'évaluation, la responsabilité première demeure toutefois en mains des États Schengen eux-mêmes (*mécanisme « peer-to-peer »*). En effet, la Commission est à la fois tributaire de la collaboration d'experts nationaux lors de l'évaluation ainsi que de l'accord des États Schengen pour l'adoption des rapports et, avec le règlement SCHEVAL, également pour l'adoption des recommandations adressées à l'État évalué au sein du « comité Schengen »¹⁴². De plus, avec le règlement SCHEVAL, les recommandations visant à remédier aux manquements constatés adressées à l'État évalué sont également adoptées par la Commission, avec l'accord du « Comité Schengen », et non plus par le Conseil de l'UE. Le Conseil de l'UE reste toutefois compétent pour l'adoption des recommandations dans les cas « importants », par exemple les cas où des recommandations visent à remédier à des manquements graves (*"serious deficiencies"*)¹⁴³.

L'une des principales nouveautés du règlement SCHEVAL est que, lors d'une évaluation périodique, les différents domaines évalués ne font plus l'objet de rapports séparés, comme c'était le cas sur la base du règlement (UE) 1053/2013. À la place, un seul rapport exhaustif est établi, détaillant tous les résultats d'une évaluation périodique d'un État Schengen. Ce rapport contient en principe également les recommandations visant à remédier aux manquements constatés. Toutefois, si un État évalué conteste le contenu du rapport d'évaluation, celui-ci est adopté sans les recommandations, et ces dernières doivent alors être adoptées séparément.

¹³⁹ Dév. n° 367.

¹⁴⁰ Dév. n° 150.

¹⁴¹ RS 0.362.381.032

¹⁴² Le comité Schengen est un comité de travail présidé par la Commission européenne. Les États Schengen sont représentés par une délégation et peuvent ainsi s'exprimer sur les projets de rapports d'évaluations ainsi que les recommandations qui y sont rattachées.

¹⁴³ Par cas importants, on entend, d'une part, les cas où les recommandations sont adoptées dans le cadre d'une évaluation faite lors de l'entrée dans l'espace Schengen ou lorsque des manquements graves sont constatés lors d'une visite sur place et, d'autre part, les cas où l'État évalué conteste, totalement ou en partie, l'exactitude du rapport d'évaluation.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen a une double implication pour la Suisse¹⁴⁴ :

- D'une part, la Suisse est *soumise à ce mécanisme* et fait l'objet d'évaluations régulières (elle a été évaluée pour la troisième fois sur la base du nouveau règlement dans le cadre d'une évaluation périodique en 2025, voir partie V, ch. 10.2).
- 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 suisses. Cela permet d'influencer activement la pratique en matière d'application de l'acquis de Schengen et de contribuer à son respect et à sa mise en œuvre uniforme par tous les États Schengen, ce qui revêt une importance particulière au vu des enjeux persistants en matière de migrations, de lutte contre le terrorisme et de sécurité.

9 Compte rendu de la période sous revue

Lors de la période sous revue, 5 États ont fait l'objet d'une évaluation périodique et aucune évaluation inopinée n'a été réalisée. Une évaluation thématique¹⁴⁵ a également été réalisée, qui s'adressait à tous les États Schengen.

9.1 Évaluations périodiques

9.1.1 Inspections sur place

Entre mai 2024 et avril 2025, des inspections sur place ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'évaluation périodique de 5 États Schengen (HK, SK, CZ, CH, SI).

Au cours de la période sous revue, des experts suisses ont participé à un total de 9 missions d'évaluation. Dans 2 cas, un expert suisse a été désigné « *leading expert* » par la Commission.

9.1.2 Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté 7 recommandations sectorielles¹⁴⁶. Celles-ci concernent l'évaluation ordinaire¹⁴⁷ de 5 États Schengen, pour lesquels des inspections sur place ont eu lieu en 2021 (Malte), 2022 (Espagne, Suède, Islande) et en 2023 (Chypre). Les recommandations sont reportées sur la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site du Conseil¹⁴⁸. Au cours de la même période, le Conseil de l'UE a adopté des recommandations concernant l'évaluation thématique portant sur les retours, qui a eu lieu en 2024¹⁴⁹.

Recommandations adoptées durant la période sous revue (par pays et par domaine)¹⁵⁰

Domaine	ES	MT	CY	SU	IS
SIS			✓		
Protection des données	✓	✓		✓	✓

Les évaluations contribuent généralement à améliorer la mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen. Elles permettent parfois de mettre en lumière des manquements graves. En date du 11 septembre 2024, le Conseil de l'UE a par exemple adopté des recommandations suite à l'évaluation périodique de la Hongrie afin de

¹⁴⁴ Pour plus de détails concernant la conception et le déroulement de la procédure, voir ch. 2.1 du rapport explicatif relatif à l'ouverture de la consultation sur la reprise du règlement (UE) 2022/922. Disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DFJP > Procédure de consultation 2022/53.

¹⁴⁵ Voir point 10.3 pour plus de détails à propos de cette évaluation thématique.

¹⁴⁶ Il s'agit ici d'évaluations effectuées sous le régime de l'ancien règlement (UE) 1053/2013

¹⁴⁷ Les évaluations ordinaires étaient menées sous le régime de l'ancien règlement (UE)

1053/2013 remplacé par le règlement SCHEVAL

¹⁴⁸ <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

¹⁴⁹ « Bridging national gaps: towards an effective EU return system through common innovative solutions »

¹⁵⁰ 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>).

remédier aux manquements graves constatés en lien avec les droits fondamentaux dans le contexte de la gestion des frontières et du retour¹⁵¹.

9.1.3 Recommandations adoptées par la Commission européenne

Au cours de la période sous revue, la Commission européenne a adopté 5 rapports d'évaluations contenant des recommandations. Celles-ci concernent l'évaluation périodique de 5 États Schengen¹⁵², pour lesquels des inspections sur place ont eu lieu en 2023 (HR, EE, FI, LT) et en 2024 (PL). Les recommandations sont reportées sur la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site de la Commission.

9.2 Évaluations inopinées

Aucune inspection inopinée n'a été menée par la Commission européenne sur la période analysée. En janvier 2024, la Commission a mené des inspections inopinées dans le domaine des visas, dans des représentations diplomatiques de trois États Schengen, à Mumbai¹⁵³. Le comité Schengen a accepté le projet de recommandations présenté par la Commission lors de sa réunion du 22 mai 2024. Le rapport doit à présent être adopté par la Commission.

9.3 Nouvelles inspections («revisits»)

En cas de manquements graves, la Commission peut organiser une nouvelle inspection afin de contrôler les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations (art. 22, par. 7, du règlement SCHEVAL). Au cours de la période sous revue, la Commission a organisé deux nouvelles inspections: en France, dans le cadre de la gestion des frontières extérieures, et en Grèce, dans le cadre des retours. La Commission présentera les rapports relatifs à ces visites dans les prochains mois.

9.4 Première évaluation

Au cours de la période sous revue, la Croatie a fait l'objet de sa toute première évaluation. Le rapport d'évaluation a été adopté par la Commission. Des équipes d'experts issus de la Commission, des États Schengen et d'observateurs des agences européennes ont effectué des inspections sur place de décembre 2023 à février 2024. Le rapport d'évaluation contenant des recommandations a été adopté le 31 octobre 2024 par la Commission¹⁵⁴.

9.5 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 donné. Sous le régime du nouveau règlement (UE) 2022/922, il est prévu d'effectuer davantage d'évaluations thématiques. Après une évaluation thématique portant sur le trafic de drogue en 2023¹⁵⁵, la Commission européenne, en concertation avec les États Schengen, a organisé une évaluation thématique portant sur le domaine du retour en 2024 et le Conseil de l'UE a adopté les recommandations à ce sujet le 6 mars 2025. Ce sujet sera abordé plus en détail au point 10.3. Après consultation des États Schengen, la Commission européenne a renoncé à la tenue d'une évaluation thématique en 2025 afin d'alléger la charge administrative des États.

¹⁵¹ Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE (Hongrie) n°13278/24

¹⁵² Les États évalués sont la Pologne, la Croatie, l'Estonie, la Finlande et la Lettonie.

¹⁵³ Les États visités sont l'Allemagne, l'Espagne et la Pologne.

¹⁵⁴ Première évaluation Schengen de la Croatie (rapport et recommandations)

¹⁵⁵ Council Implementing Decision 7301/24 of 4 March 2024 setting out a recommendation on the implementation of the best practices identified in the 2023 thematic Schengen evaluation of Member States' capabilities in the areas of police cooperation, protection of the external borders, and management of IT systems to fight against drug trafficking into the Union

10 Évaluations actuelles de la Suisse

La Suisse a été évaluée 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. Elle a ensuite fait l'objet d'une première (2014) puis d'une deuxième évaluation périodique (2018), afin de vérifier que l'acquis de Schengen (avec les développements repris dans l'intervalle) était correctement appliqué. La troisième évaluation périodique de la Suisse s'est déroulée de l'été 2024 jusqu'au mois de mars 2025.

10.1 État de la dernière évaluation ordinaire (2018)

À la suite de l'évaluation ordinaire de 2018, la Suisse présente régulièrement à la Commission européenne des rapports de suivi (*follow-up reports*) sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action dans lesquels elle a présenté les mesures prévues pour remédier aux manquements constatés dans les différents domaines évalués. L'évaluation du 2018 sera formellement terminée lorsque la Commission aura constaté que tous les aspects jugés non conformes ont été corrigés dans les domaines visés.

La Commission a déclaré que l'évaluation des domaines « visas », « retours » et « SIS » était terminée. Dans les autres domaines (« frontières extérieures », « protection des données » et « coopération policière »), la situation actuelle est la suivante¹⁵⁶ :

- Dans le domaine des *frontières extérieures*, la Commission a formulé des recommandations. Sur mandat du Conseil fédéral et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), les autorités compétentes ont approfondi les recommandations. Les résultats seront soumis au Conseil fédéral et à la CCDJP d'ici fin novembre 2025.
- Le dernier rapport de suivi en matière de *protection des données* a été établi en novembre 2024. En ce qui concerne la mise en œuvre des deux recommandations concernant la réalisation des audits par le PFPDT, tous les quatre ans, auprès des autorités qui traitent des données personnelles dans le SIS et le VIS ou qui y ont accès, la Suisse a pu annoncer que le PFPDT avait terminé le contrôle des données de journalisation du SIS et que le contrôle du SIS serait lancé en décembre 2024. La Commission a été informée que le contrôle des données de journalisation du VIS serait terminé d'ici fin 2024 et qu'un contrôle du VIS était prévu en septembre 2025. Un aperçu détaillé de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations dans les cantons (adaptation des législations cantonales à la directive (UE) 2016/680¹⁵⁷ et allocation de ressources supplémentaires aux préposés cantonaux à la protection des données) a été remis à la Commission à l'occasion des visites sur place dans le cadre de l'évaluation périodique Schengen en matière de protection des données, qui s'est déroulée du 19 au 24 janvier 2025.
- Dans le domaine de la *coopération policière*, la Suisse a répondu par écrit en décembre 2020 aux questions posées par la Commission européenne sur le plan d'action. La Commission n'a pris position à ce sujet qu'en février 2023. En décembre 2024, deux recommandations n'avaient pas encore été entièrement mises en œuvre. Les travaux de mise en œuvre, respectivement en vue de la mise en place d'un système commun de gestion des dossiers, d'une part, et de l'élaboration d'un masque de recherche, d'autre part, sont en cours et seront achevés courant 2025. Le dernier rapport de suivi dans le domaine de la coopération policière a été remis en janvier 2025.

10.2 Évaluation périodique de la Suisse en 2025

Conformément à la planification pluriannuelle 2020-2024, la Suisse aurait dû être évaluée en 2023. Toutefois, la révision du mécanisme d'évaluation Schengen est allée plus vite que prévu. La nouvelle base légale, le règlement SCHEVAL, a pu être adopté le 9 juin 2022 par le Parlement européen et le Conseil. Elle est applicable depuis le 1^{er} octobre 2022.

¹⁵⁶ Dès l'adoption du futur rapport concernant l'évaluation 2025 de la Suisse, les éventuels points encore ouverts seront qualifiés de « *persistent deficiencies* ».

¹⁵⁷ Directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181)

Comme il n'était pas question d'évaluer la Suisse au regard du nouveau règlement avant que la procédure interne de reprise en Suisse ne soit achevée¹⁵⁸, la Commission a accepté de repousser l'évaluation de la Suisse. Conformément à la planification pluriannuelle (2023 à 2029) adoptée le 13 janvier 2023, les experts de la Commission et des États Schengen ont effectué des inspections sur place dans le cadre de la troisième évaluation périodique de la Suisse. Les inspections, en Suisse et dans des représentations diplomatiques suisses à l'étranger, ont débuté le 22 janvier 2025 et se sont terminées le 7 mars 2025. Le rapport des experts sera communiqué à la Suisse dans les semaines à venir. Un plan d'action devra être soumis à la Commission dans un délai de deux mois suivant l'adoption du rapport par la Commission. Si celui-ci est jugé adéquat par la Commission, un rapport de suivi devra ensuite être fourni tous les 6 mois par la Suisse.

10.3 Évaluation thématique dans le domaine du retour (2024)

En 2024 s'est tenue une évaluation thématique dans le domaine du retour¹⁵⁹. En collaboration avec les experts nationaux, la Commission a élaboré un questionnaire spécifique qui a été transmis aux États Schengen au mois de mars 2024. Ces derniers disposaient ensuite d'un délai de 3 mois pour y répondre. D'entente avec quelques États Schengen, des visites sur place ont été organisées¹⁶⁰ et, si nécessaire, des vidéoconférences ont été planifiées avec eux afin d'éclaircir certains éléments¹⁶¹. Sur la base des réponses aux questionnaires et des résultats des visites sur place, un rapport d'évaluation a été établi et des bonnes pratiques (best practices)¹⁶² ont été formulées par la Commission. La Commission a ensuite formulé des recommandations globales, qui ont été adoptées par le Conseil de l'UE en mars 2025. Les États Schengen ont maintenant jusqu'au 6 juin 2025 pour élaborer un plan d'action visant à mettre en œuvre les recommandations pertinentes pour eux. Le SEM est chargé de rédiger le plan d'action pour la Suisse. Le groupe de travail « Retour », composé d'experts de la Confédération et des cantons, sera chargé de contrôler le contenu de ce plan d'action.

Partie VI Expérience rassemblée dans certains domaines

11 Frontières extérieures

11.1 Non-admissions prononcées

Le nombre de non-admissions aux frontières a augmenté en 2021 et 2022 en raison du durcissement des conditions d'entrée pendant la pandémie de COVID-19. Depuis le 2 mai 2022, les voyageurs arrivant en Suisse ne doivent plus fournir de preuve de vaccination ou de guérison. Suite à la levée des restrictions dues au COVID-19, le nombre total d'interdictions d'entrée est retombé, comme escompté, au niveau d'avant la pandémie. Voici comment les refus d'entrée se répartissent entre les aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers¹⁶³ :

Année	Total	Zurich	Genève	Bâle ¹⁶⁴
2011	1'002	800	191	11
2012	919	745	164	8
2013	966	801	153	12
2014	957	750	159	47
2015	969	783	123	63
2016	907	710	124	73
2017	1'232	1'020	133	79
2018	1'218	1'022	87	103

¹⁵⁸ Le règlement 2022/922 est entré en vigueur le 5 juillet 2024 en Suisse

¹⁵⁹ 'Bridging national gaps: towards an effective EU return system through common innovative solutions'

¹⁶⁰ Des visites ont eu lieu en Italie, en Norvège et aux Pays-Bas.

¹⁶¹ Des vidéoconférences ont été organisées avec l'Autriche et le Danemark

¹⁶² Executive summary of the Schengen evaluation report | Migration and Home Affairs

¹⁶³ Ces données statistiques sont mises à jour en continu et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

¹⁶⁴ 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.

2019	1'201	1'034	114	53
2020	1'364	1'090	213	61
2021	1'574	1'336	186	52
2022	1'644	1'395	154	95
2023	1'312	946	179	169
2024	1'692	1'089	256	338

11.2 Participation de la Suisse aux activités de l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes (Frontex)

11.2.1 Généralités

En tant que membre du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la Suisse participe depuis février 2011 aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), que ce soit en envoyant des experts en protection des frontières pour des missions Frontex concrètes ou en participant à des opérations de rapatriement coordonnées par l'agence.

La Suisse est représentée au Conseil d'administration de Frontex. Elle a un droit de vote sur les questions qui concernent ses frontières extérieures, son personnel ou encore ses équipements, et a le droit de donner son avis sur les autres thèmes. La position de la Suisse est définie en collaboration avec les services fédéraux concernés et fait l'objet d'un mandat. La Suisse s'engage notamment en faveur du respect des droits de l'homme dans le cadre de toutes les activités de l'agence. En plus de sa représentation au sein du conseil d'administration, la Suisse détache un expert des droits de l'homme à l'Office des droits fondamentaux et un officier de liaison au quartier général de Frontex à Varsovie.

En 2023, l'Office des droits fondamentaux a lancé 55 investigations sur des violations graves des droits fondamentaux (rapports d'incidents graves), dont 39 ont pu être clôturées. Il publie ses résultats dans le rapport annuel de l'officier aux droits fondamentaux. En 2024, 53 nouveaux incidents graves (violations des droits fondamentaux, "Serious Incidents") ont été enregistrés par l'observateur des droits fondamentaux. Le représentant suisse au sein du conseil d'administration de l'agence soutient les efforts de l'observateur des droits fondamentaux, notamment en vue d'améliorer le mécanisme de signalement des incidents graves.

Les violations du code de conduite de Frontex, des droits fondamentaux et du droit international public ainsi que les situations avec une incidence grave sur les tâches principales de Frontex doivent être signalées par tous les participants à l'intervention de l'agence, dans un rapport d'incidents graves. Si des experts suisses sont impliqués dans des incidents de ce type ou s'ils en ont connaissance, ils doivent immédiatement en informer le centre de coordination de l'OFDF. Un briefing détaillé a lieu en Suisse, avant chaque intervention, au cours duquel les experts suisses reçoivent les derniers renseignements au sujet de l'intervention, de l'équipement nécessaire et des éventuelles questions logistiques. Un briefing opérationnel, portant notamment sur les aspects concrets de l'intervention et la gestion des incidents graves ainsi que sur l'échange de données, se fait également sur place et est organisé par Frontex.

Concernant la coopération avec les pays tiers, l'agence accorde la priorité aux pays qui sont en voie d'adhérer à l'UE. Ce groupe comprend les pays des Balkans occidentaux, la République de Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. Ce sont des partenaires importants pour exécuter des activités opérationnelles communes le long des routes migratoires des Balkans occidentaux et de la Méditerranée orientale, ainsi que pour faire face aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Le budget de l'agence, initialement approuvé pour l'année 2024, a été fixé à 922 millions d'euros, contre 845,4 millions d'euros l'année précédente (soit une augmentation de 9 %). Aucune modification n'a été apportée au budget approuvé en 2024. La contribution de la Suisse s'élevait à 35 millions de francs en 2023 et à 37 millions de francs en 2024 (soit une augmentation de 5,7 %).

En ce qui concerne le budget, la représentation suisse au sein du conseil d'administration s'est engagée à ce que les éventuelles économies ne conduisent pas à une diminution de la protection des frontières extérieures de l'Espace Schengen. Les éventuelles économies devraient donc être réalisées au niveau de l'administration et des processus administratifs.

11.2.2 Détachement d'experts suisses en 2024

En 2024, la Suisse a participé à 113 déploiements pour le compte de Frontex. Il s'agissait de 84 collaborateurs de l'OFDF, qui ont effectué un total de 5'581 jours de mission.

En 2024, la Suisse a principalement participé à des engagements en Grèce, en Roumanie, en Croatie et en Bulgarie, pour près de 2'800 jours au total, soit environ la moitié de tous les jours d'engagement. Les lieux des déploiements découlent de l'analyse des voies de migration actuelles et de leurs effets sur la migration secondaire. La Suisse déploie son personnel avant tout aux frontières extérieures de Schengen, le long de la route des Balkans et le long des routes orientale et centrale de la Méditerranée. En raison des défis actuels aux frontières extérieures du nord-est de l'UE, des collaborateurs de l'OFDF sont par ailleurs souvent détachés dans les Pays baltes.

Outre les engagements de courte durée, qui durent en général un mois, l'OFDF a détaché au cours de l'année passée, six experts de la protection des frontières pour des détachements de longue durée, soit de deux ans au maximum.

Les experts suisses ont participé à des opérations Frontex terrestres, maritimes et aériennes. Leurs tâches varient en fonction de leur zone d'engagement. Lors d'opérations maritimes, ils n'ont toutefois jamais été engagés sur des navires de garde-côtes, vu que la Suisse ne dispose pas de personnel spécialisé dans la protection des côtes. Les experts suisses peuvent toutefois contrôler les papiers des migrants une fois qu'ils ont rejoints la terre ferme et les interroger sur leur itinéraire ou sur les circonstances de leur migration. Le personnel suisse a pourvu six des douze profils d'experts définis par Frontex. Dans les zones d'engagement mentionnées précédemment, la majorité d'entre eux ont exercé comme « experts en détection de faux documents » (52 déploiements). Ils ont aussi exercé en qualité de :

- Experts pour le contrôle et la surveillance des frontières (38 déploiements) ;
- Débriefeurs, dont la fonction consiste à interroger les migrants dans le but d'obtenir des renseignements opérationnels (12 déploiements) ;
- Experts en information contribuant à la récolte d'informations et de données ainsi qu'à leur analyse (3 déploiements), et
- Conducteurs de chiens effectuant des tâches avec des chiens de protection ou participant avec des chiens à la recherche d'explosifs, d'armes et de stupéfiants (9 déploiements).

Il est actuellement prévu (situation fin avril 2025) que 84 experts en protection des frontières de l'OFDF participent aux opérations aériennes, terrestres et maritimes de Frontex en 2025. Neuf d'entre eux ont été détachés pour des engagements à long terme pouvant aller jusqu'à deux ans. Selon les prévisions, le personnel suisse effectuera un total de 6 833 jours d'engagement dans le cadre de 107 opérations. L'obligation de la Suisse de mettre à disposition du personnel Frontex pour des opérations communes résulte du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (annexes 2 et 3)¹⁶⁵. La participation d'experts suisses lors d'engagements ordinaires aura lieu principalement en Croatie, en Grèce, en Italie, en Bulgarie, et en Roumanie. La question de savoir si ces engagements pourront être réalisés tel que prévu, dans les États précités, dépendra de la situation sur place ou de son évolution.

11.3 Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières) et soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (Fonds BMVI)

La mise en œuvre du FSI Frontières, actif entre 2014 et 2020, est désormais achevée. Ce fonds a contribué à accroître l'efficacité des contrôles, à améliorer la protection des frontières extérieures et à réduire le nombre d'entrées illégales. La Suisse y a participé en tant que contributeur net dans le cadre de son association à Schengen. Elle a également utilisé 99,97 % des 37 millions de francs qui lui avaient été alloués.

L'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (*Border Management and Visa Policy Instrument*, BMVI) a été créé pour la période allant de 2021 à 2027. Il succède au Fonds FSI Frontières. Le message relatif à

¹⁶⁵ 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) 1052/2013 et (UE) 2016/1624. Version conforme au JO L 295 du 14.11.2019, p. 1

l'approbation des bases légales pertinentes et celui sur l'Accord complémentaire relatif à la participation de la Suisse au Fonds BMVI¹⁶⁶ ont été approuvés par le Conseil national et le Conseil des États lors du vote final de la session de printemps 2024. Le délai référendaire a couru jusqu'au 4 juillet 2024, sans être utilisé. La Suisse participe officiellement au BMVI depuis le 1er août 2024. Initialement, une contribution suisse de 300 millions de francs était prévue dans le budget 2024 et le plan financier 2025-2026. En 2024, dans le contexte de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, l'UE a adopté une proposition visant à augmenter l'enveloppe financière du BMVI d'un milliard d'euros. Selon les estimations, la contribution suisse augmentera de 15 millions de CHF, soit une hausse d'environ 5 % par rapport au budget initialement prévu. La Suisse recevra environ 50 millions d'euros du Fonds BMVI pour financer la mise en œuvre de projets en Suisse. Des allocations ciblées pourraient encore s'ajouter à cette somme. Ces fonds seront principalement destinés à la mise en œuvre des systèmes informatiques à grande échelle, notamment pour la gestion des entrées et sorties dans l'Espace Schengen, la refonte du système d'information sur les visas ou encore pour le renforcement de l'interconnexion des systèmes informatiques existants. Pour réduire le risque que la Suisse ne perçoive pas les sommes qui lui sont dues en raison de sa participation tardive au Fonds, des projets ont déjà été sélectionnés et leur mise en œuvre a commencé de manière informelle. Aucun montant ne sera versé à la Suisse tant que la Commission n'aura pas officiellement approuvé le programme de mise en œuvre du BMVI. Cette approbation est attendue en 2025.

12 Frontières intérieures

12.1 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 »¹⁶⁷ ont été abolis par l'accord Schengen. Les contrôles douaniers ont été maintenus étant donné que la Suisse n'est pas membre de l'union douanière. La recherche ciblée de marchandises non dédouanées, interdites ou soumises à autorisation (par ex. viande et tabac, drogues ou armes) peut donc toujours avoir lieu comme auparavant, même en l'absence de soupçons. Lors d'un contrôle douanier, l'OFDF est habilité à procéder à la vérification de l'identité d'une personne et de consulter les bases de données ad hoc. En cas de délégation par les cantons, l'OFDF peut également édicter des décisions de renvoi de Suisse, respectivement de l'Espace Schengen. Dans tous les cas, un examen de la possibilité de remettre la personne à l'état limitrophe par lequel elle est entrée en Suisse est effectué. De plus, des contrôles ont lieu dans les trains internationaux, sur des lignes qui sont toujours définies en accord avec les cantons. En outre, des contrôles peuvent être effectués conjointement avec les corps de police cantonaux, selon les besoins.

L'annexe 1 présente la liste des interventions réalisées par l'OFDF de 2019 à 2024¹⁶⁸.

12.2 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen¹⁶⁹ 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 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, dix d'entre eux maintiennent des contrôles sur certains tronçons. Ils invoquent comme arguments la situation sécuritaire en Europe et les risques générés par les flux migratoires secondaires.

À part lors de la situation extraordinaire due à la pandémie de COVID-19, la Suisse n'a jamais 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'OFDF possède déjà un dispositif de contrôle en situation normale et filtre les

¹⁶⁶ FF 2024 691

¹⁶⁷ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

¹⁶⁸ En l'absence d'une statistique par types de tâches de l'OFDF, les chiffres concernent l'ensemble de ses activités (contrôles des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de compensation).

¹⁶⁹ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

franchissements de la frontière dans le cadre de contrôles douaniers et d'interventions ciblées.

13 Coopération policière

13.1 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 sources d'erreurs. Grâce à l'échange d'informations avec tous les États Schengen, la Suisse fait partie intégrante d'un espace de recherches policières commun. La coopération repose sur le principe selon lequel les services de police des États Schengen doivent se prêter mutuellement assistance dans la prévention et la poursuite des infractions et que les informations dont disposent les autorités de police d'un État Schengen doivent être mises à la disposition des autorités de police des autres États en temps utile et aux fins prévues par les accords. Ce renforcement des échanges contribue de manière déterminante à la lutte contre le crime organisé et contre la criminalité transfrontalière. Dans ce contexte, le Système d'information Schengen (SIS) est un instrument de recherche indispensable. Il contient environ 92 millions de signalements, dont un million environ effectués par la Suisse.

Les communications entrantes en provenance d'un État Schengen sont traitées par fedpol. Lorsqu'une communication entrante ne passe pas par le canal SIRENE (SIRENE signifie "Supplementary Information Request at the National Entry" [supplément d'information requis à l'entrée nationale]) spécifiquement prévu à cet effet, elle est triée puis, soit traitée directement par la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol, soit transférée à l'unité compétente de fedpol ou à un autre partenaire (police cantonale, SEM, etc.). Les données communiquées sont comparées avec celles qui sont enregistrées dans les systèmes de police suisses. Si fedpol dispose des informations nécessaires pour répondre à la communication (les informations sont en accès direct), il transmet directement sa réponse à l'autorité requérante. Si c'est une autre autorité qui dispose des informations, fedpol lui transfère la demande pour qu'elle la traite (informations en accès indirect). Dès que cette autorité répond à fedpol, ce dernier transfère sa réponse à l'autorité requérante. Lorsqu'il s'agit de communications relatives à des recherches dans le Système d'information Schengen (SIS), c'est le bureau SIRENE qui est compétent. Si nécessaire, il fait appel à des partenaires.

Fedpol a traité 451'418 communications en 2024 (en ce qui concerne le traitement des communications par fedpol, voir le ch. 3.2 ci-dessous). Il faut relever qu'avec la mise à jour du SIS (opérationnelle depuis le 7 mars 2023), on observe une hausse des communications et des activités. Les communications transitent par divers acteurs de la coopération policière : la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol, le bureau SIRENE, Europol, les centres de coopération policière et douanière (CCPD) et les attachés de police. Le tableau ci-après fournit un aperçu des communications traitées par année.

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
272'688	301'119	303'182	339'715	381'487	394'266	458'634	451'418

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

L'un des modes de recherches d'informations policières consiste à utiliser les ressources des grandes banques de données européennes. Outre le *SIS* (voir partie IV, ch. 14), il faut signaler les possibilités d'accès suivantes :

- Les autorités de poursuite pénale (par exemple les polices cantonales ou fedpol) peuvent accéder (indirectement¹⁷⁰) au *système d'information sur les visas (VIS)* et seulement à certaines conditions¹⁷¹. 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

¹⁷⁰ L'accès indirect signifie qu'il faut qu'une demande d'accès aux données soit adressée à la Centrale d'engagement de fedpol. Elle vérifie la légalité de la demande avant de rechercher les données et de les transmettre à l'autorité requérante.

¹⁷¹ Décision 2008/633/JAI (dév. n° 70)

accès limité au VIS permet de déterminer si une personne recherchée vise à entrer dans l'espace Schengen, et de prendre, le cas échéant, les mesures policières qui s'imposent. Le VIS a été consulté 839 fois en 2023 (contre 769 fois en 2022, 312 en 2021, 864 fois en 2020 et 778 fois en 2019).

- Il est également prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) à la banque de données Eurodac conformément au règlement pertinent¹⁷². Comme ces dispositions ne font pas partie du développement de l'acquis de Dublin/Eurodac, au sens de l'accord d'association à Dublin, la Suisse a conclu le protocole Eurodac¹⁷³ avec l'UE, afin que ces dispositions s'appliquent également à la Suisse. Le protocole est entré en vigueur le 1^{er} mai 2022. En pratique, les autorités de poursuite pénale suisses ne peuvent toutefois pas encore consulter Eurodac. Elles devraient pouvoir le faire à partir de 2026.
- Enfin, il est prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) au système EES¹⁷⁴ et au ETIAS¹⁷⁵. Les droits d'accès, qui seront calqués sur ceux du VIS, ne seront effectifs qu'une fois que les systèmes auront été mis en service par décision de la Commission européenne, soit, suite à la dernière adaptation du calendrier, en octobre 2025 pour l'EES, et au quatrième trimestre 2026 pour ETIAS¹⁷⁶.

13.3 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, uniformité et de façon partiellement centralisée grâce à l'association de la Suisse à Schengen et sur la base d'accords bilatéraux de coopération policière. En 2024, la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol a enregistré un total de 8'124 communications en rapport avec des engagements opérationnels¹⁷⁷, dont 232 concernant des observations transfrontalières. Les observations en provenance ou à destination de la France et de l'Italie ont été menées en collaboration avec les centres de coopération policière et douanière (CCPD)¹⁷⁸. Ainsi, en 2024, quinze cas de poursuites transfrontalières entre la Suisse et la France et 153 demandes d'observations transfrontalières ont été gérées par le CCPD de Genève. Un cas de poursuite transfrontalière entre la Suisse et l'Italie et 19 demandes d'observations transfrontalières ont été gérées par le CCPD de Chiasso. L'augmentation des communications entre la Suisse et ses États voisins montre combien l'accord d'association à Schengen et les accords de police bilatéraux sont importants afin de renforcer la collaboration transfrontalière de façon systématique en vue de prévenir, détecter ou élucider des dangers concrets pour la sécurité et l'ordre publics.

14 SIS/SIRENE

14.1 Recherches

Le bureau SIRENE, qui est intégré à fedpol, est le point de contact suisse pour les recherches dans le SIS et il 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). Le SIS représente l'atout principal pour les recherches policières, parce qu'il permet d'unifier, d'accélérer, de professionnaliser et de rendre plus efficace la coopération nationale et

¹⁷² Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B)

¹⁷³ Protocole entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein à l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives, RS 0.142.392.682.

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

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

¹⁷⁶ Cf. ch.5.1.1 et ch 5.1.2 ci-dessus.

¹⁷⁷ 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).

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 2024 un total de 33 057 demandes (contre 30 813 en 2023, 29 794 en 2022 ; 26 461 en 2021), dont 28 121 pour celui de Genève (contre 26 407 en 2023, 25 372 en 2022 ; 22 636 en 2021) et 4936 pour celui de Chiasso (contre 4406 en 2023, 4 422 en 2022 ; 3 825 en 2021). Le nombre plus faible de demandes en 2021 s'explique par les restrictions liées à la pandémie de COVID-19.

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, comme le montrent les chiffres des paragraphes suivants.

En 2024, il y a eu 21'468 résultats positifs suite à des recherches de personnes ou d'objets en Suisse (contre 18'187 en 2023 et contre 16'032 en 2022). Dans 4'270 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 (contre 4'396 en 2023 et contre 3'195 en 2022). En 2024, le bureau SIRENE a traité 22'992 résultats positifs de recherches faites par la Suisse à l'étranger (14'832 en 2023 ; 7'545 en 2022).

Une moyenne de 133 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée en 2024 (102 en 2023 ; 73 en 2022). Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs a augmenté d'environ 18 % pour les recherches menées par d'autres pays en Suisse et 55 % pour les recherches menées par la Suisse à l'étranger. Au total, en 2024, le bureau SIRENE a reçu 72'190 formulaires d'information standardisés provenant de l'étranger (58'868 en 2023 ; 48'150 en 2022) et en a envoyé 49'036 à l'étranger (33'691 en 2023 ; 33'687 en 2022). Si l'on prend en considération une année entière suivant la mise à jour du SIS (du 07.03.24 au 06.03.2025), la Suisse a reçu 70'217 formulaires standardisés et en a envoyés 48'200 à l'étranger. Ces chiffres élevés s'expliquent par l'ajout de la nouvelle catégorie « Décisions de retour ».

Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

	2024		2023		2022		2021		2020	
Catégorie de données	Suisse Étranger ¹⁷⁹		Suisse Étranger		Suisse Étranger		Suisse Étranger		Suisse Étranger	
Arrestation (pour extradition)	390	309	337	244	319	286	273	207	223	198
Interdiction d'entrée	4'582	3'300	5'445	4'725	5'662	5'042	3'357	4'387	2'338	3'673
Disparus	1'098	268	1'249	218	1'099	167	760	148	453	117
Personnes recherchées par la justice (par exemple témoins)	1'885	750	1'788	469	1'857	390	1'589	357	1'450	386
Verdeckte Re	5'940	1'263	4'861	727	4'392	915	4'221	889	3'759	566
Objets (véhicules, papiers d'identité, armes, équipement industriel)	2'930	1'291	2'521	1'250	2703	745	2'592	673	2'502	673
Décision de retour (nouvelle catégorie)	4'643	15'811	1'986	7'199						
Total	21'468	22'992	18'187	14'832	16'032	7'545	12'792	6'661	10'725	5'577

Depuis 2009 (24 résultats positifs par jour), le nombre moyen de résultats positifs en Suisse et à l'étranger a quintuplé (121 résultats positifs par jour) et l'échange quotidien d'informations au moyen des formulaires standardisés a doublé (165 en 2009 ; 332 en 2024). Courant 2021, l'activité du bureau SIRENE a quasiment rattrapé le niveau de 2019, avant la crise du COVID-19. Avec l'entrée en service de la mise à jour du SIS (en mars 2023), le nombre de résultats a largement dépassé les valeurs des années précédentes, notamment en raison de la nouvelle catégorie « décisions de retour » (voir également les chiffres ci-dessus).

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 2023, 6'365 demandes ont été traitées par fedpol. Fin 2023, 805 étaient encore en suspens (état le 26 février 2024 : 997 demandes traitées, 1'255 demandes en suspens).

14.2 Surveillance du bureau SIRENE

L'organe de révision national du bureau SIRENE en Suisse est le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). La Directive (UE) 2016/680¹⁸⁰ a été transposée par la Suisse, car elle fait partie de l'acquis de Schengen. Elle prévoit la mise en place d'une autorité de contrôle nationale indépendante chargée de

¹⁷⁹ A l'étranger en rapport avec des données suisses
¹⁸⁰ Directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181)

surveiller l'application de cette directive afin de protéger les personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (art. 41 de la directive). Conformément à l'art. 4, al. 1, de la loi fédérale sur la protection des données (LPD¹⁸¹), le PFPDT exerce en Suisse la surveillance du traitement des données personnelles également dans le cadre de la coopération Schengen. Il assume donc également la surveillance, au sens des art. 55 du règlement (UE) 2018/1861¹⁸² et 69 du règlement (UE) 2018/1862¹⁸³ sur l'utilisation du SIS dans le domaine des vérifications aux frontières et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le PFPDT contrôle régulièrement (une à deux fois par année) l'utilisation du SIS par les autorités, à savoir fedpol et le bureau SIRENE, en procédant à des contrôles thématiques. D'avril 2022 à mars 2024, le PFPDT a vérifié le traitement des données du VIS par fedpol (en effet si le SEM exploite le C-VIS, fedpol traite les données du VIS dans la mesure où la Centrale d'engagement et d'alarme assure certaines tâches en permanence pour le SEM). Le PFPDT n'a pour l'heure pas encore publié son rapport de surveillance. Jusqu'à présent, le PFPDT n'a constaté aucune irrégularité dans le traitement des données du SIS effectué par fedpol. Les autorités cantonales chargées de la protection des données contrôlent par ailleurs chaque année le traitement des données dans le SIS à l'aide d'extraits de procès-verbaux concernant les recherches effectuées par les utilisateurs de leur canton.

15 Coopération dans le domaine des visas

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse délivre des visas Schengen et reconnaît la validité des visas Schengen délivrés par d'autres pays pour des séjours de courte durée (90 jours au maximum par période de 180 jours). En 2024, la Suisse a délivré 568'317 visas Schengen, soit une légère augmentation par rapport à 2023, où 553'700 visas avaient été accordés. Cette hausse confirme la tendance à la reprise des voyages internationaux après la pandémie de COVID-19. Le chiffre dépasse même le niveau d'avant la pandémie, puisque la Suisse avait délivré 564'120 visas en 2019. Comme l'année précédente, la plupart des visas ont été délivrés au mois de mai.

Le tableau ci-dessous présente les chiffres détaillés par type de visa et par mois pour 2024 :

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total demandes de visa	38'236	43'302	58'029	69'045	80'002	65'821	67'654	58'012	52'008	45'444	36'010	29'233	642'796
Visas délivrés	33'665	38'497	52'251	63'283	73'431	59'631	59'893	51'012	45'120	37'844	29'819	23'871	568'317
dont visa de catégorie A+C	33'335	38'151	51'916	63'000	72'803	59'046	59'438	50'621	44'789	37'371	29'401	23'615	563'486
dont visa à validité territoriale (VTL)	330	346	335	283	628	585	455	391	331	473	418	256	4'831
Visas refusés	4'571	4'805	5'778	5'762	6'571	6'190	7'761	7'000	6'888	7'600	6'191	5'362	74'479

Selon la procédure de délivrance des visas Schengen, un État Schengen peut exiger des autres États membres qu'ils le consultent, dans certains cas, avant l'octroi du 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 des conditions strictement définies¹⁸⁴, octroyer un visa valable uniquement sur son territoire. En outre, un État Schengen peut exiger que ses autorités centrales soient informées des visas Schengen

¹⁸¹ RS 235.1

¹⁸² Règlement (UE) 2018/1861 (dév. n° 213B)

¹⁸³ Règlement (UE) 2018/1862 (dév. n° 213C)

¹⁸⁴ 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.

délivrés par les consulats des autres États Schengen, aux ressortissants de certains pays tiers ou à certaines catégories de ces ressortissants (notification *ex post*)¹⁸⁵.

Le tableau suivant montre le nombre de demandes de consultation et de notifications *ex post* adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2024.

Consultations entrantes en 2024

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Demandes examinées au total	39'106	38'467	36'275	40'285	51'558	47'018	53'379	47'890	44'690	44'575	37'183	33'794	514'220
dont demandes acceptées	39'039	38'411	36'236	40'253	51'512	46'964	53'342	47'838	44'735	44'495	37'118	33'732	513'556
dont demandes refusées	67	56	39	32	46	54	37	52	74	80	65	62	664
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C	15'737	14'475	19'394	21'282	38'329	50'457	60'778	42'709	36'464	26'734	22'518	22'541	371'418
Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée	3'883	3'870	5'812	5'812	6'323	6'752	6'810	4'805	4'483	3'901	4'492	4'822	60'811

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 2024 :

Consultations sortantes en 2024

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total de demandes transmises	6'876	8'054	8'176	10'366	16'472	14'035	16'143	14'271	9'652	9'762	7'958	6'503	128'268
dont demandes acceptées	6'760	7'878	7'957	10'102	16'155	13'754	15'929	14'053	9'457	9'548	7'798	6'408	125'799
dont demandes refusées	6	11	22	18	16	25	15	29	18	16	22	17	215
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	110	165	197	246	301	256	199	189	177	198	138	78	2'254
Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C	27'567	31'274	45'923	58'026	66'991	55'020	55'450	46'270	40'546	34'091	26'247	21'309	508'714
Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée	202	192	198	168	402	387	314	222	159	285	234	126	2'889

16 Renvois

En 2024, la Suisse a organisé trois vols de renvois avec le soutien organisationnel et financier de l'agence Frontex, et elle a participé à un autre vol organisé par un autre État Schengen. Elle a pu renvoyer ainsi 30 ressortissants de pays tiers.

La participation aux vols communs de l'UE en matière de renvois fait l'objet d'une évaluation systématique par le Comité d'experts « Retours et exécution des renvois », institué par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Le SEM participe régulièrement, au niveau européen, à la planification et aux discussions

¹⁸⁵ La notification *ex post* est prévue par l'art. 31 du code des visas (règlement (CE) n°810/2009, dev. n° 88).

concernant l'orientation stratégique et l'évaluation des opérations de retour communes.

Concernant les retours volontaires, la Suisse a systématisé le recours à Frontex pour la réservation de vols. Ainsi, environ 1'000 réservations de vols ont été réalisées par l'entremise de Frontex, qui a pris en charge les frais y afférents.

La Suisse a également bénéficié du soutien de Frontex pour l'organisation d'auditions d'identification de ressortissants d'États tiers. En tout, trois auditions ont bénéficié d'un remboursement partiel (y compris les frais d'établissement de laissez-passer consulaires) de Frontex.

Finalement, la Suisse a recouru à l'« *EU Reintegration Programme* » pour financer l'aide au retour et à la réintégration de 421 personnes retournant en Turquie. Cela a permis de tester cet outil et de confirmer sa comptabilité avec les pratiques et la législation suisses.

La participation à ces différents programmes de Frontex a permis de réaliser une économie d'environ CHF 2'300'000 en 2024.

Le règlement (UE) 2019/1896¹⁸⁶ prévoit également des interventions en matière de retour au niveau européen. Deux experts en matière de retours du SEM ont été déployés, chacun pour une durée de quatre mois, en Allemagne, en 2024, afin de soutenir les autorités locales dans le but d'établir l'identité de ressortissants d'États tiers faisant l'objet d'une décision de retour. En 2025, un expert se rendra en France pour une durée de 2 mois et une experte en Allemagne pour une durée de 4 mois pour des missions de nature similaire.

17 Entraide judiciaire en matière pénale

Dans l'ensemble, l'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les autres États Schengen peut être qualifiée de bonne dans la pratique, depuis l'association à Schengen. Le bilan dans ce domaine est le suivant :

- *Extradition* : en 2024, la Suisse a reçu, via le SIS, 18'400 demandes de recherches de l'étranger (contre 17'522 en 2023) ; ces demandes ont abouti à 390 résultats positifs (contre 337 en 2023). Cette même année, la Suisse a adressé 248 demandes de recherches à l'étranger via le SIS (contre 206 en 2023). La plupart des personnes recherchées par la Suisse 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 il n'y a pas de statistiques fédérales fiables au sujet de l'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les autres États Schengen.

18 Dublin

18.1 Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable

Entre le début de la coopération Dublin et le 31 décembre 2024, 350'769 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Les tableaux suivants donnent une vue d'ensemble des demandes de prise et de reprise en charge déposées et reçues durant les cinq dernières années.

Demandes de prise en charge déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin (2020-2024)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2020	4'067	2'567	1'294	941
2021	4'936	3'282	1'384	1'375
2022	8'029	4'707	2'138	1'566
2023	12'993	8'338	3'549	2'021

¹⁸⁶ Règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238)

2024	9'947	7'926	2'751	2'491
------	-------	-------	-------	-------

Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2020-2024)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2020	3'759	1'936	1'818	877
2021	3'381	1'433	1'945	745
2022	3'777	1'658	2'119	784
2023	4'116	1'775	2'336	694
2024	4'727	2'520	2'210	869

Depuis son association à Dublin, la Suisse a pu transférer bien plus de personnes qu'elle n'a dû en prendre en charge (rapport de 3,5 contre 1). En 2024, les personnes transférées en Suisse venaient principalement des États suivants : Algérie (179), Turquie (154), Afghanistan (91) et Maroc (77). Les personnes que la Suisse a transférées dans d'autres États Dublin venaient essentiellement d'Algérie (586), du Maroc (327), d'Afghanistan (307) et de Turquie (261). La différence entre le nombre d'acceptations par rapport aux transferts effectués dépend de plusieurs facteurs, qui peuvent faire obstacle ou reporter à l'année suivante des transferts. A titre d'exemple, on peut citer des recours avec effet suspensif, ou la disparition des personnes concernées. Cette différence entre le nombre d'acceptations et le nombre de transferts concerne tous les États de l'Espace Dublin.

La plupart des demandes de prise en charge adressées à la Suisse provenaient d'Allemagne, de France, de Belgique et des Pays-Bas. La Suisse fait toujours partie des États Dublin qui appliquent les règles de Dublin de manière conséquente.

L'Italie a informé les États Dublin le 5 décembre 2022 de la suspension des transferts. La suspension concerne tous les États de l'Espace Dublin. Jusqu'à fin 2024, 428 personnes pour lesquelles l'Italie aurait été responsable ont obtenu un statut de protection (admission provisoire ou octroi de l'asile) en Suisse. L'Italie a motivé sa décision par le fait que le pays enregistre un nombre inhabituellement élevé de débarquements, dont de nombreux mineurs, ce qui surcharge ses capacités de premier accueil. L'application de l'accord bilatéral Italie-Suisse relatif à la réadmission (RS 0.142.114.549) n'est pas concerné par cette mesure et continue de fonctionner correctement. Par ailleurs, en raison des nombreuses arrivées de migrants, le gouvernement italien a proclamé l'état d'urgence le 11 avril 2023 et l'a prolongé jusqu'à présent.

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 Schengen¹⁸⁷. La participation au système Dublin a permis de réaliser des économies substantielles (270 millions de francs en moyenne annuelle pour la période 2012-2017). Il ne s'agit pas d'estimations, mais de calculs précis : sans l'accord d'association, une très grande partie des requérants d'asile qui sont transférés à un autre État Dublin resteraient en Suisse pendant une longue période parce que la Suisse devrait examiner, sur le fond, leurs demandes d'asile. La Suisse continue de profiter de son association à Dublin, car les transferts vers d'autres États restent plus nombreux que les transferts dans notre pays.

18.2 Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin

Le règlement VIS¹⁸⁸ 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. Cela permet de déterminer si un demandeur d'asile a déjà déposé une demande de visa dans un autre État Schengen avant de déposer sa demande en Suisse. Si c'est 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 dans lequel elle a séjourné avant d'entrer en Suisse. Le tableau qui

¹⁸⁷ Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste « Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen », disponible sur le site

<https://www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

¹⁸⁸ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63)

suit donne un aperçu, par année, des résultats positifs des recherches dans le VIS, ayant donné lieu à la mise en œuvre d'une procédure Dublin.

2020	2021	2022	2023	2024
189	116	229	345	399

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)

Version du 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)

Version du 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

Version du 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) 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)

Version du 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

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de **détection** des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

Version du JO L 119 du 4.5.2016, p. 89, rectifiée au JO L 127 du 23.5.2018, p. 7; RS 0.362.380.079 (dév. n° 181)

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) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil

Version du JO L 251, 16/09/2016, p. 1–76

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

Version du 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

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

Version du 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

Version du 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

Version du 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 103I du 12.4.2019, p. 1

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

Version du 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

Version du 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

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 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 (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)

Règlement (UE) 2021/1134 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (CE) no 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, aux fins de réformer le système d'information sur les visas

Version du JO L 248 du 13.7.2021, p. 11; rectifié par JO L 310 du 1.12.2022, p. 16; RS 0.362.381.020 (dév. n° 309A)

Règlement (UE) 2021/1133 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (UE) no 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 et (UE) 2019/818 en ce qui concerne l'établissement des

conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du système d'information sur les visas

Version du JO L 248 du 13.7.2021, p. 1; RS 0.362.381.019 (dév. n° 309B)

Règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) n° 1053/2013

Version du JO L 160 du 15.6.2022, p. 1; RS 0.362.381.032 (dév. n° 367.)

Règlement (UE) 2022/1190 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1862 en ce qui concerne l'introduction dans le système d'information Schengen (SIS) de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union

Version du JO L 185 du 12.7.2022, p. 1 (dév. n° 369)

Décision (UE) 2023/870 du Conseil du 25 avril 2023 sur l'application en République de Chypre des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen

Version du JO L 113 du 28.4.2023, p. 44 (dév. n° 402)

Directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil

Version du JO L 134 du 22.5.2023, p. 1 (dév. n° 401)

Règlement (UE) 2023/2667 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (CE) no 810/2009 et (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil, les règlements (CE) no 693/2003 et (CE) no 694/2003 du Conseil ainsi que la convention d'application de l'accord de Schengen, en ce qui concerne la numérisation de la procédure de demande de visa

Version du JO L, 2023/2667, 07.12.2023 (dév. n° 416A)

Règlement (UE) 2023/2685 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant le règlement (CE) no 1683/95 du Conseil en ce qui concerne la numérisation de la procédure de visa

Version du JO L, 2023/2685, 07.12.2023, RS 0.362.381.024 (dév. 416B)

Décision (UE) 2024/210 du Conseil du 30 décembre 2023 relative à l'application intégrale des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie

Version du JO L, 2024/210, 04.01.2024, RS 0.362.381.026 (dév. n° 418)

Règlement (UE) 2024/1349 du parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148

Version du JO L, 2024/1349, 22.05.2024 (dév. n° 437A)

Règlement (UE) 2024/1356 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817

Version du JO L, 2024/1356, 22.05.2024 (dév. n° 437B)

Règlement (UE) 2024/1351 du Parlement Européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013

Version du JO L, 2024/1351, 22.05.2024 (dév. Dublin n° 3A)

Règlement (UE) 2024/1358 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux

demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil

Version du JO L, 2024/1358, 22.05.2024 (dév. Dublin n° 3B)

Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147

Version du JO L, 2024/1359, 22.05.2024 (dév. Dublin n° 3C)

Règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

Version du JO L, 2024/1717, 20.6.2024 (dév. n° 439)

Décision (UE) 2024/3212 du Conseil du 12 décembre 2024 fixant la date de levée des contrôles de personnes aux frontières intérieures terrestres avec la République de Bulgarie et la Roumanie et entre ces deux pays

Version du JO L, / 2024/3212, 23.12.2024, RS 0.362.381.036 (dév. n° 457)

Règlement (UE) 2025/12 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers en vue de renforcer et de faciliter les vérifications aux frontières extérieures, modifiant les règlements (UE) 2018/1726 et (UE) 2019/817, et abrogeant la directive 2004/82/CE du Conseil

Version du JO L, / 2025/12, 8.1.2025 (dév. n° 455)

Textes légaux n'étant pas des développements S/D

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,

Version du JO L 210 du 6.8.2008, p. 1

Décision-cadre 2009/315/JAI du Conseil du 26 février 2009 concernant l'organisation et le contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres

Version du JO L 93 du 7.4.2009, p. 23–32

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 »)

Version du JO L 316 du 14.11.2012, p. 1.

Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

COM (2017) 571 final

Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 767/2008, le règlement (CE) n° 810/2009, le règlement (UE) 2017/2226, le règlement (UE) 2016/399, le règlement (UE) n° XX/2018 [règlement sur l'interopérabilité] et la décision 2004/512/CE et abrogeant la décision 2008/633/JAI du Conseil

COM(2018) 302 final

Règlement délégué 2019/686 (UE) de la Commission du 16 janvier 2019 établissant les modalités détaillées, au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil, de l'échange systématique, par voie électronique, d'informations relatives au transfert d'armes à feu au sein de l'Union

Version du JO L 116, 3.5.2019, p. 1–4

Règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726

Version du JO L 135 du 22.5.2019, p. 1–26

Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil portant création d'une application pour la transmission électronique des données de voyage («application de voyage numérique de l'UE») et modifiant les règlements (UE) 2016/399 et (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil, en ce qui concerne l'utilisation d'authentifiants de voyage numériques

COM (2024) 670 final

Proposition de règlement du Conseil relatif à la délivrance d'authentifiants de voyage numériques basés sur la carte d'identité et aux normes techniques s'y rapportant

COM (2024) 671 final

Aperçu des activités de l'OFDF (Cgfr) : statistiques des années 2019 à 2024

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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
nombre de cas	31'323	41'926	40'121	37'888	37'020	36'207

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-----------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	2'419	2'138	2'661	2'929	2'320	550
quantité en kg	428	943	935	555	171	359

Marijuana	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-----------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	3'281	3'171	3'165	2'993	2'102	761
quantité en kg	658	655	776	476	243	1144

Héroïne, opium	2019	2020	2021	2022	2023	2024
----------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	164	228	278	136	113	87
quantité en kg	19.4	56.1	66.4	27.5	9.0	12.0

Cocaïne, crack	2019	2020	2021	2022	2023	2024
----------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	685	704	667	719	675	685
quantité en kg	120	162	90	568	110	272

Qat	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-----	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	33	55	63	47	30	21
quantité en kg	985	1417	800	843	303	648

Produits synthétiques	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-----------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	17	412	581	260	341	434
quantité en kg	13.2	19.5	30.5	15.6	84.2	174.9

Autres produits	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-----------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	865	3'631	2'855	2'012	2'618	1'977
quantité en pièce	793'710	174'950	162'628	84'396	138'981	76'422
quantité en kg	121	315	257	412	474	1'013

Armes

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
--	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	2'739	2'531	2'512	2'261	2'319	1'955
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personnes signalées	25'886	23'911	25'779	21'316	22'733	24'998
Mandats d'arrêt	8'641	8'196	8'583	9'204	9'661	10'731
Interdictions d'entrée	2'409	2'203	2'504	1'751	1'344	1'172
Personnes signalés au SIS	7'507	4'610	7'916	8'936	9'801	11'812

Véhicules signalés

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Véhicules signalés	2'833	2'125	3'115	3'660	3'186	3'187
Véhicules signalé au SIS	191	107	146	155	135	168

Objets signalés

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objets signalés	1'984	633	769	896	727	876
Objets signalés au SIS	2'683	2'260	2'450	2'438	2'124	2'334
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	357	209	275	314	239	255

Faux documents

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de documents falsifiés	2'128	1'480	1'834	1'843	1'946	1'897
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	404	287	291	338	320	254

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	361	367	332	288	384	620
Séjours irréguliers	12'919	11'047	18'859	52'077	50'185	29'458
Activité lucrative illégale	1'024	889	757	601	600	462

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

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu des recommandations adoptées par le Conseil de l'UE et la Commission européenne pendant la période sous revue (du 1^{er} mai 2024 au 30 avril 2025) suite aux évaluations Schengen. L'art. 16 du règlement (UE) n° 2013/1053 (ancien règlement)¹⁸⁹ et l'art. 3 du règlement SCHEVAL imposent aux États Schengen concernés de les mettre en œuvre. Ces recommandations sont librement accessibles et consultables sur le site du Conseil¹⁹⁰ et de la Commission européenne.

I. Évaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
IS	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	14598/24
Malte	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	13734/24
Suède	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	13736/24
CY	SIS	Décision d'exécution du Conseil arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2023 portant sur le respect, par Chypre, des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	11237/24
ES	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	10357/24

II. Évaluations périodiques et premières évaluations

Pays	Domaine	Titre du document	Lien
Pologne	Périodique	Évaluation périodique de la Pologne 2024	Lien
Croatie	Première évaluation	Première évaluation de la Croatie 2023	Lien
Estonie	Périodique	Évaluation périodique de l'Estonie 2023	Lien
Finlande	Périodique	Évaluation périodique de la Finlande 2023	Lien
Lettonie	Périodique	Évaluation périodique de la Lettonie 2023	Lien

III. Inspections sur place inopinées

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
------	---------	-------------------	------------

¹⁸⁹ Règlement (UE) 1053/2013 (Dév. n°150)

¹⁹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

IV. Évaluations thématiques

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
Tous	Retour	Décision d'exécution du Conseil formulant des recommandations concernant les domaines communs à améliorer, recensés lors de l'évaluation thématique de Schengen de 2024 intitulée "Comblar les lacunes nationales : parvenir à un système de retour de l'UE efficace au moyen de solutions communes et de pratiques innovantes	6775/25

V. Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE dans le cadre de la procédure en cas de manquements graves¹⁹¹

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
Hongrie	Retour et droits fondamentaux	Décision d'exécution du Conseil arrêtant des recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier aux manquements graves constatés, lors de l'évaluation Schengen de la Hongrie pour 2024, dans l'application, par ce pays, de certaines dispositions de l'acquis de Schengen relatives aux droits fondamentaux dans le cadre de la gestion des frontières et de la politique de retour	13278/24

¹⁹¹ Conformément à l'art. 22 du règlement (UE) 2022/922.