



Sechster Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2014/2015

vom 26. Mai 2015

Berichtszeitraum: März 2014 - April 2015

Ausgangslage

Die Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung der Schweiz an Schengen (SAA; SR 0.362.31) und an Dublin (DAA; SR 0.141.392.68) sind am 1. März 2008 in Kraft getreten. Nachdem die anschliessende Evaluation der Schweiz erfolgreich verlaufen war, beschloss der Rat der EU die gestaffelte Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz auf den 12. Dezember 2008 bzw. – was die Umstellung des Grenzkontrollregimes an den Flughäfen anbelangt – auf den 29. März 2009. Seither ist die Schweiz in die operationelle Zusammenarbeit von Schengen und Dublin voll eingebunden.

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

Mit dem vorliegenden sechsten Bericht zuhanden der GPK-EJPD wird auf die Entwicklungen hingewiesen, die im Zeitraum zwischen März 2014 und April 2015 eingetreten sind (siehe Kapitel 1 bis 5). Soweit sinnvoll und möglich, gibt der Bericht auch punktuelle Hinweise auf spätere Entwicklungen. Auf Wunsch der GPK-EJPD sind dem Bericht wiederum Kennzahlen zum Vollzug des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands zu entnehmen (siehe Kapitel 6), soweit dem Bund entsprechende statistische Daten vorliegen. Verzichtet wird hingegen auf das Bereitstellen von Zusatzinformationen in Form von Anhängen; diese Informationen können aber auf der Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden und werden dort auch regelmässig aktualisiert.

Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage	2
Inhaltsverzeichnis	3
1 Erweiterung des Schengen-Raums	5
1.1 Rumänien/Bulgarien	5
1.2 Zypern	5
1.3 Kroatien	5
1.4 Vereinigtes Königreich	6
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	7
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	7
2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA	7
2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit	8
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	8
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich	8
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	9
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	10
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU in den Bereichen «Visa» und «Rückführung»	10
2.3.2 Visabefreiungsabkommen für Inhaber und Inhaberinnen von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	10
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	11
3.1 Schengener Informationssystem (SIS)	11
3.2 Visa-Informationssystem (VIS)	11
3.2.1 Gestaffelte Inbetriebnahme des VIS (Roll-out)	11
3.3 Eurodac	12
3.3.1 Anpassung der Systemanforderungen	12
3.3.2 Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung	13
3.4 Advance Passenger Information (API)	14
3.5 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	14
3.5.1 Konzept	14
3.5.2 Umsetzung im Rahmen der nationalen Grenzverwaltungsstrategie	15
3.6 Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen	15
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin-/Eurodac-Besitzstands	16
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	16
4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen	18
4.2.1 Im Bereich Schengen	18
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	22
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	23
4.3.1 Projekt «Smart Borders»	23
4.3.2 Revision Visakodex	24
4.3.3 Rundreisevisum	25

4.3.4	Reform des Datenschutzrechts	25
4.3.5	Revision Dublin III-Verordnung	26
5	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof	27
5.1	Art und Umfang der Mitwirkung	27
5.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	28
5.2.1	Abgeschlossene Verfahren	28
5.2.2	Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen	30
6	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	31
6.1	Aussengrenzen	31
6.1.1	Einreiseverweigerungen	31
6.1.2	Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen	31
6.1.3	Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds	32
6.2	Binnengrenzen	32
6.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	33
6.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	33
6.3.2	Zugriff auf Datenbanken	33
6.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	34
6.4	SIS/SIRENE	35
6.5	Visazusammenarbeit	36
6.6	Rückführungen	38
6.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	38
6.8	Dublin	39
6.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	39
6.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	41
7	Zweite Schengen Evaluierung der Schweiz	41
7.1	Ausgangslage	41
7.2	Verlauf der Evaluierung und wichtigste Ergebnisse	41
7.3	Nächste Evaluierung	43
Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2014		45

Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

Obwohl Rumänien und Bulgarien der EU bereits im Jahr 2007 beigetreten sind, steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund noch aus¹. Der Rat der Justiz- und Innenminister (JI-Rat) stellte 2011 zwar fest, dass Rumänien und Bulgarien die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllen. Die weitere Beschlussfassung im Rat wurde aber von einigen Mitgliedsstaaten aus politischen Gründen blockiert. Hintergrund der Blockade sind Defizite beider Länder bei der Reform ihrer Justiz- und Verwaltungssysteme sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität.

Die Kommission berichtet seit 2007 im Rahmen eines Kooperations- und Kontrollverfahrens regelmässig über die erzielten Reformfortschritte. Gemäss den beiden jüngsten Berichten vom 28. Januar 2015 sind die Ergebnisse aber nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend. Vor diesem Hintergrund ist unklar, wann der Rat in der Lage sein wird, die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und damit die Aufnahme der operationellen Zusammenarbeit mit den beiden Staaten zu beschliessen.

1.2 Zypern

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

1.3 Kroatien

Seit dem 1. Juli 2013 ist Kroatien zwar vollwertiges Mitglied der EU, aber noch nicht Mitglied des Schengen-Raumes. Wie für jeden neuen Schengen-Staat gilt auch für Kroatien, dass nach erfolgreichem Abschluss des Evaluierungsverfahrens der Rat der EU die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands einstimmig beschliessen muss. Neu ist jedoch, dass der Rat seine Beschlüsse auf der Grundlage eines Berichts der Europäischen Kommission fassen wird, in dem diese bestätigt, dass Kroatien alle Verpflichtungen erfüllt, die das Land im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen

¹ Einzig im Rahmen der Schengen Fahndung partizipieren Rumänien und Bulgarien bereits erfolgreich am SIS II, mit gewissen Einschränkungen bei der Umsetzung der Einreisesperren (vgl. hierzu Beschluss 2010/365/EU, WE Nr. 111).

eingegangen ist². Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

Kroatien erklärte am 12. März 2015, dass es für die Schengen-Evaluierung bereit sei. Die Evaluierung Kroatiens wird somit in das Mehrjahresprogramm 2014-2018 aufgenommen werden. Der genaue Zeitplan bis zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes auf Kroatien ist derzeit aber noch nicht festgelegt.

1.4 Vereinigtes Königreich

Das Vereinigte Königreich, das sich bekanntlich nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt, hatte im März 1999 gestützt auf sein vertraglich garantiertes «Opt-in-Recht» erklärt, sich erst nach Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) daran anschliessen zu wollen. Die effektive Anwendbarkeit der einschlägigen Teile des Schengen-Besitzstands ist allerdings von einem positiven Ergebnis des Evaluierungsverfahrens in den Bereichen «Datenschutz» und «SIS II» abhängig. Die Datenschutz-Evaluierung konnte zwar bereits 2013 erfolgreich durchgeführt werden, doch der Rat der EU hat die Inkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes über den Datenschutz erst am 10. Februar 2015 beschlossen³. Gleichzeitig setzte er den 1. März 2015 als Datum für den provisorischen Anschluss des Vereinigten Königreiches an das SIS II fest, um die dazugehörige Evaluierung zu ermöglichen. Diese hat nun innerhalb von sechs Monaten zu erfolgen. Danach obliegt es dem Rat der EU, die endgültige Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstands im Verhältnis zum Vereinigten Königreich zu beschliessen.

Die eingetretenen Verzögerungen bei der Evaluierung stehen im Zusammenhang mit der Erklärung des Vereinigten Königreichs vom 24. Juli 2013, aus bestimmten Rechtsakten der EU im Justiz- und Polizeibereich, die vor dem 1. Dezember 2009 verabschiedet worden waren, gesamthaft aussteigen zu wollen (sog. «Block opt-out»)⁴. Entsprechend war das Vereinigte Königreich per 1. Dezember 2014 an rund 130 Massnahmen, davon 13 des Schengen-Besitzstands, nicht mehr gebunden⁵. Allerdings ersuchte es gleichzeitig um Wiederaufnahme an 35 dieser Massnahmen; diese wurde ebenfalls per 1. Dezember 2014 gewährt⁶. Sechs dieser Massnahmen,

² Vgl. Art. 4 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 112 vom 24.4.2012, S. 21.

³ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/219 (WE Nr. 165).

⁴ Vgl. Art. 10 Abs. 4 des Protokolls Nr. 36 [zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union] über die Übergangsbestimmungen, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 322.

⁵ Liste der vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommenen Rechtsakte der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die gemäss Artikel 10 Absatz 4 Satz 2 des Protokolls Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen ab dem 1. Dezember 2014 nicht mehr für das Vereinigte Königreich gelten, ABl. C 430 vom 1.12.2014, S. 17.

⁶ Beschluss 2014/857/EU des Rates vom 1. Dezember 2014 über die Mitteilung des Vereinigten Königreichs Grossbritannien und Nordirland, dass es sich an einigen der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, die in Rechtsakten der Union im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen enthalten sind, beteiligen möchte, und zur Änderung der Beschlüsse 2000/365/EG und 2004/926/EG, ABl. L 345 vom 1.12.2014, S. 1.

an welchen sich das Vereinigte Königreich wieder beteiligt, betreffen den Schengen-Besitzstand. Darin eingeschlossen sind die Kapitel des Schengener Durchführungsübereinkommens über die Polizeizusammenarbeit und die Rechtshilfe in Strafsachen sowie das Schengener Informationssystem.

2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin

2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen

Soweit ein Schengen- oder Dublin-relevanter Rechtsakt die Schaffung einer eigenständigen institutionellen Struktur in Form eines Fonds oder einer Agentur vorsieht, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten daran jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der Beteiligung. Die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts allein genügt dazu nicht. Zusatzvereinbarungen wurden bislang im Hinblick auf die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (FRONTEX)⁷ sowie am Aussengrenzenfonds⁸ abgeschlossen.

2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA

Auch bei eu-LISA⁹, die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 127) geschaffen wurde, ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Agentur obliegt die operative Verantwortung für das Betriebsmanagement und die Entwicklung von IT-Grosssystemen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹⁰ – eine Aufgabe, die vor dem 1. Dezember 2012 vor allem von der Europäischen Kommission wahrgenommen wurde¹¹.

Gegenstand der Zusatzvereinbarung, welche zwischen der EU und den assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FL) abgeschlossen werden wird, ist die Festlegung der konkreten Modalitäten der Beteiligung, insbesondere betreffend das Stimmrecht im Verwaltungsrat und in den beratenden Ausschüssen der Agentur, die Entsendung von Personal sowie die Höhe der finanziellen Beiträge an das Budget von eu-LISA. Zwar konnten sich die Delegationen bereits im Oktober 2013 auf einen ersten Kompromisstext einigen. Anschliessend störte sich die Kommission jedoch unerwartet an der Formulierung einer an sich recht technischen Bestimmung zu den Privilegien und Immunitäten und verlangte deren Neuverhandlung. Da die Anpassung dieser technischen Bestimmung zu einer Praxisänderung führt, nehmen die Neuverhandlungen entsprechend Zeit in Anspruch. Die Parteien hoffen, sich im Verlauf dieses Jahres auf einen endgültigen Text einigen zu können. Allerdings ist im Hinblick auf das formelle Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung von weiteren Verzögerungen

⁷ SR **0.362.313**

⁸ SR **0.362.312**

⁹ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur» – «Agentur für Entwicklung und Betrieb von IT-Grosssystemen».

¹⁰ Derzeit hat sie einen 24-Stunden-Betrieb der Zentralsysteme des VIS, von EURODAC und seit April 2013 auch des SIS II sicherzustellen.

¹¹ Zu Einzelheiten betreffend die institutionelle Struktur der Agentur siehe Botschaft des Bundesrates vom 23. Mai 2012 (BB1 **2012** 5875).

auszugehen. Grund hierfür ist der Umstand, dass die Europäische Kommission angekündigt hat, diese dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen zu unterbreiten (unklar sei namentlich der zulässige Umfang der ausgehandelten Stimmrechte der assoziierten Staaten).

Die bisherigen Verzögerungen haben schliesslich auch dazu geführt, dass der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 nicht innerhalb der im SAA vorgesehenen Zweijahresfrist genehmigt werden konnte. Obwohl dieser Umstand massgeblich von der EU selbst zu verantworten ist und die bestehende Zusammenarbeit im IT-Bereich auf der Basis der bestehenden rechtlichen Grundlagen provisorisch weitergeführt werden kann, hat die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang im Januar 2014 weitere Erklärungen verlangt.

Die Diskussionen zur Klärung der Situation haben zu folgendem Kompromiss geführt: Sobald der definitive Inhalt der Zusatzvereinbarung bekannt ist, wird die Europäische Kommission der Schweiz mittels eines Schreibens formell bestätigen, dass der Text durch sie nicht mehr abgeändert werden wird. Auf dieser Grundlage kann der Bundesrat dem Parlament eine Zusatzbotschaft zur Verordnung unterbreiten, damit deren Übernahme in voller Kenntnis der Sachlage beraten werden kann. Die Genehmigung der Zusatzvereinbarung kann dann anschliessend im gewöhnlichen Verfahren erfolgen.

2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit

Beim Fonds für die innere Sicherheit, der durch die Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157) geschaffen wurde, ist ebenfalls der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Fonds läuft für die Finanzhaushaltsperiode 2014-2020 und löst den Aussengrenzenfonds (AGF) ab¹².

Gegenstand der Zusatzvereinbarung mit der EU, welche die Schweiz zurzeit zusammen mit den anderen assoziierten Staaten (NO, IS, FL) mit der Europäischen Kommission aushandelt, ist die Festlegung der konkreten Modalitäten der Beteiligung, insbesondere die Höhe der Beitragszahlungen der assoziierten Staaten, die Verwendung der von den assoziierten Staaten geleisteten Beiträge sowie Regeln zum Management und zur finanziellen Kontrolle der an die assoziierten Staaten ausgezahlten Fondsbeiträge. Der Bundesrat hat am 19. September 2014 das Verhandlungsmandat für diese Zusatzvereinbarung verabschiedet; die Verhandlungen wurden am 20. Oktober 2014 aufgenommen und sind mittlerweile weit fortgeschritten.

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich

Gemäss den Vorgaben des Visakodex¹³ ist vorgesehen, dass die Schengen-Staaten sich nach Möglichkeit von einem anderen Schengen-Staat vertreten lassen, wenn sie

¹² Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

¹³ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

in einem Drittstaat über kein eigenes Konsulat verfügen. Dies geschieht gestützt auf bilaterale Vertretungsvereinbarungen. 2014 hat die Schweiz mit 16 Schengen-Staaten 27 neue Vereinbarungen abgeschlossen. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit per 1. April 2015 mit 18 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt in diesem Rahmen andere Schengen-Staaten in 48 Fällen und wird selber an 57 Standorten vertreten¹⁴. Das EDA analysiert laufend, welche weiteren Visavertretungen realisiert werden sollten und können, damit einerseits die Lücken im Vertretungsnetz geschlossen werden können und andererseits der angestrebten Reziprozität Rechnung getragen werden kann. So kamen in der Berichtsperiode 12 Standorte hinzu, an welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt sowie 12 neue Standorte, an denen die Schweiz durch andere Schengen-Staaten vertreten wird.

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin III-Verordnung¹⁵ sieht vor, dass die Dublin-Staaten untereinander so genannte «Dublin-Vereinbarungen» abschliessen können, um die Effizienz des Verfahrens zu erhöhen. Die Vereinbarungen können neben der Vereinfachung der Verfahren und der Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme von Asylsuchenden eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder auch den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zu einer besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt.

Die Schweiz hat bisher mit Österreich¹⁶ und dem Fürstentum Liechtenstein¹⁷ entsprechende Abkommen geschlossen. Mit Deutschland wurden im Rahmen einer rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsabsprache analoge Vereinbarungen getroffen. In der Berichtsperiode neu hinzugekommen ist ein Abkommen mit Frankreich, das am 8. November 2014 in Kraft getreten ist¹⁸. Mit Italien konnte bislang keine Dublin-Vereinbarung abgeschlossen werden. Allerdings entsendet die Schweiz seit 2012 jedes Jahr eine Verbindungsperson in das italienische Innenministerium. Dieser Einsatz dient in erster Linie dazu, den Informationsfluss zwischen den schweizerischen und den italienischen Behörden zu intensivieren und das gegenseitige Verständnis für die Funktionsweise der nationalen Asylsysteme zu fördern.

¹⁴ Eine Übersicht der Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 1. August 2014) ist im Anhang 28 zum Visahandbuch zu finden: www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-d.pdf.

¹⁵ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹⁶ SR 0.142.392.681.163

¹⁷ SR 0.142.395.141.1

¹⁸ SR 0.142.392.681.349

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU in den Bereichen «Visa» und «Rückführung»

Schliesst die EU mit einem Drittstaat ein Abkommen über die Erleichterung der Visumerteilung ab, so bringt sie jeweils in einer beigefügten Erklärung ihr Anliegen zum Ausdruck, dass der betreffende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten (CH, NO, IS und FL) bilaterale Abkommen mit ähnlichen Bestimmungen aushandeln soll. Zwar verpflichten diese Erklärungen die Schweiz nicht zum Abschluss eines parallelen Abkommens, doch ist die Schweiz gehalten, im Rahmen des Schengen-Besitzstands ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Visa mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als drei Monaten an diejenigen der EU anzugleichen, um das Risiko des «Visa-Shoppings» zu vermindern. Die Schweiz hat bisher insgesamt 5 solcher Visuserleichterungsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen. Eine Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar.¹⁹ Ferner konnten die Verhandlungen mit *Aserbaidschan* und *Armenien* kürzlich abgeschlossen werden, die entsprechenden Abkommen sind allerdings noch nicht in Kraft.

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer Parallelismus. Allerdings nimmt die EU auch bei Rückführungsabkommen, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen schliessen soll. Für die Schweiz bedeutet das jeweils eine günstige Gelegenheit zu einem parallelen Abschluss von Rückübernahmeabkommen. Doch die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten auch selbständig und im Einklang mit ihren eigenen Interessen ab. Während des Berichtszeitraums sind drei solche Abkommen in Kraft getreten, und zwar mit *Kamerun* (seit 26. September 2014 vorläufig angewendet), mit *Kasachstan* (in Kraft seit 1. Februar 2015) und mit *Tunesien* (in Kraft seit 16. August 2014). Insgesamt hat die Schweiz 52 solcher Abkommen abgeschlossen. Eine aktualisierte Liste der Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar²⁰.

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

Der Schengen-Besitzstand belässt den Schengen-Staaten das Recht, im Falle von Drittstaaten, die der Visumpflicht unterliegen, selbstständig zu entscheiden, ob sie Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen von der Visumpflicht befreien oder nicht²¹. Die Schweiz hat solche Abkommen mit Drittstaaten, gegenüber denen sie im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung die allgemeine Visumpflicht wieder einführen musste, und in der Regel auch in Verbindung mit dem Abschluss eines Rückübernahmeabkommens abgeschlossen. Während

¹⁹ www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/international-zusarbeit/bilateral/visuserleichterung.html.

²⁰ www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/international-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html.

²¹ Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA).

des Berichtszeitraums sind mit folgenden Staaten solche Visabefreiungsabkommen in Kraft getreten oder unterzeichnet worden:

- *Bhutan* (in Kraft seit 7. November 2014)
- *Katar* (in Kraft seit 14. Dezember 2014)
- *Kamerun* (am 26. September 2014 unterzeichnet und seither provisorisch in Kraft)
- *Kasachstan* (in Kraft seit 1. Februar 2015)
- *Laos* (in Kraft seit 20. März 2015)
- *Angola* (in Kraft seit 9. April 2015)
- *Brasilien* (in Kraft seit 21. Mai 2015).

Eine aktualisierte Liste dieser Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar²².

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Schengener Informationssystem (SIS)

Im Berichtszeitraum konnte das neue System der zweiten Generation (SIS II) erfolgreich genutzt und ohne Probleme angewendet werden. Das System des zentralen SIS II wie auch die nationalen Komponenten und betroffenen Fachapplikationen funktionieren seit der Einführung stabil und mit den benötigten Funktionen einwandfrei. Bei den nationalen Umsetzungsarbeiten musste allerdings zu Gunsten der wichtigen und rasch benötigten Funktionen laufend priorisiert werden, weshalb in der Schweiz nicht alle SIS-II-Funktionalitäten von Beginn weg zur Verfügung standen. Gemäss der aktuellen Planung ist vorgesehen, die letzten der neuen SIS-II-Funktionen bis Ende 2015 oder Anfang 2016 fertigzustellen und vorbehaltlos nutzen zu können.

3.2 Visa-Informationssystem (VIS)

3.2.1 Gestaffelte Inbetriebnahme des VIS (Roll-out)

Das Visa-Informationssystem (VIS) hat am 11. Oktober 2011 seinen Betrieb aufgenommen, wobei die Inkraftsetzung nach Regionen gestaffelt erfolgt (Roll-out). Das VIS wurde als erstes in Ägypten sowie in den Maghreb-Staaten (Tunesien, Libyen, Algerien, Marokko und Mauretanien) eingeführt²³. Mittlerweile sind ausserdem der Nahe Osten²⁴, die Golfregion²⁵, Afrika²⁶, Amerika, Ozeanien sowie Zentral- und

²² www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html.

²³ Durchführungsbeschluss 2011/636/EU der Kommission vom 21. September 2011 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer ersten Region, ABl. L 249 vom 27.9.2011, S. 18.

²⁴ Durchführungsbeschluss 2012/233/EU der Kommission vom 27. April 2012 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer zweiten Region, ABl. L 117 vom 1.5.2012, S. 9.

Südostasien²⁷ und der Balkan²⁸ an das VIS angeschlossen. Der Anschluss der verbleibenden Regionen²⁹ – darin eingeschlossen bevölkerungsreiche Staaten wie China, Indien und Russland – wurde wie folgt festgelegt³⁰:

Region	Anschlusstermin
17. Region (Ukraine und Staaten im Kaukasus)	23. Juni 2015
18. Region (Russland)	14. September 2015
19. Region (China, Japan, Korea (Nord), Korea (Süd), Taiwan)	12. Oktober 2015
20. Region (Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka)	2. November 2015
21.-23. Region (Andorra, Heiliger Stuhl, Monaco, San Marino, Irland, Vereinigtes Königreich sowie sämtliche Schengen-Mitgliedstaaten)	20. November 2015

Mit der Einführung des neuen schweizerischen Visumsystems ORBIS am 20. Januar 2014 wurden alle Auslandvertretungen der Schweiz in den verbleibenden Roll-out Regionen an das zentrale VIS angeschlossen.

3.3 Eurodac

3.3.1 Anpassung der Systemanforderungen

Die Fingerabdruckdatenbank «Eurodac» dient dem besseren Vollzug der Zuständigkeitsregelungen der Dublin III-Verordnung³¹. Mit der neuen Eurodac-Verordnung³² werden einige neue Vorgaben insbesondere zur Datenerfassung bzw. -verarbeitung

²⁵ Durchführungsbeschluss 2012/512/EU der Kommission vom 21. September 2012 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer dritten Region, ABl. L 256 vom 22.9.2012, S. 21.

²⁶ Durchführungsbeschluss 2013/122/EU der Kommission vom 7. März 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer vierten und fünften Region, ABl. L 65 vom 8.3.2013, S. 35; Durchführungsbeschluss 2013/266/EU der Kommission vom 5. Juni 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer sechsten und siebten Region, ABl. L 154 vom 6.6.2013, S. 8.

²⁷ Durchführungsbeschluss 2013/441/EU der Kommission vom 20. August 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer achten Region, ABl. L 223 vom 21.8.2013, S. 15; Durchführungsbeschluss 2013/642/EU der Kommission vom 8. November 2013 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer neunten, zehnten und elften Region, ABl. L 299 vom 9.11.2013, S. 52; Durchführungsbeschluss 2014/262/EU der Kommission vom 7. Mai 2014 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer zwölften, dreizehnten, vierzehnten und fünfzehnten Region, ABl. L 136 vom 9.5.2014, S. 51.

²⁸ Durchführungsbeschluss 2014/540/EU der Kommission vom 28. August 2014 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer sechszehnten Region, ABl. L 258 vom 29.8.2014, S. 8.

²⁹ Durchführungsbeschluss 2015/731/EU der Kommission vom 6. Mai 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in einer siebzehnten und achtzehnten Region, ABl. L 116 vom 7.5.2015, S. 20.

³⁰ Die Termine für die Inbetriebnahme des VIS in den Regionen 19 bis 23 sind vom der Kommission noch nicht formell beschlossen worden.

³¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

³² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

aufgestellt. So müssen zusätzliche Verfahrensdaten in der Eurodac-Datenbank erfasst werden (z.B. das Datum der Überstellung in einen anderen Dublin-Staat oder in den Heimatstaat). Weitere Neuerungen sind die Markierung (statt Blockierung) von Daten anerkannter Flüchtlinge, die automatisierte Information über vorzeitige Datenlöschungen (z.B. bei Erlangung der Staatsbürgerschaft) oder die Vorgabe, dass Treffermeldungen in Eurodac durch einen Fachmann für Daktyloskopie manuell überprüft werden müssen.

Diese Neuerungen haben auf europäischer Seite Anpassungen am Zentralsystem Eurodac und auf nationaler Ebene technische Anpassungen am bestehenden IT-System sowie Prozessänderungen zur Folge. Für die Umsetzung dieser Neuerungen wurde seitens der Schweiz das IT-Projekt «Eurodac II» lanciert, welches sich derzeit in der Phase der Realisierung befindet. Die Anpassungen auf technischer Ebene werden in enger Zusammenarbeit mit eu-LISA realisiert. Als Einföhrungstermin wurde der 20. Juli 2015 festgelegt.

3.3.2 Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung

Die neue Eurodac-Verordnung (Art. 19 ff.) gibt den nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Datenbestände zuzugreifen. Allerdings gelten diese Vorschriften, weil sie keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands darstellen, im Verhältnis zu den assoziierten Staaten (NO, IS, FL, CH) nur, wenn sie im Rahmen eines entsprechenden Zusatzabkommens mit der EU übernommen werden.

Eine der zu erfüllenden materiellen Zugriffsvoraussetzungen besteht darin, dass vorgängig eine Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI³³ («Prümer Beschluss») ohne Treffer durchgeführt worden ist. Da die Schweiz derzeit in die Prümer Zusammenarbeit nicht eingebunden ist, wird eine Eurodac-Abfrage durch die schweizerischen Strafverfolgungsbehörden erst möglich sein, wenn die Schweiz mit der EU zusätzlich auch ein Abkommen zur Teilnahme an der Zusammenarbeit von Prüm abgeschlossen hat. Umgekehrt gilt aber auch für die Behörden der anderen Dublin-Staaten bzw. für Europol, dass die von der Schweiz ins Eurodac gestellten Datensätze für Abgleiche zu Strafverfolgungszwecken gesperrt sind, solange die entsprechenden Abkommen fehlen.

Die Schweiz möchte mit der EU sowohl über einen Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum Eurodac als auch über eine Beteiligung an der Prümer Zusammenarbeit verhandeln. Der Bundesrat hat ein Mandat betreffend Eurodac bereits am 28. November 2014 verabschiedet. Die aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats waren am 6. bzw. 16. Oktober 2014 zu diesem Mandatsentwurf konsultiert worden. Beide Kommissionen haben dem Mandatsentwurf zugestimmt. Das Mandat betreffend die Prümer Zusammenarbeit wurde vom Bundesrat am 13. März 2015 verabschiedet, nachdem die aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerats am 16. Oktober (APK-N) bzw. 3. November 2014 (APK-S) der

³³ 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.

Aufnahme von Verhandlungen zugestimmt hatten. Am 19. Dezember 2014 hatten auch die Kantone via die Konferenz der Kantonsregierungen ihre Unterstützung kundgetan. Die Verhandlungen zu Eurodac dürften somit im zweiten Halbjahr 2015 aufgenommen werden können, diejenigen zu Prüm vor Ende Jahr.

3.4 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Art. 104 Ausländergesetz (AuG)³⁴ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. Advance Passenger Information (API)³⁵ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln³⁶. Das SEM hat die Meldepflicht per 3. Oktober 2011 für drei ausgewählte Flugstrecken (*Dubai, Nairobi und Pristina*) angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (*Istanbul, Moskau, Casablanca und Marrakesch*). Wöchentlich werden so rund 230 Flüge mit jeweils 150-200 Passagieren erfasst. Das API-System leitet die von den Fluggesellschaften übermittelten Daten automatisch an die zuständigen Grenzkontrollorgane weiter. Diese können die Flugzeit nutzen, um bereits vor der Ankunft der Flüge erste Abklärungen zu den beförderten Fluggästen zu tätigen; diese können auch eine Abfrage in den für die Grenzkontrolle relevanten Datenbanken beinhalten. Damit wird ein Beitrag zur Verbesserung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung geleistet.

Bei der Einführung des API-Systems Ende 2011 musste dessen Funktionsumfang eingeschränkt werden, da sich die bestehende Rechtsgrundlage als ungenügend erwiesen hatte. Zur Behebung der rechtlichen Defizite wurde umgehend eine Revision des Art. 104 AuG eingeleitet. Sobald die revidierten Rechtsgrundlagen in Kraft treten (voraussichtlich im Juli 2015), werden die Funktionalitäten, die bislang nicht bzw. nur in angepasster Form genutzt werden können, vollumfänglich eingeführt.

3.5 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz

3.5.1 Konzept

Der mit der Assoziierung an Schengen verbundene Systemwechsel bei der Grenzkontrolle erfordert schengenweit koordinierte Massnahmen zur Bekämpfung der irregulären Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität einerseits und zur Erleichterung der legalen Migration andererseits. Eine verstärkte Koordination der Massnahmen im Rahmen einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie auf nationaler Ebene ist dafür eine zwingende Voraussetzung. Das Konzept der integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management; IBM) soll dazu beitragen und zu Effizienzgewinnen führen.

³⁴ SR 142.20

³⁵ Personalien und Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

³⁶ Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG (vgl. Anhang B SAA).

3.5.2

Umsetzung im Rahmen der nationalen Grenzverwaltungsstrategie

Eine im Februar 2011 eingesetzte interdepartementale Strategieguppe mit Kantonsbeteiligung hat zur Realisierung einer integrierten Grenzverwaltungsstrategie ein Modell erarbeitet, welches in Anlehnung an die vier Filter des Schengener Grenzsicherheitsmodells vier Bereiche abdeckt:

- Massnahmen in Herkunfts- und Transitländern zur Vereitelung irregulärer Migration
- Massnahmen zur Zusammenarbeit mit Schengen-Staaten
- Massnahmen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Aussengrenzen
- Massnahmen zur Bekämpfung irregulärer Migration im Schengen-Binnenraum (Schweiz)

Nach Verabschiedung der integrierten Grenzverwaltungsstrategie hat der Bundesrat im Juni 2012 die Arbeitsgruppe «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung», bestehend aus Vertretern des Bundes und der Kantone, damit beauftragt, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie mittels konkreter Massnahmen zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe hat – aufgeteilt in fünf Teilprojekte – total 68 Massnahmen erarbeitet. Der Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» wurde im Juli 2014 vom Bundesrat und im November 2014 durch die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) verabschiedet. Da das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen für eine erfolgreiche Umsetzung des Aktionsplans entscheidend ist, haben Bundesrätin Simonetta Sommaruga und Regierungsrat Hans-Jürg Käser am 13. November 2014 überdies eine Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD unterzeichnet, die das Bekenntnis von Bund und Kantonen zur gemeinsamen Umsetzung des Aktionsplans festhält. Der Aktionsplan wird zeitlich gestaffelt in den Jahren 2014-2017 umgesetzt. Das SEM überwacht die Umsetzung des Aktionsplans und erstattet dem Bundesrat und der KKJPD jährlich Bericht darüber.

3.6

Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen

Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt das Grenzwachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen erfolgt auf der Grundlage einer von der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche die Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen³⁷ zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 20 derartige Vereinbarungen³⁸. Mit den Kantonen FR und LU sind Verhandlungen geplant. Mit den Kantonen OW, NW, ZG und GL wird aktuell weiterhin nicht verhandelt.

³⁷ Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 6140.

³⁸ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

4

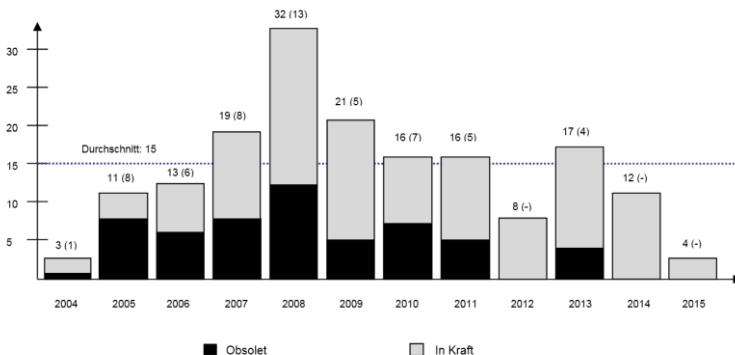
Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin-/Eurodac-Besitzstands

4.1

Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick

Seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 hat die EU der Schweiz bis dato (Stand: 1. Mai 2015) insgesamt 172 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert, wobei die Notifikation seitens der EU in zwei Fällen auf einem Versehen basierte. Damit liegen insgesamt 170 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Eine dieser Weiterentwicklungen³⁹ stellt dabei gleichzeitig eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁴⁰. Ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (57 Rechtsakte oder 33%) sind zwischenzeitlich nicht mehr anwendbar, da sie durch nachfolgende Weiterentwicklungen aufgehoben wurden oder aus einem anderen Grund (z.B. infolge Zeitablaufs) *obsolet* geworden sind. Nach Jahren aufgeschlüsselt ergibt sich hierbei folgende Verteilung:

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Jahren (Stand: 1.5.2015)



Gruppiert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁴¹, so kann Folgendes festgestellt werden:

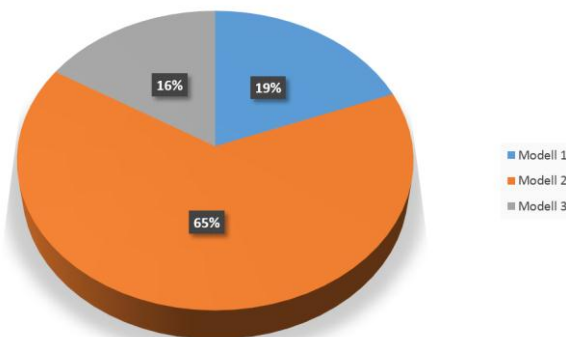
³⁹ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126).

⁴⁰ Eine vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴¹ Während Weiterentwicklungen ohne verpflichtenden Charakter vom zuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1), werden rechtlich verpflichtende Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen. Dieser stellt aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Der je nach Fall entweder vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden kann (Modell 2) oder der Genehmigung des Parlaments bedarf (Modell 3), wobei er im letzteren Fall allenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. zum Ganzen auch Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010. «Konsequenzen des Schengener Anpassungszwangs», BBl 2013 6319, Ziff. 2.

- Von den insgesamt 173 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Fünftel (33 Rechtsakte oder 19%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Knapp zwei Drittel der Weiterentwicklungen (112 Rechtsakte oder 65%) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf, weshalb die Notenaustausche zu deren Übernahme mehrheitlich als *Verträge von geringer Tragweite* im Sinne von Art. 7a Abs. 2 RVOG⁴² eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Art. 100 Abs. 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden konnten (Modell 2). Die Übernahme dieser 112 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 16 Fällen (14%), die überwiegend den Visumsbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁴³.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 28 Fälle oder 16%) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem *Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Modell 3). Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche bereits dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet und konnten zwischenzeitlich in Kraft treten. Pendent sind derzeit insgesamt fünf Weiterentwicklungen⁴⁴, wobei der Stand der jeweiligen Verfahren unterschiedlich weit fortgeschritten ist. Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁴⁵.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



⁴² SR 172.010

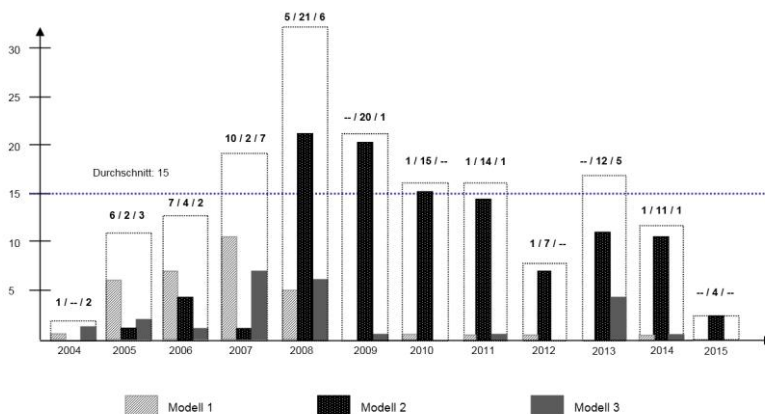
⁴³ Vgl. Teil I der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁴ Drei davon betreffen den Bereich «Schengen» (WE Nr. 126, 152 und 157), zwei «Dublin/Eurodac» (Dublin-WE Nr. 1a und 1b).

⁴⁵ Vgl. Teil II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Betrachtet man die Verteilung der bisherigen Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands nach Modellen, so ergibt sich für die einzelnen Jahre folgendes Bild:

Verteilung der Weiterentwicklungen nach Modell und Jahr (Stand: 1.5.2015)



4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen

4.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 15 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 154-168)⁴⁶. Diese Rechtsakte weisen mehrheitlich einen *eher untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Während ein Rechtsakt lediglich zur Kenntnis genommen werden konnte (Modell 1), wurden 13 Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat jeweils gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 RVOG (Verträge mit beschränkter Tragweite) oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG (Abkommen über die Visumpflicht und die Durchführung der Grenzkontrolle) selbstständig abschliessen konnte (Modell 2). Lediglich 2 dieser Weiterentwicklungen⁴⁷ bedurften dabei auch einer verordnungsmässigen Umsetzung⁴⁸. Von den 15 in der Berichtsperiode notifizierten Weiterentwicklungen bedarf schliesslich *eine einzige der parlamentarischen Genehmigung*⁴⁹, weshalb der Bundesrat den entspre-

⁴⁶ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁷ Verordnung (EU) Nr. 259/2014 (WE Nr. 154) sowie Verordnung (EU) Nr. 509/2014 (WE Nr. 159).

⁴⁸ Vgl. Teil I, Ziff. II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁹ Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157).

chenden Notenaustausch unter Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» vorgenommen hat (Modell 3). Einer rechtlichen Umsetzung (Gesetz und Verordnung) bedarf es hier nicht⁵⁰, hingegen muss eine Zusatzvereinbarung zur effektiven Beteiligung der Schweiz an dieser Weiterentwicklung abgeschlossen werden (siehe Ziff. 2.1.2).

Inhaltlich betreffen die im Berichtszeitraum übernommenen Weiterentwicklungen im Bereich Schengen die folgenden Aspekte:

- Mit der Verordnung (EU) Nr. 259/2014 (WE Nr. 154) wird die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA) abgeändert, welche den Kreis der visumpflichtigen Drittstaaten bestimmt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Schengen-Visums sein müssen bzw. von dieser Pflicht befreit sind. Neu werden Bürger der Republik Moldau für einen Aufenthalt von maximal 90 Tagen (je Zeitraum von 180 Tagen) von der Visumpflicht befreit. Diese Befreiung gilt indessen nur, soweit die betreffenden Personen über einen biometrischen Reisepass verfügen. Zudem dürfen sie während ihres Aufenthalts keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.
- Mit sechs Weiterentwicklungen, nämlich den Durchführungsbeschlüssen K(2014) 2737 endg., K(2014) 5338 endg., K(2014) 6146 endg., K(2014) 6141 endg., K(2014) 7594 endg. und K(2015) 1585 endg. (WE Nr. 155, 161-164 und 167) präzisiert die Europäische Kommission die Vorgaben des Visakodex (WE Nr. 88), dessen Anhang II in nicht abschliessender Weise auflistet, welche Belege bei der Beantragung eines Schengen-Visums (Kategorie C) oder eines Flughafentransitvisums (Kategorie A) vorzulegen sind, um die Erfüllung der Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 14) zu belegen. Um den örtlichen Gegebenheiten in einzelnen Konsularbezirken besser Rechnung tragen zu können, präzisieren die erwähnten Durchführungsbeschlüsse Art und Umfang der Belege, die in Belarus, Kamerun, Georgien, Moldau, der Ukraine und den Vereinigten Arabischen Emiraten (WE Nr. 155), in Irland (WE Nr. 161), in Kap Verde, Kenia und den Philippinen (WE Nr. 162), in Algerien, Costa Rica, Mosambik und Usbekistan (WE Nr. 163), in China (WE Nr. 164) sowie in Angola, Armenien, Aserbeidschan, Kuba und Palästina (WE Nr. 167) vorzulegen sind. Selbstverständlich bleibt es den Konsulaten unbenommen, im Verlauf der Prüfung eines bestimmten Visumantrags zusätzliche Unterlagen zu verlangen oder auf Unterlagen zu verzichten.
- Mit dem Durchführungsbeschluss K(2014) 2727 endg. (WE Nr. 156) wird das Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa aktualisiert⁵¹. Das Handbuch konkretisiert die Vorgaben des Visakodex (WE Nr. 88) im Sinne einer Verwaltungsweisung und enthält zu diesem Zweck praktische Anweisungen (Leitlinien, Empfehlungen und in der Praxis bewährte Verfahren) für die Konsularbediensteten. Es handelt sich dabei lediglich um verfahrenstechnische Bestimmungen zu-

⁵⁰ Vgl. Teil II, Ziff. IV der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁵¹ Vgl. Beschluss K(2010) 1620 endg. (WE Nr. 104).

handen der ausführenden Behörden. Neue Rechte und Pflichten für die Antragstellerinnen und Antragsteller werden nicht eingeführt.

- Mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157) wird die rechtliche Grundlage für die Errichtung des Fonds für die innere Sicherheit Teilinstrument Grenze (im Folgenden: «ISF Grenze») geschaffen, der den bisherigen Aussengrenzenfonds ablöst und dessen Rechtsgrundlage⁵² entsprechend aufhebt. Der «ISF Grenze» umfasst ein Gesamtbudget von rund EUR 2.7 Milliarden. Das im Vergleich zum Aussengrenzenfonds erhöhte Fondsvolumen soll der Stärkung des Aussengrenzschutzes dienen und insbesondere erlauben, in Krisensituationen rascher und flexibler Finanzhilfen gewähren zu können. Zudem sollen über den Fonds die zukünftigen Umsetzungsarbeiten zum Projekt «Smart Borders» (siehe Ziff. 4.3.1) mitfinanziert werden. Ergänzt wird die Verordnung durch eine sog. horizontale Verordnung⁵³, welche die notwendigen Durchführungsmodalitäten (z.B. Programmplanung, Berichterstattung über Mittelverwaltung etc.) regelt. Diese wird im Rahmen einer Zusatzvereinbarung übernommen werden, die – wie schon beim Aussengrenzenfonds – die Beteiligung der assoziierten Staaten am «ISF Grenze» sicherstellen und insbesondere den Umfang deren an den Fonds zu leistenden Beiträge festlegen wird (siehe Ziff. 2.1.2).
- Die Verordnung (EU) Nr. 656/2014 (WE Nr. 158) ersetzt den Beschluss 2010/252/EU des Rates, den die Schweiz seinerzeit als Weiterentwicklung übernommen hatte, der aber vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) später aus formellen Gründen für nichtig erklärt wurde⁵⁴. Die Verordnung legt grundlegende Regeln für Grenzüberwachungseinsätze an den Seeaussengrenzen des Schengen-Raums fest, die durch FRONTEX koordiniert werden. Dabei wird besonderes Gewicht auf die Wahrung der Grundrechte, die Einhaltung des Non-Refoulement-Prinzips sowie die Gewährleistung der Sicherheit sowohl der aufgegriffenen Personen als auch der Rettungskräfte gelegt. Konkret legt die Verordnung fest, unter welchen Bedingungen Schiffe auf hoher See abgefangen und gegebenenfalls in Drittstaaten überführt werden können, wie in Such- und Rettungssituationen vorzugehen ist und welche Modalitäten (im Sinne von Mindeststandards) bei der Ausschiffung von bei einem Seeereignis abgefangenen oder geretteten Personen zu beachten sind.
- Mit der Verordnung (EU) Nr. 509/2014 (WE Nr. 159) wird die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA) abgeändert, welche den Kreis der visumpflichtigen Drittstaaten bestimmt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Schengen-Visums sein müssen bzw. von dieser Pflicht befreit sind. Während die Visumpflicht auf den Südsudan ausgedehnt wird, werden Staatsangehörige von fünf Inselstaaten der Karibik (Dominica, Grenada, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Trinidad und Tobago) und elf Inselstaaten des Pazifiks (Kiribati, die Marshall-Inseln, Mikronesien, Nauru, Palau, die Salomon-Inseln, Samoa, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu) sowie von Kolumbien, Peru und den Vereinigten Arabischen Emiraten für den Aufenthalt von höchstens 90 innerhalb

⁵² Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 514/2014.

⁵⁴ Urteil des EuGH vom 5.9.2012 in der Rs. C-355/10 (*Europäisches Parlament/Rat*).

von 180 Tagen ohne Erwerbstätigkeit im Schengen-Raum von der Visumpflicht befreit. Allerdings gilt die Visabefreiung erst, wenn entsprechende bilaterale Abkommen über die Visumbefreiung zwischen der EU und den betreffenden Ländern geschlossen wurden und in Kraft getreten sind⁵⁵.

- Mit dem Beschluss 565/2014/EU (WE Nr. 160) wird eine Übergangsregelung geschaffen, mit welcher gewisse Reiseerleichterungen für Drittstaatsangehörige eingeführt werden, die in oder durch das Staatsgebiet von Bulgarien, Rumänien, Zypern oder Kroatien reisen wollen. Konkret können die vier genannten Staaten gewisse, von einem anderen Schengen-Staat ausgestellte Dokumente (insbesondere nationale Aufenthaltstitel) einseitig für die Zwecke der Durchreise oder den geplanten Aufenthalt von maximal 90 Tagen (je Zeitraum von 180 Tagen) als ihrem einzelstaatlichen Visum gleichwertig anerkennen. Eine entsprechende Regelung gilt für die gegenseitige Anerkennung von Dokumenten, die von einem der vier genannten Staaten ausgestellt werden. Die Anwendung dieses Übergangsregimes, das bis zur vollständigen Einbeziehung der vier Staaten in den Schengen-Raum⁵⁶ gilt, ist indessen fakultativ; sie gilt mithin nur, wenn der entsprechende Staat eine entsprechende Erklärung zuhanden der Europäischen Kommission abgibt, diese Regelungen (anstelle der ansonsten anwendbaren nationalen Visaregelungen) anwenden zu wollen. Für die Schweiz ergeben sich aus diesem Beschluss, da sich dieser ausschliesslich an Rumänien, Bulgarien, Zypern und Kroatien richtet, weder neue Rechte noch Pflichten, weshalb er lediglich zur Kenntnis genommen wurde.
- Mit dem Beschluss (EU) 2015/219 (WE Nr. 165) wird das SIRENE-Handbuch⁵⁷ materiell überarbeitet, um den während des Betriebs des SIS II gewonnenen Erfahrungen Rechnung zu tragen und punktuell bestehende Unklarheiten zu bereinigen. Das Handbuch richtet sich in erster Linie an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SIRENE-Büros. Es regelt Fragen rein administrativ-technischer Natur, insbesondere die organisatorischen und operativen Abläufe zwischen den SIRENE-Büros beim Austausch von Zusatzinformationen und enthält zu diesem Zweck eine Reihe von Standardformularen. Konkret betreffen die Neuerungen u.a. die Präzisierung der Vorgaben zur Löschung von Ausschreibungen und zum Vorgehen bei «Ausschreibungskollisionen». Darüber hinaus wird mit Blick auf eine verbesserte Terrorbekämpfung ein beschleunigtes Verfahren für den Informationsaustausch über Ausschreibungen zur verdeckten und zur gezielten Kontrolle eingeführt, um die zuständigen Behörden zu einem sofortigen und adäquaten Handeln zu befähigen (z.B. durch die Bereitstellung qualifizierter Zusatzinformationen für die SIRENE-Büros oder die für den Endbenutzer direkt sichtbare Anzeige, ob ein Reisedokument von den nationalen Ausstellungsbehörden für ungültig erklärt worden ist).

⁵⁵ Mit der Unterzeichnung der entsprechenden Visumbefreiungsabkommen (und der ab diesem Zeitpunkt vorgesehenen vorläufigen Anwendung) ist diese Voraussetzung seit dem 5. Mai 2015 für die Vereinigten Arabischen Emirate, seit dem 26. Mai für den Pazifikstaat Timor-Leste sowie seit dem 28. Mai 2015 für die genannten Karibikstaaten (Dominika, Grenada, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Trinidad und Tobago) und weitere zwei der Inselstaaten des Pazifiks (Samoa, Vanuatu) erfüllt.

⁵⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen in Ziff. 1.

⁵⁷ Vgl. Durchführungsbeschluss 2013/115/EU (WE Nr. 141).

- Das Vereinigte Königreich (UK) war bisher noch nicht am Schengener Informationssystem (SIS) angeschlossen. Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/2015 (WE Nr. 166) wird nun der erste Schritt auf diesem Weg gemacht, indem die einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands in den Bereichen «Datenschutz» und «SIS II» für das UK in Kraft gesetzt werden, wobei die Inkraftsetzung für SIS II erst provisorisch erfolgt. Die provisorische wie auch die spätere definitive Inkraftsetzung betreffen nur die Rechtsgrundlagen der polizeiseitigen SIS-Zusammenarbeit, da das Vereinigte Königreich in den Bereichen «Grenzen» und «Visa» weiterhin nicht an der Schengener Zusammenarbeit partizipiert. Entsprechend kommen nur die Fahndungsformen, welche durch den Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42) abgedeckt sind, zur Anwendung⁵⁸. Demgegenüber bekommt das UK weiterhin keinen Zugriff auf die SIS-Daten, soweit es um Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung geht, und kann umgekehrt auch keine solchen Ausschreibungen via SIS II verbreiten. Die einschlägigen Rechtsgrundlagen (Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, WE Nr. 28) bleiben auf das UK unanwendbar.
- Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2015/450 (WE Nr. 168) legt die Kommission die Prüfanforderungen fest, welche die Schengen-Staaten beachten müssen, die entweder in das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) neu einbezogen werden oder die ihre mit dem SIS II unmittelbar zusammenhängenden nationalen Systeme substantiell ändern. Diese Überprüfungen sind nötig, um sicherzustellen, dass die verschiedenen Systembestandteile des SIS II (zentrales System, nationale Anwendungen und Kommunikationsinfrastruktur) im Betrieb den technischen und den funktionsbezogenen Anforderungen entsprechen, die in den Rechtsgrundlagen des SIS II⁵⁹ festgelegt sind. Konkret muss im Rahmen dieser Prüfungen eruiert werden, ob der betreffende Schengen-Staat in der Lage ist, Zusatzinformationen auszutauschen, dass sein nationales System vollständig mit dem zentralen SIS II vereinbar ist und ob der Staat in der Lage ist, Daten einzugeben, zu aktualisieren, zu löschen und abzufragen, Lichtbilder und Fingerabdrücke in der vorgeschriebenen Qualität hochzuladen und Daten zu missbräuchlich verwendeten Identitäten zu verarbeiten.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Im Bereich Dublin/Eurodac wurden der Schweiz im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁶⁰.

⁵⁸ Es handelt sich dabei um folgende: Ausschreibungen von Personen zur Festnahme zum Zweck der Auslieferung, Ausschreibungen von Vermissten, Ausschreibungen von Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Strafverfahren gesucht werden, Personen- und Sachausschreibungen zum Zweck der verdeckten oder der gezielten Kontrolle und Sachausschreibungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren.

⁵⁹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) und Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

⁶⁰ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

4.3

Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen

Zurzeit werden auf Ebene der EU unter Beteiligung der Schweiz eine Reihe von Vorschlägen für Rechtsakte beraten, die der Schweiz dereinst als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert werden dürften. Deren materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfahrensstand der Beratungen. Nachfolgend wird auf die wichtigsten - weil inhaltlich über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen Details hinaus gehenden - künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen⁶¹.

4.3.1

Projekt «Smart Borders»

Das Projekt «Smart Borders» ist ein Vorschlag der Europäischen Kommission⁶² für ein Massnahmenbündel im Bereich Aussengrenzen, das auf zwei Bausteinen basiert:

- Einerseits soll ein elektronisches Ein- und Ausreisensystem (*Entry-Exit-System, EES*) errichtet werden, das eine automatische Registrierung der Ein- und Ausreise von Drittstaatsangehörigen ermöglicht und damit die Ermittlung der Aufenthaltsdauer erleichtert. Damit können Personen, die nach Ablauf der regulären Aufenthaltsdauer den Schengen-Raum nicht verlassen (sog. «Overstayer») leichter erkannt werden. Das Abstempeln von Reisepässen bei der Ein- und Ausreise wird wegfallen. Zudem erlaubt die Aufnahme der biometrischen Daten von *allen* Drittstaatsangehörigen auch die Identifizierung von nicht-visumpflichtigen Overstayers.
- Der zweite Baustein besteht in der Einführung eines Programms für registrierte Reisende (Registered Traveller Programme, RTP). Vielreisende Drittstaatsangehörige mit einem niedrigen Risikoprofil (z.B. Geschäftsleute, Künstler, Sportler) können sich vor der Einreise in den Schengen-Raum einer vorgängigen Prüfung unterziehen, um später von Erleichterungen beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen zu profitieren (z.B. durch die Nutzung von sogenannten automatischen Kontrollgates). Ziel des Programms ist ein schneller und effizienter Ablauf der Grenzübertritte.

Von Februar 2013 bis März 2014 wurden die Verordnungsvorschläge der Kommission ein erstes Mal auf Expertenstufe (Ratsarbeitsgruppe FRONT) durchberaten. Um verschiedene technische Fragen zu klären, beschlossen Kommission und Rat, ein «Proof of Concept» durchzuführen. Dieses besteht aus einer theoretischen Studie, welche vom März bis September 2014 durchgeführt wurde und technische Möglichkeiten verschiedener Realisierungsszenarien analysierte. 2015 werden im Rahmen eines Pilotprojekts (zweiter Teil) die technischen Möglichkeiten in der Praxis getestet. Die Beratungen auf der höheren Ratsebene und auf Ebene des Europäischen Parlamentes stehen noch aus. Die Verabschiedung der Verordnungen ist gemäss aktuellem Zeitplan für 2016 geplant.

⁶¹ Die Angaben sind selbstverständlich mit der notwendigen Vorsicht zu geniessen, können doch zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verbindlichen Aussagen zum endgültigen Inhalt der jeweiligen Rechtsakte gemacht werden.

⁶² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen, KOM(2011) 680 endg.

Die Realisierung des «Smart Borders»-Projekts erfordert die Schaffung entsprechender Datenbanken. Aufgrund der Erfahrungen mit den bereits bestehenden IT-Grossprojekten (VIS, SIS II) wird mit der Entwicklung der zentralen wie auch nationalen Systemkomponenten erst begonnen, wenn alle technischen Details und Spezifikationen feststehen. Zuständig hierfür wird eu-LISA (siehe Ziff. 2.1.1) sein.

Dem Datenschutz wird Rechnung getragen, wobei die konkreten Vorgaben den entsprechenden Vorschriften des VIS nachgestaltet werden. Die Daten der Reisen sollen so kurz wie möglich gespeichert werden. Zugriff zu den Daten hätten nur die Grenzkontroll- und die Visumbehörden sowie - beim EES - zusätzlich die Einwanderungsbehörden. Über einen möglichen Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf das EES in bestimmten Situationen wird zurzeit noch verhandelt.

Die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz können zum gegebenen Zeitpunkt noch nicht abschliessend eingeschätzt werden. Die Kosten für die Entwicklung werden u.a. auch davon abhängen, wie die Systeme technisch ausgestaltet werden. Im EU-Haushalt 2014-2020 wurden EUR 791 Mio. für den Betrieb und die Entwicklung bestehender und neuer IT-Systeme (zu denen EES und RTP zählen) vorgesehen. Gemäss einer Kostenanalyse im Rahmen der 2014 durchgeführten Studie ist dieser Betrag auf zentraler Ebene ausreichend. Ob und welchen Betrag die Schengen-Staaten daraus für die Entwicklung der nationalen Systeme erhalten sollen, ist zurzeit nicht bekannt.

4.3.2 Revision Visakodex

Der Visakodex⁶³ legt die Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte in und die Durchreise durch die Gebiete der Schengen-Staaten fest (sog. «Schengen-Visa»). Diese Visa erlauben dem jeweiligen Inhaber, sich bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen frei in den Schengen-Staaten zu bewegen. Am 1. April 2014 hat die Europäische Kommission wesentliche Änderungen betreffend die gegenwärtig geltenden Regelungen in diesem Bereich vorgestellt⁶⁴. Die Änderungsvorschläge sollen das Reisen für legal Reisende vereinfachen, ohne Abstriche bei der Sicherheit zu machen. Damit soll insbesondere im Tourismusbereich zum wirtschaftlichen Wachstum beigetragen werden. Die Hauptelemente des Vorschlags sind die Folgenden:

- Erteilung von Visa an der Aussengrenze zur Förderung des Kurzzeit-Tourismus.
- Streichung der Bestimmungen über den Nachweis einer Reisekrankenversicherung.
- Aufgabe des Grundsatzes, dass alle Antragsteller ihren Antrag persönlich einreichen müssen.
- Verkürzung der Fristen für die Entscheidung über einen Visumsantrag.
- Pflicht zur Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise mit langer Gültigkeitsdauer für regelmässig Reisende.

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

⁶⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Union (Visakodex) (Neufassung), KOM(2014) 164 endg.

- Flexiblere Vorschriften für die konsularische Zusammenarbeit zwischen den Schengen-Staaten.
- Überarbeitung der Vorschriften über die Einführung der Visumpflicht für den Flughafentransit für Staatsangehörige bestimmter Drittstaaten durch einzelne Schengen-Staaten.

Die Diskussionen zu den Änderungsvorschlägen haben am 19. Juni 2014 in der Ratsarbeitsgruppe VISA begonnen. Die erste Lesung wurde im Januar 2015 abgeschlossen, die zweite Lesung ist derzeit im Gang. Ein offizieller Fahrplan, bis wann diese Vorlage verabschiedet werden soll, wurde seitens der EU nicht präsentiert.

4.3.3 Rundreisevisum

Parallel zum Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex hat die Europäische Kommission am 1. April 2014 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Rundreisevisums vorgestellt⁶⁵. Mit diesem neuen Visum sollen Reisende aus Drittstaaten während eines Jahres (mit einer Verlängerungsmöglichkeit um ein weiteres Jahr) den Schengen-Raum bereisen können, unter der Voraussetzung, dass sie sich nicht länger als 90 Tage je 180-Tage-Zeitraum im selben Schengen-Staat aufhalten. Dieses Visum ist beispielsweise für Bühnenkünstler gedacht, die den Schengen-Raum über einen längeren Zeitraum bereisen, aber auch für Einzelreisende wie z. B. Touristen, Wissenschaftler und Studierende, die mehr Zeit in Europa verbringen wollen. Im Übrigen würde dadurch eine bestehende Rechtslücke zwischen dem Schengen-Besitzstand (Kurzaufenthalte) und den Einwanderungsvorschriften der Schengen-Staaten geschlossen werden. Die erste Lesung des Kommissions-Vorschlages hat im Januar 2015 in der Ratsarbeitsgruppe VISA begonnen. Ein offizieller Fahrplan, bis wann diese Vorlage verabschiedet werden soll, existiert nicht.

4.3.4 Reform des Datenschutzrechts

Die Europäische Kommission hat am 25. Januar 2012 eine umfassende Reform der in der EU geltenden Datenschutzregeln vorgeschlagen. Vorrangiges Ziel ist die effektivere Gewährleistung der Ausübung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung sowie die Erhöhung der Kohärenz der Regelungen. Der neue rechtliche Rahmen besteht dabei aus zwei Bestandteilen:

- Der erste Baustein besteht aus einer allgemeinen Verordnung über den Datenschutz (Datenschutz-Grundverordnung)⁶⁶, welche die gegenwärtig auch für die Schweiz geltende Richtlinie 95/46/EG⁶⁷ ersetzen soll. Eine der

⁶⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einführung eines Rundreise-Visums und zur Änderung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 und (EG) Nr. 767/2008, KOM(2014) 163 endg.

⁶⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutz-Grundverordnung), KOM(2012) 11 endg.

⁶⁷ Richtlinie 95/46/EG (vgl. Anhang B SAA; Art. 1 Abs. 4 DAA).

wichtigen Neuerungen besteht etwa in der Einführung eines Rechts auf digitales Vergessen.

- Das zweite Element bildet eine Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im strafrechtlichen Bereich⁶⁸. Diese wird den Rahmenbeschluss 2008/977/JI⁶⁹ ersetzen, wobei der Anwendungsbereich von der grenzüberschreitenden Datenverarbeitung durch Polizei- und Justizbehörden auf rein nationale Sachverhalte ausgedehnt werden soll.

Die Vorschläge der Europäischen Kommission werden gegenwärtig in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe «Informationsaustausch und Datenschutz» (DAPIX) diskutiert. Die Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission («Trilog») werden voraussichtlich im Sommer 2015 beginnen. Geplant ist, die neuen Regelungen Ende 2015 oder Anfang 2016 zu verabschieden. Zurzeit ist allerdings nicht restlos geklärt, inwieweit die neuen Regelungen als Schengen- bzw. Dublin-relevant einzustufen sein werden. Während die Richtlinie eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, zeichnet sich im Moment ab, dass die Datenschutz-Grundverordnung nicht als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands betrachtet werden wird, weil sie nach Ansicht des Rechtsdienstes des Rates hauptsächlich den Datenschutz im Binnenmarkt zum Gegenstand hat. Die EU könnte sie jedoch als Teil des Dublin-Besitzstands betrachten. Die Datenschutz-Grundverordnung würde die Schweiz folglich nur im Bereich der Dublin-Zusammenarbeit binden.

4.3.5 Revision Dublin III-Verordnung

Die Europäische Kommission hat am 26. Juni 2014 einen Vorschlag zur Änderung der Dublin III-Verordnung hinsichtlich die geltende Regelung betreffend unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) vorgelegt⁷⁰. Eine Präzisierung dieser Regelung wurde aufgrund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 6. Juni 2013 in der Rs. C- 648/11 (*MA u.a.*) notwendig.

Die vorgeschlagene neue Bestimmung hält fest, dass grundsätzlich der Aufenthaltsstaat für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist, wenn ein UMA in mehr als einem Mitgliedstaat einen Asylantrag stellt und im Mitgliedstaat, in dem er sich aufhält, keine Familienangehörigen hat. Der Verweis auf das Wohl des Minderjährigen steht bei der angepassten Bestimmung im Vordergrund. Wesentlich hierzu beitragen soll ein rasches Verfahren.

Der Vorschlag der Kommission wird in der Ratsarbeitsgruppe ASYL besprochen. Die assoziierten Staaten Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island werden zu

⁶⁸ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, KOM(2012) 10 endg.

⁶⁹ Rahmenbeschluss 2008/977/JI (WE Nr. 35).

⁷⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 in Bezug auf die Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz von unbegleiteten Minderjährigen zuständig ist, die keine Familienangehörigen, Geschwister oder Verwandten mit rechtmässigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat haben, KOM(2014) 382 endg.

deren Sitzungen jeweils nicht eingeladen. Sie werden jedoch im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses (Art. 3 DAA) über die Diskussionen in der Ratsarbeitsgruppe informiert. Aus diesem Grund können derzeit keine Angaben über den Zeitplan der EU hinsichtlich Verabschiedung dieser Weiterentwicklung gemacht werden.

5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof

5.1 Art und Umfang der Mitwirkung

Die Schweiz untersteht im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs (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 führen⁷¹. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren⁷² vor dem EuGH, welche die *Auslegung* der Bestimmungen des Schengen- oder des Dublin-Besitzstands betreffen, Schriftsätze einzureichen und schriftliche Erklärungen abzugeben (Art. 8 Abs. 2 SAA; Art. 5 Abs. 2 DAA). Die Schweiz kann sich in diesem Rahmen allerdings weder zur Gültigkeit von EU-Rechtsakten äussern noch können schweizerische Gerichte eigene Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH richten.

Bis dato sind der Schweiz insgesamt 58 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 13 Vorabentscheidungsersuchen. Inhaltlich betrafen die bisherigen Vorlagefragen die Auslegung primär folgender Rechtsakte⁷³:

⁷¹ Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

⁷² Vgl. Art. 267 AEUV. Ausgangspunkt eines Vorabentscheidungsverfahrens ist ein nationaler Rechtsstreit, in dem sich die Frage der Auslegung (oder Gültigkeit) von EU-Recht stellt. Das zuständige Gericht des EU-Mitgliedstaats kann – bzw. muss, wenn es sich um eine letztinstanzliche gerichtliche Instanz handelt – das nationale Verfahren aussetzen und dem EuGH die Rechtsfrage vorlegen; die Parteien selbst können dies nur anregen. Das Urteil des EuGH ist für alle am Ausgangsverfahren beteiligten Behörden bindend. Es entfaltet jedoch in gleichgelagerten Fällen stets auch eine gewisse Präzenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

⁷³ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen (insgesamt)	davon im Berichtszeitraum
Rückführungsrichtlinie ⁷⁴	19	5 ⁷⁵
Richtlinie 2001/40/EG ⁷⁶ (Anerkennung von Rückführungsentscheidungen)	1	1 ⁷⁷
Dublin-II-Verordnung ⁷⁸	10	0
Dublin-III-Verordnung ⁷⁹	1	1 ⁸⁰
Datenschutzrichtlinie ⁸¹	11	4 ⁸²
Schengener Grenzkodex ⁸³	6	--
Visakodex ⁸⁴	3	--
EU-Ausweisverordnung ⁸⁵	2	--
SDÜ ⁸⁶	3	2 ⁸⁷
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 ⁸⁸ (kleiner Grenzverkehr)	1	--
Waffenrichtlinie ⁸⁹	1	--
Total	58	13

5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.2.1 Abgeschlossene Verfahren

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 17⁹⁰ Verfahren abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An vier dieser Verfahren hatte sich die Schweiz

⁷⁴ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

⁷⁵ Rs. C-38/14 (*Zaizoune*), Rs. C-146/14 (*Mahdi, PPU*), Rs. C-290/14 (*Celaj*), Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*), Rs. C-47/15 (*Affum*).

⁷⁶ Anhang B SAA.

⁷⁷ Rs. C-456/14 (*Orrego Arias*).

⁷⁸ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Art. 1 Abs. 1 DAA).

⁷⁹ Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-WE 1a).

⁸⁰ Rs. C-63/15 (*Ghezbash*).

⁸¹ Richtlinie 95/46/EG (Anhang B SAA sowie Schlussakte DAA).

⁸² Rs. C-201/14 (*Bara u.a.*), Rs. C-230/14 (*Weltimmo*), Rs. C-683/13 (*Pharmacontinente - Saude e Higiene u.a.*), Rs. C-582/14 (*Breyer*).

⁸³ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (WE Nr. 14).

⁸⁴ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

⁸⁵ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 (WE 2).

⁸⁶ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (vgl. Anhang A, Teil 1 SAA).

⁸⁷ Rs. C-129/14 (*Spasic, PPU*), Rs. C-486/14 (*Kossowski*).

⁸⁸ Anhang B SAA.

⁸⁹ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA) in der Fassung gemäss Richtlinie 2008/51/EG (WE 56).

⁹⁰ Rs. C-131/12 (*Google*), Rs. C-141/12 (*Y.S.*), Rs. C-398/12 (*M*), Rs. C-543/12 (*Zeman*), Rs. C-575/12 (*Air Baltic Corporation*), Rs. C-101/13 (*U.*), Rs. C-166/13 (*Mukarubega*), Rs. C-189/13 (*Da Silva*), Rs. C-212/13 (*Rynes*), Rs. C-249/13 (*Boudjlida*), Rs. C-474/13 (*Pham*), verb. Rs. C-473/13 (*Bero*) und C-514/13 (*Bouzalmate*), Rs. C-129/14 (*Spasic, PPU*), Rs. C-146/14 (*Mahdi, PPU*), Rs. C-683/13 (*Pharmacontinente - Saude e Higiene u.a.*), verb. Rs. C-446/12 bis C-449/12 (*Willems u.a.*), Rs. C-38/14 (*Zaizoune*).

mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt. Der wesentliche inhaltliche Tenor dieser vier Urteile kann wie folgt zusammengefasst werden:

- In seinem Urteil vom 5. Juni 2014 zur Rs. C-398/12 (*M*) kam der EuGH zum Ergebnis, dass ein Einstellungsbeschluss in einem Strafverfahren ohne Eröffnung des Hauptverfahrens als eine rechtskräftige Aburteilung im Sinne von Art. 54 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) anzusehen ist und somit erneute Ermittlungen wegen derselben Tat gegen dieselbe Person in einem anderen Vertragsstaat ausschliesst (Grundsatz «ne bis in idem»). Das Urteil des EuGH entspricht der schweizerischen Stellungnahme und bestätigt die Praxis der Schweiz in Bezug auf die Auslegung des Begriffs «rechtskräftige Aburteilung» im Sinne von Art. 54 SDÜ.
- In seinem Urteil vom 4. September 2014 zur Rs. C-575/12 (*Air Baltic Corporation*) zum Schengener Grenzkodex hielt der EuGH fest, dass Drittstaatsangehörige auch dann in das Hoheitsgebiet der Schengen-Staat einreisen können, wenn sie einen gültigen Reisepass ohne Visum und ein gültiges Visum in einem ungültigen Reisepass vorlegen. Die Annullierung eines Reisepasses führt nämlich nicht zur Ungültigkeit eines auf diesem Reisepass angebrachten einheitlichen Visums. Das Urteil des Gerichtshofs entspricht im Resultat der von der Schweiz eingereichten Stellungnahme.
- In seinen Urteilen vom 17. Juli 2014 in den verb. Rs. C-473/13 (*Bero*) und C-514/13 (*Bouzalmate*) sowie in der Rs. C-474/13 (*Pham*) zur Rückführungsrichtlinie entschied der EuGH, dass ein Schengen-Staat sich nicht auf das Fehlen spezieller Hafteinrichtungen in einem Teil seines Hoheitsgebiets berufen darf, um abzuschiebende Drittstaatsangehörige in gewöhnlichen Haftanstalten unterzubringen. Dies gilt selbst dann, wenn der betroffene Drittstaatsangehörige in die Unterbringung in einer gewöhnlichen Haftanstalt einwilligt. Insbesondere das Urteil in Sachen *Bero* und *Bouzalmate* ist für die Schweiz von Relevanz. Es stellt sich nämlich die Frage, inwieweit die Kantone verpflichtet sind, eine Unterbringung von Administrativhäftlingen in anderen Kantonen zu ermöglichen, sollte dies im Verfahrenskanton nicht unter den von Art. 16 Abs. 1 Rückführungsrichtlinie geforderten Bedingungen möglich sein. Das SEM evaluiert derzeit die rechtlichen und operationellen Konsequenzen dieses Entscheides.
- Das Urteil vom 16. April 2015 in den verb. Rs. C-446/12 bis C-449/12 (*Willems u.a.*) betrifft die Auslegung der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente. Der EuGH hielt erstens fest, dass die Verordnung auf nationale Identitätskarten nicht anwendbar ist. Er entschied zweitens, dass die Schengen-Staaten nicht dazu verpflichtet sind, in ihren Rechtsvorschriften zu garantieren, dass die aufgrund der Verordnung erhobenen und gespeicherten biometrischen Daten nicht zu anderen Zwecken als zur Ausstellung eines Reisepasses erhoben, verarbeitet und verwendet werden. Mit anderen Worten ist eine anderweitige Nutzung und Speicherung dieser Daten nach Massgabe des nationalen Rechts durch die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 nicht ausgeschlossen.

5.2.2

Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen

Die Schweiz nutzt die Möglichkeit konsequent, im Rahmen von Vorabentscheidungsersuchen Stellung zu nehmen, um ihren Einfluss auf die Auslegung des Schengen/Dublin-Besitzstands durch den EuGH wahrzunehmen⁹¹. Allerdings verzichtet sie auf eine Stellungnahme, wenn im Rahmen einer Analyse des Sachverhalts davon ausgegangen werden kann, dass die Beantwortung der gestellten Auslegungsfragen keine Auswirkungen auf die schweizerische Gesetzgebung und Rechtspraxis haben wird. Im Berichtszeitraum hat die Schweiz zu fünf der 13 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Diese fünf Verfahren betreffen die folgenden Aspekte:

- Rs. C-290/14 (*Celaj*), notifiziert am 15. Juli 2014: Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Frage, ob die Rückführungsrichtlinie einer nationalen Regelung entgegensteht, die eine Freiheitsstrafe für einen Drittstaatsangehörigen vorsieht, der trotz einem Wiedereinreiseverbot erneut einreist. Dies, nachdem der Drittstaatsangehörige zu einem früheren Zeitpunkt aus dem betreffenden Schengen-Staat weggewiesen worden war. Da auch die Schweiz vergleichbare Strafbestimmungen kennt, ist die Antwort auf diese Vorlagefrage von praktischem Interesse für sie.
- Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*), notifiziert am 29. September 2014: Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft ebenfalls die Rückführungsrichtlinie. Im Zentrum steht die Frage, ob gegen einen illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen ein Strafverfahren aufgrund seiner mangelnden Kooperationsbereitschaft eingeleitet werden kann, wenn gegen diesen Drittstaatsangehörigen erfolglos Zwangsmassnahmen zur Ausschaffung ergriffen worden sind und er sich bereits seit 18 Monaten in Administrativhaft befindet.
- Rs. C-486/14 (*Kossowski*), notifiziert am 8. Dezember 2014: In diesem Vorabentscheidungsverfahren ist vorab die Frage nach der Gültigkeit eines von Deutschland vor der Überführung des Schengen-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der EU angebrachten Vorbehaltes zum SDÜ zu beantworten. Nur wenn der EuGH die Gültigkeit des Vorbehalts verneint, hat er eine zweite Vorlagefrage zum Verbot der Doppelstraftverfolgung («ne bis in idem») zu beantworten. Diesfalls ist er gehalten, den Begriff der «rechtskräftigen Aburteilung» gemäss Art. 54 SDÜ auszulegen. Die Schweiz hat sich nur zur zweiten Frage geäussert.
- Rs C-47/15 (*Affum*), notifiziert am 10. März 2015: Der EuGH hat sich in diesem Vorabentscheidungsverfahren mit der Frage zu befassen, ob ein Drittstaatsangehöriger in den Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie fällt, wenn er sich nur auf der Durchreise in einen anderen Schengen-Staat befindet. Zweitens ist vom EuGH das Verhältnis zwischen der Rückführungsrichtlinie und einem vor deren Inkrafttreten zwischen zwei Schengen-Staaten geschlossenen Rückübernahmeabkommen zu klären. Dabei wird auch die Frage zu beantworten sein, ob unter diesen Umständen eine Inhaftierung wegen illegaler Einreise gemäss nationalem Recht zulässig ist.

⁹¹ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind im letztjährigen Bericht unter Ziff. 5.2 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

- Rs. C-63/15 (*Ghezelbash*), notifiziert am 23. März 2015: Der EuGH hat die Frage zu beantworten, unter welchen Umständen einem Asylsuchenden ein Rechtsbehelf gegen die gemäss den Kriterien der Dublin-III-Verordnung erfolgte Feststellung des für das Asylverfahren zuständigen Staates offensteht.

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

6 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

6.1 Aussengrenzen

6.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2014 leicht rückläufig. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel	Bern	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	954	747	159	47	0	1

6.1.2 Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen

Die Schweiz beteiligt sich seit Februar 2011 aktiv an den Aktivitäten der Grenzschutzagentur Frontex, sei es durch Entsendung von Grenzbeamten für konkrete Frontex-Einsätze oder durch die Teilnahme an Rückführungsoperationen, die durch die Agentur koordiniert werden. Alle Frontex-Einsätze mit Schweizer Beteiligung sind sehr erfolgreich verlaufen und die gemachten Einsatzerfahrungen waren sowohl für Frontex als auch für das GWK und die entsandten Mitarbeitenden wertvoll.

2014 entsandte die Schweiz 51 Grenzschutzbeamte (47 Angehörige des Grenzschutzkorps und vier Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex (entspricht insgesamt 1480 Einsatztagen). Die Schweiz beteiligt sich dabei aus Kompetenzgründen an Seeoperationen von Frontex nur, wenn die Schweizer auf dem Festland und nicht auf hoher See eingesetzt werden. Für 2015 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, wobei der Schwerpunkt auf Entsendungen an die bulgarisch-griechisch-türkische Landgrenze sowie in den Balkan liegt. Auch die internationale Zusammenarbeit im Bereich der von Frontex durchgeführten Rückführungsoperationen wird 2015 fortgeführt.

6.1.3

Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds

Die Schweiz ist seit 2010 (rückwirkend für das Jahr 2009) am Aussengrenzenfonds (AGF)⁹² beteiligt und hat somit jährlich die Möglichkeit, Fondsbeiträge zur Ko-Finanzierung von Massnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz der Aussengrenzen zu beantragen. Mit Bezug auf das Mehrjahresprogramm 2010-2013, welches von der Europäischen Kommission im März 2011 genehmigt worden war, ist auf folgende Entwicklungen hinzuweisen:

- Zum einen werden der Schweiz die noch ausstehenden Restzahlungen aus dem Fonds (50% der zugesprochenen EU-Fördermittel aus dem AGF), welche für Projekte aus den Programmjahren 2011 und 2012 verwendet worden sind, im Laufe des Jahres 2015 überwiesen werden. Voraussetzung hierfür ist selbstverständlich, dass die Europäische Kommission die Schlussberichterstattung über die Durchführung der beiden Jahresprogramme genehmigt. Im Programmjahr 2011 standen der Schweiz EU-Fördermittel von ca. 3 Millionen, im Programmjahr 2012 von rund 4.3 Millionen Euro zur Verfügung. Die Gelder wurden dabei fast ausschliesslich für die Einführung des N-VIS sowie für die Entsendung von Verbindungsbeamten als Teil des europäischen ILO-Netzwerkes (Projektnehmer: SEM) eingesetzt.
- Zum anderen werden die für das Programmjahr 2013, das letzte unter dem AGF, zur Verfügung stehenden Mittel von 5,7 Millionen Euro zur Unterstützung der Einführung des SIS II (Projektnehmer: fedpol) sowie der Erweiterung der Grenzkontrollinfrastruktur am Flughafen Zürich-Kloten (Projektnehmerin: Kantonspolizei Zürich) verwendet. Die Vorfinanzierung in der Höhe von 50% hat die Europäische Kommission der Schweiz am 1. November 2013 überwiesen. Die ausstehenden Restbeträge dürften unter Vorbehalt der Genehmigung des entsprechenden Abschlussberichts im kommenden Jahr überwiesen werden.

6.2

Binnengrenzen

An den Binnengrenzen (Land- und Luftgrenzen zu anderen Schengen-Staaten) sind Personenkontrollen, die allein aufgrund des beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertritts stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (insbesondere die Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführtem Diebesgut, Schmuggelwaren, Drogen oder Waffen bleibt damit gewährleistet. Die Durchführung einer Zollkontrolle kann situativ auch die Überprüfung der Identität einer Person erforderlich machen. Zudem sind auch unter Schengen weiterhin Personenkontrollen zulässig, soweit sie im Einzelfall polizeilich motiviert sind. Von der Kontrolltätigkeit auf der Grenze sind polizeiliche Kontrollen im Landesinneren zu unterscheiden. In diesem Rahmen nimmt das Grenzwachtkorps in Zusammenarbeit mit den zuständigen Polizeikorps der Kantone mobile Zollkontrollen und Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vor (nationale Ersatzmassnahmen). Die vom GWK im

⁹² Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36)

Rahmen seiner Zuständigkeiten insgesamt⁹³ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2014 sind im Anhang aufgeführt.

6.3 Polizeiliche Zusammenarbeit

6.3.1 Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was für eine Harmonisierung und Vereinfachung der Abläufe gesorgt hat. Zudem ist der Informationsaustausch mit allen Schengen-Staaten möglich, also auch mit solchen, mit denen die Schweiz kein bilaterales Polizeikooperationsabkommen abgeschlossen hat. 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 verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete 2014 insgesamt 190'756 eingehende Meldungen⁹⁴. Die gemachten Erfahrungen zeigen erneut, dass leider nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI⁹⁵ über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erfolgte, welcher einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen erlaubt. Dieses Instrument sollte somit unter den Schengen-Staaten noch besser genutzt werden.

6.3.2 Zugriff auf Datenbanken

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS II (siehe Ziff. 6.4) steht dabei der Zugriff auf die zwei folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Zum einen dürfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder die Bundeskriminalpolizei) unter bestimmten Voraussetzungen auch auf das VIS zugreifen⁹⁶. Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall und nur zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. Obwohl die daraus gewonnenen Erkenntnisse wertvolle Hinweise für polizeiliche Ermittlungen liefern können, wurde 2014 mit gesamthaft 36 Abfragen von den Abfragemöglichkeiten im VIS noch nicht den Erwartungen entsprechend

⁹³ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben allerdings die Tätigkeiten des GWK insgesamt (Personenkontrollen an Aussen- grenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

⁹⁴ Im Jahr 2013 waren es 182'419 Meldungen.

⁹⁵ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative».

⁹⁶ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

Gebrauch gemacht. Entsprechende Sensibilisierungen und Ausbildungen sind im Gange.

- Zum anderen ist eine entsprechende Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von Eurodac vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung⁹⁷ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar. Solche Abfragen von Eurodac werden erst möglich sein, wenn ein entsprechendes Zusatzabkommen mit der EU vorliegt (siehe Ziff. 3.3.2).

6.3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche um grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. Während diese Instrumente in den bilateralen Polizeikooperationsabkommen mit Frankreich⁹⁸, Deutschland⁹⁹ und im trilateralen Abkommen mit Österreich/Liechtenstein¹⁰⁰ noch detaillierter geregelt werden, können sie bei der Zusammenarbeit mit Italien erst seit der Teilnahme an Schengen überhaupt angewendet werden. 2014 koordinierte die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) insgesamt 542 operative Einsätze, davon waren 209 grenzüberschreitende Observationen, 11 grenzüberschreitende Nacheilen und eine kontrollierte Lieferung¹⁰¹. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Kooperationszentren (CCPD)¹⁰² durchgeführt. Gerade diese grenzüberschreitenden polizeilichen Massnahmen stellen einen Indikator für die grundsätzliche Entwicklung der internationalen Polizeizusammenarbeit dar. Solche aufwändigen polizeilichen Einsätze können heute dank der engen grenzüberschreitenden Kooperation realisiert werden.

Die Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Da der Polizeivertrag mit Italien nicht mehr den heutigen Anforderungen genügt, wurde er einer Revision unterzogen. Der am 4. Oktober 2013 unterzeichnete revidierte Polizeivertrag befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung und sollte Ende 2015 / Anfang 2016 in Kraft treten können. Er enthält nun insbesondere auch Bestimmungen zur Nacheile, Observation und kontrollierten Lieferung, welche sich bislang nur auf den Schengen-Besitzstand stützen konnten. Auch der trilaterale Polizeivertrag mit Österreich und Liechtenstein wurde aufgrund der Schengen-Teilnahme der drei Vertragsstaaten revidiert. Der Vertrag wurde von den Eidgenös-

⁹⁷ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

⁹⁸ SR **0.360.349.1**

⁹⁹ SR **0.360.136.1**

¹⁰⁰ SR **0.360.163.1**

¹⁰¹ Im Vergleich dazu koordinierte die EZ 2013 insgesamt 314 operative Einsätze, wovon 162 grenzüberschreitende Observationen, 16 grenzüberschreitende Nacheilen und 4 kontrollierte Lieferungen waren.

¹⁰² Das SDÜ fördert die Einrichtung von CCPD's. Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2014 insgesamt 25'892 Meldungen (18'746 Meldungen im CCPD Genf, 7'146 im CCPD Chiasso).

sischen Räten im Jahr 2014 genehmigt und wird in Kraft treten, sobald auch Österreich das Abkommen ratifiziert hat.

6.4 SIS/SIRENE

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

Neben den insgesamt 7768 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2013: 7385) lösten zusätzliche 1785 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2013: 1995), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2014 zudem 4307 (2013: 3513) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2014 wurden durchschnittlich 38 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet. Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2014 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz 5% mehr Treffer, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme 23%. Insgesamt gingen 2014 vom Ausland 38'629 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2013: 40'916), 20'515 wurden ins Ausland verschickt (2013: 18'559). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

	2014		2013		2012		2011	
Datenkategorie	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme zwecks Auslieferungen	273	217	279	200	270	173	185	107
Einreisesperre	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147	3690	1850
Vermisste	248	70	297	56	251	59	213	20
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1447	71	1405	46	1'133	26	1082	3
Verdeckte Registrierung	1675	155	1615	224	1'646	143	1044	20
Sachen (Fahrzeuge und Ausweise)	2353	712	1823	605	1'159	787	1304	273
Total	7768	4307	7385	3513	8'260	3'335	7518	2273

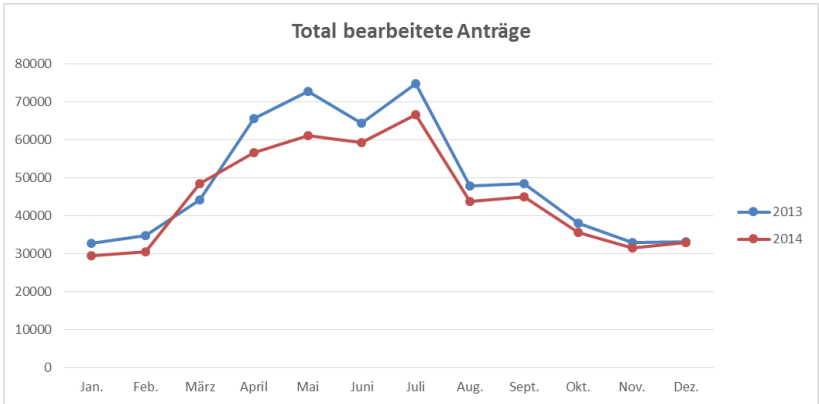
Anzumerken ist ausserdem, dass die bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte persönliche Daten im SIS sehr komplex und in ihrer Anzahl weiterhin sehr hoch sind. Im Jahr 2014 wurden 419 Gesuche durch den Rechtsdienst fedpol in Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2013: 363).

6.5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzzeitaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Seit der Beteiligung an Schengen hat die Gesamtzahl der von der Schweiz ausgestellten Visa im Vergleich zu vorher abgenommen, auch wenn in den letzten Jahren wieder eine Zunahme festzustellen ist¹⁰³. Im Jahr 2014 wurden 439'073 Schengen-Visa ausgestellt¹⁰⁴. Die genauen Zahlen für das Jahr 2014 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Bearbeitete Visaanträge Jahr 2014

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total bearbeitete Anträge	29'436	30'482	48'477	56'573	61'170	59'168	66'544	43'791	45'068	35'575	31'557	32'914	540'755
Bewilligte Anträge	27'042	28'301	45'529	53'560	57'979	55'778	62'954	41'223	42'238	32'814	28'912	30'204	506'534
davon Schengen-Visa	22'728	24'337	41'382	48'908	53'559	49'730	53'065	33'961	36'370	27'570	24'596	22'867	439'073
davon territorial beschränkte Visa	2'841	2'627	3'272	2'693	2'115	2'100	1'792	1'452	1'635	1'931	1'928	2'787	27'173
davon nationale Visa	4'314	3'964	4'147	4'652	4'420	6'048	9'889	7'262	5'868	5'244	4'316	7'337	67'461
Verweigerte Anträge	2'063	2'021	2'717	2'710	2'833	3'153	3'321	2'365	2'640	2'669	2'549	2'586	31'627



¹⁰³ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013).

¹⁰⁴ Diese Zahl schliesst auch die Schengen-Visa mit ein, welche von den kantonalen Migrationsämtern, den Grenzkontrollbehörden, dem SEM und dem EDA ausgestellt wurden. Der grösste Teil der Schengen-Visa wird allerdings von den Schweizer Konsularbehörden erteilt.

Die Einführung des VIS im Oktober 2011 kann weiterhin als positiv gewertet werden. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen VIS der Schengen-Staaten und dem Zentralsystem (C-VIS) funktioniert. Zwischen dem 11. Oktober 2011 und dem 31. Dezember 2014 hat die Schweiz über 605'000 Visumanträge im VIS angelegt und bearbeitet. Alle Schengen-Staaten gemeinsam haben bis zum 31. Dezember 2014 über das VIS bereits 11,3 Mio. Visagesuche abgewickelt.

Im Rahmen des Visumverfahrens haben die Schengen-Staaten die Möglichkeit, die Erteilung eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat in bestimmten Fällen von ihrer vorgängigen Zustimmung abhängig zu machen. Zu diesem Zweck ist ein automatisierter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen¹⁰⁵ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2014 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen 2014

	Jan.	Feb.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	25'562	30'775	24'523	35'759	39'585	40'915	41'766	33'151	32'561	27'426	24'526	24'131	380'680
Bewilligte Anfragen	25'507	30'715	24'461	35'665	39'487	40'827	41'685	33'086	32'452	27'340	24'432	24'075	379'732
Verweigerte Anfragen	29	19	26	41	23	35	42	25	34	44	41	28	387
Meldungen territorial beschränkte Visa	7'202	3'919	5'499	5'123	6'226	6'639	6'404	5'119	5'459	5'230	4'938	4'434	66'192
Verarbeitete Anträge in Vertretung	26	41	36	53	75	53	39	40	75	42	53	28	561
Gemeldete Visa	11'359	12'091	18'531	20'687	30'035	33'736	35'211	23'151	22'329	7'367	8'459	10'120	233'076

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

Ausgehende Konsultationen 2014

	Jan.	Feb.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Zugestellte Anträge	2'769	4'324	5'776	5'517	7'392	8'244	7'849	5'897	5'516	3'715	3'568	2'862	63'429
Bewilligte Anträge	2'760	4'316	5'762	5'494	7'371	8'227	7'810	5'874	5'496	3'677	3'467	2'790	63'044
Verweigerte Anträge	6	7	12	15	7	10	15	5	3	5	11	9	105
Territorial beschränkte Visa	1'000	766	801	538	467	594	542	555	368	517	274	255	6'677
Verarbeitete Anträge in Vertretung	3	1	2	8	14	7	24	18	17	94	90	63	341
Gemeldete Visa	16'146	18'659	32'330	40'683	46'809	43'285	46'669	28'931	30'348	21'039	18'800	16'293	359'992

¹⁰⁵ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe. Die Schweizer Vertretungen greifen indessen sehr zurückhaltend und immer in Absprache mit der Zentrale auf dieses Instrument zurück. In den meisten Fällen handelt es sich dabei um Visa für Personen, die internationale Organisationen in Genf besuchen.

6.6 Rückführungen

Im Bereich der Rückführungen ist die Zusammenarbeit mit Frontex von Bedeutung, weil die Grenzschutzagentur die Schengen-Staaten bei der Organisation von Rückführungen auf dem Luftweg unterstützt¹⁰⁶. Als Plattform für den Informationsaustausch zur Organisation von Sammelflügen dient das internetbasierte Informationsnetzwerk FOSS¹⁰⁷ (ehemals ICONet). Der Hauptnutzen der Sammelflüge liegt in einer spürbaren Kostenersparnis. Zudem können im Rahmen von Sammelflügen dank grösserer Auslastung auch «teure» Destinationen (z.B. Asien, Südamerika) angefliegen werden. Das SEM nimmt regelmässig und soweit als möglich an der Planung, strategischen Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

Seit 2014 hat die Schweiz ihre Beteiligung wieder auf gemeinsame Rückführungsoperationen nach Afrika ausgeweitet. In einem Pilotprojekt haben das SEM und die Kantone in Zusammenarbeit mit Frontex und den Schengen-Staaten im Jahr 2014 erfolgreich vier Rückführungsoperationen nach Afrika durchgeführt. Ein aus Bundes- und Kantonsvertretern bestehendes Expertenkomitee evaluiert regelmässig den Fortschritt dieses Pilotprojekts. Die Teilnahme an allen Frontex-Aktivitäten im Bereich der Rückführungen bietet für Bund und Kantone Vorteile. Die Kantone verfügen über mehr und häufigere Möglichkeiten für Rückführungen. Der Bund profitiert von einer bedeutenden Kostenersparnis, da die gemeinsamen Flüge durch Frontex finanziert werden.

2014 hat sich die Schweiz insgesamt an 7 gemeinsamen Flügen beteiligt und so 13 Personen rückgeführt. Die Anzahl Rückführungsoperationen in Zusammenarbeit mit Frontex dürfte 2015 noch ansteigen. Die über die Informationsplattform FOSS angebotenen Kapazitäten bei geplanten gemeinsamen Rückführungsoperationen werden vom SEM laufend beobachtet und die Teilnahme der Schweiz wird nach dem Opportunitätsprinzip und unter Berücksichtigung kantonspolizeilicher Personalressourcen sichergestellt.

6.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet werden. Das BJ ist federführend für alle Formen der Zusammenarbeit in diesem Bereich (namentlich betreffend Ausschreibungen zur Festnahme zwecks Auslieferung sowie Massnahmen im Hinblick auf akzessorische Rechtshilfe).

Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung:* Im Jahr 2014 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 19'336 Fahndungersuchen erhalten. Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 80% an allen eingehenden derartigen Ersuchen. Diese führten hierzulande zu 273 Treffern (sog. Hits). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 288 Fahndungersuchen via SIS an das Ausland verbreitet. Parallel zur Verbreitung von Ausschreibungen im SIS wird die grosse Mehrheit der gesuchten Personen weiterhin ebenfalls via Interpol ausgeschrieben.

¹⁰⁶ Art. 9 Abs. 2 FRONTEX-Verordnung (WE Nr. 1).

¹⁰⁷ Entscheidung 2005/267/EG (WE Nr. 5).

- *Akzessorische Rechtshilfe*: Schengen hat im Bereich der akzessorischen Rechtshilfe den direkten Verkehr zwischen den Strafverfolgungsbehörden zum Regelfall gemacht. In der Schweiz spielen die kantonalen Staatsanwaltschaften beim Stellen und Erledigen derartiger Ersuchen eine wichtige Rolle, wenngleich weiterhin eine grosse Anzahl von Ersuchen über das Bundesamt für Justiz läuft. Aufgrund dieser Konstellation fehlen verlässliche statistische Daten auf Bundesebene.

6.8 Dublin

6.8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2014 wurden in der Schweiz insgesamt 98'139 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten vier Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2011	9'347	7'014	1'587	3'621
2012	11'029	9'328	1'876	4'637
2013	9'679	7'592	1'658	4'165
2014	14'900	5'642	5'153	2'638

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2011	1'611	907	673	482
2012	2'342	1'186	1'110	574
2013	3'672	1'819	1'859	751
2014	4'041	1'801	2'242	933

Die Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten funktioniert grundsätzlich gut. Gestützt auf das DAA konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste. Im Jahr 2014 fiel das Verhältnis allerdings weniger deutlich aus als in den Vorjahren. Während die Zahl der Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten gegenüber 2013 um rund 36% gesunken ist, stieg die Zahl der Überstellungen in die Schweiz um rund 24% an. Seit der Umsetzung kommen auf zehn Personen, die an die Schweiz überstellt wurden, somit 57 Personen, welche die Schweiz an andere Länder überstellen konnte. Die Erfahrungen sind damit nach wie vor positiv, wobei zur Situation in einzelnen Staaten (GR und IT) Folgendes festgehalten werden kann:

- *Griechenland*: Angesichts der nach wie vor schlechten migrationspolitischen Situation in Griechenland und im Einklang mit den Urteilen des Europäi-

schen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 21. Januar 2011¹⁰⁸, des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. August 2011¹⁰⁹ und des EuGH vom 21. Dezember 2011¹¹⁰ verzichtet die Schweiz – ebenso wie die anderen Dublin-Staaten – seit dem 26. Januar 2011 bis auf Weiteres grundsätzlich darauf, Griechenland um die Aufnahme von Asylbewerbern zu ersuchen. Griechenland hat im August 2012 einen nationalen Aktionsplan erarbeitet, mit Hilfe dessen den Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration entgegengetreten werden soll. Bis Ende 2014 unterstützte das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO¹¹¹ Griechenland u.a. mit der Entsendung von *Asylum Support Teams*. Gemäss Angaben von EASO und Griechenland soll die Unterstützung auch im 2015 weitergeführt werden.

- *Italien*: Den Grossteil aller Dublin-Verfahren führt die Schweiz mit Italien durch (2014: 76% aller Dublin-Verfahren). Gemäss eigenen Angaben sah sich Italien aufgrund der hohen Zahl der Anlandungen ausser Stande, alle Migranten in der Eurodac-Datenbank daktyloskopisch zu erfassen und in der Zentraleinheit Eurodac zu registrieren. Seit dem Frühjahr 2014 wurden deshalb Ersuchen um Übernahme von Personen (vor allem eritreische und syrische Migranten), die mutmasslich aus Italien in die Schweiz eingereist sind, durch Italien zum grossen Teil abgelehnt. Nach verschiedenen Interventionen (u.a. auch auf EU-Ebene) haben Ende November 2014 die zuständigen italienischen Behörden angekündigt, dass die Registrierungen der Migranten in der Eurodac-Datenbank wieder regelkonform durchgeführt werden. Die Anzahl der Dublin-Treffer mit Italien hat seither in der Schweiz tatsächlich wieder zugenommen. Andere Dublin-Staaten haben diese positive Entwicklung bestätigt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat mit Urteil vom 4. November 2014¹¹² festgehalten, dass eine Überstellung einer Familie nach Italien ohne Garantien hinsichtlich der altersgerechten Aufnahme der Kinder und der Gewähr der Familieneinheit eine Verletzung von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention darstellen würde. Dem Urteil entsprechend, das die Überstellung von Asylsuchenden nach Italien nicht generell untersagt (insbesondere werden dem italienischen Aufnahmesystem nicht systemische Mängel zugeschrieben, wie dies beispielsweise bei Griechenland der Fall war), holt die Schweiz seither bei der Überstellungen von Familien nach Italien vorgängig nun jeweils die erforderlichen zusätzlichen Garantien bei Italien ein. Im Jahr 2014 ersuchte die Schweiz Italien bei einem Fall um zusätzliche Garantien und erhielt diese kurze Zeit darauf.

¹⁰⁸ Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011 i.S. M.S.S./Belgien und Griechenland.

¹⁰⁹ Urteil des BVGer vom 16. August 2011, D-2076/2010.

¹¹⁰ Urteil des EuGH vom 21. Dezember 2011 in den verb.Rs. C-411/10 (*N.S. u.a.*) und C-493/10 (*M.E. u.a.*).

¹¹¹ EASO, kurz für «European Asylum Support Office», ist eine selbständige und unabhängige Facheinrichtung der EU mit Rechtspersönlichkeit, die durch die Verordnung (EU) Nr. 439/2010 gegründet wurde. EASO ist ein wichtiger Teil des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Der Sitz des EASO befindet sich in Valletta (Malta).

¹¹² Urteil des EGMR vom 4. November 2014 i.S. Tarakhel vs. Schweiz.

6.8.2

Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Als einer der ersten Schengen-Staaten macht die Schweiz seit dem 12. Dezember 2012 von dieser Möglichkeit Gebrauch. Mit Hilfe dieses Fingerabdruckvergleichs wird überprüft, ob der Gesuchsteller vor seiner Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visagesuch eingereicht hat. Unter bestimmten Umständen kann beim Vorliegen einer Treffermeldung (Hit) die Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates begründet werden. Des Weiteren helfen Angaben zu Personalien und Identitätspapieren bei der Identifizierung der Person und erlauben Rückschlüsse auf den tatsächlichen Aufenthaltsort vor der Einreise in die Schweiz. 2014 wurden 1422 Treffer im VIS erzielt. Bei 578 Personen handelte es sich dabei um potentielle Dublin-Fälle.

7

Zweite Schengen Evaluierung der Schweiz

7.1

Ausgangslage

Da sich der Schengen-Besitzstand sich weiterentwickelt, werden die richtige Umsetzung und Anwendung aller Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten zirka alle fünf Jahre in einem Evaluierungsverfahren überprüft. Die Hauptverantwortung für diese Evaluierungsverfahren liegt bei den Schengen-Staaten selbst («peer-to-peer»).

Die erste Evaluierung durchlief die Schweiz im Jahr 2008. Deren erfolgreicher Abschluss war Voraussetzung zur Aufnahme der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. 2014 wurde die Schweiz zum zweiten Mal evaluiert, um sicherzustellen, dass die Schweiz den Schengen-Besitzstand (inklusive der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) weiterhin ordnungsgemäss anwendet. Die Vorbereitungen für diese Evaluierung haben in der Schweiz im Herbst 2012 begonnen. Alle betroffenen Fachämter wie auch die Kantone arbeiteten in einer Koordinationsgruppe unter der Leitung des BJ sowie der DEA zusammen.

7.2

Verlauf der Evaluierung und wichtigste Ergebnisse

Die Evaluierung fand in drei Etappen statt. In einer *ersten Phase* verschafften sich die Experten aus anderen Schengen-Staaten sowie der EU-Institutionen einen Überblick über die Umsetzung und Anwendung der Schengen-Vorschriften in der Schweiz. Die Schweiz hatte dazu schriftlich 200 Fragen zu beantworten, welche die verschiedenen Bereiche der Schengen-Zusammenarbeit betrafen.

In einer *zweiten Phase* fanden vier Evaluierungsbesuche in der Schweiz sowie ein Evaluierungsbesuch bei den Schweizer Vertretungen in Mumbai (IND) und Guangzhou (CHN) statt. Die rund zehnköpfigen Expertenteams prüften vor Ort, ob die Schweiz die einschlägigen Schengen-Bestimmungen korrekt anwendet. Die Besuche fanden zwischen März und Juli 2014 statt und waren den Bereichen «Polizeizusammenarbeit» (24. - 28. März), «Datenschutz» (12. - 16. Mai), «Visumsausstellung» (19. - 23. Mai), «Aussengrenzen» (23. - 26. Juni) sowie «Schengener Informations-

system» (30. Juni - 4. Juli) gewidmet. Im Anschluss an die Besuche erstellten die Expertenteams Berichte, welche die Ergebnisse der Evaluierung festhalten. Die Evaluierungsberichte betonen die gute Umsetzung und Anwendung der Schengen-Bestimmungen in der Schweiz, zeigen aber auch bestehende Mängel auf und enthalten Empfehlungen und Verbesserungsvorschläge. Sie wurden im September und Oktober 2014 in der Ratsarbeitsgruppe «SCH-EVAL» besprochen und von dieser gutgeheissen.

In einer *dritten Phase* informierte die Schweiz in der Ratsarbeitsgruppe «SCH-EVAL» über die Folgemaassnahmen, die sie aufgrund der Empfehlungen treffen wird (sog. «Follow-Up»). Die Resultate der Evaluierung sowie des Follow-Up wurden dann dem Rat der EU auf Ministerebene präsentiert; dieser nahm die entsprechenden Ratschlussfolgerungen (Council Conclusions) am 18. November 2014 an. Damit wurde das Evaluierungsverfahren formell abgeschlossen.

Der Rat zeigte sich mit dem Ergebnis der Evaluierung zufrieden. Er attestierte der Schweiz ein hohes Niveau der Umsetzung; Verbesserungspotential wurde lediglich in Detailbereichen geortet. Die wichtigsten Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden¹¹³:

- *Polizeizusammenarbeit*: Die Experten haben einen positiven Evaluierungsbericht verfasst und beispielsweise die Schaffung der Hauptabteilung Internationale Polizeikooperation bei fedpol begrüsst. In den insgesamt acht Empfehlungen finden sich u.a. die Anregungen, regelmässig gemischte Polizeipatrouillen mit allen Nachbarländern durchzuführen und für die an diesen Patrouillen teilnehmenden Schweizer und ausländischen Polizeibeamten eine gemeinsame Weiterbildung zu schaffen.
- *Datenschutz*: Der Expertenbericht kommt zum Schluss, dass die Datenschutzgesetzgebung der Schweiz den Vorgaben des Schengen-Besitzstandes entspricht. Verbesserungspotential sieht das Expertenteam u.a. bei den Entscheidungsbefugnissen der Datenschutzbehörden. Es empfiehlt, diese sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene zu stärken. Weitere Empfehlungen zielen auf eine Stärkung der Unabhängigkeit der kantonalen Datenschutzbehörden ab, beispielsweise bei der Verabschiedung der jeweiligen Budgets (besucht wurden die Datenschutzbehörden in den Kantonen Bern sowie Jura und Neuchâtel). Zahlreiche Empfehlungen betreffen zudem Detailpunkte, die leicht umsetzbar sind (z.B. Hinweise auf der Website der Datenschutzbehörden).
- *Visa*: Die Evaluierungsberichte im Bereich des Visumverfahrens für die Auslandsvertretungen in Guangzhou und Mumbai sind ebenfalls positiv ausgefallen. Das Evaluierungskomitee hat die effiziente und gründliche Bearbeitung von Schengen-Visumanträgen hervorgehoben, was u.a. auch auf die gute Zusammenarbeit zwischen der Konsularischen Direktion und dem SEM zurückzuführen ist. Die Evaluierung hat zudem auch aufgezeigt, dass das Outsourcing an externe Dienstleistungserbringer und die Zusammenarbeit mit diesen sehr gut funktionieren. Des Weiteren bewertete das Evaluierungskomitee die Zusammenarbeit unter den drei Schweizer Auslandsvertretungen in China als *Best Practice* Beispiel, welches eine harmonisierte

¹¹³ Verschiedene Folgemaassnahmen sind aufgrund der Empfehlungen bereits getroffen worden, andere werden seitens der Schweiz noch evaluiert.

Umsetzung der rechtlichen Vorschriften sicherstellt. Rund ein Dutzend Empfehlungen formulierte das Evaluierungskomitee bzgl. geringfügiger organisatorischer und prozessualer Aspekte. Optimierungspotenzial wurde u.a. im Bereich des Visumdrucks erkannt, wo eine minimale Anpassung der IT-Systeme vorgeschlagen wurde.

- *Aussengrenzschutz (Flughäfen)*: Das Evaluierungskomitee kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass die Schweiz die Schengen-Vorgaben im Bereich der Grenzkontrolle im Wesentlichen korrekt anwendet. Speziell begrüsst wurden die Anstrengungen des Bundes und der Kantone im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung der Strategie der Integrierten Grenzverwaltung (Integrated Border Management; IBM). Verbesserungspotenzial ortet das Komitee im Bereich der Risikoanalyse. In diesem Zusammenhang drängt das Komitee darauf, die Massnahme des IBM Aktionsplans zum Aufbau eines nationalen Analysezentrams für Migration mit Beteiligung von Bundes- und Kantonsstellen möglichst rasch an die Hand zu nehmen. Weiter befand das Komitee an beiden evaluierten Flughäfen (Genf und Zürich) in gewissen, ausgewählten Bereichen den Personalbestand gemessen an den Aufgaben als zu gering und ortete Verbesserungspotenzial in der Ausbildung, vor allem im Bereich der Dokumentenkontrolle.
- *SIS/SIRENE*: Auch im Bereich SIS/SIRENE ist die Evaluierung positiv verlaufen. Die Experten haben sieben Empfehlungen verfasst, welche zum Teil auch die Kantone betreffen. Das Evaluierungskomitee empfiehlt unter anderem, dass die Schweiz prioritär alle Funktionalitäten und Alert-Kategorien des SIS II installiert. Darüber hinaus sollen die Schweizer Behörden die aktuellen Ausbildungsmassnahmen evaluieren und untersuchen, ob der Gebrauch der existierenden Instrumente (e-Learning, Tagungen, Intranet, Kurse) optimiert werden kann. Schliesslich wird empfohlen, die 18 Kantone, welche über keine Rechtsgrundlage zur Personen- und Sachfahndung zum Zwecke der verdeckten oder gezielten Kontrolle verfügen und damit die Möglichkeit von Ausschreibungen nach Art. 36 des SIS II-Beschlusses¹¹⁴ nicht nutzen, zur Schaffung entsprechender kantonaler Vorschriften zu ermuntern.

Auf Verwaltungsebene erforderte die Evaluierung aufgrund der Anzahl beteiligter Akteure und der anforderungsreichen Abläufe eine relativ komplexe Projektstruktur. Dabei konnte von den anlässlich der ersten Schengen-Evaluierung der Schweiz gemachten Erfahrungen profitiert und auf bewährte Instrumente zurückgegriffen werden. Die Zusammenarbeit in dieser komplexen Struktur hat dank dem grossen Einsatz sämtlicher Beteiligter vorbildlich funktioniert und war mitentscheidend für das gute Ergebnis der Evaluierung.

7.3 Nächste Evaluierung

Die nächste reguläre Schengen-Evaluierung der Schweiz ist für 2018 vorgesehen und wird dann erstmals unter dem neuen Evaluierungsmechanismus, der mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE 150) eingeführt wurde, durchgeführt werden. Der neue Mechanismus modifiziert in beschränktem Umfang das bisherige Schen-

¹¹⁴ Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

gen-Evaluierungsverfahren. So sind die Evaluierungen auf weitere Bereiche ausgedehnt worden (insbesondere Binnengrenzen und Rückführungsrichtlinie) und finden in gewissen Gebieten auch häufiger statt¹¹⁵.

Zusätzlich zur traditionellen «einzelstaatlichen Evaluierung» gibt die Verordnung der Europäischen Kommission neu die Möglichkeit, in sämtlichen evaluierten Bereichen unangekündigte Ortsbesuche durchzuführen. Zudem können jedes Jahr thematische Evaluierungen organisiert werden. Diese betreffen ein spezifisches Thema und können alle Schengen-Staaten gleichzeitig betreffen, eingeschlossen derjenigen, welche nicht Gegenstand einer einzelstaatlichen Evaluierung im fraglichen Jahr sind.

¹¹⁵ Siehe zum Ganzen die Ausführungen in der Botschaft, BBl **2014** 3343.

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2014

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

1. Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

Warenschmuggel

	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	19'758	18'805	20'319	22'730

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	913	1'066	1'240	1'116
Menge in Kg	24.021	23.992	18.381	22.706

Marihuana	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	1'452	1'841	2'487	2'604
Menge in Kg	378.204	115.435	304.276	429.663

Heroin, Opium	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	139	146	185	208
Menge in Kg	17.107	18.502	39.446	51.601

Kokain, Crack	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	264	315	402	393
Menge in Kg	73.710	54.671	51.816	34.211

Kath	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	27	23	21	14
Menge in Kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764

Synthetische Produkte	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	209	66	104	133
Menge in Kg	201.981	55.099	12.667	16.868

Andere	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	619	955	1'363	1'326
Menge Stk	32'458	8'161	10'123	13'588
Menge in Kg	193.099	158.671	262.394	346'607

Waffen

	2011	2012	2013	2014
Anzahl Fälle	1'308	1'931	2'366	2'730

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2011	2012	2013	2014
Ausgeschriebene Personen	10'282	13'747	16'741	18'482
Haftbefehle	2'960	3'849	5'412	5'684
Einreiseverbote	1'232	1'358	1'783	1'609
SIS Personen	3'094	3'962	4'511	4'265

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2011	2012	2013	2014
Ausgeschriebene Fahrzeuge	900	969	1'597	2'334
SIS Fahrzeuge	283	138	117	159

Ausgeschriebene Sachen

	2011	2012	2013	2014
--	-------------	-------------	-------------	-------------

Ausgeschriebene Sachen	1'327	2'284	2'044	2'114
SIS Sachen	882	1'050	1'460	1'665
Abhanden gekommene und wieder aufgefunden Ausweise (Pass, Identitätskarte)	214	253	243	237

Ausweisfälschungen

	2011	2012	2013	2014
Anzahl gefälschter Dokumente	1'477	1'767	1'800	1'619
Nicht zustehende Ausweise	205	213	257	255

3. Migrationsbereich

	2011	2012	2013	2014
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	37	349	361	316
Rechtswidriger Aufenthalt	5'614	11'278	11'992	14'265
Illegale Erwerbstätigkeit	208	320	562	715



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Sixième rapport du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP

concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2014/2015

du 26 mai 2015

Période sous revue : mars 2014 – avril 2015

Contexte

Les accords d'association de la Suisse à Schengen (AAS ; RS 0.362.31) et à Dublin (AAD ; RS 0.141.392.68) conclus le 26 octobre 2004 sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 2008. L'évaluation de la Suisse une fois aboutie, le Conseil de l'UE a fixé l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse au 12 décembre 2008 et, pour le régime applicable aux contrôles aux frontières extérieures dans les aéroports, au 29 mars 2009. Depuis, la Suisse est entièrement intégrée dans la coopération opérationnelle Schengen/Dublin.

De 2005 à 2009, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a été annuellement informée 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). Celles-ci ont été mises au courant des derniers événements le 21 avril 2010.

Le sixième rapport à l'attention de la CdG-DFJP porte sur les développements qui ont eu lieu entre mars 2014 et avril 2015 (voir ch. 1 à 5). Dans la mesure où cela est pertinent, il fournit aussi quelques indications ponctuelles sur les développements à venir. À la demande de la CdG-DFJP, il présente également des chiffres relatifs à la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac (voir ch. 6), dans la mesure où la Confédération dispose de statistiques. On renonce cependant à lui adjoindre des annexes ; les informations correspondantes peuvent être consultées sur le site Web de l'Office fédéral de la justice (OFJ), où elles sont mises à jour au fur et à mesure.

Table des matières

Contexte	2
1 Élargissement de l'espace Schengen	5
1.1 Roumanie/Bulgarie	5
1.2 Chypre	5
1.3 Croatie	5
1.4 Royaume-Uni	6
2 Accords en relation avec Schengen/Dublin	7
2.1 Accords complémentaires à certains développements	7
2.1.1 Accord complémentaire découlant d'eu-LISA	7
2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure	8
2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	8
2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	8
2.2.2 Arrangements Dublin	9
2.3 Accords avec des États tiers	9
2.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans les domaines des visas et des retours	9
2.3.2 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux	10
3 Projets dans le domaine de la mise en œuvre technique et opérationnelle	10
3.1 Système d'information Schengen (SIS)	10
3.2 Système d'information sur les visas (VIS)	11
3.2.1 Mise en service échelonnée du VIS	11
3.3 Eurodac	12
3.3.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences	12
3.3.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives	12
3.4 Advance Passenger Information (API)	13
3.5 Gestion intégrée des frontières	14
3.5.1 Concept	14
3.5.2 Mise en œuvre	14
3.6 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons	15
4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac	15
4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui — vue d'ensemble	15
4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue	18
4.2.1 Dans le domaine de Schengen	18
4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac	21
4.3 Prochains développements importants	21
4.3.1 Projet « frontières intelligentes »	22

4.3.2	Révision du code des visas	23
4.3.3	Visa d'itinérance	23
4.3.4	Révision du droit de la protection des données	24
4.3.5	Révision du règlement Dublin III	25
5	Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'UE	25
5.1	Modalité et étendue de la participation de la Suisse	25
5.2	Evolution durant la période sous revue	27
5.2.1	Procédures achevées	27
5.2.2	Nouveaux renvois préjudiciels notifiés	28
6	Expériences réalisées dans certains domaines	29
6.1	Frontières extérieures	29
6.1.1	Non-admissions	29
6.1.2	Participation de la Suisse aux engagements Frontex	29
6.1.3	Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures	30
6.2	Frontières intérieures	30
6.3	Coopération policière	31
6.3.1	Échange d'informations en matière policière	31
6.3.2	Accès aux banques de données	31
6.3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	32
6.4	SIS/SIRENE	33
6.5	Coopération dans le domaine des visas	34
6.6	Renvois	35
6.7	Entraide judiciaire en matière pénale	36
6.8	Dublin	37
6.8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	37
6.8.2	Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin	38
7	Deuxième évaluation Schengen de la Suisse	39
7.1	Contexte	39
7.2	Déroulement de l'évaluation et principaux résultats	39
7.3	La prochaine évaluation	41
Annexe : Aperçu des activités des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2014		42

Nouveaux développements durant la période sous revue

1 Élargissement de l'espace Schengen

1.1 Roumanie/Bulgarie

La Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'UE en 2007, mais n'ont pas encore commencé la coopération opérationnelle Schengen¹. Le Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) a certes constaté en 2011 que la Roumanie et la Bulgarie remplissaient les conditions (techniques) pour l'application de l'acquis de Schengen. Toutefois, quelques États membres ont bloqué le processus pour des raisons politiques. Les réserves se fondent sur des lacunes dans la réforme par les deux pays de leurs systèmes judiciaire et administratif et dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

La Commission européenne fait régulièrement état depuis 2007 de l'avancement de ces réformes, dans le cadre d'un processus de coopération et de contrôle. Selon ses deux rapports les plus récents, du 28 janvier 2015, les résultats ne sont toujours pas totalement satisfaisants. De ce fait, il est pour le moment difficile de dire quand le Conseil sera en mesure de décider de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen et, partant, le début de la coopération opérationnelle Schengen avec les deux États.

1.2 Chypre

Chypre n'a, elle non plus, toujours pas commencé la coopération opérationnelle Schengen ; l'évaluation des domaines « frontières extérieures », « visas » et « SIS » avait été suspendue en 2006. Vu les questions restées à ce jour sans réponse en relation avec le conflit entre Chypre et la Turquie, il est difficile de savoir, par rapport aux domaines restés en suspens, quand le processus d'évaluation et les inspections sur place reprendront.

1.3 Croatie

Bien que la Croatie soit membre à part entière de l'UE depuis le 1^{er} juillet 2013, elle ne fait aujourd'hui toujours pas partie de l'espace Schengen. Comme pour chaque nouvel État Schengen, le Conseil doit décider de la mise en application de l'acquis de Schengen. Cette décision doit être prise à l'unanimité et présuppose que l'État candidat ait passé avec succès la procédure d'évaluation. Depuis peu, il est également prévu que le Conseil prenne sa décision sur la base d'un rapport de la Commission européenne confirmant que la Croatie continue de respecter tous les engage-

¹ Elles participent seulement à SIS II, avec succès, dans le cadre des recherches Schengen, avec certaines limites concernant la mise en œuvre des interdictions d'entrée (voir décision 2010/365/UE, dév. n° 111).

ments qu'elle a pris au cours des négociations relatives à son adhésion à l'UE². L'examen portera entre autres sur le respect des droits fondamentaux et des principes généraux de l'état de droit.

La Croatie a déclaré le 12 mars 2015 qu'elle était prête pour l'évaluation Schengen. Cette procédure pourra donc s'inscrire dans le programme pluriannuel 2014-2018. Le calendrier exact de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen pour la Croatie n'a pas encore été défini.

1.4 Royaume-Uni

Le Royaume-Uni, qui, comme on le sait, ne participe pas entièrement à Schengen, avait déclaré en mars 1999, en se fondant sur le droit de participation qui lui est garanti, qu'il souhaiterait participer au Système d'information Schengen (SIS) lorsque le système de deuxième génération (SIS II) serait prêt. Les parties de l'acquis de Schengen concernées ne pourront être mises en application que si le résultat de la procédure d'évaluation des domaines « protection des données » et « SIS II » est positif. L'évaluation de la protection des données a été menée avec succès en 2013, mais le Conseil de l'UE n'a décidé de l'entrée en vigueur, pour le Royaume-Uni, des dispositions de l'acquis de Schengen en la matière que le 10 février 2015³. Parallèlement, il a fixé au 1^{er} mars 2015 la date du raccordement provisoire de cet État au SIS II, pour en permettre l'évaluation. Celle-ci devra avoir lieu dans les six mois. Le Conseil de l'UE devra ensuite décider de la mise en application, pour le Royaume-Uni, des parties de l'acquis de Schengen concernées.

Les retards de l'évaluation sont dus à la déclaration faite le 24 juillet 2013 par le Royaume-Uni, selon laquelle il voulait cesser d'être soumis à certains actes du domaine de la coopération policière et judiciaire adoptés avant le 1^{er} décembre 2009⁴. Environ 130 mesures ont cessé de s'appliquer à cet État le 1^{er} décembre 2014, dont 13 relevant de l'acquis de Schengen⁵. Toutefois, le Royaume-Uni a demandé à reprendre 35 de ces mesures, ce qui lui a été accordé à la même date⁶. Six d'entre elles relèvent de l'acquis de Schengen ; en font partie les chapitres de la convention d'application de l'accord de Schengen sur la coopération policière et l'entraide judiciaire en matière pénale et sur le SIS.

² Voir art. 4 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 112 du 24.4.2012, p. 21.

³ Décision d'exécution (UE) 2015/219 (dev. n° 165).

⁴ Comme l'y autorise l'art. 10, par. 4, du protocole n° 36 [du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] sur les dispositions transitoires, JO C 326 du 26.10.2012, p. 322.

⁵ Liste des actes adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale qui ne s'appliquent plus au Royaume-Uni en vertu de l'art. 10, par. 4, 2^e phrase, du protocole n° 36, JO C 430 du 1.12.2014, p. 17.

⁶ Décision 2014/857/UE du Conseil du 1^{er} décembre 2014 concernant la notification par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de son souhait de prendre part à certaines dispositions de l'acquis de Schengen qui sont contenues dans les actes de l'Union dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale et modifiant les décisions 2000/365/CE et 2004/926/CE, JO L 345 du 1.12.2014, p. 1.

2 Accords en relation avec Schengen/Dublin

2.1 Accords complémentaires à certains développements

Lorsqu'un acte juridique pertinent pour Schengen/Dublin prévoit la création d'une structure institutionnelle autonome sous forme de fonds ou d'agence, il faut, pour que les États associés puissent participer effectivement, qu'un accord complémentaire, qui règle les modalités de la participation, soit conclu. La simple reprise de l'acte ne suffit pas. Des accords complémentaires ont été conclus en ce sens au sujet de la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)⁷, ainsi qu'au Fonds pour les frontières extérieures⁸.

2.1.1 Accord complémentaire découlant d'eu-LISA

Un accord complémentaire de cette nature est également requis pour eu-LISA⁹, créée en vertu du règlement (UE) no 1077/2011 (dév. no 127). Cette entité a la responsabilité de la gestion opérationnelle et du développement des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice¹⁰, mission dévolue en majeure partie à la Commission européenne¹¹ avant le 1^{er} décembre 2012.

L'accord complémentaire que la Suisse et les autres États associés (NO, IS, FL) ont conclu avec l'UE porte sur les modalités concrètes de la participation à eu-LISA, en particulier sur le droit de vote au sein du conseil d'administration et des groupes consultatifs de l'agence, sur le détachement de personnel et sur le montant de la contribution financière au budget de l'agence. Les délégations se sont mises d'accord dès octobre 2013 sur un premier projet de texte mais, de manière totalement inattendue, la Commission européenne a soulevé une objection concernant la formulation d'une disposition très technique (sur les privilèges et immunités) et a demandé qu'elle soit renégociée. Comme l'adaptation de cette disposition entraîne un changement de la pratique, les négociations prennent du temps, mais les parties espèrent se mettre d'accord sur un texte définitif dans le courant de 2015. Un retard de calendrier est à prévoir également en ce qui concerne l'entrée en vigueur formelle de l'accord complémentaire. La Commission européenne a en effet annoncé son intention de saisir la Cour de justice de l'UE (CJUE) pour solliciter son avis sur la compatibilité de cet accord avec les traités de l'UE (l'étendue des droits de vote négociés des États associés, en particulier, lui semble indéterminée).

Ces retards ont aussi pour conséquence que l'échange de notes relatif à la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 n'a pas pu être approuvé dans le délai de deux ans prévu par l'AAS. Bien que ces circonstances soient imputables à l'UE et que les

⁷ RS **0.362.313**

⁸ RS **0.362.312**

⁹ Aussi appelée Agence IT ou 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.

¹⁰ Elle doit actuellement garantir un fonctionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 des systèmes centraux du VIS, d'Eurodac et, depuis avril 2013, du SIS II.

¹¹ Pour plus de précisions sur la structure institutionnelle de l'agence, se reporter au message du Conseil fédéral du 23 mai 2012 (FF **2012** 5417).

bases juridiques existantes permettent de poursuivre provisoirement la collaboration menée actuellement dans le domaine de l'information, la Commission européenne a demandé, en janvier 2014, des explications supplémentaires.

Les discussions qui s'en sont suivies ont abouti au compromis suivant : dès que le contenu définitif de l'accord additionnel sera connu, la Commission européenne confirmera à la Suisse, par un courrier formel, qu'elle ne modifiera plus le texte. Le Conseil fédéral pourra alors soumettre au Parlement un message additionnel relatif au règlement, de sorte que la reprise de ce dernier puisse être débattue en toute connaissance de cause. L'approbation de la reprise aura lieu ensuite selon la procédure ordinaire.

2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure

Il est également nécessaire de conclure un accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure, lequel a été créé par le règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157). Ce Fonds remplace le Fonds pour les frontières extérieures (FFE) et court sur la période budgétaire 2014-2020¹².

L'accord complémentaire que la Suisse et les autres États associés (NO, IS, FL) sont en train de négocier avec l'UE porte sur les modalités concrètes de la participation au Fonds, en particulier sur le montant de leurs contributions financières, leur utilisation et les règles de contrôle et de gestion financières de ces contributions. Le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation le 19 septembre 2014. Les pourparlers ont commencé le 20 octobre 2014 et sont entre-temps déjà bien avancés.

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

2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas

Le code des visas¹³ prévoit qu'un État Schengen peut en représenter un autre dans un État où ce dernier n'a pas de consulat, grâce à des accords bilatéraux de représentation. En 2014, la Suisse a conclu 27 nouveaux accords avec 16 États Schengen. De manière générale, la Suisse avait ainsi conclu, au 1^{er} avril 2015, de tels accords avec 18 États Schengen au total ; sur cette base, elle représente d'autres États dans 48 de ses représentations (+ 12 durant la période sous revue) et est elle-même représentée dans 57 localités (+ 12 durant la période sous revue)¹⁴. Le DFAE étudie en permanence quels autres accords devraient et pourraient être mis en place pour combler les lacunes existant dans le réseau des représentations et assurer la réciprocité voulue.

¹² Décision 574/2007/CE (dév. n° 36).

¹³ Règlement (CE) n° 810/2009, dév. n° 88

¹⁴ Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, avec la forme de représentation (état au 1^{er} août 2014) se trouve à l'annexe 28 du manuel des visas, consultable à l'adresse : <http://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-f.pdf>.

2.2.2

Arrangements Dublin

Le règlement Dublin III¹⁵ prévoit que les États Dublin peuvent établir entre eux des arrangements afin d'accroître son efficacité. Les « arrangements Dublin » 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, mais aussi prévoir des réglementations précises sur les modalités de transfert ou des échanges d'officiers de liaison pour améliorer la communication entre les administrations.

La Suisse a conclu de tels accords avec l'*Autriche*¹⁶ et la *Principauté de Liechtenstein*¹⁷. Avec l'*Allemagne*, des modalités de coopération analogues ont aussi été convenues dans le cadre d'un arrangement juridiquement non contraignant. Durant la période sous revue, un arrangement avec la *France* est venu s'ajouter aux précédents. Il est entré en vigueur le 8 novembre 2014¹⁸. Aucun arrangement Dublin n'a pu encore être conclu avec l'*Italie*. La Suisse détache cependant, depuis 2012, un officier de liaison auprès du Ministère de l'intérieur italien. Cette démarche vise en premier lieu à intensifier les échanges d'informations entre les autorités suisses et italiennes et à favoriser une meilleure compréhension des systèmes d'asile de part et d'autre.

2.3

Accords avec des États tiers

2.3.1

Accords parallèles aux accords de l'UE dans les domaines des visas et des retours

Lorsque l'UE conclut un accord sur l'octroi facilité de visas, elle exprime son vœu, dans une déclaration commune jointe à l'accord, que l'État tiers concerné négocie des conventions bilatérales comprenant les mêmes dispositions avec les États associés à Schengen (CH, NO, IS et FL). Certes, ces déclarations n'obligent pas la Suisse à conclure un accord parallèle, mais celle-ci est tenue, en matière d'octroi de visas d'une durée de moins de trois mois, d'adapter ses règles et sa pratique à celles de l'UE, dans le cadre de l'acquis de Schengen, afin de réduire le risque que des personnes déposent plusieurs demandes de visa simultanément dans différents États membres. La Suisse a conclu cinq accords sur l'octroi facilité de visas. Une liste mise à jour des États avec lesquels la Suisse a conclu des accords de ce type est disponible sur le site du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)¹⁹. De plus, les négociations avec l'*Azerbaïdjan* et l'*Arménie* viennent de s'achever, mais les accords respectifs ne sont pas encore entrés en vigueur.

Il n'existe pas de parallélisme comparable en matière de retour. Néanmoins, l'UE accompagne également les accords de réadmission qui ne sont pas subordonnés aux accords dans le domaine des visas d'une déclaration (si possible commune) dans laquelle elle appelle l'État tiers concerné à conclure une convention similaire avec les États associés à Schengen. Cela représente à chaque fois une occasion de con-

¹⁵ Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹⁶ RS 0.142.392.681.163

¹⁷ RS 0.142.395.141.1

¹⁸ RS 0.142.392.681.349

¹⁹ <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbei/bilateral/visumerleichterung.html>.

clure facilement un accord parallèle de réadmission. Quoi qu'il en soit, la Suisse conclut ses accords de réadmission avec les États d'origine et de transit de manière autonome et en fonction à ses propres intérêts. Pendant la période sous revue, trois de ces accords sont entrés en vigueur : avec le *Cameroun* (application provisoire depuis le 26 septembre 2014), avec le *Kazakhstan* (en vigueur depuis le 1^{er} février 2015) et avec la *Tunisie* (en vigueur depuis le 16 août 2014). En tout, la Suisse a conclu 52 accords de ce genre. Une liste mise à jour de ceux-ci est disponible sur le site du SEM²⁰.

2.3.2 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 laisse le droit aux États membres de décider librement s'ils veulent exempter ou non de l'obligation de visa les ressortissants d'États tiers soumis à cette obligation qui sont toutefois titulaires d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service et d'un autre passeport officiel²¹. La Suisse a conclu plusieurs accords de ce type avec des États envers lesquels elle avait dû rétablir une obligation générale de visa en raison de sa participation à Schengen. Généralement, ces accords sont l'occasion de conclure parallèlement un accord de réadmission. Pendant la période sous revue, des accords sur la suppression de l'obligation de visa sont entrés en vigueur ou ont été signés avec les États suivants :

- *Bhoutan* (en vigueur depuis le 7 novembre 2014)
- *Qatar* (en vigueur depuis le 14 décembre 2014)
- *Cameroun* (signé le 26 septembre 2014 et provisoirement en vigueur depuis lors)
- *Kazakhstan* (en vigueur depuis le 1^{er} février 2015)
- *Laos* (en vigueur depuis le 20 mars 2015)
- *Angola* (en vigueur depuis le 9 avril 2015)
- *Brésil* (en vigueur depuis le 21 mai 2015).

Une liste mise à jour de ces accords est disponible sur le site du SEM²².

3 Projets dans le domaine de la mise en œuvre technique et opérationnelle

3.1 Système d'information Schengen (SIS)

Durant la période sous revue, le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) a été utilisé sans difficulté. Depuis leur mise en service, autant le système central que les composantes nationales du SIS II et les applications spéciali-

²⁰ <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>.

²¹ Art. 4, par. 1, let. a, du règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS).

²² <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

sées fonctionnent de manière optimale. Aucune de leurs fonctionnalités essentielles ne présente de défaut. Lors des travaux de mise en œuvre, il a toujours fallu accorder la priorité aux fonctionnalités les plus importantes, si bien que toutes n'ont pas pu être disponibles dès le départ en Suisse. Selon la planification actuelle, les dernières fonctions manquantes du SIS II seront prêtes fin 2015 ou début 2016 et pourront alors être pleinement utilisables.

3.2 Système d'information sur les visas (VIS)

3.2.1 Mise en service échelonnée du VIS

Le VIS a été introduit par région à partir du 11 octobre 2011. Il a, dans un premier temps, été mis en service en Egypte et dans les pays du Maghreb (Tunisie, Libye, Algérie, Maroc et Mauritanie)²³. Depuis, le Proche-Orient²⁴, la région du Golfe²⁵, l'Afrique²⁶, l'Amérique, l'Océanie, l'Asie centrale et l'Asie du Sud-Est²⁷ et les Balkans²⁸ ont également été raccordés. Les dernières régions²⁹, parmi lesquelles certaines sont très peuplées, comme la Chine, l'Inde et la Russie, seront raccordées au système aux dates suivantes³⁰ :

Région	Date de raccordement
17 ^e région (Ukraine et États du Caucase)	23 juin 2015

²³ Décision d'exécution 2011/636/UE de la Commission du 21 septembre 2011 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une première région, JO L 249 du 27.9.2011, p. 18.

²⁴ Décision d'exécution 2012/233/UE de la Commission du 27 avril 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une deuxième région, JO L 117 du 1.5.2012, p. 9.

²⁵ Décision d'exécution 2012/512/UE de la Commission du 21 septembre 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une troisième région, JO L 256 du 22.9.2012, p. 21.

²⁶ Décision d'exécution 2013/122/UE de la Commission du 7 mars 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une quatrième et une cinquième région, JO L 65 du 8.3.2013, p. 35 ; décision d'exécution 2013/266/UE de la Commission du 5 juin 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une sixième et une septième région, JO L 154 du 6.6.2013, p. 8.

²⁷ Décision d'exécution 2013/441/UE de la Commission du 20 août 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une huitième région, JO L 223 du 21.8.2013, p. 15 ; décision d'exécution 2013/642/UE de la Commission du 8 novembre 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une neuvième, une dixième et une onzième région, JO L 299 du 9.11.2013, p. 52 ; décision d'exécution 2014/262/UE de la Commission du 7 mai 2014 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une douzième, une treizième, une quatorzième et une quinzième région, JO L 136 du 9.5.2014, p. 51.

²⁸ Décision d'exécution 2014/540/UE de la Commission du 28 août 2014 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une seizième région, JO L 258 du 29.8.2014, p. 8.

²⁹ Décision d'exécution (UE) 2015/731 de la Commission du 6 mai 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans la dix-septième et la dix-huitième région, JO L 116 du 7.5.2015, p. 20.

³⁰ La Commission n'a pas encore formellement décidé des dates à compter de lesquelles le VIS débutera son activité dans les régions 19 à 23.

18 ^e région (Russie)	14 septembre 2015
19 ^e région (Chine, Japon, Corée du Nord, Corée du Sud, Taïwan)	12 octobre 2015
20 ^e région (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka)	2 novembre 2015
21 ^e à 23 ^e régions (Andorre, Saint-Siège, Monaco, Saint-Marin, Irlande, Royaume-Uni, ensemble des États Schengen)	20 novembre 2015

Lorsque le nouveau système suisse de visa ORBIS a été mis en service le 20 janvier 2014, toutes les représentations suisses situées dans les régions dans lesquelles la mise en service n'avait pas encore eu lieu ont été raccordées au C-VIS.

3.3 Eurodac

3.3.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences

La banque de données des empreintes digitales, Eurodac, sert l'exécution des règles de compétence prévues par le règlement Dublin III³¹. Le nouveau règlement Eurodac³² contient de nouvelles prescriptions, notamment en matière de saisie et de traitement des données. De nouvelles données relatives aux procédures devront être saisies dans Eurodac (par ex. la date de transfert dans un autre État Dublin ou dans le pays d'origine). Parmi les nouveautés, on citera encore le marquage (au lieu du verrouillage) des données relatives à des réfugiés connus, les notifications automatiques des effacements de données anticipés (par ex. en cas d'obtention de la nationalité d'un État membre) ou l'obligation de faire vérifier les résultats positifs obtenus dans Eurodac par un expert en empreintes digitales.

La mise en œuvre de ces nouvelles prescriptions a nécessité une adaptation technique du système central, du côté européen, et des systèmes informatiques et des processus au niveau national. À cet effet, la Suisse a lancé le projet informatique « Eurodac II », qui se trouve actuellement en phase de réalisation. Les adaptations techniques ont lieu en étroite collaboration avec eu-LISA. Le 20 juillet 2015 est la date fixée pour le lancement du nouveau système.

3.3.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives

Le nouveau règlement Eurodac (art. 19 ss) prévoit qu'Europol et les autorités nationales de poursuite pénale puissent, dans certains cas, accéder aux données enregistrées dans Eurodac. Toutefois, du fait qu'elles ne font pas l'objet d'un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac, ces dispositions ne devront être appliquées par les États associés (NO, IS, FL, CH) que lorsqu'elles seront reprises dans un accord complémentaire avec l'UE.

³¹ Décision (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

³² Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b)

Une des conditions d'accès est que, conformément à la décision 2008/615/JAI³³ (décision de Prüm), l'interrogation des banques de données nationales d'empreintes digitales n'ait donné aucun résultat positif. Du fait que la Suisse ne participe actuellement pas à la coopération de Prüm, les autorités suisses de poursuite pénale ne pourront interroger Eurodac que lorsqu'un accord de participation à cette coopération aura été conclu avec l'UE. Inversement, tant qu'un accord n'a pas été conclu, Europol et les autorités des autres États Dublin ne peuvent pas non plus accéder aux données enregistrées dans Eurodac par la Suisse pour comparer des empreintes digitales à des fins répressives.

La Suisse souhaite négocier avec l'UE tant l'accès de ses autorités de poursuite pénales à Eurodac que la participation à la coopération de Prüm. Le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation relativement au premier point dès le 28 novembre 2014. Les Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États ont été consultées respectivement le 6 et le 16 octobre 2014 et ont toutes deux approuvé le projet. Le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation concernant la coopération de Prüm le 13 mars 2015, après avoir recueilli l'accord des Commissions de politique extérieure des deux conseils les 16 octobre (CPE-N) et 3 novembre (CPE-E) 2014 ; la Conférence des gouvernements cantonaux a aussi fait part de l'intérêt des cantons le 19 décembre 2014.

Les négociations sur Eurodac devraient pouvoir commencer au premier semestre 2015, celles sur Prüm avant la fin de l'année.

3.4 **Advance Passenger Information (API)**

En vertu de l'art. 104 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)³⁴, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles lui communiquent des données relatives aux passagers (Advanced Passenger Information, API)³⁵ de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller, à des fins de transmission aux organes de contrôle des frontières³⁶. Le 3 octobre 2011, le SEM a instauré une obligation d'annonce pour trois lignes (*Dubaï, Nairobi et Pristina*) ; il l'a étendu depuis progressivement à d'autres destinations (*Istanbul, Moscou, Casablanca et Marrakech*). Cela représente chaque semaine environ 230 vols et 150 à 200 passagers. Le système API transmet automatiquement les données communiquées par les compagnies aériennes aux organes de contrôle aux frontières. Ces derniers peuvent profiter du temps du vol pour procéder à de premières clarifications, lesquelles peuvent également inclure une interrogation des banques de données pertinentes pour le contrôle aux frontières. Cette mesure contribue à améliorer le contrôle aux frontières et à lutter contre l'immigration illégale.

Lors de la mise en œuvre du système API, en 2011, il s'est avéré que les bases juridiques étaient insuffisantes, si bien que ses fonctions ont dû être limitées. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a lancé aussitôt une révision de l'art. 104 LEtr pour pallier les carences sur le plan légal. Sitôt que les bases juri-

³³ 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.

³⁴ RS 142.20

³⁵ Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol.

³⁶ Mise en œuvre de la directive 2004/82/CE (voir annexe B de l'AAS).

diques révisées entreront en vigueur, vraisemblablement en juillet 2015, les fonctionnalités qui ne pouvaient être exploitées, ou qui avaient dû être adaptées, seront pleinement accessibles.

3.5 Gestion intégrée des frontières

3.5.1 Concept

Le système de contrôle aux frontières prévu par Schengen exige que l'on coordonne, à l'échelle de l'espace Schengen, les mesures prises pour, d'une part, combattre l'immigration clandestine et la criminalité internationale et, d'autre part, faciliter les migrations légales. À cet effet, il est indispensable que la coordination, dans le cadre d'une stratégie intégrée de gestion des frontières, soit renforcée au niveau national. Le concept de gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management, IBM) devrait aider à atteindre cet objectif et à gagner en efficacité.

3.5.2 Mise en œuvre

Un groupe stratégique interdépartemental auquel ont été également associés les cantons, institué en février 2011, a mis au point une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières, inspirée du modèle de sécurité des frontières Schengen dit « des quatre filtres », lequel couvre les quatre domaines suivants :

- dispositifs appliqués dans les pays d'origine ou de transit pour prévenir l'immigration clandestine ;
- dispositifs de coopération avec les États Schengen ;
- dispositifs de contrôle aux frontières extérieures ;
- dispositifs visant à lutter contre l'immigration clandestine au sein de l'espace Schengen.

En juin 2012, le Conseil fédéral a adopté cette stratégie et chargé le groupe de travail « Plan d'action pour une gestion intégrée des frontières », composé de représentants de la Confédération et des cantons, d'élaborer des mesures concrètes pour la réaliser. Le groupe de travail a défini 68 mesures, réparties en cinq projets. Le plan d'action « Gestion intégrée des frontières » a été approuvé en juillet 2014 par le Conseil fédéral et en novembre 2014 par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Comme la bonne coordination entre la Confédération et les cantons est cruciale pour le succès de ce plan, Mme Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale, et M. Hans-Jürg Käser, conseiller d'État, ont signé un accord cadre entre le DFJP et la CCDJP le 13 novembre 2014, visant la mise en œuvre conjointe du plan d'action. La réalisation de celui-ci, échelonnée sur la période 2014-2017, est placée sous la surveillance du SEM, qui fait rapport chaque année au Conseil fédéral et à la CCDJP.

3.6 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons

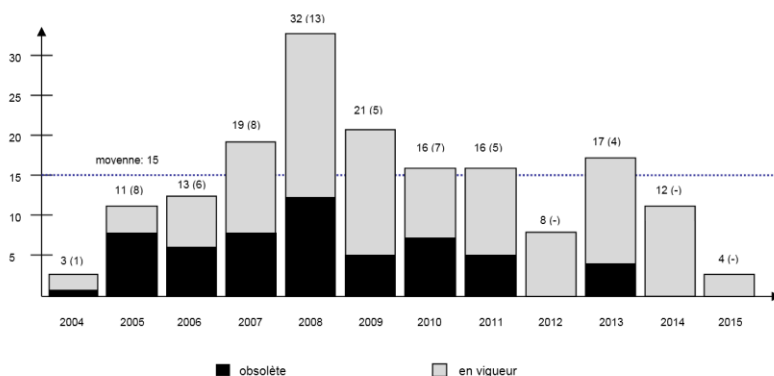
En raison des missions qu'il mène le long des frontières et dans la zone frontalière, le Corps des gardes-frontière (Cgfr) collabore depuis longtemps avec les cantons. Cette collaboration repose sur une convention-modèle élaborée par la CCDJP réglant la collaboration entre le Cgfr et les cantons en matière de contrôles mobiles de police dans la zone frontalière, élaborée dans le cadre des mesures nationales de remplacement³⁷. Il existe à ce jour 20 conventions de ce type³⁸. Aucune convention n'est envisagée pour le moment avec les cantons suivants : OW, NW, ZG et GL. Des négociations sont prévues avec FR et LU.

4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac

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

Depuis la signature de l'AAS, le 26 octobre 2004, l'UE a notifié à la Suisse 172 développements de l'acquis de Schengen, dont deux par erreur. Le nombre réel des développements s'élève donc à 170. Un de ces développements³⁹ est aussi un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre en outre trois autres développements concernant l'acquis de Dublin/Eurodac⁴⁰. Un tiers des actes notifiés (57 actes ou 33 %) ne sont plus applicables, ayant été remplacés par d'autres actes ou étant devenus *obsolètes* pour d'autres raisons (par ex. l'écoulement d'un délai). Le graphique suivant montre les notifications par année.

La répartition des développements par année (état : 1.5.2015)



³⁷ Voir le message « accords bilatéraux II », FF 2004 5593.

³⁸ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH.
³⁹ Règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126).

⁴⁰ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Si l'on regroupe la totalité des développements notifiés selon leur portée matérielle et donc l'autorité habilitée à les reprendre sur le plan interne⁴¹, on obtient les chiffres suivants :

- Un petit cinquième (32 actes ou 19 %) de ces 173 développements n'avaient *pas de caractère contraignant*, et il a donc suffi que le département compétent en prenne acte (modèle 1).
- Un peu moins de deux tiers des développements (112 actes ou 65 %) avaient force obligatoire, mais portaient sur des aspects techniques secondaires, de sorte que les échanges de notes ayant conduit à leur reprise peuvent être considérés comme des *traités de portée mineure* au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA⁴², que le Conseil fédéral peut conclure seul en vertu de cette disposition ou de l'art. 100, al. 2, let. a, LEtr (modèle 2). Dans la grande majorité des cas, la reprise de ces 112 développements n'a pas nécessité d'adaptation de la législation ; seules 16 notifications (14 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances⁴³.
- Enfin, dans environ un sixième des cas (28 actes ou 16 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous *réserve de l'« accomplissement des exigences constitutionnelles »* (modèle 3). En règle générale, ces échanges de notes ont été soumis au Parlement pour approbation et ont pu entrer en vigueur dans l'intervalle. Cinq développements sont encore en suspens⁴⁴, mais l'état d'avancement de la procédure varie grandement de l'un à l'autre. La procédure suivie et les modifications qu'il a fallu apporter à la législation (lois et ordonnances) pour mettre en œuvre ces développements sont exposées sur le site Web de l'OFJ⁴⁵.

⁴¹ 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.

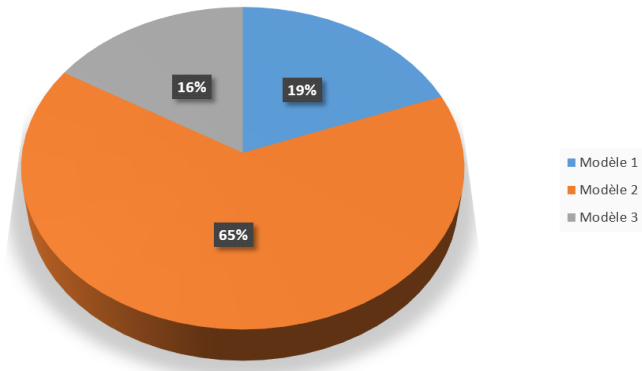
⁴² RS **172.010**

⁴³ Voir la partie I de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur la page Web de l'OFJ www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁴ Trois d'entre eux concernent l'acquis de Schengen (dév. n° 126, 152 et 157), et deux l'acquis de Dublin/Eurodac (dév. n° 1a et 1b).

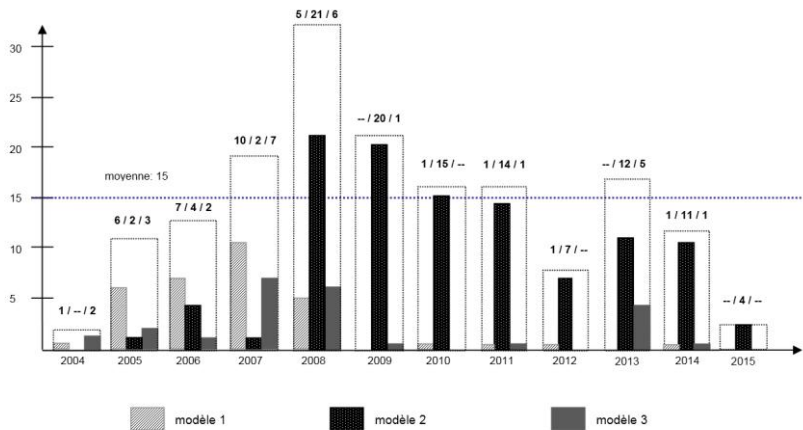
⁴⁵ Voir la partie II de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur la page Web de l'OFJ www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Répartition des développements par modèle (en %)



La répartition des développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac par modèle et par année se présente comme suit :

Répartition des développements par modèle et par année (état : 1.5.2015)



4.2 **Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue**

4.2.1 **Dans le domaine de Schengen**

Durant la période sous revue, la Suisse s'est vu notifier 15 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n° 154 à 168)⁴⁶. Ceux-ci portaient pratiquement tous sur des *aspects techniques secondaires*. Dans un seul cas, il a suffi de prendre acte de la notification (modèle 1). Le Conseil fédéral a effectué lui-même l'échange de notes sur la reprise de 13 développements (modèle 2), en vertu de l'art. 7a, al. 2, LOGA (traités internationaux de portée mineure) ou de l'art. 100, al. 2, let. a, LEtr (accords sur les visas et les contrôles à la frontière). Seuls 2 de ces développements⁴⁷ ont dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance. Des 15 actes notifiés pendant la période sous revue, *un seul doit être adopté par le Parlement*⁴⁸. C'est pourquoi l'échange de notes est sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles (modèle 3). Il ne doit pas être mis en œuvre par la voie législative (loi et ordonnance), mais un accord complémentaire doit être conclu pour que la Suisse puisse effectivement participer (voir ch. 2.1.2).

Les développements de l'acquis de Schengen repris pendant la période considérée portent sur les aspects suivants :

- Le règlement (UE) n° 259/2014 (dév. n° 154) modifie le règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS), qui définit les États tiers soumis à l'obligation de visa dont les ressortissants doivent posséder un visa Schengen pour franchir la frontière extérieure ou qui sont libérés de cette obligation. Les ressortissants de la République de Moldavie en sont exemptés pour les séjours de 90 jours au maximum (par période de 180 jours). Cette exemption s'applique uniquement aux titulaires d'un passeport biométrique. Ils ne doivent en outre pas exercer d'activité lucrative durant leur séjour.
- Par le biais de six décisions d'exécution – C (2014) 2737 final, C (2014) 5338 final, C (2014) 6146 final, C (2014) 6141 final, C (2014) 7594 final et C (2015) 1585 final (dév. n° 155, 161 à 164 et 167) –, la Commission européenne apporte des précisions au code des visas (dév. n° 88), dont l'annexe II ne donne pas une liste exhaustive des documents justificatifs devant être fournis lors d'une demande de visa Schengen (catégorie C) ou de transit aéroportuaire (catégorie A) pour remplir les conditions d'entrée fixées dans le code frontières Schengen (dév. n° 14). Afin de mieux tenir compte des particularités locales de certaines circonscriptions consulaires, les décisions d'exécution apportent des précisions sur la nature et le contenu des justificatifs qui doivent être présentés en Belarus, au Cameroun, en Géorgie, en Moldavie, en Ukraine et dans les Emirats Arabes Unis (dév. n° 155), en Irlande (dév. n° 161), au Cap Vert, au Kenya et aux Philippines (dév. n° 162), en Algérie, au Costa Rica, au Mozambique et en Ouzbékistan (dév. n° 163), en Chine (dév. n° 164) et en Angola, en Arménie, en Azerbaïdjan, à Cuba et en Palestine (dév. n° 167). Les consulats ont bien sûr la possibilité d'exiger

⁴⁶ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁷ Règlement (UE) n° 259/2014 (dév. n° 154) et règlement (UE) n° 509/2014 (dév. n° 159).

⁴⁸ Règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157).

d'autres documents lors de l'examen d'une demande de visa ou d'exclure certains documents.

- La décision d'exécution C (2014) 2727 final (dév. n° 156) actualise le manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés⁴⁹. Le manuel concrétise les dispositions du code des visas (dév. n° 88) dans le sens d'une directive administrative ; il contient des instructions pratiques (lignes directrices, recommandations et procédures éprouvées dans la pratique) à l'adresse du personnel consulaire. Il s'agit ici seulement de dispositions techniques de procédure pour les autorités d'exécution, et non de nouveaux droits et obligations pour les demandeurs.
- Le règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157) porte création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument dans le domaine des frontières extérieures (ci-après « FSI frontières »), qui remplace le Fonds pour les frontières extérieures. Il abroge donc la base juridique de ce dernier⁵⁰. Le FSI frontières comporte un budget global de 2,7 milliards d'euros environ. L'augmentation du budget par rapport à celui du Fonds pour les frontières extérieures vise à améliorer la protection des frontières extérieures et notamment à pouvoir attribuer des aides financières de manière plus rapide et plus souple en cas de crise. Le Fonds cofinancera aussi les futurs travaux de mise en œuvre du projet « frontières intelligentes » (voir ch. 4.3.1). Le règlement est complété par un règlement « horizontal »⁵¹ fixant les modalités d'exécution (planification des programmes, rapports sur la gestion des ressources, etc.), qui sera repris ultérieurement dans le cadre d'un accord complémentaire qui assurera la participation des États associés au FSI frontières (comme c'était le cas pour le FFE) et qui fixera notamment leurs contributions au fonds (cf. ch. 2.1.2).
- Le règlement (UE) n° 656/2014 (dév. n° 158) remplace la décision 2010/252/UE du Conseil que la Suisse avait reprise en tant que développement de l'acquis mais que la CJUE a par la suite déclarée nulle pour des raisons formelles⁵². Il fixe des règles de base pour la surveillance des frontières maritimes extérieures de l'espace Schengen, coordonnée par Frontex. Il met un accent particulier sur la sauvegarde des droits fondamentaux, le respect du principe de non-refoulement et la sécurité des personnes concernées et des unités de sauvetage. Concrètement, il fixe les conditions auxquelles des navires peuvent être interceptés en haute mer et éventuellement conduits vers un pays tiers, les modalités des opérations de recherche et de sauvetage et les modalités (dans le sens d'un standard minimum) à observer en cas de débarquement des personnes interceptées ou sauvées lors d'une intervention en mer.
- Le règlement (UE) n° 509/2014 (dév. n° 159) modifie le règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS), qui définit les États tiers soumis à l'obligation de visa dont les ressortissants doivent être en possession d'un visa Schengen pour franchir les frontières extérieures ou qui en sont exemptés. L'obligation de visa est étendue au Soudan du Sud. L'exemption, pour

⁴⁹ Voir décision C(2010) 1620 final (dév. n° 104).

⁵⁰ Décision n° 574/2007/CE (dév. n° 36).

⁵¹ Règlement (UE) n° 514/2014.

⁵² Arrêt de la CJUE du 5.9.2012 dans l'affaire C-355/10 (*Parlement européen/Conseil*).

un séjour de 90 jours dans une période de 180 jours, est accordée à cinq États insulaires des Caraïbes (Dominique, Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinidad et Tobago) et onze du Pacifique (Kiribati, Îles Marshall, Micronésie, Nauru, Palau, Îles Salomon, Samoa, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu), ainsi qu'à la Colombie, au Pérou et aux Émirats Arabes Unis. Toutefois, l'exemption du visa ne s'applique qu'une fois un accord bilatéral conclu entre l'UE et l'État concerné et entré en vigueur⁵³.

- La décision 565/2014/UE (dév. n° 160) crée une réglementation transitoire autorisant certaines facilités de voyage pour les ressortissants d'États tiers qui veulent entrer en Bulgarie, en Roumanie, à Chypre ou en Croatie, ou traverser ces pays. Concrètement, ces quatre États peuvent reconnaître unilatéralement comme équivalant à leur propre visa les documents délivrés par un autre État Schengen (notamment les titres de séjour) pour le transit ou pour un séjour de 90 jours au plus (sur une période de 180 jours). Une règle similaire s'applique à la reconnaissance mutuelle de documents établis par un des quatre États. Ce régime transitoire, valable jusqu'à l'intégration totale de ces États dans l'espace Schengen⁵⁴, est toutefois facultatif ; il ne s'applique que si l'État concerné a remis à la Commission européenne une déclaration à cet effet (énonçant que ces règles sont appliquées en lieu et place des règles nationales sur les visas). Du point de vue de la Suisse, cette décision ne concerne que la Roumanie, la Bulgarie, Chypre et la Croatie et ne crée pas de nouveaux droits et obligations. Il suffit donc d'en prendre acte.
- La décision (UE) 2015/219 (dév. n° 165) modifie matériellement le manuel SIRENE⁵⁵ de sorte à tenir compte des expériences acquises depuis la mise en fonctionnement du SIS II et à clarifier quelques points. Le manuel s'adresse aux collaborateurs des bureaux SIRENE. Il règle des questions purement techniques et administratives, notamment les processus organisationnels et opérationnels entre bureaux en cas d'échanges d'informations supplémentaires ; il contient une série de formulaires standards à cet effet. Concrètement, les nouvelles règles précisent les instructions en cas de radiation de signalements et de conflits de signalements. Pour mieux lutter contre le terrorisme, il prévoit une procédure accélérée d'échange d'informations en cas de signalement aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique, permettant à l'autorité compétente d'agir aussitôt de manière adéquate (par ex. en fournissant immédiatement des informations supplémentaires qualifiées au bureau SIRENE ou en permettant à l'utilisateur final de voir directement si un document de voyage a été déclaré invalide par l'autorité nationale qui l'a émis).
- Le Royaume-Uni n'est pas raccordé à ce jour au SIS. La décision d'exécution (UE) 2015/2015 (dév. n° 166) est un premier pas vers son intégration : les dispositions pertinentes de l'acquis dans les domaines « protec-

⁵³ Cette condition est remplie dès la signature de l'accord fondant l'exemption de visa (et son application provisoire), soit le 5 mai 2015 pour les Émirats Arabes Unis, le 26 mai pour le Timor-Leste et le 28 mai 2015 pour les États des Caraïbes cités (Dominique, Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinidad et Tobago) et pour deux États du Pacifique (Samoa, Vanuatu).

⁵⁴ Voir les explications données au ch. 1.

⁵⁵ Voir la décision d'exécution 2013/115/UE (dév. n° 141).

tion des données » et « SIS II » entreront en vigueur dans cet État, ces dernières provisoirement seulement. Cela ne concernera toutefois que la coopération policière, car le Royaume Uni ne souhaite toujours pas participer à la coopération Schengen dans les domaines « frontières » et « visa ». Seules les recherches visées par la décision 2007/533/JAI (dév. n° 42)⁵⁶ s'appliqueront donc. Le Royaume Uni n'aura toujours pas accès aux données du SIS concernant les signalements de ressortissants d'États tiers à des fins de refus d'entrée et de séjour, et il ne pourra pas y diffuser des signalements de ce type. Les bases juridiques correspondantes (règlement (CE) n° 1987/2006, dév. n° 28) ne s'appliqueront pas à lui.

- La décision d'exécution (UE) 2015/450 (dév. n° 168) établit les prescriptions d'essai pour les États Schengen qui intègrent le SIS II ou qui modifient sensiblement leurs systèmes nationaux qui y sont directement liés. Ces essais sont nécessaires pour assurer que les diverses parties du SIS (système central, applications nationales, infrastructure de communication) correspondent aux exigences techniques et fonctionnelles fixées par les bases juridiques du SIS II⁵⁷. Concrètement il s'agit de contrôler si l'État concerné est en mesure d'échanger des informations supplémentaires, si son système national est pleinement compatible avec le système central et s'il peut saisir des données, les mettre à jour, les effacer, les consulter, télécharger des photographies et des empreintes digitales de la qualité voulue et traiter les données relatives aux identités utilisées de manière abusive.

4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac

La Suisse ne s'est vu notifier aucun acte au titre du développement de l'acquis de Dublin/Eurodac durant la période sous revue⁵⁸.

4.3 Prochains développements importants

À l'heure actuelle, l'UE, avec la participation de la Suisse, prépare plusieurs propositions d'actes que la Suisse devrait à terme reprendre comme développements de l'acquis de Schengen. La portée matérielle de ces actes varie considérablement, de même que le degré d'avancement des travaux. Les développements les plus importants, à savoir ceux dont le contenu n'est pas essentiellement administratif ou technique, sont présentés ci-dessous⁵⁹.

⁵⁶ Il s'agit des formes suivantes : signalements en vue d'une arrestation aux fins d'extradition, signalements concernant des personnes disparues, signalements concernant des personnes recherchées dans le cadre d'une procédure judiciaire, signalement de personnes ou d'objets aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique, signalements d'objets aux fins de saisie ou de preuve.

⁵⁷ Règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) et décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

⁵⁸ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Dublin/Eurodac sur le site Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁵⁹ Ces indications doivent être considérées avec la prudence nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

4.3.1

Projet « frontières intelligentes »

Le projet « frontières intelligentes » de la Commission européenne⁶⁰ est une proposition de la Commission européenne pour un paquet de mesures dans le domaine des frontières extérieures. Il s'articule en deux volets :

- D'une part, il est prévu d'instaurer un système électronique d'enregistrement des entrées et des sorties (*Entry-Exit-System*, EES) qui faciliterait le calcul de la durée de séjour des ressortissants de pays tiers. Ce système permettrait de remédier au problème des personnes qui restent dans l'espace Schengen après l'expiration de leur visa. L'EES signerait la fin du système actuel d'apposition des cachets sur les passeports. L'enregistrement des données biométriques de l'ensemble des ressortissants de pays tiers donnerait également la possibilité d'identifier ceux d'entre eux qui, bien qu'exemptés de l'obligation de visa, ont dépassé la date limite de séjour.
- D'autre part, on envisage de mettre en place un programme d'enregistrement des voyageurs (*Registered Traveller Programme*, RTP) s'adressant aux ressortissants de pays tiers qui se déplacent beaucoup et qui présentent peu de risques (par ex. hommes d'affaires, artistes, sportifs). Ceux-ci pourraient choisir de se soumettre (contre paiement des frais) à un contrôle préalable pour faciliter leur procédure d'entrée lors du franchissement des frontières extérieures (par ex. en utilisant un portail de contrôle automatique). L'objectif est en premier lieu de permettre un passage de la frontière plus rapide et plus efficace.

Le Conseil a fait un premier examen des propositions de règlement de la Commission au niveau des experts (groupe de travail FRONT) de février 2013 à mars 2014. Afin de clarifier diverses questions techniques, la Commission et le Conseil ont décidé de mener une démonstration de faisabilité (*proof of concept*). Une étude théorique, menée de mars à septembre 2014, a analysé les possibilités techniques de plusieurs scénarios. Puis un projet pilote a permis de tester, en 2015, ces possibilités techniques. Les délibérations au niveau ministériel et au niveau du Parlement européen n'ont, elles, pas encore commencé. Il est prévu que ces règlements soient adoptés en 2016.

La réalisation du projet « frontières intelligentes » nécessite la création de banques de données. En raison des expériences tirées des grands projets informatiques déjà réalisés (VIS, SIS II), il a été décidé que les composantes centrales et nationales du système ne seraient développées que lorsque tous les détails et toutes les spécifications techniques auraient été définis. Le projet sera réalisé par eu-LISA (cf. ch. 2.1.1).

La protection des données sera dûment prise en compte et les modalités techniques seront conformes aux prescriptions en la matière du VIS. Les données relatives aux voyageurs seront enregistrées pour un laps de temps le plus court possible. Seules les autorités chargées du contrôle aux frontières et des visas, ainsi que, pour l'EES, les autorités compétentes en matière d'immigration auront accès aux données. Un éventuel accès des autorités de poursuite pénale à l'EES dans des cas bien déterminés est encore en cours de discussion.

⁶⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée « Frontières intelligentes : options et pistes envisageables », COM (2011) 680 final.

Les conséquences financières pour la Suisse ne peuvent pas encore être estimées de manière définitive. Les coûts de développement du projet dépendront notamment de la manière dont les projets seront conçus techniquement. Il a été décidé que, dans le budget européen 2014-2020, 791 millions d'euros seraient accordés à l'exploitation et au développement de systèmes informatiques existants ou nouveaux (notamment EES et RTP). Selon une analyse des coûts, faite au cours de l'étude de 2014, ce montant sera suffisant au niveau central. Le montant que les États Schengen recevront pour le développement des systèmes nationaux est encore inconnu.

4.3.2 Révision du code des visas

Le code des visas⁶¹ fixe les conditions et les procédures applicables à l'octroi de visas Schengen, pour les séjours de courte durée et le transit dans les États Schengen. Ces visas autorisent leur titulaire à circuler librement dans l'espace Schengen pendant 90 jours sur une période de 180 jours. Le 1^{er} avril 2014, la Commission européenne a présenté des propositions de modifications importantes du code des visas⁶². Ces propositions visent à faciliter les déplacements des voyageurs en situation régulière sans réduire la sécurité, notamment afin de contribuer à la croissance économique dans le domaine touristique. Les principaux éléments sont les suivants :

- octroi du visa aux frontières extérieures, au titre de l'encouragement des séjours touristiques de courte durée
- suppression des dispositions sur la preuve d'une assurance de voyage en cas de maladie
- abandon du principe selon lequel la demande doit être présentée en personne
- raccourcissement des délais pour la réponse à une demande de visa
- obligation de délivrer des visas à entrées multiples avec une durée de validité plus longue pour les voyageurs réguliers
- assouplissement des dispositions sur la coopération interconsulaire entre les États Schengen
- refonte des dispositions sur l'instauration par un État Schengen de l'obligation de visa en cas de transit aéroportuaire pour les ressortissants de certains pays tiers.

Le groupe de travail VISA du Conseil a entamé les délibérations sur ces propositions le 19 juin 2014. La première lecture a été achevée en janvier 2015 ; la deuxième est en cours. L'UE n'a pas donné d'agenda officiel de l'adoption du projet.

4.3.3 Visa d'itinérance

Parallèlement à la réforme du code des visas, la Commission européenne a présenté, le 1^{er} avril 2014, une proposition de règlement portant création d'un visa

⁶¹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

⁶² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au code des visas de l'Union (code des visas) (refonte), COM (2014) 164 final.

d'itinérance⁶³. Ce nouveau type de visa permet aux voyageurs d'États tiers de voyager dans l'espace Schengen pendant un an (avec possibilité de prolongation d'une année supplémentaire) à condition de ne pas séjourner plus de 90 jours sur une période de 180 jours dans le même État. Ce visa est pensé par exemple pour les artistes de scène, qui parcourent l'espace Schengen durant une longue période, mais aussi pour des touristes, scientifiques ou étudiants qui voudraient passer plus de temps en Europe. En outre, la proposition comble la lacune qui existe entre l'acquis de Schengen (séjours de courte durée) et les dispositions sur l'immigration des États Schengen. Le groupe de travail VISA du Conseil a entamé la première lecture de cette proposition en janvier 2015. L'UE n'a pas donné d'agenda officiel de l'adoption du projet.

4.3.4 Révision du droit de la protection des données

Le 25 janvier 2012, la Commission européenne a proposé une réforme globale des règles de l'UE en matière de protection des données. Les objectifs principaux sont de garantir plus efficacement l'exercice du droit fondamental qu'à chacun de disposer de ses données personnelles et d'améliorer la cohérence des réglementations. Ce nouveau cadre juridique s'articule en deux parties :

- La première consiste en un règlement général sur la protection des données⁶⁴ destiné à remplacer l'actuelle directive 95/46/CE⁶⁵, applicable aussi à la Suisse. L'une des principales nouveautés est l'instauration d'un droit à l'oubli numérique.
- La seconde proposition législative est une directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le domaine pénal⁶⁶. Cette directive est appelée à remplacer la décision-cadre 2008/977/JAI⁶⁷, mais elle s'appliquera non seulement aux traitements transfrontières de données mais aussi aux traitements de données effectués au niveau strictement national.

Ces propositions sont en cours d'examen par le groupe de travail « échange d'informations et protection des données » (DAPIX). Les négociations entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission (trilogue) devraient commencer en été 2015. Il est prévu que les nouvelles dispositions soient adoptées fin 2015 ou début 2016. Toutefois, il n'est pas encore tout à fait certain qu'elles soient pertinentes pour l'acquis de Schengen/Dublin. Si la directive correspond à un dévelop-

⁶³ Proposition de règlement du Parlement et du Conseil portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) n° 562/2006 et (CE) n° 767/2008, COM (2014) 163 final.

⁶⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données), COM (2012) 11 final.

⁶⁵ Directive 95/46/CE (voir annexe B de l'AAS ; art. 1, par. 4, AAD).

⁶⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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, COM (2012) 10 final.

⁶⁷ Décision-cadre 2008/977/JAI (dév. n° 35).

pement de l'acquis de Schengen, il est probable que le règlement général sur la protection des données ne soit finalement pas considéré comme un développement de l'acquis de Schengen, car le service juridique du Conseil considère que cet acte porte principalement sur la protection des données dans le cadre du marché intérieur. L'UE pourrait cependant décider de le considérer comme relevant de l'acquis de Dublin. Si tel était le cas, la Suisse ne sera liée que par les dispositions correspondantes du règlement général sur la protection des données.

4.3.5 Révision du règlement Dublin III

La Commission européenne a présenté, le 26 juin 2014, une proposition de modification du règlement Dublin III concernant les requérants d'asile mineurs non accompagnés⁶⁸. Il a été nécessaire de préciser ces modalités suite à un arrêt de la CJUE du 6 juin 2013 dans l'affaire C-648/11 (*MA et al.*). La nouvelle disposition désigne comme État responsable l'État de séjour lorsqu'un mineur non accompagné qui n'y a pas de famille a déposé une demande dans plus d'un État membre. Elle met au premier plan l'intérêt supérieur du mineur, qui doit être servi principalement par une procédure rapide.

La proposition de la Commission est en cours de discussion dans le groupe de travail ASYL du Conseil, aux séances duquel les États associés (CH, NO, FL, IS) ne sont pas invités. Ces derniers sont informés par le biais du comité mixte (art. 3 DAA). Il n'est donc pas possible de donner des indications sur l'agenda de l'UE concernant l'adoption de ce texte.

5 Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'UE

5.1 Modalité et étendue de la participation de la Suisse

La Suisse n'est pas soumise à la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le cadre de son association à Schengen et à Dublin. Toutefois, l'objectif de garantir la plus grande uniformité possible d'application et d'interprétation de l'acquis repris est inhérent aux accords d'association. Par conséquent, les différences entre les jurisprudences suisse et européenne peuvent être mises à l'ordre du jour du comité mixte et peuvent même mener, en cas de « différence substantielle », à la fin de l'accord⁶⁹. En contrepartie, les accords octroient à la Suisse la faculté de présenter des mémoires ou des observations écrites à la Cour de

⁶⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 en ce qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche ne se trouve en séjour régulier dans un État membre, COM (2014) 382 final.

⁶⁹ Art. 9, par. 2, et art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, et art. 7 AAD

justice dans le cadre de procédures de renvois préjudiciels⁷⁰ concernant l'interprétation de dispositions de l'acquis de Schengen ou de Dublin (art. 8, par. 2, AAS; art. 5, par. 2, AAD). Elle ne peut toutefois pas prendre position sur la validité des actes de l'UE. Les tribunaux suisses ne peuvent pas non plus demander à la Cour de statuer sur une question préjudicielle.

À ce jour, 58 renvois préjudiciels ont été notifiés à la Suisse, dont 13 durant la période sous revue. D'un point de vue matériel, les renvois préjudiciels transmis jusqu'à maintenant concernaient principalement les actes suivants⁷¹ :

Acte	Nombre total de renvoi	Période sous revue
Directive sur le retour des immigrants irréguliers ⁷²	19	5 ⁷³
Directive 2001/40/CE (reconnaissance des décisions d'éloignement) ⁷⁴	1	1 ⁷⁵
Règlement Dublin II ⁷⁶	10	--
Règlement Dublin III ⁷⁷	1	1 ⁷⁸
Directive sur la protection des données ⁷⁹	11	4 ⁸⁰
Code frontières Schengen ⁸¹	6	--
Code des visas ⁸²	3	--
Règlement relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage ⁸³	2	--

⁷⁰ Voir l'art. 267 TFUE. Une procédure de renvoi préjudiciel est ouverte lorsqu'une question de validité ou d'interprétation est soulevée devant une juridiction nationale. Le tribunal compétent de l'État membre peut – respectivement doit s'il s'agit d'une juridiction de dernière instance – suspendre la procédure nationale et soumettre à la CJUE la question juridique pertinente ; les parties ne sont habilitées qu'à demander le renvoi, mais n'ont aucun droit de l'obtenir. L'arrêt de la CJUE est directement contraignant pour les autorités parties à la procédure ayant donné lieu au renvoi. Il influe en outre sur le traitement des cas similaires par les autorités des États Schengen ne participant pas à la procédure. L'état actuel des procédures notifiées se trouve sur la page Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁷¹ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

⁷² Affaire C-38/14 (*Zaizoune*), affaire C-146/14 (*Mahdi*, PPU), affaire C-290/14 (*Celaj*), affaire C-390/14 (*Mehrabipari*), affaire C-47/15 (*Affum*).

⁷³ Annexe B de l'AAS

⁷⁴ Affaire C-456/14 (*Orrego Arias*)

⁷⁵ Règlement (CE) n° 343/2003 (art. 1, par. 1, AAD)

⁷⁶ Règlement (CE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

⁷⁷ Affaire C-63/15 (*Ghezelbash*).

⁷⁸ Directive 95/46/CE (annexe B AAS et acte final AAD)

⁷⁹ Affaire C-201/14 (*Bara et al.*), affaire C-230/14 (*Weltimmo*), affaire C-683/13 (*Pharmaceuticals – Saúde e Higiene et al.*), affaire C-582/14 (*Breyer*).

⁸⁰ Règlement (CE) n° 562/2006 (dév. n° 14)

⁸¹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

⁸² Règlement (CE) n° 2252/2004 (dév. n° 2)

Acte	Nombre total de renvoi	Période sous revue
CAAS ⁸⁴	3	2 ⁸⁵
Règlement (CE) n° 1931/2006 ⁸⁶ (petit trafic frontalier)	1	--
Directive « armes à feu » ⁸⁷	1	--
Total	58	13

5.2 Evolution durant la période sous revue

5.2.1 Procédures achevées

Durant la période sous revue, la CJUE a clos 17⁸⁸ procédures qui ont été notifiées à la Suisse. Dans quatre de ces procédures, la Suisse a rendu des observations par écrit. L'essentiel du contenu des arrêts rendus est le suivant :

- Dans son arrêt du 5 juin 2014 sur l'affaire C-398/12 (*M*), la CJUE a conclu qu'une décision de classement sans ouverture d'une procédure principale dans le domaine pénal était un jugement définitif au sens de l'art. 54 CAAS et excluait donc l'ouverture d'une enquête sur les mêmes faits et contre la même personne dans un autre État partie (principe *ne bis in idem*). Son arrêt correspond à la position de la Suisse et confirme l'interprétation que cette dernière fait en pratique de la notion « définitivement jugé » de l'art. 54 CAAS.
- Dans son arrêt du 4 septembre 2014 sur l'affaire C-575/12 (*Air Baltic Corporation*) concernant le code frontières Schengen, la CJUE a constaté que les ressortissants des États tiers peuvent aussi entrer sur le territoire d'un État Schengen s'ils ont un passeport valable sans visa et un visa valable sur un passeport non valable. L'annulation du passeport n'invalide pas le visa Schengen qui est dessus. Cet arrêt correspond à la position de la Suisse.
- Dans ses arrêts du 17 juillet 2014 sur les affaires jointes C-473/13 (*Bero*) et C-514/13 (*Bouzalmate*) ainsi que dans l'affaire C-474/13 (*Pham*) concernant la directive sur le retour des immigrants irréguliers, la CJUE a décidé qu'un État Schengen ne pouvait pas invoquer le manque d'établissements de détention spéciaux sur une partie de son territoire pour enfermer les immigrants à remettre à l'État compétent dans des établissements de dé-

⁸⁴ Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen (voir annexe A, partie 1, AAS).

⁸⁵ Affaire C-129/14 (*Spasic, PPU*), affaire C-486/14 (*Kossowski*).

⁸⁶ Annexe B de l'AAS.

⁸⁷ Directive 91/477/CEE (annexe B de l'AAS) dans la version de la directive 2008/51/CE (dév. n° 56).

⁸⁸ Affaire C-131/12 (*Google*), affaire C-141/12 (*Y.S.*), affaire C-398/12 (*M*), affaire C-543/12 (*Zeman*), affaire C-575/12 (*Air Baltic Corporation*), affaire C-101/13 (*U.*), affaire C-166/13 (*Mukarubega*), affaire C-189/13 (*Da Silva*), affaire C-212/13 (*Rynes*), affaire C-249/13 (*Boudjlida*), affaire C-474/13 (*Pham*), affaires jointes C-473/13 (*Bero*) et C-514/13 (*Bouzalmate*), affaire C-129/14 (*Spasic, PPU*), affaire C-146/14 (*Mahdi, PPU*), affaire C-683/13 (*Pharmacontinentale – Saude e Higiene et al.*), affaires jointes C-446/12 à C-449/12 (*Willems et al.*), affaire C-38/14 (*Zaizoune*).

tention ordinaires, même avec leur consentement. L'arrêt *Bero et Bouzalmate* est particulièrement pertinent pour la Suisse, car il s'agit de savoir dans quelle mesure les cantons sont tenus d'autoriser l'incarcération de détenus administratifs dans d'autres cantons s'ils ne remplissent pas les critères de l'art. 16, al. 1, de la directive. Le SEM est en train d'évaluer les conséquences juridiques et pratiques de cet arrêt.

- L'arrêt du 16 avril 2015 sur les affaires jointes C-446/12 à C-449/12 (*Willem et al.*) concerne l'interprétation du règlement (CE) n° 2252/2004 sur les passeports et documents de voyage biométriques. La CJUE a décidé que le règlement ne s'appliquait pas aux cartes d'identités nationales. Elle a également déclaré que les États Schengen n'étaient pas tenus de garantir dans leur législation que les données biométriques recueillies et enregistrées sur la base du règlement ne servent pas à d'autres fins que l'établissement d'un passeport. En d'autres termes, le règlement n'exclut pas l'utilisation et la conservation de ces données dans d'autres buts en vertu du droit national.

5.2.2 Nouveaux renvois préjudiciels notifiés

La Suisse fait bon usage de la possibilité d'émettre des observations dans le cadre de renvois préjudiciels pour influencer activement sur l'interprétation de l'acquis de Schengen/Dublin par la CJUE⁸⁹. Elle renonce, par contre, à le faire lorsque, après une analyse de l'affaire, il apparaît que l'issue de la procédure n'aura en définitive aucune incidence sur la législation et la jurisprudence suisses. Au cours de la période sous revue, la Suisse a pris position sur 5 des 13 renvois préjudiciels notifiés. Ces cinq procédures concernaient les points suivants :

- Affaire C-290/14 (*Celaj*), notifiée le 15 juillet 2014: le renvoi préjudiciel concerne la question de savoir si la directive sur le retour des immigrants irréguliers s'opposait à une réglementation nationale prévoyant une peine privative de liberté pour un ressortissant d'un État tiers qui entre dans le pays malgré une interdiction, alors qu'il en avait été renvoyé. La réponse à cette question a un intérêt pratique pour la Suisse, qui a des dispositions pénales correspondantes.
- Affaire C-390/14 (*Mehrabipari*), notifiée le 29 septembre 2014 : la question préjudicielle porte aussi sur la directive sur le retour des immigrants irréguliers. Il s'agit essentiellement de savoir si un ressortissant d'État tiers en situation irrégulière peut être poursuivi pénalement pour manque de coopération lorsque des mesures de contrainte ont été prises en vain contre lui pour l'expulser et qu'il se trouve depuis 18 mois en détention administrative.
- Affaire C-486/14 (*Kossowski*), notifiée le 8 décembre 2014 : la question posée est celle de la validité d'une réserve apportée par l'Allemagne à la CAAS avant l'intégration de l'acquis de Schengen dans le droit de l'UE. Si la CJUE déclare la réserve nulle, elle devra répondre à une deuxième

⁸⁹ Pour les détails de la procédure interne d'élaboration des observations, on se référera au rapport de l'an dernier, ch. 5.2. Il peut être consulté à l'adresse www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

question préjudicielle concernant l'interdiction de la double poursuite (*ne bis in idem*). Il devra alors interpréter la notion « définitivement jugé » à l'art. 54 CAAS. La Suisse ne s'est prononcée que sur la deuxième question.

- Affaire C-47/15 (*Affum*), notifiée le 10 mars 2015 : la CJUE doit examiner si un ressortissant d'un État tiers entre dans le champ d'application de la directive sur le retour des immigrants irréguliers lorsqu'ils ne font que transiter par un autre État Schengen. En deuxième lieu, elle devra clarifier la relation entre cette directive et deux accords de réadmission conclus entre deux États Schengen avant son entrée en vigueur. Elle devra en même temps répondre à la question de l'admissibilité d'une mise en détention en vertu du droit national pour entrée illégale dans le pays dans ces circonstances.
- Affaire C-63/15 (*Ghezelbash*), notifiée le 23 mars 2015 : la CJUE doit se prononcer sur les circonstances dans lesquelles un requérant d'asile peut faire recours contre la constatation de l'État compétent selon les critères du règlement Dublin III.

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

6 Expériences réalisées dans certains domaines

6.1 Frontières extérieures

6.1.1 Non-admissions

Le nombre des non-admissions prononcées aux frontières extérieures aériennes de la Suisse est en léger recul sur la période 2011 à 2014. Voici comment ces refus se répartissent entre les principaux aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers :

	Total	Zurich	Genève	Bâle	Berne	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	954	747	159	47	0	1

6.1.2 Participation de la Suisse aux engagements Frontex

Depuis février 2011, la Suisse participe activement aux opérations de l'agence Frontex en détachant ses propres agents ou en participant à des opérations de renvois coordonnées par Frontex. Toutes les interventions de Frontex auxquelles la Suisse a

pris part se sont bien déroulées et les expériences réunies ont été précieuses aussi bien pour Frontex que pour le Cgfr et les collaborateurs détachés.

En 2014, la Suisse a détaché 51 gardes-frontière, dont 47 membres du Cgfr et 4 membres de la Police cantonale de Zurich, dans le cadre d'opérations Frontex aériennes, terrestres et maritimes (équivalant à 1480 jours de travail). Pour des raisons de compétences, dans le cadre des opérations maritimes de Frontex, elle n'intervient en principe que sur la terre ferme, et non en haute mer. En 2015, l'ampleur des détachements prévus est à peu près comparable. L'accent sera toutefois clairement mis sur les détachements aux frontières de la Grèce et de la Bulgarie avec Turquie, ainsi que dans les Balkans. La coopération internationale dans des opérations de renvois menées par Frontex se poursuivra également en 2015.

6.1.3 Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures

La Suisse participe au Fonds pour les frontières extérieures⁹⁰ depuis 2010 (avec effet rétroactif pour 2009) et peut ainsi demander chaque année des subventions pour cofinancer des mesures relatives à la protection des frontières extérieures.

Le programme pluriannuel 2010-2013, approuvé par la Commission européenne le 14 mars 2011, a connu les développements suivants :

- D'une part, le solde (50 %) du montant alloué à la Suisse à titre de cofinancement lui sera versé en 2015 ; il couvre les projets des années 2011 et 2012. La condition en est naturellement que la Commission européenne approuve les rapports finaux pour ces deux années. Quelque 3 millions d'euros sont à la disposition de la Suisse dans le cadre du programme annuel 2011, et quelque 4,3 millions dans le cadre du programme 2012 ; il s'ont été engagés presque entièrement dans le N-VIS et dans l'envoi d'agents de liaison dans le cadre du réseau ILO (titulaire du projet : SE M).
- D'autre part, pour le programme annuel 2013, le dernier dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures, la Suisse dispose de 5,7 millions d'euros, alloués à l'introduction du système SIS II (titulaire du projet : fedpol) et au développement des infrastructures de contrôle douanier à l'aéroport de Zurich-Kloten (titulaire du projet : Po lice cantonale de Zurich). La moitié de cette somme a été versée à la Suisse par la Commission européenne le 1^{er} novembre 2013, à titre de préfinancement. Le solde lui sera sans doute versé l'an prochain, sous réserve de l'approbation du rapport final correspondant.

6.2 Frontières intérieures

Depuis le début de la coopération Schengen, les personnes ne sont en principe plus contrôlées aux frontières intérieures (terrestres et aériennes) de l'espace Schengen uniquement parce qu'elles ont l'intention de franchir une frontière ou parce qu'elles

⁹⁰ Décision n° 574/2007/CE (dév. n° 36)

en ont franchi une. Les contrôles de marchandises (et notamment les contrôles douaniers) ont de leur côté été maintenus. La recherche ciblée de biens volés, de marchandises de contrebande, de drogue et d'armes peut ainsi toujours avoir lieu. Un contrôle douanier peut toutefois exiger la vérification de l'identité d'une personne. Par ailleurs, les contrôles de personnes effectués par la police restent admis sous le régime de Schengen lorsqu'ils sont motivés. Il faut distinguer les contrôles effectués à la frontière des contrôles policiers faits à l'intérieur du pays. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les opérations menées par les gardes-frontière dans la zone frontalière et dans les trains (contrôles douaniers et contrôles de personnes), en collaboration avec les polices des cantons (mesures nationales de compensation). L'annexe présente la liste des interpellations effectuées de 2011 à 2014 par le Cgfr dans le cadre de son mandat⁹¹.

6.3 Coopération policière

6.3.1 Échange d'informations en matière policière

Grâce à la coopération Schengen, l'échange transfrontalier d'informations en matière policière s'effectue de manière standardisée, ce qui a harmonisé et simplifié les processus. Cet échange est possible avec tous les États Schengen, y compris ceux qui n'ont pas conclu d'accord de coopération bilatéral avec la Suisse. La coopération a pour fondement le principe que les services de police des États Schengen se soutiennent mutuellement dans la prévention et la poursuite des infractions et que les informations dont les autorités policières d'un État Schengen disposent sont accessibles aux autorités policières des autres États.

Fedpol a traité 190 756 communications en 2014⁹². De nouveau, on constate que seul un petit nombre de ces communications ont été faites en vertu 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 Schengen⁹³, qui permet un échange rapide et efficace des informations policières importantes et urgentes. On peut donc en conclure que cet instrument pourrait être mieux utilisé par les États Schengen.

6.3.2 Accès aux banques de données

L'une des façons de rechercher des informations consiste à utiliser les ressources des grandes banques de données européennes. Outre le SIS II (voir ch. 6.4), il faut signaler à cet égard deux banques de données :

- Les autorités de poursuite pénale (par ex. les polices cantonales ou la Police judiciaire fédérale), peuvent accéder au VIS à certaines conditions⁹⁴, au cas par cas, si cela est nécessaire à la prévention, à la détection

⁹¹ En l'absence d'une statistique suffisamment par types d'activités du Cgfr, les chiffres concernent l'ensemble de ces activités (contrôles des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de compensation).

⁹² En 2013 : 182 419 communications.

⁹³ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35), dite « Initiative suédoise ».

⁹⁴ Comme le prévoit la décision sur l'accès au VIS (décision 633/2008/JAI ; dév. n° 70).

d'infractions pénales graves ou aux enquêtes en la matière. Elles doivent en faire la demande écrite et motivée, par l'intermédiaire de la centrale d'intervention de fedpol. Bien que ces recherches puissent livrer des informations précieuses pour les enquêtes policières, cette possibilité n'a pas été utilisée en 2014 à la hauteur des attentes, avec seulement 36 consultations. Des efforts de sensibilisation et de formation sont en cours.

- Il est prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès du même type à la banque Eurodac, mais les dispositions correspondantes du règlement Eurodac⁹⁵ ne sont pas (encore) applicables à la Suisse. Il ne sera possible de consulter cette banque de données qu'après qu'un accord complémentaire avec l'UE sera entré en vigueur (voir ch. 3.3.2).

6.3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières

Les demandes d'informations relatives à des observations, des poursuites et des livraisons surveillées transfrontalières sont aujourd'hui traitées avec plus de rapidité, d'efficacité et d'uniformité grâce à Schengen. Si ces instruments sont réglés de manière encore plus détaillée dans des accords bilatéraux de coopération policière avec la France⁹⁶ et l'Allemagne⁹⁷ et dans l'accord trilatéral avec l'Autriche et le Liechtenstein⁹⁸, ils ne sont appliqués dans la coopération avec l'Italie que depuis la participation de la Suisse à Schengen. En 2014, la Centrale d'engagement de fedpol (CE fedpol) a coordonné un total de 542 opérations, dont 209 observations transfrontalières, 11 poursuites transfrontalières et 1 livraison surveillée transfrontalière⁹⁹. Les observations liées à la France et à l'Italie en particulier ont été menées en étroite collaboration avec les centres de coopération policière et douanière (CCPD)¹⁰⁰. Ces opérations policières transfrontalières sont le témoin de l'étroite coopération policière.

Les accords de police conclus avec les États voisins sont régulièrement évalués quant à leur potentiel de développement du point de vue de l'acquis de Schengen. L'accord de police passé avec l'Italie ne répondant plus aux exigences actuelles, il a été soumis à une révision. Le nouveau texte a été signé à Rome le 4 octobre 2013 ; il se trouve dans la phase parlementaire et devrait entrer en vigueur fin 2015 début 2016. Il contient à présent également des règles sur les poursuites, les observations et les livraisons surveillées qui jusqu'à présent n'étaient prévues que par l'acquis de Schengen. L'accord de police trilatéral conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein a aussi été révisé de façon à tenir compte de la participation à Schengen des trois États parties. Approuvé par les Chambres fédérales en 2014, il entrera en vigueur dès que l'Autriche l'aura ratifié.

⁹⁵ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b)

⁹⁶ RS **0.360.349.1**

⁹⁷ RS **0.360.136.1**

⁹⁸ RS **0.360.163.1**

⁹⁹ À titre de comparaison, la CE a coordonné 314 opérations en 2013, dont 162 observations transfrontalières, 16 poursuites transfrontalières et 4 livraisons surveillées.

¹⁰⁰ La CAAS exige la mise en place de CCPD. La Suisse gère de tels centres avec l'Italie, à Chiasso, et avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité 25 892 signalements en 2014 (18 746 à Genève et 7 146 à Chiasso).

6.4

SIS/SIRENE

Le Bureau SIRENE Suisse est rattaché à la Centrale d'engagement de fedpol. En tant que service national, il échange avec les bureaux SIRENE des autres États Schengen les informations supplémentaires requises dans le cadre des recherches effectuées dans le SIS (résultats positifs de recherches menées par la Suisse à l'étranger ou inversement).

À côté des 7768 réponses positives et correctes obtenues par la Suisse (2013 : 7385), 1785 réponses positives (2013 : 1995) ont nécessité des clarifications ou des identifications qui ont révélé que le résultat ne correspondait pas à la personne ou à l'objet recherché. En 2014, les recherches demandées par la Suisse ont donné 4307 résultats positifs à l'étranger (2013 : 3513).

En 2014, une moyenne de 38 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée. Par rapport à l'année précédente, le nombre de recherches menées par l'étranger en Suisse a augmenté de 5 %, tandis que celui des recherches menées par la Suisse à l'étranger a augmenté de 23 %. Au total, en 2014, 38 629 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés depuis l'étranger (2013 : 40 916), et 20 515 envoyés à l'étranger (2013 : 18 559). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

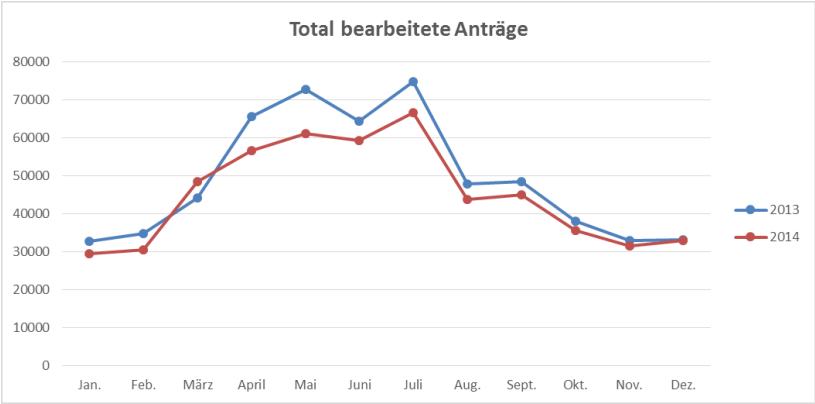
Catégorie	2014		2013		2012		2011	
	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestations aux fins d'extradition	273	217	279	200	270	173	185	107
Interdictions d'entrée	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147	3690	1850
Personnes disparues	248	70	297	56	251	59	213	20
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1447	71	1405	46	1'133	26	1082	3
Surveillance discrète	1675	155	1615	224	1'646	143	1044	20
Objets (véhicules et documents d'identité)	2353	712	1823	605	1'159	787	1304	273
Total	7768	4307	7385	3513	8'260	3'335	7518	2273

Il faut noter que les demandes adressées à fedpol par les personnes concernées en vertu du droit à l'information sont très complexes et que leur nombre demeure très élevé. En 2014, 419 demandes ont été traitées par le service juridique de fedpol, en collaboration avec le bureau SIRENE (2013 : 363).

6.5 Coopération dans le domaine des visas

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse délivre des visas Schengen et reconnaît les visas Schengen délivrés par d'autres pays pour des séjours de courte durée (90 jours au maximum par période de 180 jours). Ainsi, le nombre total de visas délivrés par la Suisse a diminué par rapport à la période antérieure à son entrée dans Schengen, même si la tendance était à la hausse ces dernières années¹⁰¹. En 2014, 439 073 visas Schengen ont été délivrés¹⁰². Le tableau ci-dessous présente les chiffres exacts pour 2014 :

Demandes de visa traitées en 2014													
	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes traitées au total	29'436	30'482	48'477	56'573	61'170	59'168	66'544	43'791	45'068	35'575	31'557	32'914	540'755
Demandes acceptées	27'042	28'301	45'529	53'560	57'979	55'778	62'954	41'223	42'238	32'814	28'912	30'204	506'534
dont visas Schengen	22'728	24'337	41'382	48'908	53'559	49'730	53'065	33'961	36'370	27'570	24'596	22'867	439'073
dont visas à validité territoriale limitée	2'841	2'627	3'272	2'693	2'115	2'100	1'792	1'452	1'635	1'931	1'928	2'787	27'173
dont visas nationaux	4'314	3'964	4'147	4'652	4'420	6'048	9'889	7'262	5'868	5'244	4'316	7'337	67'461
Demandes refusées	2'063	2'021	2'717	2'710	2'833	3'153	3'321	2'365	2'640	2'669	2'549	2'586	31'627



L'introduction du système VIS en octobre 2011 peut être considérée comme positive. La collaboration entre les services VIS nationaux des États Schengen et le

¹⁰¹ 648 898 (2008) ; 356 527 (2009) ; 379 716 (2010) ; 495 262 (2011) ; 477 922 (2012) ; 488 856 (2013).

¹⁰² Ce chiffre comprend aussi les visas Schengen délivrés par les services cantonaux des migrations, les autorités responsables du contrôle à la frontière, le SEM et le DFAE. La majorité des visas Schengen sont toutefois délivrés par les autorités consulaires suisses.

système central (C-VIS) fonctionne. Entre le 11 octobre 2011 et le 31 décembre 2014, la Suisse a enregistré et traité dans le VIS plus de 605 000 demandes de visas. Le 31 décembre 2014, pour l'ensemble des États Schengen, le nombre de 11,3 millions de demandes de visas traitées par le biais du VIS a été atteint.

La procédure d'octroi de visas autorise un État Schengen à demander aux autres États Schengen à le consulter dans certains cas avant de délivrer des visas Schengen aux ressortissants d'un pays tiers. Un mécanisme de consultation automatique a été créé à cet effet. Selon ce mécanisme, un pays Schengen ne peut délivrer un visa Schengen à un ressortissant d'un pays tiers si un autre pays Schengen s'y oppose ou si cette personne est signalée à des fins de non-admission dans le SIS. Dans ce cas, le pays de délivrance peut, à des conditions strictement définies¹⁰³, octroyer un visa Schengen valable uniquement sur son territoire. Le tableau suivant montre le nombre de demandes adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2014.

Consultations sortantes en 2014

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes déposées au total	2'769	4'324	5'776	5'517	7'392	8'244	7'849	5'897	5'516	3'715	3'568	2'862	63'429
Demandes acceptées	2'760	4'316	5'762	5'494	7'371	8'227	7'810	5'874	5'496	3'677	3'467	2'790	63'044
Demandes refusées	6	7	12	15	7	10	15	5	3	5	11	9	105
Visas à validité territoriale limitée	1'000	766	801	538	467	594	542	555	368	517	274	255	6'677
Visas émis	16'146	18'659	32'330	40'683	46'809	43'285	46'669	28'931	30'348	21'039	18'800	16'293	359'982
Demandes traitées par les représentations	3	1	2	8	14	7	24	18	17	94	90	63	341

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

Consultations entrantes en 2014

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes examinées au total	25'562	30'775	24'523	35'759	39'585	40'915	41'786	33'151	32'561	27'426	24'526	24'131	380'680
Demandes acceptées	25'507	30'715	24'461	35'665	39'487	40'827	41'685	33'086	32'452	27'340	24'432	24'075	379'732
Demandes refusées	29	19	26	41	23	35	42	25	34	44	41	28	387
Visa à validité territoriale limitée	7'202	3'919	5'499	5'123	6'226	6'639	6'404	5'119	5'459	5'230	4'938	4'434	66'192
Demandes traitées par les représentations	26	41	36	53	75	53	39	40	75	42	53	28	561
Visas émis	11'359	12'091	18'531	20'687	30'035	33'736	35'211	23'151	22'329	7'367	8'459	10'120	233'076

6.6 Renvois

L'agence Frontex joue un rôle important dans la coopération en matière de renvois, car elle aide les États Schengen dans l'organisation des renvois par voie aérienne¹⁰⁴.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Art. 9, par. 2, du règlement FRONTEX (dév. n° 1).

L'échange d'informations visant à organiser des vols conjoints s'effectue sur Internet, au moyen du réseau d'information FOSS¹⁰⁵ (anciennement ICONet). La coordination des vols a pour principal avantage une réduction substantielle des coûts. L'organisation de vols de retour conjoints permet en outre, grâce à un meilleur taux d'occupation, d'effectuer des renvois vers des destinations plus « chères » (Asie ou Amérique du Sud par ex.). Le SEM participe le plus régulièrement possible, au niveau européen, à des travaux de planification, d'orientation stratégique et d'évaluation d'opérations communes de renvois.

Depuis 2014, la Suisse a de nouveau étendu sa participation à l'ensemble des opérations à destination de l'Afrique. Dans un projet pilote, le SEM et les cantons ont mené quatre renvois en 2014 vers ce continent en collaboration avec Frontex et les États Schengen. Un comité d'experts composé de représentants de la Confédération et des cantons évalue régulièrement l'avancement de ce projet. La participation à toutes les activités de Frontex en matière de renvois présente des avantages pour la Confédération et les cantons. Ces derniers disposent d'opportunités plus fréquentes de renvois. Quant à la première, elle profite de la réduction nette des coûts, car les vols communs sont financés par Frontex.

En 2014, la Suisse a participé à sept vols conjoints organisés par l'UE (13 personnes renvoyées). Le nombre de renvois dans le cadre de cette coopération pourrait augmenter encore en 2015. Le SEM surveille en permanence, par le biais de la plateforme FOSS, les places disponibles pour les opérations communes de renvois et s'assure que la Suisse puisse y participer conformément au principe d'opportunité et en fonction des ressources en personnel des polices cantonales.

6.7 Entraide judiciaire en matière pénale

Dans l'ensemble, l'entraide judiciaire en matière pénale peut être qualifiée de bonne, avant comme après la mise en place de Schengen. L'OFJ est responsable de toutes les formes de coopération dans ce domaine (notamment les signalements de personnes dont l'arrestation est demandée aux fins d'extradition et les mesures d'entraide judiciaire accessoire).

Le bilan dans ce domaine est le suivant :

- *extradition* : en 2014, la Suisse a reçu, via le SIS, 19 336 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente environ 80 % des demandes de recherches. Ces demandes ont abouti à 273 résultats positifs. Cette même année, la Suisse a adressé 288 demandes de recherches à l'étranger via le SIS. Parallèlement aux signalements annoncés sur le SIS, la plupart des personnes recherchées font également l'objet d'un avis auprès d'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 transmettent et traitent un nombre important de demandes, même si un grand nombre d'entre elles passent encore par l'Office fédéral de la justice. C'est pourquoi la statistique fédérale manque d'informations à ce sujet.

¹⁰⁵ Décision 2005/267/CE (dév. n° 5)

6.8

Dublin

6.8.1

Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable

Entre le début de la coopération Dublin et le 31 décembre 2014, 98 139 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Les tableaux suivants exposent les demandes de prise et de reprise en charge déposées et reçues durant les quatre dernières années.

Demandes de reprise déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin

	Demandes de reprise	Compétence acceptée	Compétence refusée	Transferts
2011	9347	7014	1587	3621
2012	11 029	9328	1876	4637
2013	9679	7592	1658	4165
2014	14 900	5642	5153	2638

Demandes de reprise déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin

	Demandes de reprise	Compétence acceptée	Compétence refusée	Transferts
2011	1611	907	673	482
2012	2342	1186	1110	574
2013	3672	1819	1859	751
2014	4041	1801	2242	933

La collaboration avec les États Dublin fonctionne en principe bien. En vertu de l'AAD, la Suisse a pu transmettre nettement plus de cas à d'autres États qu'elle n'a dû en admettre elle-même. Toutefois, cette différence a été moins marquée pour 2014 que pour les années précédentes. Alors que le nombre de transferts de Suisse vers les autres États Dublin a baissé de 36 % environ de 2013 à 2014, le nombre de transferts vers la Suisse a augmenté de 24 % environ. Depuis l'application du système Dublin, pour 10 personnes transférées en Suisse, 57 personnes ont pu être transférées dans un autre État Dublin. Les expériences sont par conséquent positives, même s'il convient de noter les précisions suivantes par rapport à certains États (GR et IT) :

- Grèce : compte tenu de la situation toujours difficile en Grèce en matière de migration et conformément aux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme le 21 janvier 2011¹⁰⁶, par le Tribunal administratif fédéral le 16 août 2011¹⁰⁷ et par la CJUE le 21 décembre 2011¹⁰⁸, la Suisse a renoncé en principe, comme les autres États Dublin, à partir du 26 janvier 2011 et jusqu'à nouvel avis, à déposer auprès de la Grèce des demandes de reprise

¹⁰⁶ Arrêt de la CEDH du 21 janvier 2011 dans l'affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce.

¹⁰⁷ Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 16 août 2011, D-2076/2010.

¹⁰⁸ Arrêt de la CJUE du 21 décembre 2011, dans les affaires jointes C-411/10 (*N.S. et al.*) et C-493/10 (*M.E. et al.*).

de requérants d'asile. En août 2012, la Grèce a adopté un plan d'action national pour faire face aux défis qui se posent à elle dans le domaine de l'asile et de la migration. Jusqu'à la fin de 2014, le Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO¹⁰⁹ a assisté la Grèce, notamment en détachant des équipes de soutien « asile ». Selon les indications de la Grèce et de l'EASO, le soutien devrait se poursuivre en 2015.

- *Italie* : la majeure partie des procédures Dublin traitées par la Suisse sont engagées avec l'Italie (2014 : 76 % de toutes les procédures Dublin). Selon ses propres indications, l'Italie se trouve hors d'état de saisir dans Eurodac toutes les identités et les données dactyloscopiques des immigrants qui arrivent sur ses côtes. Depuis le printemps 2014, elle a rejeté une grande partie des demandes de reprise de personnes (surtout érythréennes et syriennes) qui sont sans doute entrées en Suisse depuis l'Italie. Après plusieurs interventions, y compris au niveau européen, les autorités italiennes ont annoncé, fin novembre 2014, que les enregistrements d'immigrants dans Eurodac seraient de nouveau effectués dans les règles. Le nombre de réponses positives en relation avec l'Italie a depuis lors effectivement augmenté de nouveau. D'autres États Dublin ont confirmé cette évolution positive. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré, dans un arrêt du 4 novembre 2014, que le transfert d'une famille vers l'Italie sans garanties concernant l'hébergement des enfants dans des conditions appropriées à leur âge et sans garantie de l'unité familiale violait l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Suisse veille donc, avant de renvoyer des familles vers l'Italie, à recueillir auprès de celle-ci les garanties nécessaires, afin de se conformer à cet arrêt, qui n'interdit pas tout transfert vers ce pays (notamment, il n'est pas question de lacunes systématiques du système italien comme ce fut le cas pour la Grèce). En 2014, elle a demandé des garanties supplémentaires dans un cas, et les a obtenues rapidement.

6.8.2 Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin

Le règlement VIS permet aux États Schengen, dans le cadre d'une procédure d'asile, de vérifier dans le VIS les empreintes digitales des demandeurs d'asile. La Suisse est l'un des premiers États Schengen à utiliser cette possibilité, depuis le 12 décembre 2012. La comparaison des empreintes digitales permet de déterminer si un demandeur d'asile, avant de déposer sa demande en Suisse, avait déjà fait une demande de visa dans un autre État Schengen. Dans certains cas, si la comparaison aboutit à un résultat positif, il est possible de désigner un autre État comme responsable de l'exécution de la procédure. De plus, les données personnelles et les documents d'identité peuvent aider à identifier une personne et à déterminer l'État où elle a séjourné avant d'entrer en Suisse. En 2014, les recherches dans le VIS ont donné 1422 résultats positifs. Ces résultats ont permis d'identifier 578 personnes comme des cas Dublin potentiels.

¹⁰⁹ L'EASO, abréviation de « European Asylum Support Office », est un bureau spécialisé de l'UE, autonome, indépendant et doté de la personnalité juridique, qui a été instauré par le règlement (UE) n° 439/2010. Il est un élément important du régime d'asile européen commun (RAEC). Son siège est à La Valette (Malte).

7.1 Contexte

L'acquis de Schengen se développe continuellement. Une évaluation est menée à peu près tous les cinq ans dans tous les États Schengen, afin de vérifier que les dispositions sont mises en œuvre correctement. Les États Schengen eux-mêmes assument la responsabilité principale des évaluations (évaluation par les pairs).

La première évaluation de la Suisse, en 2008, a marqué le début de la coopération opérationnelle avec les autres États Schengen. La deuxième évaluation a eu lieu en 2014 ; il s'agissait de vérifier que la Suisse continue d'appliquer correctement l'acquis de Schengen (y compris les développements repris entretemps). La Suisse a commencé ses préparatifs à l'automne 2012. Tous les offices concernés ainsi que les cantons ont collaboré au sein d'un groupe de coordination placé sous la direction de l'OFJ et de la Direction des affaires européennes du DFAE.

7.2 Déroulement de l'évaluation et principaux résultats

L'évaluation s'est déroulée en trois étapes. Dans une *première phase*, les experts d'autres États Schengen et des institutions de l'UE se sont fait une image globale de la mise en œuvre et de l'application des dispositions Schengen en Suisse. La Suisse devait répondre par écrit à un questionnaire comportant 200 items, concernant les différents domaines de la coopération Schengen.

Dans une *deuxième phase*, quatre visites d'évaluation ont été organisées en Suisse ; deux visites supplémentaires ont eu lieu dans les locaux des représentations suisses à l'étrangers, une à Mumbai (IND) et une à Guangzhou (CHN). Les équipes d'experts, composées de dix personnes, ont contrôlé sur place si la Suisse met en œuvre correctement la réglementation Schengen. Les inspections ont eu lieu entre mars et juillet 2014. Elles concernaient les domaines « coopération policière » (24 au 28 mars), « protection des données » (12 au 16 mai), « délivrance des visas » (19 au 23 mai), « frontières extérieures » (23 au 26 juin) et « système d'information Schengen » (30 juin au 4 juillet). À la suite de chaque visite, les experts ont fait des rapports sur les résultats de l'évaluation. Ces rapports soulignent la bonne application de la réglementation Schengen par la Suisse, mais ils révèlent quelques défauts et comprennent des recommandations et des propositions d'amélioration. Le groupe de travail du Conseil SCH-EVAL les a discutés et approuvés en septembre et octobre 2014.

Dans une *troisième phase*, la Suisse a informé le groupe de travail des mesures qu'elle compte prendre suite à l'évaluation (suivi). Les résultats de l'évaluation et du suivi ont été présentés au Conseil de l'UE au niveau ministériel ; il a adopté ses conclusions le 18 novembre 2014, ce qui clôt la procédure d'évaluation.

Le Conseil de l'UE était satisfait des résultats de l'évaluation. Il a reconnu que la Suisse mettait l'acquis en œuvre de manière très correcte. Il relève des améliorations possibles sur des points très accessoires. Voici un résumé des constatations les plus importantes¹¹⁰:

Coopération policière : les experts ont rédigé un rapport d'évaluation positif et approuvé par exemple la création de la Division principale Coopération policière internationale à fedpol. Ils ont formulé huit recommandations, dont par exemple la

¹¹⁰ Certaines recommandations ont déjà été réalisées, d'autres sont en cours d'examen.

suggestion de mener régulièrement des patrouilles mixtes avec tous les pays limitrophes et de mettre en place une formation commune pour les policiers suisses et étrangers qui participent à ces patrouilles.

Protection des données : le rapport d'experts conclut que la législation de la Suisse sur la protection des données correspond aux exigences de l'acquis de Schengen. Les experts voient des améliorations possibles par exemple au niveau des pouvoirs décisionnels des autorités de protection des données, qu'ils recommandent de renforcer tant à la Confédération que dans les cantons. D'autres recommandations portent sur un renforcement de l'indépendance des autorités cantonales de protection des données, par exemple sur le plan de l'adoption de leur budget (les autorités cantonales inspectées sont celles de Berne, du Jura et de Neuchâtel). De nombreuses recommandations portent sur des points de détail et sont faciles à mettre en œuvre (par ex. les indications sur les pages Web des autorités de protection des données).

Visas : les rapports d'évaluation sur la procédure de délivrance des visas dans les représentations suisses de Guangzhou et de Mumbai sont positifs. Le groupe d'experts a souligné l'efficacité et le sérieux du traitement des demandes de visa Schengen, des qualités auxquelles la bonne collaboration entre la Direction consulaire et le SEM n'est pas étrangère. L'évaluation a aussi montré que l'externalisation et la coopération avec les sous-traitants fonctionnaient très bien. En outre, le groupe d'experts a estimé que la coopération entre les trois représentations suisses en Chine était un exemple de bonnes pratiques pour ce qui est de la mise en œuvre harmonisée des prescriptions juridiques. Il a formulé une douzaine de recommandations concernant des aspects mineurs de l'organisation et des processus. Il a notamment suggéré une adaptation minime des systèmes informatiques afin d'améliorer l'impression des visas.

Protection des frontières extérieures (aéroports) : le groupe d'experts conclut dans son rapport que pour l'essentiel, la Suisse applique correctement les dispositions Schengen dans le domaine du contrôle des frontières. Il souligne tout spécialement les efforts de la Confédération et des cantons pour développer et mettre en œuvre la stratégie européenne de gestion intégrée des frontières. Il pense que l'analyse des risques pourrait être améliorée et appelle la Suisse à mettre en œuvre rapidement une des mesures de son plan d'action « Gestion intégrée des frontières », la mise en place d'un centre national commun d'analyse en matière de migration auquel participeront des services fédéraux et cantonaux. Le groupe d'experts estime également que le personnel alloué à quelques secteurs précis dans les aéroports de Genève et de Zurich est insuffisant au regard des tâches à accomplir et il a décelé un potentiel d'amélioration dans la formation, surtout dans le domaine du contrôle des documents.

SIS/Sirene : l'évaluation de ce domaine est positive. Les experts ont rédigé sept recommandations, dont une partie concerne aussi les cantons. Le groupe d'experts recommande notamment que la Suisse installe prioritairement toutes les fonctionnalités et les catégories d'alerte du SIS II. Il demande aussi aux autorités suisses d'évaluer les mesures de formation actuelles et d'étudier si l'utilisation des instruments en place (formations en ligne, séminaires, Intranet, cours) peut être optimisée. Enfin, il recommande que l'on incite les 18 cantons qui n'ont pas de base légale pour les recherches de personnes et d'objets à des fins de contrôle discret ou de contrôle

spécifique et qui n'utilisent donc pas les possibilités de signalements offertes par l'art. 36 de la décision SIS II¹¹¹ à édicter les dispositions correspondantes.

Du côté des administrations suisses, l'organisation de l'évaluation Schengen a été assez complexe en raison du grand nombre d'acteurs impliqués et de tous les processus à mettre en place. Elles ont cependant pu tirer profit de l'expérience acquise lors de la première évaluation Schengen de la Suisse et recourir à des instruments éprouvés. Grâce au grand engagement de tous les services impliqués, la coopération au sein de cette structure complexe a fonctionné à la perfection et a largement contribué aux bons résultats de l'évaluation.

7.3 La prochaine évaluation

La prochaine évaluation ordinaire de la Suisse est prévue pour 2018 et aura lieu pour la première fois selon le nouveau mécanisme d'évaluation instauré par le règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150). La procédure est légèrement modifiée en ce sens que les évaluations portent sur davantage de domaines (notamment les frontières intérieures et la directive sur le retour des immigrants irréguliers) et sont plus fréquentes dans certains d'entre eux¹¹².

Désormais, la Commission européenne peut ordonner des inspections sur place inopinées dans tous les domaines évalués, en plus des évaluations ordinaires de chaque État. Elle peut aussi organiser des évaluations thématiques, sur la base d'un programme annuel, qui peuvent viser l'ensemble des États Schengen, y compris ceux qui ne font pas l'objet d'une évaluation par pays cette année-là.

¹¹¹ Décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

¹¹² Pour une vue d'ensemble du nouveau mécanisme, voir le message sur l'échange de notes, FF 2014 3197.

Aperçu des activités des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2014

Etant donné qu'il n'existe pas de statistiques différenciées selon les différents types d'activités compris dans le mandat des Cdfr, 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

	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	19'758	18'805	20'319	22'730

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	913	1'066	1'240	1'116
quantité en kg	24.021	23.992	18.381	22.706

Marijuana	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	1'452	1'841	2'487	2'604
quantité en kg	378.204	115.435	304.276	429.663

Héroïne, opium	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	139	146	185	208
quantité en kg	17.107	18.502	39.446	51.601

Cocaïne, crack	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	264	315	402	393
quantité en kg	73.710	54.671	51.816	34.211

Qat	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	27	23	21	14
quantité en kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764
Produits synthétiques	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	209	66	104	133
quantité en kg	201.981	55.099	12.667	16.868
Autres produits	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	619	955	1'363	1'326
quantité en pièce	32'458	8'161	10'123	13'588
quantité en kg	193.099	158.671	262.394	346'607

Armes

	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	1'308	1'931	2'366	2'730

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2011	2012	2013	2014
Personnes signalées	10'282	13'747	16'741	18'482
Mandats d'arrêt	2'960	3'849	5'412	5'684
Interdictions d'entrée	1'232	1'358	1'783	1'609
Personnes signalées au SIS	3'094	3'962	4'511	4'265

Véhicules signalés

	2011	2012	2013	2014
Véhicules signalés	900	969	1'597	2'334
Véhicules signalés au SIS	283	138	117	159

Objets signalés

	2011	2012	2013	2014
Objets signalés	1'327	2'284	2'044	2'114
Objets signalés au SIS	882	1'050	1'460	1'665
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	21'	253	243	237

Faux documents

	2011	2012	2013	2014
Nombre de documents falsifiés	1'477	1'767	1'800	1'619
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	205	213	257	255

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2011	2012	2013	2014
Interdictions d'entrée, renvois (frontières extérieures)	37	349	361	316
Séjours irréguliers	5'614	11'278	11'992	14'265
Activité lucrative illégale	208	320	562	715