



Siebter Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2015/2016

vom 30. Mai 2016

Berichtszeitraum: Mai 2015 – April 2016

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/BK), welche sich am 21. April 2010 erstmals über den aktuellen Stand der Dinge informieren liessen.

Mit dem vorliegenden siebten Bericht zuhänden der GPK-EJPD/BK wird auf die Entwicklungen hingewiesen, die im Zeitraum zwischen Mai 2015 und April 2016 eingetreten sind (siehe Kapitel 1 bis 6). Soweit sinnvoll und möglich, gibt der Bericht auch punktuelle Hinweise auf spätere Entwicklungen.

Mit Blick auf die gesamteuropäischen Entwicklungen im Zeitraum von Mai 2015 bis April 2016 stechen vor allem zwei Phänomene hervor, die in ihren Auswirkungen die politische Agenda der EU massgeblich geprägt haben und deren Bewältigung auf absehbare Zeit hinaus eine Herausforderung bleiben wird:

- die aktuelle Migrationskrise, die infolge der massenhaften Flucht aus den Bürgerkriegsregionen im Nahen Osten ein bisher ungekanntes Ausmass erreicht hat sowie
- die erhöhte Terrorgefahr, die mit den Attentaten in Paris, Kopenhagen und Brüssel einen traurigen Höhepunkt erreicht hat.

Als Antwort auf diese Ereignisse sind in der EU verschiedene neue Initiativen ergriffen worden. Auch konnten Regelungsvorhaben, bei denen sich lange keine Einigung abgezeichnet hatte, unter dem Eindruck der Ereignisse deblockiert und auf den Weg gebracht werden. Viele dieser Massnahmen – so z.B. die Relocation-Programme der EU oder die Richtlinie über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zu Strafverfolgungszwecken – stellen indessen keine Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands dar, so dass diese in diesem Rahmen von der Schweiz weder übernommen werden müssen noch können. Sie sind daher nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Der Fokus der Darstellung liegt im Folgenden vielmehr auf denjenigen Entwicklungen, die für die Schweiz im Kontext von Schengen/Dublin relevant sind und im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung bzw. auf Ebene des Vollzugs ein Tätig-

werden der Verwaltung erfordern oder ausgelöst haben. Auf Wunsch der GPK-EJPD/BK sind dem Bericht wiederum Kennzahlen zum Vollzug des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands zu entnehmen (siehe Kapitel 7), soweit dem Bund entsprechende statistische Daten vorliegen. Verzichtet wird wiederum auf das Bereitstellen von Zusatzinformationen in Form von Anhängen; diese Informationen können auf der Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden und werden dort auch regelmässig aktualisiert (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage	2
Inhaltsverzeichnis	4
I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum	6
1 Erweiterung des Schengen-Raums	6
1.1 Rumänien/Bulgarien	6
1.2 Zypern	6
1.3 Kroatien	6
1.4 Vereinigtes Königreich	7
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	7
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	7
2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA	8
2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit	9
2.1.3 Zusatzvereinbarung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache	10
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	10
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich	10
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	11
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	11
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU in den Bereichen «Visa» und «Rückübernahme»	11
2.3.2 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	12
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	13
3.1 Schengener Informationssystem (SIS)	13
3.2 Visa-Informationssystem (VIS)	13
3.3 Eurodac	15
3.3.1 Anpassung der Systemanforderungen	15
3.3.2 Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung	15
3.4 Advance Passenger Information (API)	16
3.5 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	17
3.6 Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen	18
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin-/Eurodac-Besitzstands	18
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	18
4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen	21
4.2.1 Im Bereich Schengen	21
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	24
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	24
4.3.1 Europäische Grenz- und Küstenwache	25
4.3.2 Elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES)	26
4.3.3 Revision des Visakodex	28

4.3.4	Rundreisevisum	28
4.3.5	Änderungen des Schengener Grenzkodex	29
4.3.6	Europäisches Reisedokument für Rückführungen	30
4.3.7	Änderungen der EU-Waffenrichtlinie	30
4.3.8	Reform des Datenschutzrechts	31
4.3.9	Änderungsvorschläge zur Dublin III-Verordnung	32
4.3.10	Änderung der Eurodac-Verordnung	33
5	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof	34
5.1	Art und Umfang der Mitwirkung	34
5.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	36
5.2.1	Abgeschlossene Verfahren	36
5.2.2	Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen	36
6	Schengen Evaluierung	37
6.1	Ordentliche Länderevaluierungen	38
6.2	Unangekündigte Ortsbesuche	39
6.3	Thematische Evaluierung	39
7	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	40
7.1	Aussengrenzen	40
7.1.1	Einreiseverweigerungen	40
7.1.2	Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen	40
7.1.3	Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds	40
7.2	Binnengrenzen	41
7.2.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	41
7.2.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	42
7.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	42
7.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	42
7.3.2	Zugriff auf Datenbanken	43
7.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	44
7.4	SIS/SIRENE	44
7.5	Visazusammenarbeit	45
7.6	Rückführungen	47
7.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	48
7.8	Dublin	49
7.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin- Staat	49
7.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	51
Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2015		52

I. 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 27. Januar 2016 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 Einreisesperrungen (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 erste Ortsbesichtigung im Rahmen der Evaluierung Kroatiens wurde im Februar 2016 im Bereich «Datenschutz» durchgeführt. Während das Gros der Ortsbesichtigungen im Laufe des Juni 2016 stattfinden, ist die letzte Ortsbesichtigung (Bereich «SIS II/SIRENE») für Dezember 2016 vorgesehen. Je nach den erzielten Ergebnissen im jeweiligen Bereich dürfte die Evaluierung Kroatiens damit frühestens anfangs 2017 abgeschlossen werden können. Der genaue Zeitpunkt für den Beschluss des Rates zur vollständigen Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstandes auf Kroatien ist derzeit 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-Besitzstands über den Datenschutz erst am 10. Februar 2015 beschlossen³. Gleichzeitig setzte er den 13. April 2015 als Datum für den provisorischen Anschluss des Vereinigten Königreiches an das SIS II fest, um die dazugehörige Evaluierung zu ermöglichen. Eine erste Ortsbesichtigung im Bereich «SIS II/SIRENE» wurde im Juni 2015 durchgeführt. Da die Experten für einen erfolgreichen Abschluss der Evaluierung weitere Abklärungen für erforderlich hielten, wurde die Durchführung einer zweiten Ortsbesichtigung beschlossen, welche im Dezember 2016 stattfinden soll. Danach obliegt es dem Rat der EU, die endgültige Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstands im Verhältnis zum Vereinigten Königreich zu beschliessen.

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 jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der Beteiligung. Die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts allein genügt dazu nicht. Zusatzvereinbarungen

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) 2015/215 (WE Nr. 166).

wurden bislang im Hinblick auf die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (Frontex)⁴ sowie am Aussengrenzenfonds⁵ abgeschlossen.

2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA

Auch bei eu-LISA⁶, die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 127) geschaffen wurde, ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Agentur obliegt seit 1. Dezember 2012 die operative Verantwortung für das Betriebsmanagement und die Entwicklung von IT-Grosssystemen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dazu gehört insbesondere die Sicherstellung des 24-Stunden-Betriebs der Zentralsysteme des VIS, von Eurodac und des SIS II. 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.

Obwohl sich die Delegationen bereits im Oktober 2013 auf einen ersten Kompromisstext einigen konnten, steht die Unterzeichnung der Zusatzvereinbarung bis heute aus. Grund für die Verzögerungen war zunächst, dass sich die Europäische Kommission unerwartet an der Formulierung einer an sich recht technischen Bestimmung zu den Privilegien und Immunitäten störte und deren Neuverhandlung verlangte. Im Dezember 2015 konnte dann endlich eine Einigung über Inhalt und Form der neuen Bestimmung erzielt werden. Allerdings bestanden zwischen der Kommission und Norwegen noch kleinere Differenzen fort, weshalb das Verfahren zum Abschluss der Vereinbarung auf Ebene der EU nochmals verzögert wurde. Anfangs April 2016 konnten diese Differenzen nun aber ausgeräumt werden.

Aufgrund der bisherigen Verzögerungen konnte der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 nicht innerhalb der im SAA vorgesehenen Zweijahresfrist genehmigt werden. 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, hatte die Europäische Kommission in diesem Zusammenhang im Januar 2014 weitere Erklärungen verlangt. Die Diskussionen zur Klärung der Situation haben schliesslich 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 wird der Bundesrat dem Parlament eine Zusatzbotschaft zur Verordnung unterbreiten, damit deren Übernahme in voller Kenntnis der Sachlage beraten werden kann. Die parlamentarische Genehmigung der Zusatzvereinbarung kann dann anschliessend im gewöhnlichen Verfahren erfolgen.

⁴ SR 0.362.313

⁵ SR 0.362.312

⁶ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur» – «Agentur für Entwicklung und Betrieb von IT-Grosssystemen».

Die Europäische Kommission hat ihr Schreiben am 21. April 2016 an die Schweiz gerichtet. Die Verabschiedung der Zusatzbotschaft durch den Bundesrat ist für Juli 2016 vorgesehen. Wann die Zusatzvereinbarung schliesslich formell in Kraft treten wird, bleibt aber trotzdem weiterhin unklar, da die Europäische Kommission angekündigt hat, die Vereinbarung dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen zu unterbreiten.⁷ Es ist daher von weiteren Verzögerungen auszugehen.

2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit

Mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157) wird die finanzielle Unterstützung von Massnahmen im Bereich Grenzschutz und Visapolitik im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit für den Zeitraum 2014-2020 als Nachfolgeinstrument Aussengrenzenfonds (AGF)⁸ geschaffen (im Folgenden: ISF-Grenze).

Die Teilnahme der an Schengen assoziierten Staaten am Fonds erfordert den Abschluss von bilateralen Zusatzvereinbarungen mit der EU. In diesen Zusatzvereinbarungen werden insbesondere die Höhe der finanziellen Beteiligung der jeweiligen assoziierten Staaten am Fonds sowie die weiteren Teilnahmebedingungen detailliert festgelegt.

Die assoziierten Staaten sind bezüglich ihrer Beteiligung am ISF-Grenze ursprünglich von einer Paketlösung ausgegangen, der zufolge die Übernahme sämtlicher Rechtsgrundlagen zum Fonds gleichzeitig mit der Genehmigung der erforderlichen Zusatzvereinbarung erfolgen würde – so wie dies seinerzeit bereits beim Aussengrenzenfonds der Fall war. Kurz vor der zweiten Verhandlungsrunde im März 2015 informierte die Europäische Kommission jedoch über eine Praxisänderung bezüglich der Auslegung der Assoziierungsabkommen: Danach soll es der EU nicht erlaubt sein, eine Zusatzvereinbarung zu einer Weiterentwicklung zu paraphieren geschweige denn zu unterzeichnen, solange letztere vom jeweiligen assoziierten Staat noch nicht *definitiv* übernommen worden ist. Da in der Schweiz für die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 die Genehmigung des Parlaments erforderlich ist (Modell 3), weigerte sich die Europäische Kommission, die entsprechende Zusatzvereinbarung nach Abschluss der Verhandlungen zu paraphieren. Die Schweiz muss daher nun, in zwei Schritten vorgehen und wird die Zusatzvereinbarung der Bundesversammlung erst nach der Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Genehmigung unterbreiten. Dies hat zur Folge, dass sich die Schweiz voraussichtlich erst ab Anfang 2019, rückwirkend ab 2014, am Fonds beteiligen kann. Trotzdem sind die ersten Vorbereitungen zur Fondsumsetzung lanciert worden, um das Risiko, die der Schweiz zustehenden Mittel zu gegebener Zeit nicht abzuschöpfen zu können, zu minimieren.

⁷ Unklar sei namentlich der zulässige Umfang der ausgehandelten Stimmrechte der assoziierten Staaten.

⁸ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

2.1.3 Zusatzvereinbarung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache

Mit Blick auf die Teilnahme an der neu zu schaffenden Europäischen Grenz- und Küstenwache, über die derzeit gestützt auf einen entsprechenden Vorschlag der Europäischen Kommission im Rat beraten wird (vgl. Ziff. 4.3.1), ist der Abschluss einer *neuen* Zusatzvereinbarung nicht erforderlich. Mit der neuen Agentur soll nämlich die bestehende Aussengrenzagentur (Frontex) nicht aufgelöst werden; vielmehr geht es um eine Umwandlung von Frontex in eine europäische Grenzschutzagentur⁹. Die neue Agentur übernimmt entsprechend die Rechtspersönlichkeit von Frontex, an deren Aktivitäten die Schweiz bereits auf der Basis einer bestehenden Zusatzvereinbarung¹⁰ teilnimmt. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang denn auch erklärt, dass sich die assoziierten Staaten grundsätzlich auf der Grundlage und nach Massgabe der Modalitäten, die in den bestehenden Zusatzvereinbarungen festgelegt sind, an der neuen Agentur beteiligen würden. Dies schliesst indessen nicht aus, dass mit Blick auf den Inhalt der neuen Verordnung gegebenenfalls einige Anpassungen und Präzisierungen in den bestehenden Vereinbarungen vorgenommen werden müssen.

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich

Gemäss den Vorgaben des Visakodex¹¹ ist vorgesehen, dass die Schengen-Staaten sich nach Möglichkeit von einem anderen Schengen-Staat vertreten lassen, wenn sie in einem Drittstaat über kein eigenes Konsulat verfügen. Dies geschieht gestützt auf bilaterale Vertretungsvereinbarungen. 2015 hat die Schweiz mit 10 Schengen-Staaten neue Vereinbarungen für 19 Mandate abgeschlossen. So kamen in der Berichtsperiode 12 Mandate hinzu, in welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt sowie 7 neue Standorte, an denen die Schweiz durch andere Schengen-Staaten vertreten wird. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit per 30. April 2016 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt in diesem Rahmen andere Schengen-Staaten in 57 Fällen und wird selber an 60 Standorten vertreten¹². 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.

⁹ Die wird provisorisch als «European Border Guard Agency» (EBGA) bezeichnet.

¹⁰ SR **0.362.313**

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

¹² 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.

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin III-Verordnung¹³ 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 Österreich¹⁴, dem Fürstentum Liechtenstein¹⁵ und Frankreich¹⁶ entsprechende Abkommen geschlossen. Mit Deutschland wurden im Rahmen einer rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsabsprache analoge Vereinbarungen getroffen. 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. Während der Berichtsperiode wurden keine neuen Abkommen abgeschlossen.

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

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

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

- Beim Abschluss eines *Visaerleichterungsabkommens* bringt die EU daher 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 7 solcher Visumserleichterungsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, 5 davon sind bereits in Kraft. Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Armenien* ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet.

¹³ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹⁴ SR 0.142.392.681.163

¹⁵ SR 0.142.395.141.1

¹⁶ SR 0.142.392.681.349

- Schliesst die EU ein Abkommen zur gegenseitigen Visabefreiung ab, so wird die entsprechende Visabefreiung zwar auch in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001¹⁷ abgebildet, deren Änderung die Schweiz jeweils als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernimmt¹⁸. Da das jeweilige Abkommen der EU nicht auch für die Schweiz gilt, stellt sich eine entsprechende Visabefreiung zugunsten von Schweizer Bürgern nicht automatisch ein. In aller Regel gewähren jedoch visumbefreite Drittstaaten auch Schweizer Staatsangehörigen die gleichen Einreisekonditionen wie EU-Bürgerinnen und -Bürger. Um die Visumbefreiung zu formalisieren und ihre Gegenseitigkeit auf eine gemeinsame rechtliche Grundlage zu stellen, kann die Schweiz mit diesen Drittstaaten Parallelabkommen zu den Abkommen der EU abschliessen. Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Brasilien* ein Abkommen (in Form eines Briefwechsels) abgeschlossen, welches seit dem 21. Mai 2015 in Kraft ist. Weiter wurde ein Visumbefreiungsabkommen mit *Kolumbien* ausgehandelt, dessen Unterzeichnung im Jahr 2016 vorgesehen ist.

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer Parallelismus. Allerdings nimmt die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach 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. Teilweise werden auch in anderen Instrumenten, beispielsweise in Migrationsabkommen, Rückübernahme Klauseln vereinbart. Während des Berichtszeitraums konnte ein Rückübernahmeabkommen mit *Kuwait* unterzeichnet sowie eine Arbeitsabsprache mit *China* getroffen werden. Insgesamt hat die Schweiz bisher mit 58 Staaten Abkommen oder Vereinbarungen im Rückkehrbereich abgeschlossen (53 davon sind derzeit in Kraft).

Eine Liste der in den Bereichen «Visa» und «Rückkehr» in Kraft getretenen Parallelabkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar¹⁹.

2.3.2 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber 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 nicht²⁰. Die Schweiz hat insgesamt 47 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen. Während des Berichtszeitraums sind mit folgenden Staaten solche Visabefreiungsabkommen unterzeichnet worden:

¹⁷ Vgl. Anhang B SAA

¹⁸ Die letzte Anpassung erfolgte mit Verordnung (EU) 509/2014 (WE Nr. 159).

¹⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internet-zusarbeit/bilateral.html> .

²⁰ Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA).

- *Brasilien* (in Kraft seit 21. Mai 2015)
- *Dominikanische Republik* (vorläufig angewendet seit 14. Januar 2016)
- *China* (in Kraft seit 29. Januar 2016)
- *Peru* (in Kraft seit 30. März 2016)
- *Ecuador* (vorläufig angewendet seit 1. April 2016)
- *Tunesien* (in Kraft seit 28. April 2016)
- *Armenien* (am 29. Februar 2016 unterzeichnet; noch nicht in Kraft)
- *Kuwait* (am 24. März 2016 unterzeichnet; noch nicht in Kraft)

Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar²¹.

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Schengener Informationssystem (SIS)

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 zunächst nicht alle SIS-II-Funktionalitäten zur Verfügung standen. Seit 19. November 2015 sind nun aber alle Ausschreibungsmöglichkeiten der SIS-II-Sachfahndung auch in der Schweiz technisch implementiert. Neu ausgeschrieben werden können nun z.B. auch Boote und Bootsmotoren, Flugzeuge, Industriewerkzeuge, Container und Fahrzeugregistrationsdokumente. Zudem können seither Transportmittel gemäss Artikel 36 des Beschlusses 2007/533/JI (WE Nr. 42) im SIS II ausgeschrieben werden, sofern dies in den kantonalen Polizeigesetzen vorgesehen ist.

3.2 Visa-Informationssystem (VIS)

Das Visa-Informationssystem (VIS) hat am 11. Oktober 2011 seinen Betrieb aufgenommen, wobei die Inkraftsetzung nach Regionen gestaffelt erfolgte (Roll-out). Das VIS wurde als erstes in Ägypten sowie in den Maghreb-Staaten (Tunesien, Libyen, Algerien, Marokko und Mauretanien) eingeführt²². Danach wurden der Nahe Osten²³, die Golfregion²⁴, Afrika²⁵, Amerika, Ozeanien sowie Zentral- und Süd-

²¹ www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html.

²² 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.

²³ 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.

ostasien²⁶ und der Balkan²⁷ an das VIS angeschlossen. Im Berichtszeitraum schliesslich konnten die letzten verbleibenden Regionen – darin eingeschlossen bevölkerungsreiche Staaten wie China, Indien und Russland – plangemäss ans VIS angeschlossen werden, so dass das System nun seit dem 20. November 2015 in allen Regionen in Betrieb ist.

Zeitplan für die Einführung des VIS in den bislang noch nicht erfassten Regionen

Region	Anschlussstermin
17. Region ²⁸ (Ukraine und Staaten im Kaukasus)	23. Juni 2015
18. Region (Russland)	14. September 2015
19. Region ²⁹ (China, Japan, Korea (Nord), Korea (Süd), Taiwan)	12. Oktober 2015
20. Region ³⁰ (Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka)	2. November 2015
21.-23. Region ³¹ (Andorra, Heiliger Stuhl, Monaco, San Marino, Irland, Vereinigtes Königreich sowie sämtliche Schengen-Staaten)	20. November 2015
Aussengrenzen ³²	20. November 2015

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ Durchführungsbeschluss 2015/731/EU der Kommission vom 6. Mai 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in der siebzehnten und achtzehnten Region, ABl. L 116 vom 7.5.2015, S. 20.

²⁹ Durchführungsbeschluss 2015/854/EU der Kommission vom 1. Juni 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in der neunzehnten Region, ABl. L 135 vom 2.6.2015, S. 20.

³⁰ Durchführungsbeschluss 2015/913/EU der Kommission vom 12. Juni 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in der zwanzigsten Region, ABl. L 148 vom 13.6.2015, S. 30.

³¹ Durchführungsbeschluss 2015/912/EU der Kommission vom 12. Juni 2015 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) in der einundzwanzigsten, zweiundzwanzigsten und dreiundzwanzigsten Region, ABl. L 148 vom 13.6.2015, S. 28.

³² Durchführungsbeschluss 2016/281/EU der Kommission vom 26. Februar 2016 zur Festlegung des Zeitpunkts der Inbetriebnahme des Visa-Informationssystems (VIS) an Aussengrenzübergangsstellen, ABl. L 52 vom 27.2.2016, S. 34.

3.3

Eurodac

3.3.1

Anpassung der Systemanforderungen

Die Fingerabdruckdatenbank «Eurodac» dient dem besseren Vollzug der Zuständigkeitsregelungen der Dublin III-Verordnung³³. Die neue Eurodac-Verordnung³⁴ trat am 20. Juli 2015 in Kraft. Bis zu diesem Datum mussten sowohl die Änderungen im Zentralsystem Eurodac wie auch die Anpassungen an den nationalen IT-Systemen umgesetzt sein.

In der Schweiz wurden die Neuerungen aus Termingründen in zwei Etappen umgesetzt. Die Übergangslösung mit der manuellen Eingabemöglichkeit in Eurodac wurde am 20. Juli 2015 in Betrieb genommen. Damit erfüllte die Schweiz die Vorgaben der EU. Am 5. Oktober 2015 wurde die Ziellösung aufgeschaltet. Damit werden die Daten seither täglich automatisiert von ZEMIS an Eurodac übermittelt. Der Projektabschluss ist auf Mai 2016 geplant.

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 in ein entsprechendes Zusatzabkommens mit der EU übernommen werden.

Eine Vorbedingung für den Zugriff auf Eurodac ist, dass vorgängig eine Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI³⁵ («Prümer Beschluss») ohne Treffer durchgeführt worden ist. Da die Schweiz derzeit in die Prümer Zusammenarbeit³⁶ 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.

³³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

³⁴ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

³⁵ 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.

³⁶ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit» ist der vereinfachte Austausch von polizeilichen Informationen (insbesondere von DNA-Profilen und Fingerabdrücken) zwischen den zuständigen Behörden zum Zwecke der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus. Der Austausch dieser Daten zur Identifizierung von Straftätern erfolgt gestützt auf einen automatisierten Abgleich in den nationalen Datenbanken (Hit/No-Hit-Verfahren). Es geht darum, rasch zu erfahren, ob das Datenmuster in der Datenbank eines der anderen Staaten vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personendaten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfeweg.

Die Schweiz möchte mit der EU sowohl über einen Zugang der Strafverfolgungsbehörden zum Eurodac als auch über eine Beteiligung an der Prümer Zusammenarbeit verhandeln. Seitens der Schweiz liegen die entsprechenden Verhandlungsmandate schon seit längerem vor (das Mandat zu Eurodac seit 28. November 2014, jenes zu Prüm seit 13. März 2015). Seitens der EU dürften alle Verhandlungsmandate im ersten Halbjahr 2016 vorliegen. Ziel des Bundesrates ist es, die Verhandlungen in beiden Dossiers bis Ende 2016 abzuschliessen.

3.4 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Art. 104 Ausländergesetz (AuG)³⁷ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. Advance Passenger Information (API)³⁸ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln³⁹. Das SEM hat die Meldepflicht per 3. Oktober 2011 für drei ausgewählte Flugstrecken (*Dar es Salaam/Dubai, Nairobi und Pristina*) angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (*Istanbul, Moskau, Casablanca, Marrakesch, Abu Dhabi, Doha, São Paulo, Peking und Shanghai*). Wöchentlich werden so rund 230 Flüge mit jeweils 150-200 Passagieren erfasst. Die zuständigen Grenzkontrollbehörden haben über das API-System Zugang zu den API-Daten und können so die Flugzeit nutzen, um bereits vor der Landung erste Abklärungen zu den beförderten Passagieren zu tätigen, wie z.B. Abfragen in den für die Grenzkontrolle relevanten Datenbanken. 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 erwies. Zur Behebung der rechtlichen Defizite wurde umgehend eine Revision von Artikel 104 AuG eingeleitet. Die revidierte Rechtsgrundlage trat am 1. Oktober 2015 in Kraft, womit die Funktionalitäten des API-Systems, die bislang nicht bzw. nur in angepasster Form genutzt werden durften (nämlich die automatisierte Abfrage der relevanten Datenbanken), vollumfänglich eingeführt werden konnten.

Inskünftig sollen die Vorteile von API auch für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) sowie des Nachrichtendienst des Bundes (NDB) nutzbar gemacht werden. Eine entsprechende Revision des Ausländergesetzes («Informationssysteme und Verfahrensnormen») wird nach gegenwärtiger Planung im Juni 2016 in die Vernehmlassung geschickt werden. Danach sollen fedpol und der NDB bei Bedarf eine Erweiterung der Flugstrecken beantragen können, für welche die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen gilt. Zudem sollen die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Passagierdaten den genannten Behörden – wenn auch in unterschiedlicher Form – zugänglich gemacht werden. Während für den NDB die elektronische Weiterleitung⁴⁰ der von den Flugunternehmen bereitgestellten API-

³⁷ SR 142.20

³⁸ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

³⁹ Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG (vgl. Anhang B SAA).

⁴⁰ Diese ist für den NDB indessen nicht neu. Dieser hatte bereits bisher gestützt auf die allgemeinen Informationsaufträge von Behörden und Amtsstellen nach Art. 11 iVm. Art. 13 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS, SR 120) API-Daten erhalten, so dass mit der vorliegenden Revision im Interesse der Rechtssicherheit eine explizite Gesetzesgrundlage geschaffen werden soll.

Daten vorgesehen ist, soll fedpol mittels Abrufverfahren direkt auf das API-System zugreifen können und damit wie die Grenzkontrollbehörden auch Zugang zu den durch das API-System automatisiert vorgenommenen Abgleiche mit den einschlägigen Datenbanken (insbesondere ZEMIS, Ripol, SIS II) erhalten.

3.5 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz

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.

Nachdem eine im Februar 2011 eingesetzte interdepartementale Strategieguppe mit Kantonsbeteiligung in Anlehnung an die vier Filter des Schengener Grenzsicherheitsmodells⁴¹ eine umfassende IBM-Strategie für die Schweiz erarbeitet hatte, beauftragte der Bundesrat im Juni 2012 die Verwaltung, in Zusammenarbeit mit den Kantonen, einen Aktionsplan zur Umsetzung der Strategie mittels konkreter Massnahmen zu erarbeiten. Der 68 Massnahmen umfassende 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. Der erste Jahresbericht (für das Jahr 2014) zeigte auf, dass über 90 % der für die erste Phase definierten Massnahmen bereits in Kraft oder in Umsetzung sind. Von den insgesamt 68 Massnahmen wurde mehr als die Hälfte (55 %) bis Ende 2014 bearbeitet. Im Bereich der Grenzverwaltung lässt sich somit eine positive Entwicklung feststellen. Der Bundesrat hat von diesem Bericht im September 2015 Kenntnis genommen, die KKJPD an ihrer Herbstversammlung im November 2015. Der zweite Jahresbericht (für das Jahr 2015) wird derzeit erarbeitet.

⁴¹ Die Strategie sieht Massnahmen in vier Bereichen vor, nämlich a) in Herkunfts- und Transitländern zur Verhinderung irregulärer Migration, b) zur Zusammenarbeit mit Schengen-Staaten, c) im Zusammenhang mit der Kontrolle der Aussengrenzen und schliesslich d) zur Bekämpfung irregulärer Migration im Schengen-Binnenraum (Schweiz).

3.6

Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen

Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt das Grenz-wachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen erfolgt auf der Grundlage einer mit der KKJPD ausgearbeiteten Mustervereinbarung, welche die Zusammenarbeit des GWK mit den Kantonen bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen⁴² zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 20 derartige Vereinbarungen⁴³. Mit den Kantonen FR und LU sind Verhandlungen im Gange. Mit den Kantonen OW, NW, ZG und GL besteht aktuell kein Bedürfnis für Verhandlungen.

4

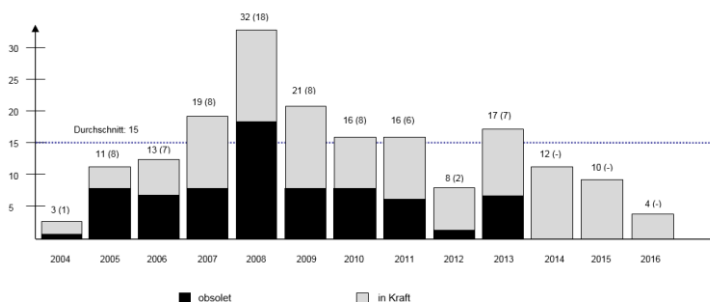
Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin-/Eurodac-Besitzstands

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 2016) insgesamt 182 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert, wobei die Notifikation seitens der EU in zwei Fällen auf einem Versehen basierte. Damit liegen insgesamt 180 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Eine dieser Weiterentwicklungen⁴⁴ stellt dabei gleichzeitig eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁴⁵. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (73 Rechtsakte oder 39.9%) 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: 1.5.2016)



⁴² Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl **2004** 6140.

⁴³ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

⁴⁴ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126).

⁴⁵ Eine vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Gruppiert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁴⁶, so kann Folgendes festgestellt werden:

- Von den insgesamt 183 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Fünftel (37 Rechtsakte oder 20.2%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Knapp zwei Drittel der Weiterentwicklungen (118 Rechtsakte oder 64.5%) 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 RVOG⁴⁷ 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 118 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 17 Fällen (14.4%), die überwiegend den Visumsbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁴⁸.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 28 Fälle oder 15.3%) 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 zwei Weiterentwicklungen⁴⁹ (vgl. hierzu auch Ziff. 2.1.1 und 2.1.2). Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁵⁰.

⁴⁶ 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.

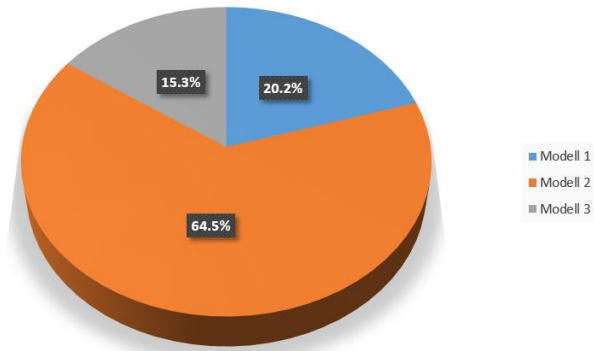
⁴⁷ SR 172.010

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Beide betreffen den Bereich «Schengen» (WE Nr. 126 und 157).

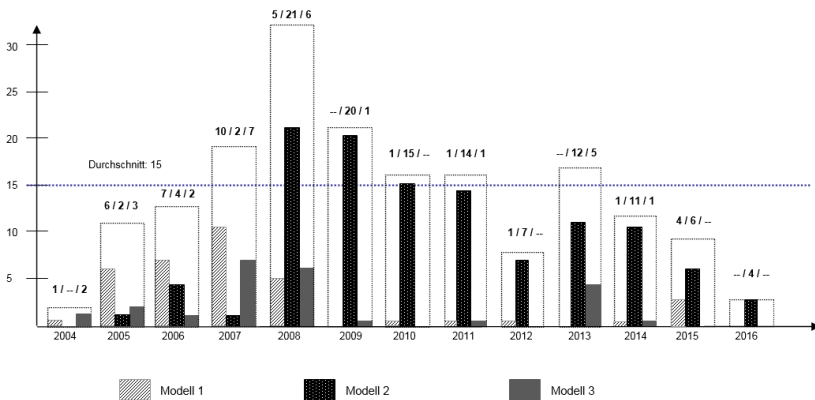
⁵⁰ Vgl. Teil II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Weiterentwicklungen nach Modellen (in %)



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: 1.5.2016)



4.2

Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

4.2.1

Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 10 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 169-178)⁵¹. Diese Rechtsakte weisen allesamt einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Während 4 Rechtsakte lediglich zur Kenntnis genommen werden konnten (Modell 1), wurden 6 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 eine dieser Weiterentwicklungen bedurfte dabei einer verordnungsmässigen Umsetzung⁵². Weiterentwicklungen, deren Übernahme oder Umsetzung der *parlamentarischen Genehmigung* bedarf (Modell 3), sind der Schweiz in der Berichtsperiode keine notifiziert worden.

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

- Mit der Empfehlung K(2015) 3894 endg. (WE Nr. 169) wird der gemeinsame Leitfaden für Grenzschutzbeamte, das sog. «*Schengen-Handbuch*» (WE Nr. 23), welches als Orientierungshilfe für die Durchführung der Aussen-grenzkontrollen heranzuziehen ist, den veränderten Bedürfnissen der Praxis angepasst. Mit der aktuellen Anpassung wird neben eher formellen Nachführungen (aufgrund des EU-Beitritts Kroatiens und einiger Änderungen des Schengener Grenzkodex) dem Umstand Rechnung getragen, dass seit dem 11. Oktober 2014 die Fingerabdrücke von Inhabern von Schengen-Visa bei der Einreise in den Schengen-Raum obligatorisch zu überprüfen sind. Darüber hinaus werden die Leitlinien betreffend die Kontrolltiefe im Rahmen der Mindestkontrollen an den Aussengrenzen überarbeitet. Neu sollen die zuständigen Behörden nach Massgabe einer Risikobewertung einerseits die einschlägigen Datenbanken (SIS, Interpol-Datenbank über verlorene und gestohlene Dokumente) bei der Prüfung der Echtheit und Gültigkeit der vorgelegten Ausweispapiere systematisch abzufragen. Andererseits sollen zur Identifizierung von sog. «*Foreign Fighters*»⁵³ auch freizügigkeitsberechtigte Personen an den Aussengrenzen immer dann einer eingehenden Kontrolle unterzogen werden, sofern dies aufgrund einer entsprechenden Risikoanalyse angezeigt ist.⁵⁴ Mit dieser Aktualisierung werden keine neuen Rechte und Pflichten begründet. Das Handbuch ist rechtlich unverbindlich und enthält

⁵¹ 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.

⁵² Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁵³ Damit sind Personen gemeint, die wieder in einen Schengen-Staat zurückkehren, nachdem sie aktiv an Kampfhandlungen in Drittstaaten teilgenommen hatten.

⁵⁴ Damit möchte die Europäische Kommission den Schengen-Staaten mehr Spielraum für verstärkte Kontrollen geben, ist doch nach Artikel 8 Absatz 2 des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) eine Abfrage der relevanten Datenbanken bei freizügigkeitsberechtigten Personen nur zulässig, wenn diese «auf nicht systematische Weise» erfolgt. Zu den weitergehenden Reformvorschlägen im Zusammenhang mit der Änderung des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) siehe unten Ziffer 4.3.5.

lediglich Empfehlungen an die Grenzschutzbeamten betreffend eine einheitliche und optimale Umsetzung der im Bereich der Grenzkontrollen geltenden Regelungen des Schengen-Besitzstands.

- Mit dem Durchführungsbeschluss K(2015) 5561 endg. (WE Nr. 170) werden die *technischen Spezifikationen* für die elektronische Kommunikationsinfrastruktur «VIS-Mail» aufdatiert, um Unklarheiten bezüglich der technischen Anforderungen zu beseitigen, und die bisherigen Regelungen⁵⁵ entsprechend aufgehoben. Das «VIS Mail», mit dem die Zentraleinheit des Visa-Informationssystems (VIS) und die nationalen Schnittstellen verbunden sind, dient zur Sicherstellung der gesamten, im Zusammenhang mit der Visaerteilung erforderlichen Kommunikation zwischen den Konsular- und Zentralbehörden der Schengen-Staaten. Das «VIS-Mail» hat mit der vollständigen Inbetriebnahme des VIS in allen Regionen (s. Ziff. 3.2) das Schengener Konsultationsnetz (VISION) als Kommunikationsinfrastruktur abgelöst und ermöglicht seit dem 11. November 2015 den gesicherten Austausch der erforderlichen Personen- und Visadaten.
- Mit der Empfehlung K(2015) 6250 endg. (WE Nr. 171) hat die Kommission ein gemeinsames «*Rückkehr-Handbuch*» vorgelegt, das von den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist. Das Handbuch begründet keine neuen Rechte und Pflichten, sondern enthält gemeinsame Richtlinien, «best practices» und Empfehlungen mit Bezug auf das Rückkehrverfahren. Es bezweckt eine einheitliche Anwendung und Auslegung der Rückführungsrichtlinie⁵⁶ und wird als Referenzwerk zudem auch im Rahmen der Schengen-Evaluation im Bereich der Rückkehr herangezogen (z.B. als Grundlage für die Schulung von Sachverständigen, die an Schengen-Evaluierungsmissionen teilnehmen). Es begünstigt die Schaffung einer einheitlichen Praxis sowie gemeinsamer Abläufe.
- Mit Durchführungsbeschluss K(2015) 6940 endg. (WE Nr. 172) 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 Flughafen transitvisums (Kategorie A) vorzulegen sind, um die Erfüllung der Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 14)⁵⁷ zu belegen. Um den örtlichen Gegebenheiten in einzelnen Konsularbezirken besser Rechnung tragen zu können, präzisiert der Durchführungsbeschluss Art und Umfang der Belege, die Afghanistan, Indien, Marokko, Singapur und Trinidad und Tobago 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 der Empfehlung K(2015) 9206 endg. (WE Nr. 173) hat die Kommission ein Praxishandbuch verabschiedet, das technische und operative Leitlinien, Empfehlungen und bewährte Verfahren zur Anwendung und Verwaltung des

⁵⁵ Entscheidung 2009/377/EG (WE Nr. 82) und Durchführungsbeschluss K(2012) 1301 endg (WE Nr. 132).

⁵⁶ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

⁵⁷ Neu sind die entsprechenden Vorgaben in der Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178) enthalten (siehe hierzu Ziff. 4.2.1 *in fine*).

Europäischen Grenzüberwachungssystems (European Border Surveillance System, EUROSUR) beinhaltet. Dieses System, welches mit Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 (WE Nr. 152) eingerichtet wurde, soll das Grenzmanagement an den Land- und Seeaussengrenzen des Schengen-Raumes verbessern, indem das Lagebewusstsein und Reaktionsfähigkeit durch eine engere operative Zusammenarbeit der zuständigen Grenzkontrollbehörden und insbesondere einen systematischen Informationsaustausch zwischen den betroffenen Staaten untereinander und mit Frontex verbessert wird. Konkret enthält das «EUROSUR-Handbuch» die operativen⁵⁸ und technischen⁵⁹ Leitlinien zur Nutzung des Systems sowie die Grundsätze für die Zusammenarbeit mit anderen EU-Behörden und für die externe Zusammenarbeit.

- Mit der Empfehlung K(2015) 9169 endg. (WE Nr. 174) hat die Kommission einen *Katalog von Empfehlungen* und bewährten Praktiken für die korrekte Anwendung des SIS II und den Austausch von Zusatzinformationen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die das SIS II umsetzen und nutzen, angenommen. Der Katalog dient den Schengen-Staaten als rechtlich nicht bindender Leitfaden zu verschiedenen Aspekten der Nutzung des SIS II sowie als Kommentar zur weiteren Klärung der in diesem Bereich bestehenden Rechtsgrundlagen⁶⁰. Er soll entsprechend auch für Schulungen der an der Umsetzung bzw. Nutzung des SIS II beteiligten Mitarbeitenden verwendet werden.
- Mit den Verordnungen (EU) 2016/93 und (EU) 2016/94 (WE Nr. 175 und 176) wurde eine *formelle Bereinigung des Schengen-Besitzstands* vorgenommen, indem bestimmte, in der praktischen Anwendung mittlerweile obsolet gewordene Rechtsakte des Schengen-Besitzstands aus Gründen der Rechtsklarheit formell aufgehoben wurden. Es handelt sich zum grössten Teil um Beschlüsse und Erklärungen des Schengener Exekutivausschusses, die Einzelaspekte der Bereiche Grenzkontrollen und Visazusammenarbeit sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen regeln⁶¹ und deren Gehalt in spätere Rechtsakte überführt wurde, welche die Schweiz als Weiterentwicklungen übernommen hatte. Zudem sind eine Verordnung und ein Beschluss des Rates über die Prüfung des SIS II (WE Nr. 54 und 55), die mit Inbetriebnahme des Systems hinfällig geworden sind, von der Aufhebung betroffen.
- Mit Beschluss Nr. 1105/2011/EU (WE Nr. 127) wurde ein Verfahren eingeführt, welches sicherstellen soll, dass die *Liste der von Drittstaaten ausgestellten Reisedokumente* systematisch überprüft und aktualisiert wird. Gestützt darauf hatte die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss K(2013) 4914 endg. (WE Nr. 145) in Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten eine Liste der visierfähigen Reisedokumente erstellt, welche mit dem vorliegenden Durchführungsbeschluss K(2016) 966 endg. (WE Nr.

⁵⁸ Beschrieb der Funktionen und Aufgaben der nationalen Koordinierungszentren sowie Festlegung von Details zu den einzelnen Lagebildschichten.

⁵⁹ Diese betreffen das eigentliche Kommunikationsnetz von EUROSUR und machen Vorgaben zu Wartung und Support sowie zur Ausbildung.

⁶⁰ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) sowie Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

⁶¹ Die entsprechenden Rechtsakte hatte die Schweiz im Zuge der Genehmigung des SAA übernommen (vgl. Anhang A Teil 3 SAA).

177) aktualisiert wird. Die Schengen-Staaten haben nun wiederum die Gelegenheit, sich innerhalb von drei Monaten zur Frage der Anerkennung oder Nichtanerkennung dieser Reisedokumente zu äussern. Tun sie dies nicht in-
nert Frist, so gilt das entsprechende Reisedokument solange als anerkannt,
bis der entsprechende Schengen-Staat den anderen die Nichtanerkennung
mitteilt. Anhand dieser Liste werden die Grenzschutzbehörden sowie die
konsularischen Dienste in der Lage sein, verlässlich zu überprüfen, ob ein
Dokument als Reisedokument im Sinne von Artikel 6 des Schengener
Grenzkodex (WE Nr. 178) anerkannt wird und visierfähig, d.h. geeignet ist,
mit einem Schengen-Visum versehen zu werden. Wird ein Reisedokument
von einem Schengen-Staat nicht anerkannt, bleibt der Inhaberin oder dem
Inhaber des Reisedokumentes die Einreise in das entsprechende Hoheitsge-
biet verwehrt.

- Mit der Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178) wird der Schengener
Grenzkodex, der seit seinem Erlass 2006 mehrfach und in wesentlichen
Punkten geändert wurde, einer Art *formalen Totalrevision* unterzogen, um
die darin enthaltenen Vorgaben übersichtlicher zu gestalten (sog. Kodifikati-
on). Im Rahmen dieser *Kodifikation* wird der Gehalt der bisherigen Bestim-
mungen des Grenzkodex, die in der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (WE Nr.
14) und in den nachfolgenden Änderungsrechtsakten (WE Nr. 69, 80, 88,
105, 144, 151) enthalten sind, aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klar-
heit in einer einzigen, neuen Verordnung zusammengefasst. Der Grenzkodex
erhält zudem eine neue Bezugsnummer und eine neue Artikelnummerie-
rung⁶². Die bisherigen Rechtsakte bzw. einzelne Bestimmungen aus diesen
werden, soweit deren Gehalt in die kodifizierte Fassung überführt worden
ist, formell aufgehoben. Materielle Rechtsänderungen sind mit der Kodifi-
zierung indessen nicht verbunden.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Im Bereich Dublin/Eurodac wurden der Schweiz im Berichtszeitraum keine neuen
Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁶³.

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 Weiterentwicklun-
gen des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert werden dürften. Deren
materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfah-
rensstand der Beratungen. Nachfolgend wird auf die wichtigsten - weil inhaltlich

⁶² Vgl. hierzu die Entsprechungstabelle in Anhang X der Verordnung (EU) 2016/399.

⁶³ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Dub-
lin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen Details hinaus gehenden - künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen⁶⁴.

4.3.1 Europäische Grenz- und Küstenwache

Im Zuge der aktuellen Migrationskrise ist deutlich geworden, dass das bisherige Instrumentarium zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raumes an die veränderten Verhältnisse angepasst werden muss und strukturelle Neuerungen erforderlich sind. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission im Dezember 2015 einen Verordnungsvorschlag zur Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache vorgelegt⁶⁵. Die neue Europäische Agentur für Grenz- und Küstenschutz, welche aus der bestehenden Aussengrenzagentur (Frontex) hervorgehen und nach den Plänen der Kommission bereits bis spätestens Ende August 2016 operativ sein soll, stellt die grundsätzliche Zuständigkeit der Schengen-Staaten zur Überwachung und Sicherung der Aussengrenzen nicht in Frage, wird aber im Vergleich zu Frontex einen bedeutend grösseren Aktionsradius erhalten.

Zu diesem Zweck wird die Ressourcenausstattung der Agentur erheblich erweitert. So wird sie neu über eine *rasch mobilisierbare Reserve von Grenzschutzbeamten und technischer Ausrüstung* verfügen. Insbesondere wird die Agentur auf mindestens 1500 Experten zurückgreifen können, die innert weniger Arbeitstage einsatzbereit sind. Zusätzlich soll aber auch die Zahl der ständigen Mitarbeiter der neuen Agentur sukzessive bis 2020 auf 1000 erhöht werden.

Darüber hinaus werden auch Aufgaben der Agentur ausgebaut. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- Zum einen wird der Agentur inskünftig eine wichtige *Überwachungs- und Aufsichtsfunktion* zukommen. Der neu einzurichtenden Zentralstelle für Überwachung und Risikoanalyse fällt die Aufgabe zu, die Migrationsströme in den Schengen-Raum und innerhalb desselben zu überwachen und Risikoanalysen sowie verbindliche Schwachstellenbewertungen zur Ermittlung und Beseitigung von Defiziten durchzuführen. Auf dieser Grundlage kann die Agentur die Schengen-Staaten auffordern, innerhalb einer bestimmten Frist die erforderlichen Massnahmen zur Behebung der aufgedeckten Schwachstellen zu ergreifen.
- Zum anderen kann der Agentur in einer Situation, in der dringendes Handeln geboten ist, das *Mandat übertragen werden, die erforderlichen Sofortmassnahmen zu treffen*. Eine solche Situation besteht, wenn aufgrund eines erheblich defizitären Aussengrenzschutzes die Funktionsfähigkeit des Schengen-Raumes in Mitleidenschaft gezogen wird – sei es weil ein Schengen-Staat nicht die notwendigen Massnahmen ergriffen hat, welche die Agentur zur Behebung der festgestellten Schwachstellen beim Aussengrenzschutz angeordnet hatte, oder sei es, weil dieser Staat einem unverhält-

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Vorschlag der Kommission vom 15. Dezember 2015 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004, der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 und der Entscheidung 2005/267/EG, KOM (2015) 671 endg.

nismässig hohen Migrationsdruck ausgesetzt ist. In diesen Fällen soll es gemäss dem aktuellen Stand der Beratungen dem Rat der EU obliegen, die Sofortmassnahmen beschliessen, welche zur Normalisierung der Lage an einem bestimmten Abschnitt der Aussengrenzen erforderlich sind und die Agentur zu beauftragen, zusammen mit dem betroffenen Staat für deren Umsetzung zu sorgen. Für den Fall, dass der betroffene Schengen-Staat die Zusammenarbeit verweigert, kann der Rat in einem Artikel 29 des Schengener Grenzkodex⁶⁶ nachgebildeten Verfahren den anderen Schengen-Staaten empfehlen, die Binnengrenzkontrollen gegenüber diesem Staat wieder einzuführen. Damit wird die Agentur im Einvernehmen mit dem betroffenen Schengen-Staat in die Lage versetzt, direkt zu intervenieren (z.B. durch die Entsendung von Teams der europäischen Grenzschutz- und Küstenwache oder durch die gezielte Bereitstellung von technischem Equipment) und in dem vom Rat abgesteckten Rahmen vor Ort für die Umsetzung der erforderlichen Massnahmen zu sorgen.

- Schliesslich wird die Agentur eine *stärkere Rolle im Bereich «Rückführung»* übernehmen. So wird in der Agentur ein europäisches Rückführungsbüro eingerichtet, welches es ermöglichen wird, europäische Einsatzteams für Rückführungen mit Begleitpersonen, Beobachtern und Rückkehrspezialisten bereitzustellen, die für die effektive Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sorgen werden. Dadurch kann die Agentur neu auf eigene Initiative Rückführungsoperationen organisieren. Um in den Drittstaaten eine grössere Bereitschaft zur Aufnahme von Rückkehrern zu erreichen, wird ein europäisches Standard-Reisedokument für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen eingeführt (siehe hierzu Ziff. 4.3.6).

Die Notwendigkeit einer solchen neuen Agentur für eine Verbesserung der Aussengrenzkontrolle wird durch alle Schengen-Staaten anerkannt. Eine Einigung zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament steht kurz bevor. Für die Schweiz bedeutet die Schaffung einer Europäischen Grenz- und Küstenwache, dass das GWK künftig 16 Mitarbeitende für mögliche Einsätze im Rahmen der rasch mobilisierbaren Reserve (Pool von 1'500 europäischen Grenzwächtern) bereit halten muss. Die Anzahl der Personen, welche die Schweiz für die durch das Rückführungsbüro geplanten Einsätze zur Verfügung stellen muss, ist zurzeit noch offen. Zudem zeichnet sich ab, dass der jährliche Kostenbeitrag an die neue Agentur höher ausfallen wird, als der bisherige Beitrag an Frontex.

4.3.2 Elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES)

Um die Effizienz im Bereich «Aussengrenzenschutz» zu steigern, hatte die Europäische Kommission im Jahre 2011 vorgeschlagen, ein Projekt mit Namen «Smart Borders»⁶⁷ zu realisieren, welches auf folgenden zwei Bausteinen basiert:

- Einem elektronischen Ein- und Ausreisensystem (*Entry-Exit-System, EES*), das eine automatische Registrierung der Ein- und Ausreise aller Drittstaatsangehörigen ermöglicht. Mit diesem System können Personen, die nach Ab-

⁶⁶ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

⁶⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen, KOM(2011) 680 endg.

lauf der regulären Aufenthaltsdauer den Schengen-Raum nicht verlassen (sog. «Overstayer») leichter erkannt werden und das Abstempeln von Reisepässen bei der Ein- und Ausreise fällt weg. Dabei erlaubt die Aufnahme der biometrischen Daten von *allen* Drittstaatsangehörigen auch die Identifizierung von nicht-visumpflichtigen Overstayern.

- Einem Programm für registrierte Reisende (*Registered Traveller Programme, RTP*), welches vielreisenden Drittstaatsangehörigen mit einem niedrigen Risikoprofil (z.B. Geschäftsleute, Künstler, Sportler) ermöglichen soll, 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 automatischen Kontrollgates). Ziel des Programms ist ein schneller und effizienter Ablauf der Grenzübertritte.

Nach einer ersten Beratung der Verordnungsvorschläge⁶⁸ in der Ratsarbeitsgruppe FRONT, beschlossen Kommission und Rat, ein «Proof of Concept» durch eu-LISA durchführen zu lassen, um die Realisierbarkeit verschiedener technischer Aspekte zu klären und alternative Umsetzungsszenarien im Rahmen eines Pilotprojekts in der Praxis zu testen. Im Schlussbericht vom Dezember 2015 konnte eu.LISA die Machbarkeit der elektronischen Grenzabfertigung und den Mehrwert für die Grenzübertrittskontrolle bestätigen, sondern stellte auch fest, dass der Einbezug moderner Technologien bei der Grenzabfertigung auf eine breite Zustimmung bei den Betroffenen (Grenzkontrollorgane und Reisende) stiess.

Auf dieser Grundlage hat die Europäische Kommission am 6. April 2016 *neue, überarbeitete Vorschläge*⁶⁹ präsentiert. Im Vergleich zum ursprünglichen Projekt enthält der neue Verordnungsvorschlag zu «Smart Borders» *nur noch ein EES*⁷⁰, dessen Systemarchitektur neu dem VIS nachempfunden ist. Dabei sollen im EES nur soviele Personendaten erfasst werden, wie zu einer eindeutigen Identifikation der Personen erforderlich sind. Vorgesehen ist die Integration biometrischer Identifikatoren (Abdrücke von 4 Fingern und das Gesichtsbild). Die Daten sollen für maximal 5 Jahre im EES gespeichert werden und die Strafverfolgungsbehörden sowie Europol unter bestimmten Bedingungen ein Zugriffsrecht erhalten.

Die Beratungen auf höherer Ratsebene und im Europäischen Parlament stehen noch aus. Gemäss aktuellem Zeitplan ist die Verabschiedung der Rechtsgrundlagen zwar immer noch für 2016 vorgesehen, doch darf davon ausgegangen werden, dass die Europäische Kommission angesichts diverser Verzögerungen bei der Erarbeitung der neuen Verordnungsvorschläge den Zeitplan zur Verabschiedung und nachfolgenden Einführung des EES anpassen wird.

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. Zusätzlich hierfür wird eu-LISA (siehe Ziff. 2.1.1) sein. Entsprechend können die

⁶⁸ KOM(2013) 95 endg., KOM(2013) 96 endg., KOM(2013) 97 endg.

⁶⁹ Diese betreffen eine Verordnung zur Errichtung des EES (KOM [2016] 194 endg.) sowie eine Verordnung zur Vornahme der erforderlichen Anpassungen im Schengener Grenzkodex (KOM[2016] 196 endg.).

⁷⁰ Auf das RTP wird verzichtet, nachdem zahlreiche Schengen-Staaten Vorbehalte wegen der Kosten und dem administrativen Mehraufwand insbesondere für die Auslandsvertretungen erhoben hatten. Allerdings steht es den Staaten frei, ein nationales RTP-System auf freiwilliger Basis zu schaffen.

finanziellen Auswirkungen für die Schweiz zurzeit noch nicht abschliessend abgeschätzt werden, da sie u.a. auch davon abhängen, wie das System technisch genau ausgestaltet werden wird. Aufgrund des Verzichts auf das RTP werden die Kosten (nach Schätzung der Kommission 480 Mio. Euro) gegenüber dem ursprünglich budgetierten Kostenrahmen von 791 Mio. Euro jedenfalls deutlich geringer ausfallen. Welchen Betrag die Schengen-Staaten daraus für die Entwicklung der nationalen Systeme erhalten sollen, ist zurzeit nicht bekannt.

4.3.3 Revision des Visakodex

Der Visakodex⁷¹ 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 im Schengen-Raum zu bewegen. Am 1. April 2014 hat die Europäische Kommission wesentliche Änderungen betreffend die gegenwärtig geltenden Regelungen in diesem Bereich vorge stellt⁷². Die Änderungsvorschläge sollen das Reisen für legal Reisende vereinfachen, ohne Abstriche bei der Sicherheit zu machen, um auf diese Weise auch positive wirtschaftliche Impulse im Tourismusbereich zu erzielen. So sind diverse Erleichterungen für bestimmte Reisende vorgesehen (z.B. die Befreiung von der Pflicht, persönlich vorzusprechen oder bestimmte Belege beizubringen zugunsten von Personen, die im VIS bereits verzeichnet sind), doch gelten diese Erleichterungen nur für Angehörige von Drittstaaten, die mit der EU im Bereich «Rückführung» zusammenarbeiten (Junktim zwischen der Gewährung der Visaerleichterung und der Bereitschaft zur Rückübernahme).

Die Diskussionen zu den Änderungsvorschlägen haben am 19. Juni 2014 in der Ratsarbeitsgruppe VISA begonnen. Eine erste Lesung wurde im Januar 2015 abgeschlossen. Im Zug der zweiten Durchberatung wurden im Zeitraum von Februar 2015 bis März 2016 verschiedene neue Vorschläge diskutiert, die seitens der jeweiligen Ratspräsidentschaft zu einzelnen Punkten eingebracht wurden. Die Beratungen im Rat dürften bis zum Ende des ersten Semesters 2016 abgeschlossen werden können. Danach wird sich auch noch das Europäische Parlament mit der Vorlage befassen und seine Änderungswünsche einbringen. Ein offizieller Fahrplan, bis wann diese Vorlage verabschiedet werden soll, wurde seitens der EU bisher nicht präsentiert.

4.3.4 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 vorgestellt⁷³. Mit diesem neuen Visum sollen Reisende aus Drittstaaten während eines Jahres 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 Bühnenkünst-

⁷¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

⁷² KOM(2014) 164 endg.

⁷³ KOM(2014) 163 endg.

ler 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.

Im Oktober 2015 hat die Ratspräsidentschaft die Vorschläge der Europäischen Kommission inhaltlich überarbeitet und dabei namentlich den Kreis der begünstigten Personen auf einige wenige Kategorien reduziert (Künstler, Sportler und deren Mannschaften und Familien sowie visumbefreite Drittstaats). Anfangs März 2016 hat die Ratspräsidentschaft auf Verlangen einer Mehrheit der Schengen-Staaten beschlossen, die Beratungen zum Rundreisevisum zu unterbrechen und erst wieder aufzunehmen, wenn die Arbeiten zur Neuregelung des Visakodex abgeschlossen sind.

4.3.5 Änderungen des Schengener Grenzkodex

Die Europäische Kommission hat am 15. Dezember 2015 einen Vorschlag⁷⁴ zur Änderung des Schengener Grenzkodex⁷⁵ vorgelegt und ist damit den Forderungen des Rates nachgekommen, eine klare Rechtsgrundlage zur *verstärkten Kontrolle von freizügigkeitsberechtigten Personen* beim Grenzübertritt an den Aussengrenzen zu schaffen. Neu müssen auch diese Personen bzw. deren Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise *systematisch* in den relevanten Datenbanken abgefragt werden. Bisher war rechtlich eine systematische Kontrolle lediglich bei Drittstaatsangehörigen vorgesehen⁷⁶.

Der Vorschlag der Kommission ist als eine Antwort auf die terroristischen Gefahren zu werten, die sich insbesondere in den Anschlägen in Paris, Kopenhagen und Brüssel manifestiert haben. So ist auf Ebene der Sach- und Personenfahndung⁷⁷ neu eine Abfrage der einschlägigen nationalen und europäischen Datenbanken (z.B. des SIS II) bei der Ein- und Ausreisekontrolle zwingend. Zudem muss bei biometrischen Reisedokumenten die Echtheit des Chips und bei Zweifeln bezüglich des Reisedokuments oder der Identität der Inhaberin oder des Inhabers zusätzlich mindestens ein biometrischer Identifikator (Gesichtsbild oder Fingerabdrücke) im Reisedokument zwingend überprüft werden.

Die Schweiz begrüsst die vorgeschlagenen Anpassungen des Schengener Grenzkodex, hatte sie sich doch, seitdem das Thema der «Foreign Fighters» aktuell ist, für eine systematische Abfrage aller Reisenden in den relevanten Fahndungsdatenbanken ausgesprochen. Diese Position hat sie denn auch seit Beginn der Beratungen November 2014 in Brüssel konsequent vertreten.

⁷⁴ KOM (2015) 670 endg.

⁷⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁷⁶ Allerdings hatte die Europäische Kommission auf Weisungsebene im Rahmen der letzten Anpassung des «Schengen Handbuchs» (WE Nr. 169) bereits versucht, den Staaten mehr Spielraum bei der Anwendung der geltenden Vorgaben des Schengener Grenzkodex zu verschaffen, indem sie den Begriff der «nicht systematischen Kontrolle» von freizügigkeitsberechtigten Personen weit ausgelegt hat (vgl. oben Ziff. 4.2.1).

⁷⁷ Während sich die Sachfahndung auf die Kontrolle der Gültigkeit und Echtheit des Reisedokuments bezieht, ist die Personenfahndung auf die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die internationalen Beziehungen oder die öffentliche Gesundheit gerichtet.

Die Schweiz verfügt bereits heute im Wesentlichen über die technische Infrastruktur, um die systematische Abfragen in den einschlägigen Datenbanken im Einklang mit dem Vorschlag vorzunehmen. Daher werden an den Flughäfen keine erheblichen Nebenwirkungen aufgrund der Zusatzabfragen bei den Kontrollzeiten erwartet.

4.3.6 Europäisches Reisedokument für Rückführungen

Die Europäische Kommission hat am 15. Dezember 2015 ein Massnahmenpaket für die Verwaltung der EU-Aussengrenzen und zur Sicherung des Schengen-Raumes präsentiert. In diesem Rahmen wurde auch die Schaffung eines einheitlichen Europäischen Reisedokuments für die Rückführung von Drittstaatsangehörigen vorgeschlagen⁷⁸. Die verstärkten technischen und sicherheitsspezifischen Eigenschaften sollen die Anerkennung des Dokuments durch Drittstaaten erhöhen. Zudem soll dadurch der administrative Aufwand der beteiligten Staaten reduziert werden.

Die Schweiz begrüsst den Vorschlag zur Einführung des betreffenden Europäischen Reisedokuments, welcher zurzeit in den zuständigen Gremien und Arbeitsgruppen (insbesondere Ratsarbeitsgruppen VISA und MIGR) diskutiert wird.

4.3.7 Änderungen der EU-Waffenrichtlinie

Am 18. November 2015 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie⁷⁹ präsentiert⁸⁰, um angesichts der jüngsten Terroranschläge in Paris die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda vom April 2015, deren Teil die vorliegende Anpassung ist, zu beschleunigen. Ziel der Vorlage ist neben der Einführung strengerer Voraussetzungen für den Erwerb von Feuerwaffen vor allem die Verbesserung der Rückverfolgbarkeit und eine Stärkung des Informationsaustausches zwischen den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten. Die Revision soll dazu beitragen, das Risiko zu vermindern, dass Feuerwaffen diese in die falschen Hände geraten und insbesondere zu terroristischen Zwecken missbraucht werden. Zu diesem Zweck soll nach den Vorstellungen der Kommission einerseits der Anwendungsbereich der Richtlinie erweitert⁸¹ und bestimmte halbautomatische Feuerwaffen⁸² inskünftig in die Kategorie der «verboten Waffen» überführt werden, so dass sie von Privatpersonen nur noch ausnahmsweise erworben werden dürfen. Andererseits sollen Bewilligungen für den Erwerb und Besitz von Waffen nur mehr für maximal 5 Jahre erteilt werden können, wobei für die Erteilung und Erneuerung einer Bewilligung die Einholung eines medizinischen Attests obligatorisch werden soll. Zudem sollen der Internethandel mit Feuerwaffen eingeschränkt und der Informationsaustausch ausgeweitet werden, indem Waffenhändler und Vermittler an die computergestützten staatlichen Waffenregister ange-

⁷⁸ KOM(2015) 668 endg.

⁷⁹ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA)

⁸⁰ KOM(2015) 750 endg.

⁸¹ So sollen neu auch Waffensammler der Richtlinie unterworfen und Schreckschuss-, Signal-, Salut- sowie akustische Waffen erfasst werden, da diese einfach in Feuerwaffen umgebaut werden können.

⁸² Insbesondere zu halbautomatischen Feuerwaffen umgebaute Serief Feuerwaffen, weil deren Rückbau vergleichsweise einfach ist.

geschlossen werden und sich die zuständigen Bewilligungsbehörden neu auch über abgelehnte Bewilligungsgesuche unterrichten sollen.

Die Beratungen zu den Änderungsvorschlägen haben am 26. November 2015 in der Ratsarbeitsgruppe GENVAL begonnen. Die Vorschläge wurden bisher kontrovers diskutiert, weshalb am 10. März 2016 auch bereits eine erste Diskussion auf Ministerebene stattfand. Welche Inhalte des Kommissionsvorschlages am Ende die Zustimmung von Rat und Europäischem Parlament finden werden, ist derzeit nicht absehbar. Die niederländische Ratspräsidentschaft hat sich zum Ziel gesetzt, bis Ende Juni 2016 eine erste konsolidierte Position des Rates zu erarbeiten. Ansonsten liegt seitens der EU kein offizieller Fahrplan vor, bis wann diese Vorlage, zu der das Europäische Parlament seine Vorstellungen und Änderungswünsche noch nicht geäußert hat, verabschiedet werden soll.

4.3.8 Reform des Datenschutzrechts

Die Europäische Kommission hatte 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)⁸³, welche die gegenwärtig auch für die Schweiz geltende Richtlinie 95/46/EG⁸⁴ ersetzen soll. Eine der 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 Bereich⁸⁵. Diese wird den Rahmenbeschluss 2008/977/JI⁸⁶ ersetzen, wobei der Anwendungsbereich von der grenzüberschreitenden Datenverarbeitung durch Polizei- und Justizbehörden auf rein nationale Sachverhalte ausgedehnt werden soll.

Die Beratungen in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe «Informationsaustausch und Datenschutz» (DAPIX) konnten inzwischen abgeschlossen werden. Rat und Europäisches Parlament haben die beiden Rechtsakte am 27. April 2016 verabschiedet⁸⁷.

Lange Zeit war nicht restlos geklärt, inwieweit die neuen Regelungen als Schengen- bzw. Dublin-relevant einzustufen sind. Nun steht fest, dass die neue Richtlinie eine

⁸³ KOM(2012) 11 endg.

⁸⁴ Richtlinie 95/46/EG (vgl. Anhang B SAA; Art. 1 Abs. 4 DAA).

⁸⁵ KOM(2012) 10 endg.

⁸⁶ Rahmenbeschluss 2008/977/JI (WE Nr. 35).

⁸⁷ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1; Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt, wohingegen die Datenschutz-Grundverordnung von Rat und Europäischem Parlament weder als Weiterentwicklung des Schengen- noch des Dublin/Eurodac-Besitzstands betrachtet wird, weil sie – wie dies ein Gutachten des Rechtsdienstes des Rates festhält – hauptsächlich den Datenschutz im Binnenmarkt zum Gegenstand habe. Obwohl diese Haltung rechtlich wenig überzeugend ist, wird die Datenschutz-Grundverordnung damit der Schweiz nicht notifiziert und damit für sie auch nicht verbindlich werden. Die Notifizierung der neuen Datenschutzrichtlinie steht derzeit noch aus. Sie wird auf Anfang Juni erwartet.

4.3.9 **Änderungsvorschläge zur Dublin III-Verordnung**

Derzeit stehen gleich zwei Änderungen der Dublin III-Verordnung⁸⁸ zur Diskussion, die in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe ASYL⁸⁹ getrennt voneinander beraten werden:

- Am weitesten fortgeschritten ist die Diskussion zum Vorschlag der Europäischen Kommission vom 26. Juni 2014, mit dem die geltende Regelung der Dublin III-Verordnung betreffend *unbegleitete minderjährige Asylsuchende* (UMA) überarbeitet wird. 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. Gemäss den uns vorliegenden Informationen befindet sich der Vorschlag derzeit im «Trilog» (Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission). Wie der genaue weitere Zeitplan der EU hinsichtlich der Verabschiedung dieser Weiterentwicklung genau aussieht, ist nicht bekannt.
- Den zweiten Diskussionspunkt bildet die Einführung eines *Umverteilungsmechanismus* in das Dublin-System. Hierzu hat die Kommission am 9. September 2015 die Diskussion mit einem ersten Vorschlag für eine entsprechende Anpassung der Dublin III-Verordnung lanciert⁹⁰. Danach soll ein *Umverteilungsmechanismus* eingeführt werden, der in bestimmten *Krisensituationen* aktiviert werden kann. Dieser Vorschlag lehnt sich konzeptionell an die beiden (nicht Dublin-relevanten) Relocation-Programme an, die der

⁸⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

⁸⁹ Die assoziierten Staaten (CH, FL, NO, IS) werden zwar zu deren Sitzungen im Rat jeweils nicht eingeladen. Sie werden jedoch im Rahmen des Gemeinsamen Ausschusses (Art. 3 DAA) über die Diskussionen in der Ratsarbeitsgruppe informiert und können dort ihre Bemerkungen abgeben.

⁹⁰ KOM(2015) 450 endg.

Rat im September 2015 verabschiedet hat⁹¹ und mit welchen bis im September 2017 insgesamt 160'000 voraussichtlich schutzbedürftige Personen aus Italien und Griechenland (gegebenenfalls auch aus anderen Mitgliedstaaten) in andere EU-Staaten umverteilt werden sollen, um dort das Asylverfahren durchzuführen. Ziel ist es, damit das Dublin-System krisenfester zu machen. In der Folge hat die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung vom 6. April 2016 zur «Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems»⁹² eine weitere Option zur Diskussion gestellt. Diese würde das Dublin-System tiefgreifender reformieren, indem der bestehende Zuständigkeitsmechanismus durch einen *permanenten Verteilmechanismus*, der unabhängig von einer Krisensituation anwendbar wäre, abgelöst würde. Mit ihrem nun am 4. Mai 2016 vorgestellten Legislativvorschlag⁹³ orientiert sich die Europäische Kommission nun aber wieder auf der Linie ihres ersten Vorschlags vom September 2015: Der bestehende Mechanismus zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates soll im Wesentlichen⁹⁴ bestehen bleiben und durch einen «*korrektiven Fairnessmechanismus*»⁹⁵ ergänzt werden, der sicherstellen soll, dass kein Dublin-Staat einem unverhältnismässigen Migrationsdruck ausgesetzt bleibt. Ob und in welcher Form der Mechanismus schlussendlich Einzug in die Dublin III-Verordnung findet, ist derzeit noch unklar, stehen doch die Beratungen im Rat noch ganz am Anfang. Es ist jedenfalls davon auszugehen, dass die Übernahme eines solchen Mechanismus der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen würde.

4.3.10 Änderung der Eurodac-Verordnung

Im Zuge der neuen Vorschläge zur Reform des Dublin-Systems hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 auch einen Vorschlag⁹⁶ zur Anpassung der Eurodac-Verordnung⁹⁷ vorgestellt. Dabei soll der Zweck der Eurodac-Datenbank, in welcher

⁹¹ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146 (erstes Relocation Programm); Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80 (zweites Relocation-Programm).

⁹² KOM(2016) 197 endg.

⁹³ KOM(2016) 270 endg.

⁹⁴ Vorgeschlagen wird zudem eine Reihe von weiteren Anpassungen, die u.a. einen Beitrag zur Erhöhung der Effizienz des Verfahrens (kürzere Fristen) oder zur Verringerung von Anreizen für Sekundärmigration dienen sollen.

⁹⁵ Dieser soll aktiviert werden, sobald ein Staat einer im Vergleich zur Gesamtzahl eingereicherter Asylanträge in der EU unverhältnismässig hohen Anzahl von Asylanträgen ausgesetzt ist. Dabei kommt ein Referenzschlüssel zur Anwendung, der sich aus BIP und Bevölkerungsgrösse berechnet. Überschreitet die Zahl der in einem Dublin-Staat eingereichten Asylanträge einen bestimmten Schwellenwert, werden alle neuen Anträge automatisch auf die übrigen Dublin-Staaten verteilt. Der Mechanismus bleibt anwendbar, bis die Zahl der Asylanträge wieder unter den jeweiligen Schwellenwert zurückfällt. Nach den Vorstellungen der Kommission soll das vom jeweiligen Dublin-Staat im Rahmen der EU-«Resettlement»-Programme geleistete Engagement bei der Festlegung der Schwellenwerte berücksichtigt werden.

⁹⁶ KOM(2016) 272 endg.

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

Fingerabdrücke bisher primär zu Beweis Zwecken im Rahmen der Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin III-Verordnung gespeichert wurden, ausgeweitet werden. Eurodac soll nicht nur zur Identifizierung von Asylantragstellern, sondern neu auch zur Bewältigung von irregulärer Migration und zur Erleichterung der Rückführung genutzt werden, indem inskünftig auch Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen im System registriert werden, die unrechtmässig in den Dublin-Raum eingereist sind⁹⁸. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation der betroffenen Personen sollen im System neben den Fingerabdruckdaten inskünftig auch weitere persönliche Daten wie Namen, Geburtsdaten, Nationalität, Identitätsdetails, Reisedokumente und Gesichtsbilder eingespeichert werden können, wobei die Speicherdauer der Daten auf 5 Jahre begrenzt sein soll. Neben einem Beitrag zur Beschleunigung der jeweiligen Rückführungsverfahren (Erschwerung von Identitätsbetrug) verspricht sich die Europäische Kommission vom neuen Eurodac-System auch wertvolle Erkenntnisse über sekundäre Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen/Dublin-Raumes, welche die Staaten für entsprechende Massnahmen nutzen können. Bis wann die neuen Regelungen verabschiedet werden können, lässt sich derzeit nicht abschätzen. In der Schweiz dürfte die Übernahme der neuen Eurodac-Verordnung jedenfalls der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen.

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 führen⁹⁹. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹⁰⁰ 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.

⁹⁸ Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die seinerzeit rechtmässig eingereist sind, können über das geplante elektronische Einreise- und Ausreisensystem (EES) erfasst werden (siehe hierzu oben Ziff. 4.3.2).

⁹⁹ Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹⁰⁰ 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 Präcedenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

Bis Ende April 2016 sind der Schweiz insgesamt 71 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 13 Vorabentscheidungsersuchen. Inhaltlich betrafen die bisherigen Vorlagefragen die Auslegung primär folgender Rechtsakte¹⁰¹:

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen (insgesamt)	davon im Berichtszeitraum
Rückführungsrichtlinie ¹⁰²	20	2 ¹⁰³
Richtlinie 2001/40/EG ¹⁰⁴ (Anerkennung von Rückführungsentscheidungen)	1	--
Dublin-II-Verordnung ¹⁰⁵	10	--
Dublin-III-Verordnung ¹⁰⁶	5	4 ¹⁰⁷
Datenschutzrichtlinie ¹⁰⁸	16	5 ¹⁰⁹
Schengener Grenzkodex ¹¹⁰	8	2 ¹¹¹
Visakodex ¹¹²	3	--
EU-Ausweisverordnung ¹¹³	2	--
SDÜ ¹¹⁴	3	--
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 ¹¹⁵ (kleiner Grenzverkehr)	1	--
Waffenrichtlinie ¹¹⁶	1	--
Total	71	13

¹⁰¹ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

¹⁰² Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

¹⁰³ Rs. C-82/16 (*K. u.a.*); Rs. C-181/16 (*Gnandi*).

¹⁰⁴ Anhang B SAA.

¹⁰⁵ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Art. 1 Abs. 1 DAA).

¹⁰⁶ Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-WE 1a).

¹⁰⁷ Rs. C-155/15 (*Karim*), Rs. C-528/15 (*Al Chodor*), Rs. C-695/15 PPU (*Mirza*), Rs. C-60/16 (*Khiri Amayry*).

¹⁰⁸ Richtlinie 95/46/EG (Anhang B SAA sowie Schlussakte DAA).

¹⁰⁹ Rs. C-192/15 (*Rease und Wullems*), Rs. C-191/15 (*Verein für Konsumenteninformation*), Rs. C-398/15 (*Manni*), Rs. C-13/16 (*Rigas satiksme*), Rs. C-73/16 (*Puškár*).

¹¹⁰ Die Urteile betrafen die ursprüngliche Fassung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (WE Nr. 14), blieben aber für heute geltende kodifizierte Fassung des Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin relevant.

¹¹¹ Rs. C-9/16 (*A*), Rs. C-17/16 (*El Dakkak et Intercontinental*).

¹¹² Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

¹¹³ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 (WE 2).

¹¹⁴ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (vgl. Anhang A, Teil 1 SAA).

¹¹⁵ Anhang B SAA.

¹¹⁶ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA) in der Fassung gemäss Richtlinie 2008/51/EG (WE 56).

5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.2.1 Abgeschlossene Verfahren

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 8 Verfahren¹¹⁷ abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An zwei dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt, wobei der EuGH nur eines davon, nämlich das Verfahren in der Rs. C-290/14 (*Celaj*) mit einem Sachurteil erledigt hat¹¹⁸.

In diesem Verfahren hatte sich der EuGH mit der Frage zu befassen, ob die Rückführungsrichtlinie¹¹⁹ einer nationalen Regelung entgegensteht, welche eine Freiheitsstrafe für einen Drittstaatsangehörigen vorsieht, wenn dieser, nachdem er bereits einmal wegen illegalem Aufenthalt abgeschoben worden war, erneut widerrechtlich (d.h. unter Verstoss gegen eine geltende Einreisesperre) in das Staatsgebiet einreist. In seinem Urteil vom 1. Oktober 2015 kam der EuGH zum Ergebnis, dass in einem solchen Fall die entsprechende nationale Strafbestimmung nicht gegen die Vorgaben der Rückführungsrichtlinie verstösst. Der Gerichtshof stellt damit klar, dass die in der seiner bisherigen Rechtsprechung¹²⁰ entwickelten Grundsätze, wonach der Abwicklung des Rückführungsverfahrens Vorrang vor der Durchführung eines Strafverfahrens wegen illegalem Aufenthalts zukommen muss, im Wiederholungsfalle (Verstoss gegen Wiedereinreiseverbot) nicht zur Anwendung kommen. Das Urteil des EuGH entspricht damit im Ergebnis der von der Schweiz eingereichten Stellungnahme.

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 wahrzunehmen¹²¹. 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 drei der 13 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen¹²² schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Diese drei Verfahren betreffen die folgenden Aspekte:

- Rs. C-155/15 (*Karim*), notifiziert am 6. Mai 2015: Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Reichweite des in Artikel 27 der Dublin III-

¹¹⁷ Rs. C-554/13 (*Zh. und O.*), Rs. C-201/14 (*Bara u.a.*), Rs. C-2310/14 (*Weltimmo*), Rs. C-290/14 (*Celaj*), Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*), Rs. C-456/14 (*Orrego Arias*); Rs. C-192/15 (*Rease und Wullems*); Rs. C-695/15 PPU (*Mirza*).

¹¹⁸ Das Verfahren in der Rs. C-390/14 (*Mehrabipari*) hat der EuGH mit Beschluss vom 3. September 2015 eingestellt, nachdem das Vorabentscheidungsersuchen von der nationalen Vorinstanz zurückgezogen worden war.

¹¹⁹ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

¹²⁰ Siehe insbesondere die Urteile in den Rs. C-61/11 (*El Dridi*), C- 329/11 (*Achughbaban*) und C-430/11 (*Sagor*).

¹²¹ 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.

¹²² Siehe Fn. 103, 107, 109 und 111.

Verordnung¹²³ verankerten Rechts auf ein wirksames Rechtsmittel im Rahmen der Verfahren zur Aufnahme- bzw. Wiederaufnahme. Konkret hat der EuGH insbesondere die Frage zu beantworten, ob ein Asylbewerber die Entscheidung zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat nur mit der Begründung anfechten kann, dass im Aufnahmestaat systematische Mängel bezüglich des Asylverfahrens bzw. der Aufnahmebedingungen bestehen oder ob er auch rügen kann, dass die Kriterien der Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Staates nicht korrekt angewandt worden sind.

- Rs. C-9/16 (*A*), notifiziert am 9. Februar 2016: In dieser Rechtssache hat sich der EuGH zum dritten Mal¹²⁴ mit dem Verbot von «Massnahmen mit gleicher Wirkung wie Grenzkontrollen» gemäss Artikel 23 des Schengener Grenzkodex¹²⁵ auseinanderzusetzen. Konkret geht es vorliegend um die Frage der Zulässigkeit von verdachtsunabhängigen¹²⁶ polizeilichen Kontrollen im Grenzgebiet, die zur Verhinderung der unerlaubten Einreise oder zur Verhütung von bestimmten Straftaten mit einem Bezug zur Grenze (z.B. der Straftatbestand der unerlaubten Einreise oder die Einfuhr von verbotenen Gegenständen) durchgeführt werden. Zudem geht es um die Beantwortung der Frage, ob verdachtsunabhängige Kontrollen in Grenzbahnhöfen und Zügen möglich sind, soweit aufgrund von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese für die illegale Einreise benutzt werden.
- Rs. C-60/16 (*Khira Amayry*), notifiziert am 14. März 2016: Dieses Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Frage, wie die maximale Frist von sechs Wochen genau zu berechnen ist, welche gemäss Artikel 28 Absatz 3 der Dublin-III-Verordnung zur Durchführung der Überstellung für den Fall gilt, dass sich der betreffende Asylbewerber oder die Asylbewerberin in Administrativhaft befindet.

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 Schengen Evaluierung

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen Schengen-Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Entsprechend wird die richtige Umsetzung und Anwendung aller Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren

¹²³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

¹²⁴ Ähnlich gelagerte Sachverhalte lagen bereits den Rs. C-188/10 u. 189/10 (*Melki und Abdeli*) und C-278/12 (*Adil*) zu Grunde.

¹²⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

¹²⁶ Gemeint sind Kontrollen, im Rahmen derer die Identität jeder Person unabhängig von deren Verhalten und vom Vorliegen besonderer Umstände festgestellt wird.

überprüft. Dieses Verfahren findet erstmals vor dem Eintritt eines Staates in den Schengen-Verbund statt und wird später, da sich der Schengen-Besitzstand bekanntlich weiterentwickelt, in regelmässigen Abständen wieder durchgeführt. Mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE 150) wurde dieser Evaluierungsmechanismus auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt und inhaltlich in einzelnen Punkten modifiziert. Dabei wurde der Europäischen Kommission die Koordinationsverantwortung für die Planung und Durchführung der Verfahren übertragen. Die Hauptverantwortung für die Evaluierung liegt aber nach wie vor bei den Schengen-Staaten selbst («peer-to-peer»). Unter dem neuen Regime¹²⁷ ist der Anwendungsbereich des Verfahrens auf weitere Gebiete ausgedehnt worden (insbesondere auf die Bereiche «Binnengrenzen» und «Rückführung»). Neben die «traditionelle» Form der Evaluierung, der «ordentlichen Länderevaluierung», sind zwei neue Typen getreten: Neu können in sämtlichen evaluierten Bereichen «unangekündigte Ortsbesuche» stattfinden sowie sog. «thematische Evaluierungen» durchgeführt werden.

Im Rahmen der *ordentlichen Länderevaluierung* wird ein einzelner Schengen-Staat nach einem im Voraus festgelegten Turnus (im Durchschnitt alle 5 Jahre) in sämtlichen Bereichen evaluiert. Im Unterschied zum ordentlichen Evaluierungsverfahren ist die Planung bei den *unangekündigten Ortsbesuchen* vertraulich. Entsprechend werden die betroffenen Schengen-Staaten nur sehr kurzfristig über den Beginn der Evaluierung unterrichtet (in der Regel 24 Stunden vorher, bei unangekündigten Ortsbesuchen im Bereich «Binnengrenzen» gar erst bei Beginn der Überprüfung). Bei *thematischen Evaluierungen* werden schliesslich mehrere Schengen-Staaten gleichzeitig zu einem spezifischen Thema überprüft. Betroffen können – wie bei unangekündigten Evaluierungen – auch Staaten sein, für die im fraglichen Jahr keine ordentliche Evaluierung vorgesehen ist.

6.1 Ordentliche Länderevaluierungen

Im Rahmen des ordentlichen Evaluierungsverfahrens wurden im Berichtszeitraum Ortsbesichtigungen in insgesamt 8 Schengen-Staaten (BE, DE, NL, LI, LU, HR, IT und EL) im Einklang mit der entsprechenden Jahresplanung der Europäischen Kommission durchgeführt. Die nächste reguläre Schengen-Evaluierung der Schweiz ist erst für 2018 vorgesehen. Diese wird dann aber erstmals unter dem neuen Evaluierungsmechanismus stattfinden.

Die Schweiz wurde bisher ausschliesslich gestützt auf den alten Mechanismus¹²⁸ evaluiert. Ein erstes Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz und damit den Beginn der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. Die zweite Evaluierung fand 2014 statt, um zu überprüfen, ob die Schweiz den Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) weiterhin ordnungsgemäss anwendet¹²⁹.

¹²⁷ Siehe zum Ganzen die Ausführungen in der Botschaft, BBl **2014** 3343.

¹²⁸ Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. (Anhang A SAA)

¹²⁹ Auch diese Evaluierung schloss die Schweiz mit einem positiven Resultat ab. Siehe hierzu die Ausführungen im letztjährigen Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD (Ziff. 7.2), abrufbar auf der Internet-Seite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

6.2

Unangekündigte Ortsbesuche

Im Jahr 2015 hat die Europäische Kommission unangekündigte Ortsbesuche in den Bereichen «Aussengrenzen» und «Binnengrenzen» durchgeführt und in diesem Rahmen insgesamt 9 Schengen-Staaten¹³⁰ evaluiert.

Die Schweiz war im Bereich «Binnengrenzen» im November 2015 erstmals Ziel eines unangekündigten Evaluierungsbesuchs. Die Ortsbesichtigung fand an zwei Tagen (18.-19. November 2015) statt. Ein sechsköpfiges Expertenteam meldete sich am Vorabend bei der nationalen Kontaktstelle des Grenzwachtkorps. Gleich im Anschluss startete die Evaluierungsmission. Die Experten besuchten die Grenzübertrittstellen Chiasso Autostrada, Chiasso Strada und Ponte Tresa sowie das Polizei- und Zollkooperationszentrum (CCPD) in Chiasso. Ziel der Besuche war es zu überprüfen, ob Personenkontrollen an den Binnengrenzen durchgeführt werden, die nach dem Schengener Grenzkodex¹³¹ verboten sind. Die Schweiz hat diesbezüglich im Schengen-Raum eine besondere Ausgangslage: Sie ist nicht Teil der Zollunion der EU, weshalb trotz grundsätzlicher Aufhebung der Personenkontrollen an der Binnengrenze die Zollkontrollen bestehen bleiben¹³².

Der Vorabentwurf des Evaluierungsberichts, welcher der Schweiz am 18. Januar 2016 zu einer ersten kurzen Stellungnahme vorgelegt wurde, weist erwartungsgemäss keine gravierenden Mängel aus und bestätigt zum ersten Mal, dass die Zollkontrollen der Schweiz im Einklang mit den Schengener Vorgaben durchgeführt werden. Der Bericht der Experten wird voraussichtlich im Mai in Brüssel (Schengen-Ausschuss) behandelt und nach der Gutheissung von der Kommission formell verabschiedet.

6.3

Thematische Evaluierung

Im Berichtszeitraum haben zwei thematischen Evaluierungen stattgefunden. Die beiden im Jahr 2015 in Indien und der Türkei durchgeführten thematischen Evaluierungen hatten die Zusammenarbeit in den Bereichen «Visa und konsularische Zusammenarbeit vor Ort» zum Gegenstand. Für 2016 sind gemäss Jahresplanung der Europäischen Kommission indessen keine thematischen Evaluierungen vorgesehen.

¹³⁰ Im Bereich «Aussengrenzen» wurden Schweden (Luftgrenzen), Estland (Seegrenzen), Ungarn (Landgrenzen), Polen (Landgrenzen) und Griechenland (Land- und Seegrenzen) evaluiert. Die Ortsbesuche an den Binnengrenzen fanden in Lettland, Deutschland, Frankreich sowie der Schweiz statt.

¹³¹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹³² Zu Inhalt und Reichweite des Verbots von Personenkontrollen an den Binnengrenzen siehe unten Ziff. 7.2.1.

7 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

7.1 Aussengrenzen

7.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 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
2015	969	783	123	63	0	0

7.1.2 Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen

Die Schweiz beteiligt sich seit Februar 2011 aktiv an den Aktivitäten der Grenzschutzagentur Frontex, sei es durch Entsendung von 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.

2015 entsandte die Schweiz 52 Grenzschutzbeamte (48 Angehörige des Grenzschutzkorps und vier Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex (entspricht insgesamt 1588 Einsatztagen). Im Rahmen der Seeoperationen werden die schweizerischen Mitarbeiter aus Kompetenzgründen nur auf dem Festland und nicht auf hoher See eingesetzt. Für 2016 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, wobei der Schwerpunkt auf Entsendungen an die bulgarisch-griechisch-türkische und die kroatisch-serbische Landgrenze sowie auf die griechische Insel Leros liegt.

7.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds

Das letzte Programmjahr des Aussengrenzenfonds (AGF)¹³³ – das Jahresprogramm 2013 – wurde mit dem Schlussbericht im März 2016 abgeschlossen. Die Schlusszahlung für das Jahresprogramm 2013 ist Ende 2016 zu erwarten. Voraussetzung hierfür ist, dass die Europäische Kommission die Schlussberichterstattung der Schweiz genehmigt. Mit den Mitteln für das Programmjahr 2013 (5,7 Millionen Euro) wurden die Projekte der Einführung des SIS II (Projektnehmer: fedpol) sowie der Erweiterung der Grenzkontrollinfrastruktur am Flughafen Zürich-Kloten (Projektnehmerin: Kantonspolizei Zürich) unterstützt. Die Schlusszahlungen für die

¹³³ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36)

Jahresprogramme 2011 und 2012 wurden im Dezember 2015 bzw. im Januar 2016 von der Europäischen Kommission an die Schweiz überwiesen.

Die Programmumsetzung des AGF der Jahre 2011 – 2013 in der Schweiz wurde nach Vorgaben der Europäischen Kommission letztes Jahr evaluiert. Das zentrale politische/strategische Ziel der Schweiz bei der Umsetzung des AGF – die mit dem Schengen-Besitzstand verbundenen Verpflichtungen zu erfüllen und eine sinnvolle Verwendung der für die Schweiz bereitgestellten Zuweisungen an EU-Mitteln sicherzustellen – wurde erreicht. Die Schweiz zahlte insgesamt 49,1 Millionen Euro in den Fonds ein und schöpfte 17,6 Millionen Euro (inkl. der noch ausstehenden Schlusszahlung für das Jahresprogramm 2013) ab. Die Umsetzung der AGF-Massnahmen wurde ebenfalls als sehr effektiv beurteilt.

Die Schweiz nahm seit 2010 (rückwirkend für das Jahr 2009) am AGF teil und hatte somit jährlich die Möglichkeit, Fondsbeiträge zur Ko-Finanzierung von Massnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz der Aussengrenzen zu beantragen.

7.2 Binnengrenzen

7.2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum

An den Binnengrenzen (Land- und Luftgrenzen zu anderen Schengen-Staaten) sind Personenkontrollen, die «unabhängig von jedem anderen Anlass allein aufgrund des beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertritts» stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden (Art. 2 Ziff. 10 iVm. Art. 22 f. Schengener Grenzkodex¹³⁴). 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 im gewohnten Umfang gewährleistet. Die Durchführung einer Zollkontrolle kann situativ auch die Überprüfung der Identität einer Person erforderlich machen. Zudem sind auch unter Schengen weiterhin Personenkontrollen zulässig, soweit sie im Einzelfall polizeilich motiviert sind. Von der Kontrolltätigkeit auf der Grenzlinie sind polizeiliche Kontrollen im Landesinnern zu unterscheiden. In diesem Rahmen nimmt das Grenzwachtkorps in Zusammenarbeit mit den zuständigen Polizeikörpern der Kantone mobile Zollkontrollen und Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vor («nationale Ersatzmassnahmen»). Hier unterhält das GWK seit längerem einen Kontrollschwerpunkt an der Südgrenze, im Zuge der Migrationskrise vermehrt auch in der Ostschweiz (Grenze zu Österreich). Die vom GWK im Rahmen seiner Zuständigkeiten insgesamt¹³⁵ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2015 sind im Anhang aufgeführt.

¹³⁴ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹³⁵ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben allerdings die Tätigkeiten des GWK insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

7.2.2

Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex eröffnet den Schengen-Staaten das Recht, an den Binnengrenzen vorübergehend wieder Personenkontrollen einzuführen, wenn dies aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit angezeigt ist (Art. 24 ff. Schengener Grenzkodex¹³⁶). Verschiedene Schengen-Staaten (AT, BE, DE, DK, FR, HU, MT, NO, SE, SI) haben von dieser Möglichkeit im Zuge der aktuellen Migrationskrise oder als Reaktion auf die jüngsten Terroranschläge Gebrauch gemacht und die Grenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten wiedereingeführt. Angesichts anhaltender und erheblicher Defizite bei der Überwachung der Aussengrenzen insbesondere an der griechischen Aussengrenze zur Türkei ist davon auszugehen, dass der Rat Mitte Mai 2016 von der im Schengener Grenzkodex (Art. 29) enthaltenen Möglichkeit Gebrauch machen wird, den Schengen-Staaten zu empfehlen, bei Bedarf die Kontrollen an den Binnengrenzen vorübergehend (wieder) einzuführen. Auf der Grundlage dieser Empfehlung wird es den von den Auswirkungen der aktuellen Migrationskrise betroffenen Staaten möglich, ihre bereits früher beschlossenen Binnengrenzkontrollen für einen verlängerbaren¹³⁷ Zeitraum von höchstens 6 Monaten aufrechtzuerhalten.

Die Schweiz hat bis heute darauf verzichtet, auf diese Massnahme zurückzugreifen. Der Bundesrat sah bisher u.a. deshalb keine Notwendigkeit dazu, weil die gewünschte Wirkung einer Wiedereinführung der Grenzkontrollen an der Binnengrenze bereits heute mit dem Zolldispositiv und den Schwergewichtskontrollen des GWK weitgehend erzielt werden kann. Die Schweiz ist in einer vergleichsweise guten Position, weil sie ihre Grenzinfrastruktur und den Einsatz von Personal direkt an der Grenze nie aufgegeben hat. Wenn andere Schengen-Staaten von der Wiedereinführung von Grenzkontrollen sprechen, können sie mit ihren zusammengezogenen Mitteln insgesamt kaum eine grössere Kontrolldichte erreichen, als sie die Schweiz bereits heute mit ihrem Zolldispositiv aufrechterhält. Selbstverständlich verfolgen der Bundesrat und die zuständigen Behörden die weitere Entwicklung sehr genau beobachtet und werden bei Bedarf die erforderlichen Anpassungen im Kontrolldispositiv vornehmen.

7.3

Polizeiliche Zusammenarbeit

7.3.1

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

¹³⁶ Verordnung (EU) Nr. 2016/399 (WE Nr. 178).

¹³⁷ Dieser Zeitraum kann vom Rat höchstens drei mal um einen Zeitraum von wiederum maximal 6 Monaten verlängert werden, sofern der ungebremszte Zustrom von irregulärer Migranten über die Aussengrenzen anhält und damit weiterhin eine schwerwiegende Bedrohungslage für die innere Sicherheit oder öffentliche Ordnung im Zusammenhang mit Sekundärbewegungen der Migranten besteht.

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 2015 insgesamt 209'085 eingehende Meldungen¹³⁸. Die gemachten Erfahrungen zeigen erneut, dass leider nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹³⁹ 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.

7.3.2 Zugriff auf Datenbanken

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem SIS II (siehe unten Ziff. 7.4) 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 zugreifen¹⁴⁰. 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 2015 mit gesamthaft 11 Abfragen (2014: 36) von den Abfragemöglichkeiten im VIS leider immer noch nicht den Erwartungen entsprechend Gebrauch gemacht. Auf weitere Sensibilisierungen und Ausbildungen wird jedoch verzichtet, da die seinerzeit für die Erfüllung dieser Aufgaben gesprochenen Stellen per Ende 2016 im Rahmen der Sparvorgaben abgebaut werden. Die Leistungen werden künftig nur in sehr dringenden und wichtigen Fällen erbracht können. Sollte sich das Anfragevolumen erhöhen, können die Aufgaben nicht mehr erfüllt werden.
- Zum anderen ist eine entsprechende Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von Eurodac vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung¹⁴¹ 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 oben Ziff. 3.3.2).

¹³⁸ Im Jahr 2014 waren es 190'756, 2013 182'419 Meldungen. Die Meldungen im Rahmen des SIS-Informationsaustausches sind hier nicht mitgerechnet.

¹³⁹ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative».

¹⁴⁰ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

¹⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

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 Frankreich¹⁴², Deutschland¹⁴³ und im trilateralen Abkommen mit Österreich/Liechtenstein¹⁴⁴ noch detaillierter geregelt werden, können sie bei der Zusammenarbeit mit Italien erst seit der Teilnahme an Schengen überhaupt angewendet werden. 2015 koordinierte die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) insgesamt 998¹⁴⁵ operative Einsätze, davon waren 118 grenzüberschreitende Observationen und 11 Fälle grenzüberschreitender Nacheile¹⁴⁶. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁴⁷ 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 wurde von den Eidgenössischen Räten in der Sommersession 2015 genehmigt. Die Ratifikation durch das italienische Parlament sollte bis Ende 2016 erfolgen. Der revidierte Polizeivertrag 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 Eidgenössischen Räten im Jahr 2014 und von Liechtenstein 2015 genehmigt. Österreich dürfte das Abkommen im Herbst 2016 ratifizieren.

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.

¹⁴² SR **0.360.349.1**

¹⁴³ SR **0.360.136.1**

¹⁴⁴ SR **0.360.163.1**

¹⁴⁵ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁴⁶ Im Vergleich dazu koordinierte die EZ 2014 insgesamt 542 operative Einsätze, wovon 209 grenzüberschreitende Observationen, 11 grenzüberschreitende Nacheilen und 1 kontrollierte Lieferungen waren.

¹⁴⁷ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2015 insgesamt 27'454 Meldungen (19'714 Meldungen im CCPD Genf, 7'740 im CCPD Chiasso).

Neben den insgesamt 7630 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2014: 7768) lösten zusätzliche 1885 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2014: 1785), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2015 zudem 4564 (2014: 4307) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2015 wurden durchschnittlich 39 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet. Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2015 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 2% weniger Treffer, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme rund 6%. Insgesamt gingen 2015 vom Ausland 47'166 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2014: 38'629), 19'829 wurden ins Ausland verschickt (2014: 20'515). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

	2015		2014		2013		2012		2011	
Datenkategorie	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme zwecks Auslieferungen	274	228	273	217	279	200	270	173	185	107
Einreisesperre	1498	3360	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147	3690	1850
Vermisste	314	86	248	70	297	56	251	59	213	20
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1490	92	1447	71	1405	46	1'133	26	1082	3
Verdeckte Registrierung	1815	147	1675	155	1615	224	1'646	143	1044	20
Sachen (Fahrzeuge und Ausweise)	2239	651	2353	712	1823	605	1'159	787	1304	273
Total	7630	4564	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 2015 wurden 478 Gesuche durch den Rechtsdienst fedpol in Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2014: 419).

7.5 Visazusammenarbeit

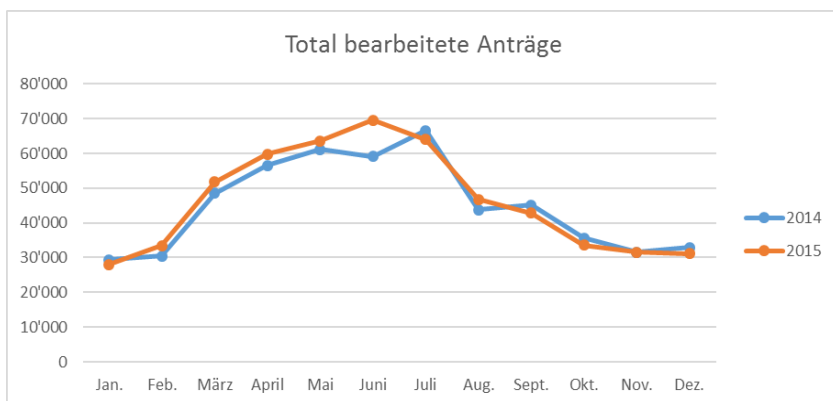
Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzeintaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Seit der Beteiligung an Schengen hat die Gesamtzahl der von der Schweiz ausgestellten Visa im Vergleich zu vorher abgenommen¹⁴⁸. Im Jahr 2015

¹⁴⁸ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014).

wurden 452'338 Schengen-Visa ausgestellt¹⁴⁹. Die genauen Zahlen für das Jahr 2015 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Bearbeitete Visaanträge Jahr 2015

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total bearbeitete Anträge	28'061	33'445	51'728	59'831	63'534	69'619	64'011	46'790	42'853	33'583	31'499	31'085	556'039
Bewilligte Anträge	25'726	30'895	48'615	57'211	60'405	65'882	60'279	43'775	39'989	30'803	29'003	28'686	521'269
davon Schengen-Visa	21'123	26'549	43'287	52'462	55'876	59'261	50'295	37'131	34'538	26'077	24'355	21'384	452'338
davon territorialbeschränkte Visa	2'353	2'005	2'239	1'784	1'828	2'005	1'569	1'343	1'301	1'957	2'585	2'895	23'864
davon nationale Visa	4'603	4'346	5'328	4'749	4'529	6'621	9'984	6'644	5'451	4'726	4'648	7'302	68'931
Verweigte Anträge	2'252	2'442	2'965	2'481	2'987	3'566	3'543	2'831	2'750	2'696	2'399	2'318	33'230



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 2015 hat die Schweiz über eine Million Visumanträge im VIS angelegt und bearbeitet. Alle Schengen-Staaten gemeinsam haben bis zum 31. Dezember 2015 bereits 20,3 Mio. Visagesuche über das VIS 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 ausgeschrieben, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum aus-

¹⁴⁹ 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.

stellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen¹⁵⁰ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2015 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen 2015

	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Mai	Jun.	Jul.	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	24'008	28'023	29'491	32'921	39'751	45'628	43'211	42'020	35'384	32'699	29'358	22'482	404'976
Bewilligte Anfragen	23'930	27'959	29'416	32'846	39'619	45'569	43'113	41'914	35'245	32'506	29'264	22'413	403'884
Verweigerte Anfragen	27	17	35	38	41	31	36	43	41	37	42	27	415
Meldungen territorial beschränkte Visa	3'792	3'627	5'138	5'558	6'515	8'804	7'438	5'527	5'715	6'030	6'727	4'676	69'547
Verarbeitete Anträge in Vertretung	51	47	40	37	91	28	62	63	98	66	52	42	677
Gemeldete Visa	9'918	12'851	21'640	21'608	34'562	42'027	37'838	31'736	22'654	12'594	9'761	7'588	264'777

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

Ausgehende Konsultationen 2015

	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Mai	Jun.	Jul.	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	3'197	4'101	5'776	5'867	7'546	10'177	7'435	6'649	5'686	4'661	4'023	3'358	68'476
Bewilligte Anfragen	3'134	4'007	5'609	5'724	7'407	9'995	7'300	6'531	5'493	4'498	3'921	3'268	66'887
Verweigerte Anfragen	6	4	6	21	11	16	10	7	15	9	8	5	118
Meldungen territorial beschränkte Visa	368	166	329	168	441	418	351	232	308	334	312	298	3'725
Verarbeitete Anträge in Vertretung	57	90	161	122	128	166	125	111	178	154	94	85	1'471
Gemeldete Visa	15'928	20'252	33'339	45'384	48'730	52'050	44'112	31'683	28'229	19'933	17'570	15'340	372'550

7.6 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 unterstützt¹⁵¹. Als Plattform für den Informationsaustausch zur Organisation von Sammelflügen dient das internetbasierte Informationsnetzwerk FOSS¹⁵² (ehemals IConet). Das SEM nimmt regelmässig an der Planung,

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ Art. 9 Abs. 2 Frontex-Verordnung (WE Nr. 1).

¹⁵² Entscheidung 2005/267/EG (WE Nr. 5).

strategischen Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

Seit 2014 hat die Schweiz ihre Beteiligung wieder auf gemeinsame Rückführungsoperationen (sog. EU-Sammelflüge) nach Afrika ausgeweitet. In einem Pilotprojekt haben das SEM und die Kantone an sieben EU-Sammelflügen nach Afrika teilgenommen. Die involvierten Behörden beurteilten die Einsätze allgemein als positiv. Deshalb haben das EJPD und die KKJPD im November 2015 entschieden, sich zukünftig ohne Einschränkungen an den EU-Sammelflügen zu beteiligen. 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. Zudem ist auch der organisatorische Aufwand deutlich geringer als bei eigenen Sonderflügen. Im Weiteren kann sich die Schweiz dadurch vollständig in das europäische Rückführungssystem integrieren und den Wegweisungsvollzug auf europäischer Ebene weiter vereinheitlichen.

2015 hat sich die Schweiz insgesamt an 16 gemeinsamen Flügen beteiligt und so 65 Personen zurückgeführt (2014: 7 Flüge / 13 Personen). Die Anzahl Rückführungsoperationen in Zusammenarbeit mit Frontex konnte somit seit 2013 jedes Jahr massgeblich erhöht werden. Erstmals hat die Schweiz im vergangenen Jahr auch einen EU-Sammelflug federführend organisiert. 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.

7.7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen seit der Einführung von Schengen in der Praxis als gut bewertet werden. 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 2015 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 18'907 Fahndungsersuchen erhalten. Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 70% an allen eingehenden derartigen Ersuchen. Diese führten hierzulande zu 274 Treffern (sog. Hits). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 278 Fahndungsersuchen 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.
- *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 Bundes-

amt für Justiz läuft. Aufgrund dieser Konstellation fehlen verlässliche statistische Daten auf Bundesebene.

7.8 Dublin

7.8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2015 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 (2011-2015)

	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
2015	17'377	8'782	6'384	2'461

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2011-2015)

	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
2015	3'072	1'205	1'865	558

Die Zusammenarbeit mit den Dublin-Staaten funktioniert grundsätzlich gut. Die hohe Anzahl von Personen auf der Flucht im Jahre 2015 hat einige Dublin-Staaten vor grosse Herausforderungen gestellt. Dies hat dazu geführt, dass der Nachweis, welcher Dublin-Staat zuständig ist, weitaus schwieriger zu erbringen war, als in früheren Jahren. Trotz Zunahme der Asylgesuche im Jahre 2015 konnten daher anteilmässig nicht mehr gleich viele Dublin-Verfahren erfolgreich durchgeführt werden.

Gestützt auf das DAA konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste. Im Jahr 2015 fiel das Verhältnis noch deutlicher aus als im Vorjahr. Während sich die Zahl der Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten gegenüber 2014 in etwa die Waage hielt (2014: 2'638 und 2015: 2'461), sank die Zahl der Überstellungen in die Schweiz um rund 40%. Seit Aufnahme der Dublin-Zusammenarbeit im Dezember 2008 kommen auf zehn Personen, die an die Schweiz überstellt wurden, somit 56

Personen, welche die Schweiz an andere Länder überstellen konnte. Die Erfahrungen sind damit nach wie vor positiv, wobei zur Situation in einzelnen Staaten (GR, IT und HU) Folgendes festgehalten werden kann:

- *Griechenland*: Angesichts der nach wie vor schlechten migrationspolitischen Situation in Griechenland und im Einklang mit den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 21. Januar 2011¹⁵³, des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. August 2011¹⁵⁴ und des EuGH vom 21. Dezember 2011¹⁵⁵ 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 entgegenzutreten werden soll. Bis Ende 2014 unterstützte das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO¹⁵⁶ Griechenland u.a. mit der Entscheidung von *Asylum Support Teams*. Die Zusammenarbeit wurde bis auf Ende Mai 2016 verlängert. Ausserdem wird Griechenland neben Italien durch die Relocation-Programme¹⁵⁷ der EU unterstützt. Bis Ende September 2017 sollen 66 400 Asylsuchenden aus Griechenland auf andere europäische Staaten verteilt werden. Hierfür sollen fünf sogenannte Hotspots zur Registrierung und Identifizierung der Migranten auf Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos errichtet werden. Die Schweiz nimmt freiwillig am EU-Relocation-Programm teil¹⁵⁸ und übernimmt vorerst 600 Asylsuchende aus Griechenland.
- *Italien*: Den Grossteil aller Dublin-Verfahren führt die Schweiz mit Italien durch (2015: rund 64% aller Dublin-Verfahren). Da sich die italienischen Behörden aufgrund der hohen Zahl von Anlandungen nicht mehr in Lage sahen, alle Asylsuchenden ordnungsgemäss zu registrieren, war die Trefferquote bei Fingerabdruckvergleichen mit der Eurodac-Datenbank im Sommer 2015 auf unter 20% gesunken. Nach verschiedenen Interventionen gegenüber Italien auf bilateraler und auf EU-Ebene hat sich die Situation verbessert und die Anzahl der Dublin-Trefferquote in der Schweiz wieder zugenommen. Anfangs 2016 lag diese zwischen 40% bis 50% (mehrfachtreffer-

¹⁵³ Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011 i.S. M.S.S./Belgien und Griechenland.

¹⁵⁴ Urteil des BVGer vom 16. August 2011, D-2076/2010.

¹⁵⁵ 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.*).

¹⁵⁶ 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).

¹⁵⁷ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146 (erstes Relocation Programm); Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80 (zweites Relocation-Programm).

¹⁵⁸ Die Programme sind weder Teil der Schengen- noch der Dublin-Zusammenarbeit, weshalb die Schweiz nicht zur Teilnahme verpflichtet ist.

bereinigt). Seit 2013 wird Italien durch EASO¹⁵⁹ im Asyl- und Aufnahmebereich unterstützt. Die Unterstützung wurde bis auf Ende April 2016 verlängert. Ausserdem wird Italien ebenfalls durch die zwei Relocation-Programme der EU unterstützt. Bis im September 2017 sollen insgesamt 39 600 Asylsuchende aus Italien auf andere europäische Staaten verteilt werden. Hierfür sollen sechs sog. Hotspots auf Lampedusa, in Pozzallo, Porto Empedocle, Augusta, Taranto und Trapani errichtet werden. Die Schweiz wird im Rahmen des ersten EU-Relocation-Programms vorerst 900 Asylsuchende aus Italien aufnehmen.

- *Ungarn*: Aufgrund der grossen Zahl von Migranten, die im zweiten Halbjahr 2015 auf der Balkan-Route nach Europa gelangten, ergaben sich im Verhältnis zu Ungarn erstmals Schwierigkeiten. Die von Ungarn zeitweise vollzogenen Grenzschiessungen sowie einige der beschlossenen Rechtsänderungen sind von verschiedenen Seiten auf Kritik gestossen. Vor diesem Hintergrund führt die Schweiz zwar wie die anderen Dublin-Staaten auch zwar weiterhin Dublin-Verfahren mit Ungarn durch, verfolgt aber die Lage in Ungarn, namentlich die Entwicklung der Rechtsprechung zu den Aufnahmebedingungen intensiv. Wegweisungsentscheide nach Ungarn werden nach genauer Prüfung des Einzelfalls getroffen; bei besonderer Vulnerabilität der Betroffenen wird ein Selbsteintritt ins Auge gefasst.

7.8.2 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. 2015 wurden 1934 Treffer im VIS erzielt (2014: 1422).

¹⁵⁹ European Asylum Support Unit (EASO). Die Schweiz hat sich bereits vor der Schaffung des EASO in einer Reihe von Aktivitäten und Projekten auf europäischer Ebene engagiert, von denen später viele in den Tätigkeitsbereich von EASO überführt worden sind. Die Schweiz konnte damals erreichen, dass sie informell an bestimmten Aktivitäten weiterhin teilnehmen konnte. Zudem wurden die an Dublin assoziierten Staaten zu den Debatten im Verwaltungsrat von EASO als Beobachter eingeladen, nachdem die Verhandlungen mit der EU für eine Vereinbarung zur Beteiligung an EASO im Jahr 2013 abgeschlossen waren. Die entsprechende Vereinbarung, welche die Modalitäten der Beteiligung der Schweiz an EASO festlegt (SR **0.142.392.681**), ist am 1. März 2016 formell in Kraft getreten.

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2015

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	2015
Anzahl Fälle	19'758	18'805	20'319	22'730	19'765

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	913	1'066	1'240	1'116	1'338
Menge in Kg	24.021	23.992	18.381	22.706	114.741

Marihuana	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	1'452	1'841	2'487	2'604	2'792
Menge in Kg	378.204	115.435	304.276	429.663	513.481

Heroin, Opium	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	139	146	185	208	149
Menge in Kg	17.107	18.502	39.446	51.601	10.986

Kokain, Crack	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	264	315	402	393	518
Menge in Kg	73.710	54.671	51.816	34.211	99.343

Kath	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	27	23	21	14	89
Menge in Kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764	893.711
Synthetische Produkte	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	209	66	104	133	204
Menge in Kg	201.981	55.099	12.667	16.868	16.035
Andere	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	619	955	1'363	1'326	998
Menge Stk	32'458	8'161	10'123	13'588	10'358
Menge in Kg	193.099	158.671	262.394	346'607	310.609

Waffen

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl Fälle	1'308	1'931	2'366	2'730	2'243

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Personen	10'282	13'747	16'741	18'482	19'942
Haftbefehle	2'960	3'849	5'412	5'684	6'310
Einreiseverbote	1'232	1'358	1'783	1'609	1'619
SIS Personen	3'094	3'962	4'511	4'265	4'291

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Fahrzeuge	900	969	1'597	2'334	2'335
SIS Fahrzeuge	283	138	117	159	145

Ausgeschriebene Sachen

	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgeschriebene Sachen	1'327	2'284	2'044	2'114	2'177
SIS Sachen	882	1'050	1'460	1'665	1'726
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	214	253	243	237	193

Ausweisfälschungen

	2011	2012	2013	2014	2015
Anzahl gefälschter Dokumente	1'477	1'767	1'800	1'619	2'193
Nicht zustehende Ausweise	205	213	257	255	367

3. Migrationsbereich

	2011	2012	2013	2014	2015
Einreiseverweigerung, Wegwei- sung, Aussengrenze	37	349	361	316	265
Rechtswidriger Aufenthalt	5'614	11'278	11'992	14'265	31'038
Illegale Erwerbstätigkeit	208	320	562	715	868



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

concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2015/2016

du 30 mai 2016

Période sous revue : mai 2015 – avril 2016

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/ChF). Celles-ci ont été mises au courant des derniers événements le 21 avril 2010.

Le septième rapport à l'attention de la CdG-DFJP/ChF porte sur les développements qui ont eu lieu entre mai 2015 et avril 2016 (voir chap. 1 à 6). Dans la mesure où cela est pertinent, il fournit aussi quelques indications ponctuelles sur les développements à venir.

Si on considère les évolutions qui se sont produites à l'échelle européenne, deux phénomènes tranchent par les répercussions qu'ils ont eues sur l'agenda politique de l'UE et par le défi qu'ils posent et continueront de poser dans un avenir proche :

- *la crise migratoire actuelle, qui a pris des proportions inconnues à ce jour en raison du flot de réfugiés fuyant les régions frappées par la guerre civile au Proche-Orient, et*
- *le risque terroriste accru, qui a atteint un triste paroxysme avec les attentats de Paris, Copenhague et Bruxelles.*

En réaction à ces événements, des initiatives nouvelles ont été prises au sein de l'UE. Des projets de réglementation sur lesquels aucune entente n'était longtemps parvenue à se dessiner se sont également débloqués et ont pu être mis sur les rails. Plusieurs de ces mesures – comme le programme de relocalisation de l'UE ou la directive de l'UE réglementant l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) à des fins de poursuites pénales – ne constituent cependant pas des développements des acquis de Schengen ou Dublin/Eurodac, de sorte qu'elles ne peuvent ni ne doivent être repris par la Suisse en tant que telles. Le présent rapport ne les aborde donc pas.

L'attention se focalise plutôt sur la présentation des développements qui intéressent la Suisse dans le contexte Schengen/Dublin et qui exigent ou entraînent un passage à l'action de l'administration en vue de leur reprise et de leur mise en œuvre ou au niveau de l'application. À la demande de la CdG-DFJP/ChF, le rapport présente également des chiffres relatifs à la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac (voir chap. 7), dans la mesure où la Confédération dispose de statistiques. Il n'a par contre pas d'annexe ; les informations correspondantes peuvent être consultées sur le site de l'Office fédéral de la justice (OFJ), où elles

sont mises à jour au fur et à mesure (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

Table des matières

Contexte	2
1 Élargissement de l'espace Schengen	6
1.1 Roumanie/Bulgarie	6
1.2 Chypre	6
1.3 Croatie	6
1.4 Royaume-Uni	7
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	8
2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure	9
2.1.3 Accord complémentaire concernant le corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes	9
2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	10
2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	10
2.2.2 Arrangements Dublin	10
2.3 Accords avec des États tiers	11
2.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans les domaines des visas et des retours	11
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	12
3 Projets dans le domaine de la mise en œuvre technique et opérationnelle	12
3.1 Système d'information Schengen (SIS)	12
3.2 Système d'information sur les visas (VIS)	13
3.3 Eurodac	14
3.3.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences	14
3.3.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives	15
3.4 Advance Passenger Information (API)	15
3.5 Gestion intégrée des frontières	16
3.6 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons	17
4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac	17
4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui — vue d'ensemble	17
4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue	20
4.2.1 Dans le domaine de Schengen	20
4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac	23
4.3 Prochains développements importants	23
4.3.1 Corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes	23
4.3.2 Système d'entrée/sortie (EES)	25

4.3.3	Révision du code des visas	26
4.3.4	Visa d'itinérance	27
4.3.5	Révision du code frontières Schengen	27
4.3.6	Document de voyage européen pour les retours	28
4.3.7	Révision de la directive sur les armes	28
4.3.8	Révision du droit de la protection des données	29
4.3.9	Propositions de modification du règlement Dublin III	30
4.3.10	Modification du règlement Eurodac	32
5	Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'UE	32
5.1	Modalité et étendue de la participation de la Suisse	32
5.2	Evolution durant la période sous revue	34
5.2.1	Procédures achevées	34
5.2.2	Nouveaux renvois préjudiciels notifiés	34
6	Evaluation de l'acquis de Schengen	35
6.1	Evaluations ordinaires par Etat	36
6.2	Visites inopinées	36
6.3	Evaluation thématique	37
7	Expériences réalisées dans certains domaines	38
7.1	Frontières extérieures	38
7.1.1	Non-admissions	38
7.1.2	Participation de la Suisse aux engagements Frontex	38
7.1.3	Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures	38
7.2	Frontières intérieures	39
7.2.1	Contrôle à la frontière et dans la zone frontalière	39
7.2.2	Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures	40
7.3	Coopération policière	40
7.3.1	Échange d'informations en matière policière	40
7.3.2	Accès aux banques de données	41
7.3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	41
7.4	SIS/SIRENE	42
7.5	Coopération dans le domaine des visas	43
7.6	Renvois	45
7.7	Entraide judiciaire en matière pénale	46
7.8	Dublin	46
7.8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	46
7.8.2	Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin	49

Annexe : Aperçu des activités des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2014	50
---	-----------

I. 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 27 janvier 2016, 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. La première visite d'évaluation de la Croatie a été faite en février 2016 dans le domaine de la protection des données. Tandis que le gros des visites a lieu courant juin 2016, la dernière (domaine « SIS II/SIRENE ») est prévue pour décembre 2016. Selon les résultats obtenus dans chaque domaine, la procédure d'évaluation de la Croatie ne pourra donc se conclure avant début 2017. La date exacte à laquelle le Conseil décidera de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen pour la Croatie n'a pas encore été définie.

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 13 avril 2015 la date du raccordement provisoire de cet État au SIS II, pour en permettre l'évaluation. Une première visite a eu lieu en juin 2015 dans le domaine « SIS II/SIRENE ». Les experts ayant jugé utile pour le succès de l'évaluation que des examens complémentaires soient effectués, il a été décidé de procéder à une seconde visite, prévue pour décembre 2016. 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.

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 coopéra-

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) 2015/215 (dév. n° 166).

tion opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)⁴, ainsi qu'au Fonds pour les frontières extérieures⁵.

2.1.1 Accord complémentaire découlant d'eu-LISA

Un accord complémentaire de cette nature est également requis pour eu-LISA⁶, créée en vertu du règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 127). Cette entité a la responsabilité, depuis le 1^{er} décembre 2012, 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 justice. Elle doit notamment garantir un fonctionnement 24 heures sur 24 des systèmes centraux du VIS, d'Eurodac et du SIS II. 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.

Bien que les délégations se soient mises d'accord dès octobre 2013 sur un premier projet de texte, l'accord complémentaire n'a pas encore été signé. La première raison de ce retard est que la Commission européenne a, de manière inattendue, soulevé une objection concernant la formulation d'une disposition très technique (sur les privilèges et les immunités) et demandé qu'elle soit renégociée. Les parties ont fini par se mettre d'accord sur le contenu et la forme de la nouvelle disposition en décembre 2015. Il subsistait cependant de petites divergences entre la Commission et la Norvège, raison pour laquelle la procédure de signature a encore été retardée au niveau de l'UE. Ces divergences ont pu être réglées début avril 2016.

Ces retards ont 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 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 finalement 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'adoption de la reprise par le Parlement aura ensuite lieu selon la procédure ordinaire.

Le 21 avril 2016, la Commission européenne a adressé son courrier à la Suisse. Ainsi, il est prévu que le Conseil fédéral adopte le message supplémentaire en juillet 2016. La question de savoir quand l'accord complémentaire entrera formellement en vigueur reste toutefois ouverte, car la Commission européenne a annoncé vouloir le

⁴ RS 0.362.313

⁵ RS 0.362.312

⁶ 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.

soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour qu'elle vérifie sa compatibilité avec les traités européens⁷. D'autres retards sont donc à attendre.

2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure

Le règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157) assure le financement des mesures prises dans le domaine de la protection des frontières et de la politique des visas, pour la période 2014-2020⁸, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), créé pour remplacer le Fonds pour les frontières extérieures (FFE).

La participation au Fonds des États associés nécessite la conclusion d'accords complémentaires bilatéraux avec l'UE. Ces accords règlent notamment en détail le montant de leurs contributions financières et les autres conditions de participation.

Les Etats associés sont partis à l'origine d'une solution globale pour leur participation au FSI, en vertu de laquelle la reprise de toutes les bases légales concernant le Fonds interviendrait avec l'approbation des accords complémentaires nécessaires – comme c'était le cas avec le FFE. Peu avant la deuxième ronde de négociations, en mars 2015, la Commission européenne a toutefois communiqué un changement de pratique au sujet de l'interprétation de l'accord d'association : l'UE ne serait plus autorisée à parapher, encore moins à signer, un accord complémentaire sur un développement aussi longtemps que ce dernier n'a pas été repris *définitivement* par l'Etat associé. En Suisse, la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 doit encore être approuvée par le Parlement (modèle 3). La Commission européenne a donc refusé de parapher l'accord complémentaire en question au terme des négociations. Comme la Suisse est contrainte de procéder en deux temps et de ne soumettre l'accord complémentaire à l'approbation de l'Assemblée fédérale qu'après avoir repris le règlement (UE) n° 515/2014, elle ne pourra probablement participer au Fonds que début 2019, avec effet rétroactif à 2014. Les préparatifs de la mise en œuvre du Fonds ont tout de même été lancés afin de minimiser le risque que la Suisse ne puisse faire usage en temps voulu des moyens dont elle dispose.

2.1.3 Accord complémentaire concernant le corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes

La participation au futur corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes, dont le Conseil discute actuellement sur une proposition de la Commission européenne (voir ch. 4.3.1), ne nécessite pas la conclusion d'un nouvel accord complémentaire. En effet, la nouvelle agence n'entraîne pas la dissolution de Frontex ; il s'agit plutôt de transformer Frontex en une agence européenne de gardes-frontières⁹. La nouvelle agence reprendra la personnalité juridique de Frontex, aux activités de laquelle la Suisse participe déjà en vertu d'un accord complémentaire¹⁰ existant. La Commission a déjà expliqué à ce sujet que les Etats associés participeraient en principe à la

⁷ L'ampleur du droit de vote accordé aux Etats associés en particulier n'est pas tranchée.

⁸ Décision 574/2007/CE (dév. n° 36).

⁹ Elle est appelée provisoirement Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes.

¹⁰ RS 0.362.313

nouvelle agence sur la base et selon les modalités fixées dans les accords complémentaires existants. Cela n'exclut pas que les accords existants ne doivent éventuellement être légèrement modifiés et précisés dans la perspective du contenu du nouveau règlement.

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 visas¹¹ 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 2015, la Suisse a conclu de nouveaux accords avec 10 États Schengen sur 19 mandats. La Suisse représente donc 12 États Schengen de plus et elle est elle-même représentée par d'autres États Schengen sur 7 nouveaux sites. Au 30 avril 2016, la Suisse avait ainsi conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total ; sur cette base, elle représente d'autres États dans 57 de ses représentations et est elle-même représentée dans 60 localités¹². 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.

2.2.2 Arrangements Dublin

Le règlement Dublin III¹³ 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*¹⁴, la *Principauté de Liechtenstein*¹⁵ et la *France*¹⁶. Avec l'*Allemagne*, des modalités de coopération analogues ont aussi été convenues dans le cadre d'un arrangement juridiquement non contraignant. 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. Aucun nouvel accord n'a été conclu durant la période sous revue.

¹¹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

¹² 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.sem.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-f.pdf>.

¹³ Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹⁴ RS 0.142.392.681.163

¹⁵ RS 0.142.395.141.1

¹⁶ RS 0.142.392.681.349

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

Dans le domaine des visas, l'UE conclut des accords avec les Etats tiers soit pour assouplir le régime des visas (accords sur l'octroi facilité de visas), soit pour supprimer totalement l'obligation de visa (accords sur l'exemption de visa). Ces accords ne sont valables qu'entre l'UE et les Etats tiers concernés, mais ils ont de facto des effets sur les Etats associés à Schengen :

- 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 sept accords sur l'octroi facilité de visas à ce jour, dont cinq sont déjà entrés en vigueur. Pendant la période sous revue, elle a signé un tel accord avec l'*Arménie*.
- Lorsque l'UE conclut un accord sur l'exemption de visa, cette exemption figure dans le règlement (CE) n° 539/2001¹⁷, dont la Suisse reprend la modification en tant que développement de l'acquis de Schengen¹⁸. Etant donné que l'accord de l'UE ne s'applique pas à la Suisse, l'exemption de visa n'est pas automatique pour les citoyens suisses. Généralement, les Etats tiers exemptés de visa accordent toutefois les mêmes conditions d'entrée aux ressortissants suisses qu'aux citoyens européens. Pour formaliser l'exemption de visa et donner une base légale commune à sa réciprocité, la Suisse peut conclure un accord parallèle avec ces Etats tiers. Pendant la période sous revue, la Suisse a conclu pareil accord avec le *Brésil* (sous la forme d'un échange de lettres), entré en vigueur le 21 mai 2015. Elle a aussi négocié un accord avec la *Colombie*, dont la signature est prévue en 2016.

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 conclure 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. Elle convient parfois aussi de clauses de retour dans d'autres instruments, comme des accords sur la migration. Pendant la période sous revue, elle a signé un accord avec le *Koweït* et arrêté des modalités de travail avec la *Chine*. En tout, la Suisse a conclu des accords sur les retours ou dans le domaine des retours avec 58 Etats (53 d'entre eux sont en vigueur).

¹⁷ Voir annexe B de l'AAS

¹⁸ La dernière modification a eu lieu avec le règlement (UE) n° 509/2014 (dév. n° 159).

Une liste des accords en vigueur dans les domaines des visas et des retours est disponible sur le site du Secrétariat aux migrations (SEM)¹⁹.

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 officiel²⁰. La Suisse a conclu 47 accords de ce type. 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 ont été signés avec les États suivants :

- *Brésil* (en vigueur depuis le 21 mai 2015)
- *République dominicaine* (provisoirement appliqué depuis le 14 janvier 2016)
- *Chine* (en vigueur depuis le 29 janvier 2016)
- *Pérou* (en vigueur depuis le 30 mars 2016)
- *Equateur* (provisoirement appliqué depuis le 1^{er} avril 2016)
- *Tunisie* (en vigueur depuis le 28 avril 2016)
- *Arménie* (signé le 29 février 2016 ; pas encore en vigueur)
- *Koweït* (signé le 24 mars 2016 ; pas encore en vigueur)

Une liste mise à jour des accords en vigueur est disponible sur le site du SEM²¹.

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

3.1 Système d'information Schengen (SIS)

Depuis leur mise en service, autant le système central que les composantes nationales du SIS II et les applications spécialisées 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. Toutes les fonctions du SIS II sont techniquement disponibles depuis le 19 novembre 2015. Il est maintenant possible de signaler aussi par ex. des bateaux et des moteurs de bateau, des avions, des outils industriels, des conteneurs et des documents d'enregistrement de véhicules. De plus, des moyens de transport peuvent y

¹⁹ <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>.

²⁰ Art. 4, par. 1, let. a, du règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS).

²¹ <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

être signalés conformément au par. 36 de la décision 2007/533/JAI (dév. n° 42) pour autant que les lois cantonales sur la police le prévoient.

3.2 **Système d'information sur les visas (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)²². Ont suivi le Proche-Orient²³, la région du Golfe²⁴, l'Afrique²⁵, l'Amérique, l'Océanie, l'Asie centrale et l'Asie du Sud-Est²⁶ et les Balkans²⁷ ont également été raccordés. Les dernières régions, parmi lesquelles certaines sont très peuplées, comme la Chine, l'Inde et la Russie, ont finalement été raccordées au système pendant la période sous revue, conformément au calendrier. Le système fonctionne donc dans toutes les régions depuis le 20 novembre 2015.

- ²² 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.
- ²³ 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.
- ²⁴ 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.
- ²⁵ 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.
- ²⁶ 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.
- ²⁷ 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.

Région	Date de raccordement
17 ^e région ²⁸ (Ukraine et États du Caucase)	23 juin 2015
18 ^e région (Russie)	14 septembre 2015
19 ^e région ²⁹ (Chine, Japon, Corée du Nord, Corée du Sud, Taïwan)	12 octobre 2015
20 ^e région ³⁰ (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka)	2 novembre 2015
21 ^e à 23 ^e régions ³¹ (Andorre, Saint-Siège, Monaco, Saint-Marin, Irlande, Royaume-Uni, ensemble des États Schengen)	20 novembre 2015
Frontières extérieures ³²	20 novembre 2015

3.3 Eurodac

3.3.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences

La banque de données des empreintes digitales, Eurodac, sert à l'exécution des règles de compétence prévues par le règlement Dublin III³³. Le nouveau règlement Eurodac³⁴ est entré en vigueur le 20 juillet 2015. Tant les adaptations du système central Eurodac que celles des systèmes informatiques nationaux devaient avoir été mises en œuvre à cette date.

En Suisse, les nouveautés ont été concrétisées en deux temps pour des raisons de calendrier. La solution transitoire, permettant des saisies manuelles dans Eurodac, est entrée en service le 20 juillet 2015. La Suisse a ainsi répondu aux consignes de l'UE. La solution visée a commencé à fonctionner le 5 octobre 2015. Depuis, les données sont transmises quotidiennement, automatisées, de SYMIC à Eurodac. La fin du projet est prévue pour mai 2016.

²⁸ 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 une dix-septième et une dix-huitième région, JO L 116 du 7.5.2015, p. 20.

²⁹ Décision d'exécution (UE) 2015/854 de la Commission du 1^{er} juin 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une dix-neuvième région, JO L 135 du 2.6.2015, p. 20.

³⁰ Décision d'exécution (UE) 2015/913 de la Commission du 12 juin 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une vingtième région, JO L 148 du 13.6.2015, p. 30.

³¹ Décision d'exécution (UE) 2015/912 de la Commission du 12 juin 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une vingt-et-unième, une vingt-deuxième et une vingt-troisième région, JO L 148 du 13.6.2015, p. 28.

³² Décision d'exécution (UE) 2016/281 de la Commission du 26 février 2016 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité aux points de passage aux frontières extérieures, JO L 52 du 27.2.2016, p. 34.

³³ Décision (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

³⁴ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b)

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.

Une des conditions d'accès est que, conformément à la décision 2008/615/JAI³⁵ (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 Prüm³⁶, 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. Côté suisse, les mandats de négociation nécessaires sont prêts depuis longtemps (le mandat concernant Eurodac depuis le 28 novembre 2014, celui concernant Prüm depuis le 13 mars 2015). Côté UE, tous les mandats de négociation devraient être prêts dans la première moitié de 2016. L'objectif du Conseil fédéral est de conclure les négociations sur les deux dossiers d'ici fin 2016.

3.4

Advance Passenger Information (API)

En vertu de l'art. 104 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)³⁷, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles lui communiquent des données relatives aux passagers (Advanced Passenger Information, API)³⁸ de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller, à des fins de transmission aux organes de contrôle des frontières³⁹. Le 3 octobre 2011, le SEM a instauré une obligation d'annonce pour trois lignes (*Dar es Salaam/Dubaï, Nairobi et Pristina*) ; il l'a progressivement étendu depuis à d'autres destinations (*Istanbul, Moscou, Casablanca, Marrakech, Abu Dhabi, Doha, São Paulo, Pékin et Shanghai*). Cela représente chaque semaine environ 230 vols et 150 à 200 passagers. Les autorités responsables du contrôle aux

³⁵ 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.

³⁶ Le noyau de la « coopération de Prüm » consiste dans l'échange simplifié d'informations policières (en particuliers de profils d'ADN et d'empreintes digitales) entre les autorités compétentes aux fins de lutter contre la criminalité internationale et le terrorisme. L'échange de ces données d'identification des auteurs d'infraction se fait sur la base d'un recoupement automatisé des banques de données nationales (procédure « Hit/No-Hit »). Il s'agit de savoir rapidement si le modèle figurant dans la banque de données existe dans un autre Etat ou non. En cas de résultat positif, l'échange de données personnelles passe ensuite par la voie officielle habituelle ou celle de l'entraide judiciaire.

³⁷ RS 142.20

³⁸ Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol.

³⁹ Mise en œuvre de la directive 2004/82/CE (voir annexe B de l'AAS).

frontières ont accès aux données API, via le système API, et peuvent profiter du temps du vol pour procéder aux premières vérifications sur les passagers avant l'atterrissage de l'appareil, par ex. interroger 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. Une révision de l'art. 104 LETr a aussitôt été lancée pour pallier les carences sur le plan légal. La base légale révisée est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2015 et les fonctionnalités du système qui ne pouvaient être exploitées, ou qui avaient dû être adaptées (comme l'interrogation automatisée des banques de données pertinentes), sont pleinement accessibles.

Les avantages des API doivent à l'avenir bénéficier à l'Office fédéral de la police (fedpol) et au Service de renseignement de la Confédération (SRC). Une révision de la LETr (« Systèmes d'information et normes de procédures ») doit partir en consultation au mois de juin 2016. Par la suite, fedpol et le SRC pourront si besoin demander une extension à d'autres liaisons aériennes de l'obligation d'annoncer. De plus, les données transmises par les compagnies aériennes sur leurs passagers pourront également être rendues accessibles – sous différentes formes – aux autorités susmentionnées. Tandis qu'il est prévu de transmettre au SRC les données API fournies par les compagnies aériennes sous forme électronique⁴⁰, fedpol pourra accéder directement au système API et, comme les autorités de contrôle douanier, avoir ainsi accès aux recoupements automatisés par le système API avec les banques de données pertinentes (en particulier SYMIC, Ripol, SIS II).

3.5 Gestion intégrée des frontières

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.

Un groupe stratégique interdépartemental institué en février 2011, auquel les cantons ont également été associés, a mis au point une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières, inspirée du modèle de sécurité des frontières Schengen dit « des quatre filtres »⁴¹. Après quoi le Conseil fédéral a, en juin 2012, chargé

⁴⁰ Celle-ci n'est pas nouvelle pour le SRC, qui a déjà reçu des données API en vertu de la mission générale d'information des autorités et offices au sens de l'art. 11 en rel. avec l'art. 13 de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, RS 120), de sorte que la présente révision doit créer une base légale explicite dans l'intérêt de la sécurité du droit.

⁴¹ La stratégie prévoit des mesures dans quatre domaines, à savoir a) dispositifs dans les pays d'origine ou de transit pour prévenir l'immigration clandestine, b) dispositifs de coopération avec les États Schengen, c) dispositifs de contrôle aux frontières extérieures et d) dispositifs visant à lutter contre l'immigration clandestine au sein de l'espace Schengen (Suisse).

l'administration d'élaborer, en collaboration avec les cantons, un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie au moyen de mesures concrètes. Le plan d'action « Gestion intégrée des frontières », qui compte 68 mesures, 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.

Le SEM surveille la mise en œuvre du plan d'action et rend compte tous les ans de son travail au Conseil fédéral et à la CCDJP. Le premier rapport annuel (portant sur l'année 2014) a révélé que plus de 90 % des mesures définies pour la première phase étaient déjà mises en œuvre ou en passe de l'être. Sur les 68 mesures, plus de la moitié (55 %) avaient été traitées à fin 2014. Dans le domaine de la gestion des frontières, on constate donc une évolution positive. Le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport en septembre 2015, la CCDJP en a pris connaissance en novembre 2015. Le deuxième rapport (sur l'année 2015) est en cours de préparation.

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 avec 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 remplacement⁴². Il existe à ce jour 20 conventions de ce type⁴³. Des négociations sont en cours avec FR et LU. Aucune convention n'est envisagée pour le moment avec les cantons suivants : OW, NW, ZG et GL.

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 182 développements de l'acquis de Schengen, dont deux par erreur (état : 1^{er} mai 2016). Le nombre réel des développements s'élève donc à 180. Un de ces développements⁴⁴ est aussi un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre en outre trois autres développements concernant l'acquis de Dublin/Eurodac⁴⁵. Plus d'un

⁴² Voir le message « accords bilatéraux II », FF **2004** 5593.

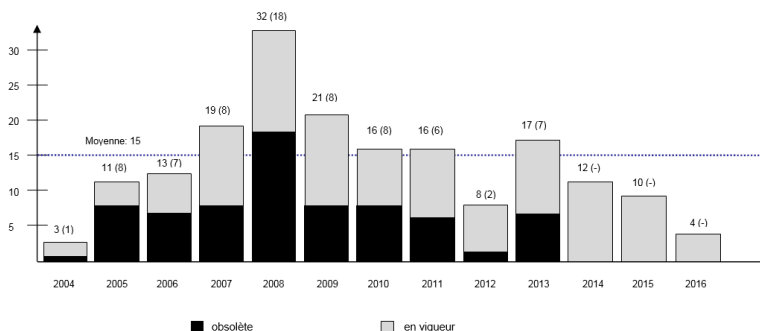
⁴³ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH.

⁴⁴ Règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126).

⁴⁵ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

tiers des actes notifiés (73 actes ou 39,9 %) 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 : 1.5.2016)



Si l'on regroupe la totalité des développements notifiés selon leur portée matérielle et donc l'autorité habilitée à les reprendre sur le plan interne⁴⁶, on obtient les chiffres suivants :

- Un cinquième (37 actes ou 20,2%) de ces 183 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 (118 actes ou 64,5 %) 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, LOGA⁴⁷, 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 118 développements n'a pas nécessité d'adaptation de la législation ; seules 17 notifications (14,4 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances⁴⁸.

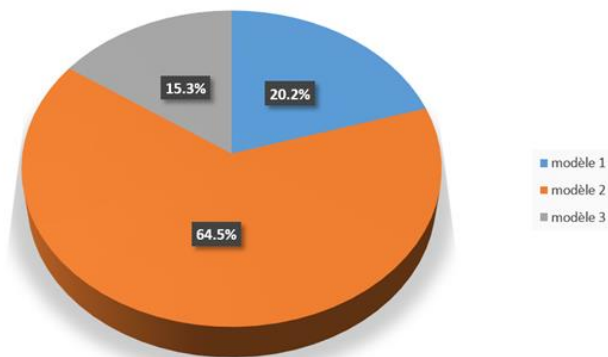
⁴⁶ Les développements sans caractère contraignant ne requièrent qu'une prise de connaissance par le département compétent (*modèle 1*). Les développements juridiquement contraignants sont repris par la voie d'un échange de notes, qui a valeur de traité international pour la Suisse. Soit l'échange de 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.

⁴⁷ RS **172.010**

⁴⁸ 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.

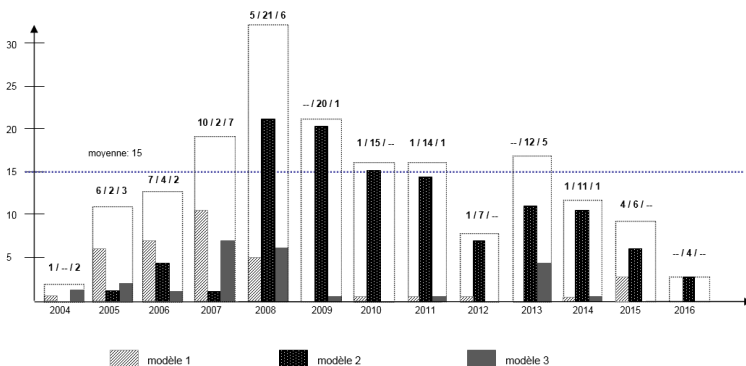
- Enfin, dans environ un sixième des cas (28 actes ou 15,3 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous *réserve de l'« accomplissement des exigences constitutionnelles »* (modèle 3). En règle générale, ces échanges de notes ont été soumis au Parlement pour approbation et ont pu entrer en vigueur dans l'intervalle. Deux développements sont encore en suspens⁴⁹ (voir ch. 2.1.1 et 2.2.2). La procédure suivie et les modifications qu'il a fallu apporter à la législation (lois et ordonnances) pour mettre en œuvre ces développements sont exposées sur le site de l'OFJ⁵⁰.

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 : 1.5.2016)



⁴⁹ Tous deux concernent l'acquis de Schengen (dév. n° 126 et 157).
⁵⁰ Voir la partie II de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

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 10 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n° 169 à 178)⁵¹. Ceux-ci portaient pratiquement tous sur des *aspects techniques secondaires*. Dans quatre 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 six 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). Seul un de ces développements⁵² a dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance. La Suisse ne s'est vu notifier aucun développement dont la reprise ou la mise en œuvre doivent être *adoptées par le Parlement* (modèle 3).

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

- La recommandation C (2015) 3894 final (dév. n° 169) modifie le manuel pratique commun à l'intention des garde-frontières, dit « *Manuel Schengen* » (dév. n° 23), que les autorités compétentes doivent utiliser lors du contrôle de personnes aux frontières. Cette modification, outre une mise à jour d'ordre plutôt formel (suite à l'adhésion de la Croatie à l'UE et quelques modifications du code frontières Schengen), tient compte du fait que les empreintes digitales des titulaires de visas Schengen doivent obligatoirement, depuis le 11 octobre 2014, être vérifiées lors de leur entrée dans l'espace Schengen. Elle remanie les consignes sur l'ampleur du contrôle minimal aux frontières extérieures. Les autorités compétentes doivent maintenant, en fonction de l'évaluation des risques, d'une part interroger systématiquement les banques de données pertinentes (SIS, base de données d'Interpol sur les documents de voyage perdus ou volés) lorsqu'elles vérifient l'authenticité et la validité des papiers d'identité qui leurs sont présentés. Elles doivent par ailleurs toujours soumettre à un contrôle approfondi les personnes autorisées à circuler librement, aux frontières extérieures, afin d'identifier lesdits « Foreign Fighters »⁵³, dans la mesure où l'analyse des risques le requiert⁵⁴. Cette actualisation ne fonde pas de nouveaux droits ou devoirs. Le manuel n'est pas contraignant juridiquement et il ne contient que des recommandations à l'intention des garde-frontières en vue d'une mise en œuvre uniforme et optimale des réglementations de l'acquis de Schengen en vigueur dans le domaine du contrôle aux frontières.

⁵¹ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁵² Règlement (UE) n° 399/2016 (dév. n° 178).

⁵³ On entend par là les personnes qui reviennent dans un Etat Schengen après avoir participé activement à des combats dans des Etats tiers.

⁵⁴ La Commission européenne souhaite ainsi donner plus de latitude aux Etats Schengen pour renforcer les contrôles, l'art. 8, par. 2, du code frontières Schengen (dév. n° 178) n'autorisant pas que les banques de données pertinentes soient consultées de manière systématique. Voir ch. 4.3.5 pour en savoir plus sur les propositions de réforme liées à la modification du code frontières Schengen.

- La décision d'exécution C (2015) 5561 final (dév. n° 170) met à jour les *spécifications techniques* de l'infrastructure de communication électronique « VIS-Mail », afin d'éliminer les doutes concernant les exigences techniques, et abroge les anciennes réglementations⁵⁵. Le « VIS Mail », qui raccorde l'unité centrale du système d'information sur les visas (VIS) et les interfaces nationales, sert à assurer la communication requise par la délivrance de visas entre les autorités consulaires et centrales des Etats Schengen. Le « VIS Mail » est le système de communication qui a remplacé le réseau de consultation Schengen (VISION) depuis l'entrée en service complète du VIS dans toutes les régions (voir ch. 3.2). Il permet, depuis le 11 novembre 2015, l'échange sécurisé des données requises sur les personnes et les visas.
- Par recommandation C (2015) 6250 final (dév. n° 171), la Commission a présenté un « *manuel sur le retour* » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des Etats membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour. Le manuel ne crée pas de nouveau droit ou devoir, mais contient des directives, meilleures pratiques et recommandations communes sur la procédure de retour. Il vise une application et une interprétation uniformes de la directive sur le retour⁵⁶ et sert aussi d'outil de référence dans le cadre de l'évaluation Schengen dans le domaine du retour (par ex. comme base de formation des experts participant aux missions d'évaluation Schengen). Il favorise la création d'une pratique uniforme et de processus communs.
- La décision d'exécution C (2015) 6940 final (dév. n° 172) 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)⁵⁷. Afin de mieux tenir compte des particularités locales de certaines circonscriptions consulaires, la décision d'exécution apporte des précisions sur la nature et le contenu des justificatifs qui doivent être présentés en Afghanistan, en Inde, au Maroc, à Singapour et à Trinidad et Tobago. Les consulats ont bien sûr la possibilité d'exiger d'autres documents lors de l'examen d'une demande de visa ou d'exclure certains documents.
- Par la recommandation C (2015) 9206 final (dév. n° 173), la Commission a adopté un manuel pratique formulant des orientations techniques et opérationnelles, des recommandations et des procédures éprouvées sur l'application et la gestion du système européen de surveillance des frontières extérieures (European Border Surveillance System, EUROSUR). Ce système, mis en place par le règlement (UE) n° 1052/2013 (dév. n° 152), doit parfaire la gestion des frontières extérieures, maritimes et terrestres, de l'espace Schengen en améliorant la connaissance de la situation et la capacité de réaction via une collaboration opérationnelle plus étroite entre les autorités responsables du contrôle des frontières et notamment un échange systématique d'informations entre les Etats concernés et avec Frontex.

⁵⁵ Décision 2009/377/CE (dév. n° 82) et décision d'exécution C (2012) 1301 final (dév. n° 132).

⁵⁶ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

⁵⁷ Les consignes figurent maintenant dans le règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178) (voir ch. 4.2.1 *in fine*).

Concrètement, le « *manuel EUROSUR* » contient les orientations opérationnelles⁵⁸ et techniques⁵⁹ concernant l'utilisation du système et les principes régissant la collaboration avec les autres autorités de l'UE et la collaboration externe.

- La recommandation C (2015) 9169 final (dév. n° 174) de la Commission établit un *catalogue de recommandations* et de meilleures pratiques pour une application correcte du SIS II et pour l'échange d'informations supplémentaires par les autorités compétentes des Etats membres mettant en œuvre et utilisant le SIS II. Le catalogue sert aux Etats Schengen de guide, juridique-ment non contraignant, sur différents aspects de l'utilisation du SIS II et de commentaire explicatif des bases légales existant dans ce domaine⁶⁰. Il doit en conséquence être utilisé aussi pour la formation des collaborateurs qui s'occupent de mettre en œuvre le SIS II ou qui l'utilisent.
- Les règlements (UE) 2016/93 et (UE) 2016/94 (dév. n° 175 et 176) *mettent à jour formellement l'acquis de Schengen* dans le sens où ils abrogent, pour des raisons de clarté juridique, certains actes devenus obsolètes dans l'application pratique de l'acquis de Schengen. Il s'agit pour l'essentiel de décisions et d'explications du comité exécutif de Schengen qui régissent différents aspects des domaines du contrôle aux frontières et de la collaboration en matière de visas ainsi que de la collaboration policière et judiciaire en matière pénale⁶¹ et dont le contenu a été transféré dans des actes postérieurs que la Suisse a repris en tant que développements. De plus, un règlement et une décision du Conseil sur les essais du SIS II (dév. n° 54 et 55), devenus caducs avec l'entrée en service du système, sont également abrogés.
- La décision n° 1105/2011/UE (dév. n° 127) a introduit une procédure visant à assurer que la *liste des documents de voyage établis par des Etats tiers* soit systématiquement contrôlée et mise à jour. La Commission a ensuite établi, par décision d'exécution C (2013) 4914 final (dév. n° 145) et en collaboration avec les Etats Schengen, une liste des documents de voyage pouvant être revêtus d'un visa, que la décision d'exécution C (2016) 966 final (dév. n° 177) met à jour. Les Etats Schengen ont maintenant la possibilité de s'exprimer dans les trois mois sur la question de la reconnaissance ou non de ces documents de voyage. S'ils ne le font pas dans le délai imparti, le document de voyage en question est considéré comme reconnu jusqu'à ce que l'Etat Schengen concerné communique la non-reconnaissance à l'autre. Au vu de cette liste, les autorités de protection des frontières et les services consulaires sont en mesure de vérifier de manière fiable si un document est reconnu comme document de voyage au sens de l'art. 6 du code frontières Schengen (dév. n° 178) et peut être revêtu d'un visa Schengen. Lorsqu'un document de voyage n'est pas reconnu par un Etat Schengen, son titulaire a interdiction d'entrer sur le territoire de cet Etat.

⁵⁸ Description des fonctions et tâches des centres de coordination nationaux et fixation des détails des différents tableaux de la situation.

⁵⁹ Celles-ci concernent le réseau de communication d'EUROSUR et donnent des consignes sur la maintenance, le support et la formation.

⁶⁰ Voir le règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) et la décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

⁶¹ La Suisse avait repris les actes en question après avoir approuvé l'AAS (voir annexe A, partie 3, AAS).

- Le règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178) soumet le code frontières Schengen, qui a été modifié maintes fois et sur des points importants depuis son adoption en 2006, à une sorte de *révision formelle totale* afin de formuler les consignes qu'il contient de manière plus claire (codification). Dans le cadre de cette *codification*, le contenu des anciennes dispositions du code frontières figurant dans le règlement (CE) n° 562/2006 (dév. n° 14) et dans les actes modificateurs qui ont suivi (dév. n° 69, 80, 88, 105, 144, 151) est réuni dans un seul nouveau règlement pour des raisons de clarté. Le code frontières se voit donc doté d'un nouveau numéro de référence et ses articles d'une nouvelle numérotation⁶². Les anciens actes et leurs dispositions sont, dans la mesure où leur teneur est transférée dans la version codifiée, abrogés formellement. Les modifications juridiques matérielles ne sont donc pas liées à la codification.

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 revue⁶³.

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-dessous⁶⁴.

4.3.1 Corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes

La crise migratoire actuelle a clairement mis en lumière que les instruments classiques mis en place pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen devaient être adaptés à la nouvelle donne et que des innovations structurelles s'imposaient. Dans ce contexte, la Commission a présenté en décembre 2015 une proposition de règlement visant à créer un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes⁶⁵. La nouvelle agence européenne de gardes-frontières et de gardes-

⁶² Voir le tableau de correspondance à l'annexe X du règlement (UE) 2016/399.

⁶³ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Dublin/Eurodac sur le site de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁶⁴ Ces indications doivent être considérées avec la prudence nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

⁶⁵ Proposition de règlement de la Commission du 15 décembre 2015 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil COM (2015) 671 final.

côtes, qui est issue des rangs de Frontex et devrait, selon les plans de la Commission, être opérationnelle avant la fin août 2016, ne remet pas en question la compétence de principe des Etats Schengen en matière de surveillance et de protection des frontières extérieures, mais elle aura, comparée à Frontex, un rayon d'action nettement plus grand.

Les ressources dont dispose l'agence seront considérablement augmentées à cette fin. Elle disposera en effet d'une *réserve de gardes-frontières rapidement mobilisable et d'un parc d'équipements techniques*. L'agence pourra notamment faire appel à au moins 1500 experts qu'il sera possible de déployer en moins de trois jours de travail. L'effectif permanent de la nouvelle agence sera également relevé successivement à 1000 personnes d'ici à 2020.

Les tâches de l'agence seront par ailleurs étendues. Il faut notamment signaler les aspects suivants :

- L'agence aura un important *rôle de suivi et de supervision* à jouer. Le centre de suivi et d'analyse des risques qui sera créé aura pour mission de suivre les flux migratoires à destination et à l'intérieur de l'espace Schengen et d'effectuer une analyse des risques et des évaluations obligatoires de vulnérabilité afin de repérer les points faibles et d'y remédier. Partant, l'agence pourra exiger des Etats Schengen qu'ils prennent des mesures pour régler la situation dans un délai fixé.
- L'agence pourra, lorsqu'une situation exigera une action urgente, se voir confier le *mandat de prendre les mesures immédiatement nécessaires*. Tel est le cas lorsque d'importantes défaillances dans la protection des frontières extérieures mettent en péril le fonctionnement de l'espace Schengen – que ce soit parce qu'un Etat Schengen n'a pas pris les mesures que l'agence avait ordonnées pour remédier aux points faibles qu'elle avait constatés ou parce que l'Etat en question subit une pression migratoire particulièrement importante. Dans ces cas, le Conseil de l'UE doit pouvoir, au stade actuel des délibérations, arrêter les mesures nécessaires d'urgence pour normaliser la situation sur une portion précise des frontières extérieures et charger l'agence de veiller à leur application avec l'Etat concerné. Dans le cas où l'Etat Schengen concerné refuse la coopération, le Conseil peut, dans une procédure décrite à l'art. 29 du code frontières Schengen⁶⁶, recommander aux autres Etats Schengen de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures vis-à-vis de cet Etat. L'agence est ainsi habilitée, d'entente avec l'Etat Schengen concerné, à intervenir directement (par ex. en déployant une équipe de gardes-frontières et de gardes-côtes ou en fournissant un équipement technique ciblé) et à veiller, dans le cadre prévu par le Conseil, à la mise en œuvre des mesures nécessaires.
- Enfin, l'agence jouera un *rôle plus important en matière de « retour »*. Un bureau européen des retours sera créé en son sein, afin de permettre le déploiement d'équipes d'intervention européennes pour les retours, composées d'escortes, d'observateurs et de spécialistes des questions de retour, qui œuvreront au retour effectif des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. L'agence est ainsi autorisée à organiser elle-même des opérations de retour. L'introduction d'un document de voyage européen standard destiné au re-

⁶⁶ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

tour des ressortissants d'Etats tiers contribuera à mieux faire accepter les rapatriés par les pays tiers (voir ch. 4.3.6).

Tous les Etats Schengen reconnaissent la nécessité d'une telle agence pour améliorer le contrôle aux frontières extérieures. L'accord entre le Conseil et le Parlement européen est imminent. Pour la Suisse, la création d'une agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes signifie que le Cgfr devra prévoir 16 collaborateurs en cas d'intervention dans le cadre de la réserve rapidement mobilisable (pool de 1500 gardes-frontières européens). Le nombre des personnes que la Suisse doit mettre à la disposition du bureau des retours pour les interventions prévues n'est pas encore fixé. Il semblerait par ailleurs que la participation annuelle aux frais de la nouvelle agence soit supérieure à celle de Frontex.

4.3.2 Système d'entrée/sortie (EES)

Pour augmenter l'efficacité dans le domaine de la protection des frontières extérieures, la Commission européenne a proposé en 2011 de réaliser un projet de « frontières intelligentes »⁶⁷ qui s'articule en deux volets :

- Un système électronique d'enregistrement des entrées et des sorties (*Entry-Exit-System*, EES) qui saisit automatiquement les entrées et sorties de tous les ressortissants de pays tiers. Ce système permet de remédier au problème des personnes qui restent dans l'espace Schengen après l'expiration de leur visa. L'EES signe 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 donne 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.
- 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) leur permet de se soumettre 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.

Après un premier examen des propositions de règlement⁶⁸ au niveau du groupe de travail FRONT, la Commission et le Conseil ont décidé de faire mener une démonstration de faisabilité (*proof of concept*) par eu-LISA, afin de clarifier les possibilités de réalisation de certains aspects techniques et des scénarios de remplacement dans le cadre d'un projet pilote. Dans son rapport final, daté de décembre 2015, eu-LISA a confirmé la faisabilité du contrôle électronique et la plus-value apportée en matière de contrôle aux frontières, constatant en outre que le recours aux technologies modernes suscite l'approbation des intéressés (organes de contrôle et voyageurs).

⁶⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Frontières intelligentes : options et pistes envisageables, COM (2011) 680 final.

⁶⁸ COM (2013) 95 final, COM (2013) 96 final, COM (2013) 97 final.

Partant, la Commission européenne a présenté le 6 avril 2016 de *nouvelles propositions remaniées*⁶⁹. Comparée au projet initial, la nouvelle proposition de règlement sur les frontières intelligentes ne contient *plus qu'un EES*⁷⁰, dont l'architecture s'inspire de celle du VIS. L'EES ne doit contenir que les données personnelles nécessaires à l'identification catégorique des personnes. Il est prévu d'intégrer des identificateurs biométriques (empreintes de 4 doigts et image du visage). Les données ne doivent pas être sauvegardées plus de 5 ans dans l'EES et les autorités de poursuite pénale et Europol bénéficient d'un droit d'accès sous certaines conditions.

Les délibérations au niveau ministériel et au Parlement européen n'ont, quant à elles, pas encore commencé. S'il est toujours prévu que ces règlements soient adoptés en 2016, on peut supposer que la Commission européenne adaptera le calendrier d'adoption et d'introduction de l'EES au vu des divers retards pris dans l'élaboration des nouvelles propositions de règlement.

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 (voir ch. 2.1.1).

Les conséquences financières pour la Suisse ne peuvent donc pas encore être estimées de manière définitive, car elles dépendront de la conception technique des projets. Du fait de l'abandon du RTP, les coûts (480 millions d'euros d'après les estimations de la Commission) devraient toutefois se situer nettement en-dessous du budget initial de 791 millions d'euros. Le montant que les États Schengen recevront pour le développement des systèmes nationaux est encore inconnu.

4.3.3 Révision du code des visas

Le code des visas⁷¹ 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 visas⁷². Ces propositions visent à faciliter les déplacements des voyageurs en situation régulière sans réduire la sécurité et à donner ainsi des impulsions économiques positives dans le domaine touristique. Divers allègements sont prévus pour certaines catégories de voyageurs (comme l'exemption de l'obligation de se présenter en personne ou, pour les personnes figurant dans le VIS, de se munir de certains documents), mais ces allègements ne sont destinés qu'aux ressortissants d'États tiers qui coopèrent avec l'UE en matière de retour (couplage de l'octroi d'allègements conc. les visas et de la disposition à accepter des retours).

⁶⁹ Elles concernent un règlement portant création d'un système d'entrée/sortie (COM [2016] 194 final) et un règlement visant à procéder aux modifications nécessaires du code frontières Schengen (COM [2016] 196 final).

⁷⁰ Le RTP est abandonné, de nombreux États Schengen ayant émis des réserves en raison de son coût et du surplus de travail administratif qu'il requiert, notamment pour les représentations à l'étranger. Les États restent toutefois libres de créer un système national de RTP sur une base volontaire.

⁷¹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

⁷² COM (2014) 164 final.

Le groupe de travail VISA du Conseil a entamé les discussions sur ces propositions le 19 juin 2014. Une première lecture a été achevée en janvier 2015. A la suite de la deuxième lecture, des propositions soumises par la présidence sur quelques points ont été discutées entre février 2015 et mars 2016. Les délibérations devraient se conclure d'ici à la fin du premier semestre de 2016, après quoi le Parlement européen se penchera sur le dossier et émettra ses vœux de modification. L'UE n'a pas encore donné l'agenda officiel de l'adoption du projet.

4.3.4 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 d'itinérance⁷³. Ce nouveau type de visa permet aux voyageurs d'États tiers de voyager dans l'espace Schengen pendant un an 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.

La présidence du Conseil a remanié le contenu des propositions de la Commission européenne en octobre 2015 et réduit ce faisant le cercle des bénéficiaires à quelques catégories de personnes (artistes, sportifs et leur équipe et famille et ressortissants d'États tiers non soumis à un visa). Début mars 2016, la présidence du Conseil a décidé, à la demande d'une majorité des États Schengen, d'interrompre les délibérations sur le visa d'itinérance et de ne les reprendre qu'après la conclusion des travaux de révision du code des visas.

4.3.5 Révision du code frontières Schengen

La Commission européenne a présenté le 15 décembre 2015 une proposition⁷⁴ de modification du code frontières Schengen⁷⁵ répondant aux exigences du Conseil, qui demandait qu'une base légale claire soit créée en faveur d'un *contrôle renforcé des personnes jouissant du droit à la libre circulation* lors de leur passage aux frontières extérieures. Ces personnes et leur document de voyage doivent maintenant être recherchés *systématiquement* dans les banques de données pertinentes lors de leur entrée ou sortie. Jusqu'ici, le droit réservait les contrôles systématiques aux ressortissants d'États tiers⁷⁶.

⁷³ COM (2014) 163 final.

⁷⁴ COM (2015) 670 final.

⁷⁵ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

⁷⁶ La Commission européenne avait cependant déjà essayé de donner davantage de latitude aux États Schengen dans l'application du code frontières Schengen, au niveau des directives, dans le cadre de la dernière modification du «manuel Schengen» (dév. n° 169), en interprétant largement la notion de «contrôles non systématiques» des ressortissants autorisés à circuler librement (cf. ch. 4.2.1).

Il faut considérer la proposition de la Commission comme une réponse au risque terroriste tel qu'il s'est manifesté en particulier lors des attentats de Paris, Copenhague et Bruxelles. Au niveau de la recherche de personnes et d'objets⁷⁷, la nouveauté est que l'interrogation de toutes les banques de données nationales et européennes pertinentes (comme le SIS II) est obligatoire lors du contrôle des entrées et des sorties. En ce qui concerne les documents de voyage biométriques, il faut impérativement contrôler en sus l'authenticité de la puce et, en cas de doute sur le document ou l'identité de son détenteur, au moins un identificateur biométrique (image du visage ou empreintes digitales) du document de voyage.

La Suisse approuve les modifications proposées du code frontières Schengen, elle qui s'est prononcée en faveur d'une interrogation systématique des banques de données pertinentes pour tous les voyageurs depuis que le problème des « Foreign Fighters » est devenue d'actualité. Elle défend cette position avec détermination depuis le début des délibérations à Bruxelles en novembre 2014.

La Suisse dispose déjà, pour l'essentiel, de l'infrastructure technique nécessaire pour interroger systématiquement les banques de données pertinentes conformément à la proposition. Aucune conséquence marquante ne devrait donc se faire sentir en termes de durée du contrôle dans les aéroports.

4.3.6 Document de voyage européen pour les retours

La Commission européenne a présenté le 15 décembre 2015 un train de mesures pour la gestion des frontières extérieures de l'UE et pour la sécurité de l'espace Schengen. Elle a proposé, dans ce cadre, la création d'un document de voyage européen destiné au retour des ressortissants d'Etats tiers⁷⁸. Ses caractéristiques techniques et sécuritaires renforcées doivent améliorer la reconnaissance du document par les Etats tiers. Le document doit aussi réduire la charge administrative des Etats concernés.

La Suisse approuve la proposition visant à introduire un document de voyage européen actuellement discutée par les organes et groupes de travail compétents (en particulier les groupes de travail du Conseil VISA et MIGR).

4.3.7 Révision de la directive sur les armes

A la suite des récents attentats commis à Paris, la Commission européenne a présenté le 18 novembre 2015⁷⁹ une proposition de directive modifiant la directive relative au contrôle de l'achat et de la détention d'armes à feu⁸⁰ afin d'accélérer la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité adopté en avril 2015, dont elle fait partie. Le projet vise à introduire des conditions plus strictes pour l'acquisition d'armes à feu, mais aussi et surtout à améliorer la traçabilité et à renforcer l'échange

⁷⁷ Si la recherche d'objets concerne le contrôle de la validité et de l'authenticité du document de voyage, la recherche de personnes vise à prévenir les risques pour la sécurité et l'ordre publics, les relations internationales ou la santé publique.

⁷⁸ COM (2015) 668 final.

⁷⁹ COM (2015) 750 final.

⁸⁰ Directive 91/477/CEE (annexe B AAS)

d'informations entre les autorités compétentes des Etats Schengen. La révision doit contribuer à réduire le risque que des armes à feu tombent entre de mauvaises mains et soient en particulier utilisées à des fins terroristes. Il faut à cet effet, de l'avis de la Commission, étendre le champ d'application de la directive⁸¹ d'une part, et transférer certaines armes semi-automatiques⁸² dans la catégorie des « armes interdites » d'autre part, de sorte qu'elles ne puissent plus être achetées par des particuliers qu'à titre exceptionnel. Par ailleurs, les autorisations nécessaires pour acheter et détenir des armes ne doivent plus pouvoir être délivrées que pour cinq ans au maximum, délivrance et renouvellement devant obligatoirement être accompagnés d'une attestation médicale. Le commerce d'armes à feu sur Internet doit être limité et l'échange d'informations étendu, dans le sens où les vendeurs d'armes et intermédiaires doivent être rattachés aux registres publics informatisés des armes et où les autorités compétentes doivent informer sur les demandes d'autorisation qu'elles rejettent.

Les délibérations sur les propositions de modification ont commencé au sein du groupe de travail GENVAL le 26 novembre 2015. Les propositions sont très controversées, raison pour laquelle une première discussion s'est tenue au niveau ministériel le 10 mars 2016. Il est actuellement impossible de prédire quels contenus auront finalement l'approbation du Conseil et du Parlement européen. La présidence néerlandaise du Conseil s'est fixée pour but d'élaborer une première position consolidée d'ici à fin juin 2016. Il n'existe encore aucun calendrier officiel du côté de l'UE concernant l'adoption de ce projet, sur lequel le Parlement n'a d'ailleurs pas encore exprimé d'avis ni de proposition d'amendement.

4.3.8 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'a 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 données⁸³ destiné à remplacer l'actuelle directive 95/46/CE⁸⁴, 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 pénal⁸⁵. Cette directive est appelée à remplacer la décision-cadre 2008/977/JAI⁸⁶, mais elle s'appliquera non seulement aux

⁸¹ Les collectionneurs d'armes doivent être soumis à la directive et les armes d'avertissement, d'alarme, de salut et acoustiques être enregistrées, car elles peuvent facilement être transformées en armes à feu.

⁸² En particulier les armes automatiques transformées en armes à feu semi-automatiques, parce que leur remise en l'état est relativement facile.

⁸³ COM (2012) 11 final.

⁸⁴ Directive 95/46/CE (voir annexe B de l'AAS ; art. 1, par. 4, AAD).

⁸⁵ COM (2012) 10 final.

⁸⁶ Décision-cadre 2008/977/JAI (dév. n° 35).

traitements transfrontières de données mais aussi aux traitements de données effectués au niveau strictement national.

Les délibérations du groupe de travail « échange d'informations et protection des données » (DAPIX) sont entretemps terminées. Le Conseil et le Parlement européen ont adopté les deux actes le 27 avril 2016⁸⁷.

La question de savoir s'ils sont pertinents pour l'acquis de Schengen/Dublin est longtemps restée incertaine mais on sait aujourd'hui que la nouvelle directive correspond à un développement de l'acquis de Schengen, contrairement au règlement général sur la protection des données, que ni le Conseil ni le Parlement européen ne considèrent comme un développement de l'acquis de Schengen ou de l'acquis de Dublin/Eurodac, car – comme le note un avis du service juridique du Conseil – cet acte porte principalement sur la protection des données dans le cadre du marché intérieur. Bien que cette position soit peu convaincante au plan du droit, le règlement général sur la protection des données ne sera pas notifié à la Suisse et ses dispositions ne seront donc pas contraignantes pour elle. La notification par l'UE de la nouvelle directive n'a, quant à elle, pas encore eu lieu. Elle est attendue pour début juin.

4.3.9 Propositions de modification du règlement Dublin III

Deux modifications du règlement Dublin III⁸⁸ sont actuellement discutées, qui sont traitées séparément les unes des autres par le groupe de travail ASYL⁸⁹ du Conseil :

- La discussion la plus avancée porte sur la proposition de la Commission européenne du 26 juin 2014 qui modifie les modalités du règlement Dublin III concernant les requérants d'asile mineurs non accompagnés. 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. Selon les informations disponibles, la proposition fait actuellement l'objet de négociations dites de « trilogue » (négociations entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne). Le calendrier exact de l'UE concernant l'adoption de ce développement n'est pas connu.

⁸⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1 ; directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4.5.2016, p. 89

⁸⁸ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

⁸⁹ Les États associés (CH, NO, FL, IS) ne sont certes pas invités aux séances du Conseil, mais ils sont informés par le biais du comité mixte (art. 3 DAA) des discussions du groupe de travail et peuvent y communiquer leurs remarques.

- Le second point discuté porte sur l'introduction d'un *mécanisme de relocalisation* dans le système Dublin. La Commission a lancé la discussion le 9 septembre 2015 par une première proposition de modification du règlement Dublin III dans ce sens⁹⁰. Celle-ci vise à introduire un *mécanisme de relocalisation* susceptible d'être activé *dans certaines situations de crise*. Cette proposition s'inspire, dans sa conception, des deux programmes de relocalisation (non pertinents pour Dublin) que le Conseil a adoptés en septembre 2015⁹¹ et qui doivent répartir d'ici à septembre 2017 un total de 160 000 personnes à protéger, depuis l'Italie et la Grèce (et éventuellement d'autres pays membres), vers d'autres Etats de l'UE, afin d'y exécuter la procédure d'asile. L'objectif est de rendre le système Dublin plus solide face aux crises. La Commission européenne a par la suite mis une autre option en discussion avec sa communication du 6 avril 2016 «Vers une réforme du régime d'asile européen commun»⁹². Celle-ci réformerait le système Dublin en profondeur en remplaçant le mécanisme actuel en matière de compétence par un mécanisme de répartition permanent, applicable indépendamment d'une situation de crise. Avec sa proposition législative⁹³ présentée le 4 mai 2016, la Commission européenne revient vers la ligne de sa première proposition de septembre 2015 : le mécanisme déterminant actuellement quel Etat Dublin est compétent doit subsister pour l'essentiel⁹⁴ et être complété par un mécanisme d'équité correcteur⁹⁵, visant à assurer qu'aucun Etat Dublin ne soit soumis à une pression migratoire disproportionnée. La question de savoir si et sous quelle forme le mécanisme doit prendre place dans le règlement Dublin III n'est pas encore tranchée, les délibérations n'en sont qu'à leurs balbutiements. On peut toutefois supposer que la reprise d'un tel mécanisme exigera l'aval de l'Assemblée fédérale.

⁹⁰ COM (2015) 450 final

⁹¹ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239 du 15.9.2015, p. 146 (premier programme de relocalisation) ; décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248 du 24.9.2015, p. 80 (deuxième programme de relocalisation).

⁹² COM (2016) 197 final

⁹³ COM (2016) 270 final

⁹⁴ Une série d'adaptations est également proposée, qui visent notamment à augmenter l'efficacité de la procédure (délais plus courts) ou à réduire les incitatifs à la migration secondaire.

⁹⁵ Ce mécanisme doit être activé dès qu'un Etat est soumis à un nombre de demandes d'asile disproportionné par rapport au nombre total de demandes déposées dans l'UE. Une clé de référence est appliquée, calculée en fonction du PIB et de la population. Lorsque le nombre des demandes d'asile déposées dans un Etat Dublin dépasse un certain seuil, toutes les nouvelles demandes sont automatiquement réparties entre les autres Etats Dublin. Le mécanisme reste applicable jusqu'au moment où le nombre des demandes d'asile repasse sous le seuil. La Commission estime que l'engagement fourni par chaque Etat Dublin dans le cadre du programme de relocalisation doit être considéré lors de la détermination des seuils.

4.3.10

Modification du règlement Eurodac

A la suite des nouvelles propositions de réforme du système Dublin, la Commission européenne a également présenté le 4 mai 2016 une proposition⁹⁶ de modification du règlement Eurodac⁹⁷. Le but de la banque de données Eurodac, où étaient jusqu'ici enregistrées en priorité les empreintes digitales destinées à servir de preuve dans l'application des critères du règlement Dublin III déterminant la compétence, doit être élargi. Eurodac doit non seulement servir à identifier les requérants d'asile, mais aussi à contrer l'immigration illégale et à faciliter les retours, les ressortissants d'Etats tiers ou les apatrides entrés illégalement dans l'espace Dublin devant également être enregistrés dans le système⁹⁸. Pour identifier plus facilement les personnes en question, on saisira dans le système, outre les empreintes digitales, d'autres données personnelles telles que nom, date de naissance, nationalité, détails concernant l'identité, documents de voyage et photo, la durée d'archivage des données étant limité à cinq ans. La Commission européenne espère ainsi non seulement accélérer les procédures de retour (et rendre plus difficile la falsification d'identité), mais aussi obtenir de précieuses informations sur les mouvements migratoires secondaires à l'intérieur de l'espace Schengen/Dublin, que les Etats pourront utiliser pour prendre les mesures nécessaires. Il est impossible de dire aujourd'hui quand ces nouvelles dispositions seront adoptées. La reprise du nouveau règlement Eurodac par la Suisse devrait en tout cas être soumise à l'Assemblée fédérale.

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'accord⁹⁹. En contrepartie, les accords octroient à la Suisse la faculté de présenter des mémoires ou des observations écrites à la Cour de justice dans le cadre de procédures de renvois préjudiciels¹⁰⁰ 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

⁹⁶ COM (2016) 272 final.

⁹⁷ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

⁹⁸ Les ressortissants d'Etats tiers en séjour irrégulier qui sont entrés légalement peuvent être recensés via le système d'entrée/sortie (EES) prévu (voir ch. 4.3.2).

⁹⁹ Art. 9, par. 2, et art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, et art. 7 AAD

¹⁰⁰ 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'Etat 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 Etats Schengen ne participant pas à la procédure.

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

À fin avril 2016, 71 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 suivants¹⁰¹ :

Acte	Nombre total de renvoi	Période sous revue
Directive sur le retour des immigrants irréguliers ¹⁰²	20	2 ¹⁰³
Directive 2001/40/CE (reconnaissance des décisions d'éloignement) ¹⁰⁴	1	--
Règlement Dublin II ¹⁰⁵	10	--
Règlement Dublin III ¹⁰⁶	5	4 ¹⁰⁷
Directive sur la protection des données ¹⁰⁸	16	5 ¹⁰⁹
Code frontières Schengen ¹¹⁰	8	2 ¹¹¹
Code des visas ¹¹²	3	--
Règlement relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage ¹¹³	2	--
CAAS ¹¹⁴	3	--
Règlement (CE) n° 1931/2006 ¹¹⁵ (petit trafic frontalier)	1	--
Directive « armes à feu » ¹¹⁶	1	--
Total	71	13

¹⁰¹ 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.

¹⁰² Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

¹⁰³ Affaire C-82/16 (*K. et al.*) ; affaire C-181/16 (*Gnandi*)

¹⁰⁴ Annexe B de l'AAS

¹⁰⁵ Règlement (CE) n° 343/2003 (art. 1, par. 1, AAD)

¹⁰⁶ Règlement (CE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹⁰⁷ Affaire C-155/15 (*Karim*), affaire C-528/15 (*Al Chodor*), affaire C-695/15 PPU (*Mirza*), affaire C-60/16 (*Khair Amayry*)

¹⁰⁸ Directive 95/46/CE (annexe B AAS et acte final AAD)

¹⁰⁹ Affaire C-192/15 (*Rease und Wullems*), affaire C-191/15 (*Verein für Konsumenteninformation*), affaire C-398/15 (*Manni*), affaire C-13/16 (*Rigas satiksme*), affaire C-73/16 (*Puškár*).

¹¹⁰ Les arrêts concernaient la version originelle du règlement (CE) n° 562/2006 (dév. n° 14), mais ils restent valables pour la version codifiée du code frontières (dév. n° 178).

¹¹¹ Affaire C-9/16 (*A*), affaire C-17/16 (*El Dakkak et Intercontinental*).

¹¹² Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

¹¹³ Règlement (CE) n° 2252/2004 (dév. n° 2)

¹¹⁴ Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen (voir annexe A, partie 1, AAS).

¹¹⁵ Annexe B de l'AAS.

¹¹⁶ Directive 91/477/CEE (annexe B de l'AAS) dans la version de la directive 2008/51/CE (dév. n° 56).

5.2 Evolution durant la période sous revue

5.2.1 Procédures achevées

Durant la période sous revue, la CJUE a clos 8 procédures¹¹⁷ qui ont été notifiées à la Suisse. Dans deux de ces procédures, la Suisse a rendu des observations par écrit, la CJUE n'ayant rendu un jugement sur le fond que pour l'une d'entre elles : la procédure concernant l'affaire C-290/14 (*Celaj*)¹¹⁸.

Dans cette procédure, la CJUE avait à traiter de la question de savoir si la directive sur le retour¹¹⁹ est contraire à une disposition nationale prévoyant une peine privative de liberté pour le ressortissant d'Etat tiers qui, après avoir été expulsé une première fois pour séjour irrégulier, revient illégalement sur le territoire de l'Etat concerné (c'est-à-dire en enfreignant l'interdiction d'entrée qui le frappe). Dans son arrêt du 1^{er} octobre 2015, la CJUE a conclu que la disposition pénale nationale ne porte pas atteinte, dans pareil cas, à la directive sur le retour. La Cour a ainsi constaté que les principes élaborés dans sa jurisprudence passée¹²⁰, selon lesquels le déroulement de la procédure de retour doit primer l'exécution d'une procédure pénale pour séjour irrégulier, ne s'appliquent pas dans les cas de récidive (atteinte à l'interdiction d'entrée). L'arrêt de la CJUE correspond donc, au final, avec l'avis déposé par la Suisse.

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 CJUE¹²¹. 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 3 des 13 renvois préjudiciels¹²² notifiés. Ces trois procédures concernaient les points suivants :

- Affaire C-155/15 (*Karim*), notifiée le 6 mai 2015 : la procédure de renvoi préjudiciel concerne la portée du droit à un recours effectif ancré à l'art. 27 du règlement Dublin III¹²³ dans le cadre de la procédure d'admission ou de

¹¹⁷ 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 (*Pharmaceutica – Saude e Higiene et al.*), affaires jointes C-446/12 à C-449/12 (*Willems et al.*), affaire C-38/14 (*Zaizoune*).

¹¹⁸ La CJUE a radié la procédure concernant l'affaire C-390/14 (*Mehrabipari*) par un arrêt du 3 septembre 2015 après le retrait de sa demande de renvoi préjudiciel par l'instance nationale.

¹¹⁹ Directive 2008/115/CE (dev. n° 78).

¹²⁰ Voir notamment les arrêts rendus dans les affaires C-61/11 (*El Dridi*), C-329/11 (*Achughbabian*) et C-430/11 (*Sagor*).

¹²¹ 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.

¹²² Voir notes 103, 107, 109 et 111.

¹²³ Règlement (UE) n° 604/2013 (dev. Dublin n° 1a).

réadmission. Concrètement, la CJUE avait à répondre à la question de savoir si un requérant d'asile peut seulement attaquer la décision de transfert vers l'Etat Dublin compétent en invoquant les lacunes systématiques que présente la procédure d'asile ou d'accueil dans cet Etat ou s'il peut aussi alléguer que les critères du règlement servant à déterminer l'Etat compétent n'ont pas été appliqués correctement.

- Affaire C-9/16 (A), notifiée le 9 février 2016 : la CJUE s'est penchée pour la troisième fois¹²⁴ dans cette affaire sur l'interdiction des mesures ayant un « effet équivalent à celui des vérifications aux frontières » au sens de l'art. 23 du code frontières Schengen¹²⁵. Concrètement, il en allait de la question de l'admissibilité des contrôles de police effectués dans la zone frontalière en l'absence de tout soupçon¹²⁶ afin d'empêcher toute entrée illégale ou de prévenir certaines infractions pénales liées à l'existence de ladite frontière (par ex. infraction consistant à entrer illégalement ou importation d'objets interdits). La CJUE avait aussi à répondre à la question de savoir si les contrôles effectués dans les gares et les trains en l'absence de tout soupçon sont possibles lorsque l'analyse de la situation ou l'expérience de la police des frontières permettent de supposer qu'ils sont empruntés pour entrer illégalement.
- Affaire C-60/16 (*Khir Amayry*), notifiée le 14 mars 2016 : la procédure de renvoi préjudiciel porte sur la manière exacte de calculer le délai maximal de six semaines prévu à l'art. 28, par. 3, du règlement Dublin III pour l'exécution du transfert dans le cas où le requérant d'asile se trouve en rétention administrative.

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 Etats 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 Evaluation de l'acquis de Schengen

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les Etats Schengen est une condition essentielle du bon fonctionnement de l'espace Schengen. En conséquence, la mise en œuvre et l'application de toutes les dispositions dans tous les Etats Schengen sont contrôlées dans le cadre d'une procédure d'évaluation. Cette procédure est exécutée pour la première fois avant l'entrée d'un Etat dans Schengen, puis elle est répétée à intervalles réguliers, vu que l'acquis de Schengen évolue. Le règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150) a donné de nouvelles bases juridiques au mécanisme d'évaluation et en a modifié quelques points. La Commission européenne s'est vu confier la tâche de coordonner les évaluations (planification et exécution). La responsabilité centrale de l'évaluation reste toutefois aux

¹²⁴ Dans les affaires C-188/10 et 189/10 (*Melki et Abdeli*) et C-278/12 (*Adil*), les faits étaient à peu près semblables.

¹²⁵ Règlement (UE) 2016/399 (dév. 178).

¹²⁶ On entend par là les contrôles au cours desquels l'identité de personnes est vérifiée indépendamment de leur comportement ou de l'existence de circonstances particulières.

moins des Etats Schengen eux-mêmes (« peer-to-peer »). Sous ce nouveau régime¹²⁷, le champ d'application de la procédure a été étendu à d'autres domaines (notamment les frontières intérieures et les retours). Parallèlement à la forme « traditionnelle » de l'évaluation, « l'évaluation par Etat », deux nouveaux types d'évaluation ont vu le jour : les « visites inopinées », qui peuvent être faites dans tous les domaines évalués, et les « évaluations thématiques ».

Dans le cadre de l'évaluation par Etat, chaque Etat Schengen est évalué à un rythme fixé à l'avance (en moyenne tous les cinq ans) dans tous les domaines. A la différence de l'évaluation ordinaire, le calendrier des visites inopinées est confidentiel. En conséquence, les Etats Schengen concernés ne sont informés qu'à très court terme du début de l'évaluation (généralement 24 heures à l'avance, et même au début de l'évaluation dans le domaine des frontières intérieures). Dans le cas des « évaluations thématiques », plusieurs Etats Schengen sont évalués en même temps sur un sujet spécifique. Peuvent être concernés des Etats pour lesquels aucune évaluation ordinaire n'est prévue cette année-là.

6.1 Evaluations ordinaires par Etat

Dans le cadre de la procédure d'évaluation ordinaire, des visites ont eu lieu dans huit Etats Schengen pendant la période sous revue (BE, DE, NL, LI, LU, HR, IT et EL), conformément au programme pluriannuel de la Commission européenne. La prochaine évaluation régulière de la Suisse n'est pas prévue avant 2018. Ce sera alors la première fois qu'elle se déroulera selon le nouveau mécanisme d'évaluation.

Jusqu'ici, la Suisse a seulement été évaluée selon l'ancien mécanisme¹²⁸. Une première fois en 2008, avec l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse et le début de la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen. La deuxième fois en 2014, le but étant de vérifier que la Suisse continuait d'appliquer correctement l'acquis de Schengen (avec les développements intervenus dans l'intervalle)¹²⁹.

6.2 Visites inopinées

La Commission européenne a procédé en 2015 à des visites inopinées dans les domaines des « frontières extérieures » et des « frontières intérieures » et évalué, dans ce cadre, neuf Etats Schengen¹³⁰.

La Suisse a pour la première fois été le but d'une visite inopinée en novembre 2015 dans le domaine des « frontières intérieures ». La visite s'est déroulée sur deux jours (18 et 19 novembre 2015). Une équipe de six experts a annoncé sa venue la veille au

¹²⁷ Voir les explications données dans le message, FF **2014** 3197.

¹²⁸ Décision SCH/Com-ex (98) 26 déf. (annexe A de l'AAS).

¹²⁹ La Suisse a également obtenu un résultat positif lors de cette évaluation. Voir les explications données dans le dernier rapport (ch. 7.2) du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP, à télécharger sur le site de l'OFJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

¹³⁰ Dans le domaine des « frontières extérieures », la Suède (frontières aériennes), l'Estonie (frontières maritimes), la Hongrie (frontières terrestres), la Pologne (frontières terrestres) et la Grèce (frontières terrestres et maritimes) ont été évaluées. Des visites aux frontières intérieures ont eu lieu en Lettonie, en Allemagne, en France et en Suisse.

point de contact national du Cgfr. La mission d'évaluation a commencé tout de suite après. Les experts ont visité les postes frontière de Chiasso Autostrada, Chiasso Strada et Ponte Tresa et le Centre de coopération policière et douanière (CCPD) de Chiasso. Le but était de vérifier si des contrôles de personne sont effectués aux frontières intérieures, chose interdite par le code frontières Schengen¹³¹. La Suisse occupe à cet égard une position particulière dans l'espace Schengen : elle ne fait pas partie de l'union douanière de l'UE, raison pour laquelle les contrôles douaniers subsistent aux frontières intérieures malgré la suppression de principe des contrôles de personne¹³².

Le projet de rapport d'évaluation que la Suisse a soumis pour un premier avis le 18 janvier 2016 ne signale aucune lacune grave et confirme pour la première fois que les contrôles douaniers de la Suisse sont exécutés conformément aux consignes Schengen. Le rapport des experts sera probablement traité en mai par Bruxelles (comité Schengen) puis adopté formellement une fois que la Commission aura donné son feu vert.

6.3 Evaluation thématique

Deux évaluations thématiques ont eu lieu pendant la période sous revue. Effectuées toutes deux en 2015, en Inde et en Turquie, elles ont porté sur la coopération dans les domaines des visas et de la coopération consulaire sur place. En 2016, le programme pluriannuel de la Commission européenne ne prévoit aucune évaluation thématique.

¹³¹ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

¹³² Voir ch. 7.2.1 pour en savoir plus sur le contenu et l'étendue des contrôles de personne aux frontières intérieures.

7 Expériences réalisées dans certains domaines

7.1 Frontières extérieures

7.1.1 Non-admissions

Le nombre des non-admissions prononcées aux frontières extérieures aériennes de la Suisse 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
2015	969	783	123	63	0	0

7.1.2 Participation de la Suisse aux engagements Frontex

Depuis février 2011, la Suisse participe activement aux opérations de l'agence Frontex en détachant 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 2015, la Suisse a détaché 52 gardes-frontière, dont 48 membres du Cgfr et 4 membres de la Police cantonale de Zurich, dans le cadre d'opérations Frontex aériennes, terrestres et maritimes (équivalant à 1588 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 2016, 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 la Turquie, ainsi qu'à la frontière entre la Croatie et la Serbie et sur l'île grecque de Leros.

7.1.3 Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures

La dernière année (2013) du programme pluriannuel du Fonds pour les frontières extérieures (AGF)¹³³ s'est conclue en mars 2016 par le rapport final. Le dernier versement dudit programme est prévu pour fin 2016. La condition en est que la Commission européenne approuve le rapport final de la Suisse. Les moyens de l'année de programme 2013 (5,7 millions d'euros) ont permis de soutenir les projets d'introduction du SIS II (responsable de projet : fedpol) et d'extension de l'infrastructure de contrôle douanier à l'aéroport de Zurich-Kloten (responsable de

¹³³ Décision n° 574/2007/CE (dév. n° 36).

projet : Police cantonale de Zurich). La Commission européenne a effectué les derniers versements des années 2011 et 2012 du programme à la Suisse en décembre 2015 et janvier 2016.

La mise en œuvre du programme de l'AGF en Suisse pour les années 2011 à 2013 a été évaluée l'année passée selon les consignes de la Commission européenne. L'objectif stratégique central de la Suisse dans cette mise en œuvre – remplir les engagements liés à l'acquis de Schengen et assurer la bonne utilisation des moyens européens attribués à la Suisse – a été atteint. La Suisse a versé un total de 49,1 millions d'euros sur le fonds et en a puisé 17,6 millions (y compris le dernier versement à venir pour l'année de programme 2013). La mise en œuvre des mesures de l'AGF a également bénéficié d'une bonne appréciation.

La Suisse participe au Fonds pour les frontières extérieures 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.

7.2 Frontières intérieures

7.2.1 Contrôle à la frontière et dans la zone frontalière

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 en franchissent une indépendamment de toute autre considération (art. 2, ch. 10, en rel. avec l'art 22 s. du code frontières Schengen¹³⁴). 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 donc toujours avoir lieu sous sa forme habituelle. 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). Le Cgfr concentre ses contrôles à la frontière méridionale depuis longtemps et à la frontière orientale (avec l'Autriche) depuis la crise migratoire. L'annexe présente la liste des interpellations effectuées de 2011 à 2015 par le Cgfr dans le cadre de son mandat¹³⁵.

¹³⁴ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

¹³⁵ En l'absence d'une statistique suffisamment différenciée 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).

7.2.2

Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen donne aux Etats Schengen le droit de réintroduire temporairement les contrôles de personne aux frontières intérieures s'ils le jugent nécessaire en raison d'une menace pour l'ordre public et la sécurité (art. 24 ss du code frontières Schengen¹³⁶). Plusieurs Etats Schengen (AT, BE, DE, DK, FR, HU, MT, NO, SE, SI) ont fait usage de ce droit en réaction à la crise migratoire actuelle ou aux récents attentats terroristes et réintroduit les contrôles sur certains tronçons de leur frontière. Vu les lacunes considérables et durables que présente la surveillance des frontières extérieures, notamment à la frontière entre la Grèce et la Turquie, on peut supposer que le Conseil fera usage mi-mai 2016 de la possibilité offerte par le code frontières Schengen (art. 29) de recommander aux Etats Schengen d'introduire (ou de réintroduire) temporairement les contrôles aux frontières intérieures en cas de besoin. Sur la base de cette recommandation, il sera possible aux Etats Schengen touchés par les effets de la crise migratoire de maintenir pendant une période prolongeable¹³⁷ de six mois au maximum les contrôles aux frontières intérieures dont ils ont décidé plus tôt.

La Suisse n'a pas recouru à cette mesure jusqu'ici. Le Conseil fédéral n'en a pas vu la nécessité, notamment parce que l'effet souhaité d'une réintroduction des contrôles aux frontières intérieures peut largement être atteint aujourd'hui par le dispositif douanier et la concentration des contrôles par le Cgfr. La Suisse se trouve dans une position comparativement bonne parce qu'elle n'a jamais renoncé à son infrastructure douanière ni à l'engagement de personnel directement à la frontière. Quand les autres Etats Schengen parlent de réintroduire les contrôles aux frontières, ils ne peuvent guère, avec les moyens dont ils disposent, densifier leurs contrôles au niveau que la Suisse maintient aujourd'hui avec son dispositif douanier. Le Conseil fédéral et les autorités compétentes suivent évidemment de près l'évolution de la situation et ils ajusteront le dispositif de contrôle en cas de besoin.

7.3

Coopération policière

7.3.1

Échange d'informations en matière policière

Grâce à la coopération Schengen, l'échange transfrontalier d'informations en matière policière s'effectue de manière standardisée, ce qui a 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 bilatérale 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.

¹³⁶ Voir note 110.

¹³⁷ Le Conseil peut prolonger cette période trois fois au maximum, pour six mois au maximum, si le flux ininterrompu de migrants irréguliers continuait aux frontières extérieures et s'il subsistait par conséquent une situation de menace grave pour la sécurité intérieure ou l'ordre public en raison des déplacements secondaires des migrants.

Fedpol a traité 209 085 communications en 2015¹³⁸. 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 Schengen¹³⁹, 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.

7.3.2 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 conditions¹⁴⁰, au cas par cas, si cela est nécessaire à la prévention, à la détection 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 malheureusement pas été utilisée en 2015 à la hauteur des attentes, avec seulement 11 consultations (2014 : 36). Aucun effort supplémentaire de sensibilisation et de formation ne sera toutefois engagé, car les postes accordés en son temps pour l'exécution de ces tâches ont été supprimés à fin 2016 dans le cadre des mesures d'économie. Les prestations ne pourront plus être fournies que dans les cas très importants et urgents. Si le volume des demandes devait augmenter, il ne serait plus possible d'y répondre.
- 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 Eurodac¹⁴¹ 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).

7.3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières

Les demandes d'informations relatives à des observations, des poursuites et des livraisons surveillées transfrontalières sont aujourd'hui traitées avec 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 France¹⁴² et l'Allemagne¹⁴³ et dans l'accord trilatéral avec l'Autriche et le

¹³⁸ En 2014 : 190 756 communications, en 2013: 182 419. Sans les communications faites dans le cadre du SIS.

¹³⁹ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35), dite « Initiative suédoise ».

¹⁴⁰ Comme le prévoit la décision sur l'accès au VIS (décision 633/2008/JAI ; dév. n° 70).

¹⁴¹ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b)

¹⁴² RS **0.360.349.1**

Liechtenstein¹⁴⁴, ils ne sont appliqués dans la coopération avec l'Italie que depuis la participation de la Suisse à Schengen. En 2015, la Centrale d'engagement de fedpol (CE fedpol) a coordonné un total de 998¹⁴⁵ opérations, dont 118 observations transfrontalières et 11 poursuites transfrontalières¹⁴⁶. 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)¹⁴⁷. 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 signé à Rome le 4 octobre 2013 a été adopté par les Chambres fédérales pendant la session d'été 2015. Sa ratification par le Parlement italien est prévue pour la fin 2016 au plus tard. L'accord 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 et par le Liechtenstein en 2015, il devrait être ratifié par l'Autriche à l'automne 2016.

7.4 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 7630 réponses positives et correctes obtenues par la Suisse (2014 : 7768), 1885 réponses positives (2014 : 1785) 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 2015, les recherches demandées par la Suisse ont donné 4564 résultats positifs à l'étranger (2014 : 4307).

En 2015, une moyenne de 39 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 diminué d'environ 2 %, tandis que celui des recherches menées par la Suisse à l'étranger a augmenté de quelque 6 %. Au total, en 2015, 47 166 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés

¹⁴³ RS 0.360.136.1

¹⁴⁴ RS 0.360.163.1

¹⁴⁵ Ce chiffre englobe les mesures policières, les recherches de personnes en urgence, les détachements de fonctionnaire, les actes d'enquête, la gestion de crise, les avis de recherche (sans SIS et Interpol).

¹⁴⁶ À titre de comparaison, la CE a coordonné 542 opérations en 2014, dont 209 observations transfrontalières, 11 poursuites transfrontalières et 1 livraison surveillée.

¹⁴⁷ 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).

depuis l'étranger (2014 : 38 629), et 19 829 envoyés à l'étranger (2014 : 20 515). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

	2015		2014		2013		2012		2011	
Catégorie	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger
Arrestations aux fins d'extradition	274	228	273	217	279	200	270	173	185	107
Interdictions d'entrée	1498	3360	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147	3690	1850
Personnes disparues	314	86	248	70	297	56	251	59	213	20
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1490	92	1447	71	1405	46	1'133	26	1082	3
Surveillance discrète	1815	147	1675	155	1615	224	1'646	143	1044	20
Objets (véhicules et documents d'identité)	2239	651	2353	712	1823	605	1'159	787	1304	273
Total	7630	4564	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 2015, 478 demandes ont été traitées par le service juridique de fedpol, en collaboration avec le bureau SIRENE (2014 : 419).

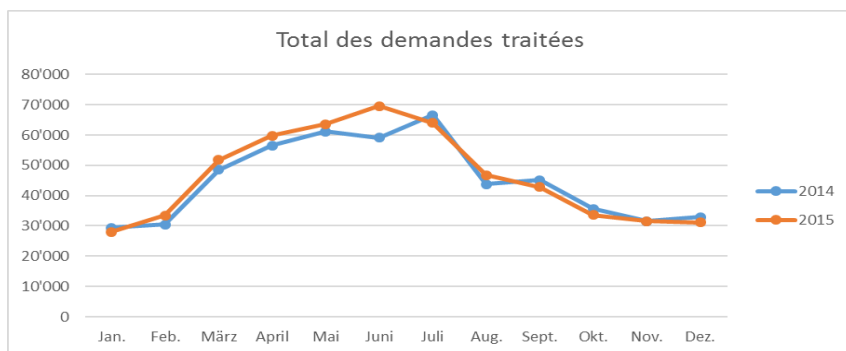
7.5Coopération dans le domaine des visas

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 Schengen¹⁴⁸. En 2015, 452 338 visas Schengen ont été délivrés¹⁴⁹. Le tableau ci-dessous présente les chiffres exacts pour 2015 :

Demandes de visa traitées en 2015													
	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Demandes traitées au total	28'061	33'445	51'728	59'831	63'534	69'619	64'011	46'790	42'853	33'583	31'499	31'085	556'039
Demandes acceptées	25'726	30'895	48'615	57'211	60'405	65'882	60'279	43'775	39'989	30'803	29'003	28'686	521'269
dont visas Schengen	21'123	26'549	43'287	52'462	55'876	59'261	50'295	37'131	34'538	26'077	24'355	21'384	452'338
dont visas à validité territoriale limitée	2'353	2'005	2'239	1'784	1'828	2'005	1'569	1'343	1'301	1'957	2'585	2'895	23'864
dont visas nationaux	4'603	4'346	5'328	4'749	4'529	6'621	9'984	6'644	5'451	4'726	4'648	7'302	68'931
Demandes refusées	2'252	2'442	2'965	2'481	2'987	3'566	3'543	2'831	2'750	2'696	2'399	2'318	33'230

¹⁴⁸ 648 898 (2008) ; 356 527 (2009) ; 379 716 (2010) ; 495 262 (2011) ; 477 922 (2012) ; 488 856 (2013).

¹⁴⁹ 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.



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 système central (C-VIS) fonctionne. Entre le 11 octobre 2011 et le 31 décembre 2015, la Suisse a enregistré et traité dans le VIS plus d'un million de demandes de visas. Le 31 décembre 2015, pour l'ensemble des États Schengen, le nombre de 20,3 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 définies¹⁵⁰, 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 2015.

Consultations entrantes en 2015

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes examinées au total	24'008	28'023	29'491	32'921	39'751	45'628	43'211	42'020	35'384	32'699	29'358	22'482	404'976
Demandes acceptées	23'930	27'959	29'416	32'846	39'619	45'569	43'113	41'914	35'245	32'596	29'264	22'413	403'884
Demandes refusées	27	17	35	38	41	31	36	43	41	37	42	27	415
Visa à validité territoriale limitée	3'792	3'627	5'138	5'558	6'515	8'804	7'438	5'527	5'715	6'030	6'727	4'676	69'547
Demandes traitées en cas de représentation	51	47	40	37	91	28	62	63	98	66	52	42	677
Visas émis	9'918	12'851	21'640	21'608	34'562	42'027	37'838	31'736	22'654	12'594	9'761	7'588	264'777

¹⁵⁰

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

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

Consultations sortantes en 2015

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes examinées au total	3'197	4'101	5'776	5'867	7'546	10'177	7'435	6'649	5'686	4'661	4'023	3'358	68'476
Demandes acceptées Bevilligte Anfragen	3'134	4'007	5'609	5'724	7'407	9'995	7'300	6'531	5'493	4'498	3'921	3'268	66'887
Demandes refusées	6	4	6	21	11	16	10	7	15	9	8	5	118
Visas à validité territoriale limitée	368	166	329	168	441	418	351	232	308	334	312	298	3'725
Demandes traitées en cas de représentation	57	90	161	122	128	166	125	111	178	154	94	85	1'471
Visas notifiés	15'928	20'252	33'339	45'384	48'730	52'050	44'112	31'683	28'229	19'933	17'570	15'340	372'550

7.6 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 aérienne¹⁵¹. L'échange d'informations visant à organiser des vols conjoints s'effectue sur Internet, au moyen du réseau d'information FOSS¹⁵² (anciennement ICONet). Le SEM participe régulièrement, 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 (vols dits communs). Dans un projet pilote, le SEM et les cantons ont participé à sept vols communs vers ce continent. Les autorités impliquées jugent ces opérations positives, raison pour laquelle le DFJP et la CCDJP ont décidé en novembre 2015 de participer sans restriction aux vols communs. 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. De plus, le travail d'organisation qu'ils réclament est nettement moindre qu'avec les vols spéciaux. Ils permettent également à la Suisse de s'intégrer complètement dans le système européen des renvois et d'uniformiser davantage l'exécution à l'échelle européenne.

En 2015, la Suisse a participé à 16 vols communs organisés par l'UE et renvoyé 65 personnes (2014 : 7 vols, 13 personnes). Le nombre de renvois dans le cadre de cette coopération a donc notablement augmenté tous les ans depuis 2013. La Suisse a pour la première fois organisé un vol commun l'année passée. 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 con-

¹⁵¹ Art. 9, par. 2, du règlement FRONTEX (dév. n° 1).

¹⁵² Décision 2005/267/CE (dév. n° 5)

formément au principe d'opportunité et en fonction des ressources en personnel des polices cantonales.

7.7 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 2015, la Suisse a reçu, via le SIS, 18 907 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente environ 70 % des demandes de recherches. Ces demandes ont abouti à 274 résultats positifs. Cette même année, la Suisse a adressé 278 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.

7.8 Dublin

7.8.1 Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable

Entre le début de la coopération Dublin et le 31 décembre 2015, 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 prise en charge déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin (2011-2015)

	Demandes de prise en charge	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
2015	17 377	8782	6384	2461

Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2011-2015)

	Demandes de prise en charge	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
2015	3072	1205	1865	558

La collaboration avec les États Dublin fonctionne en principe bien. Le nombre élevé de personnes en fuite en 2015 a placé quelques Etats Dublin face à d'importants défis. Il est devenu beaucoup plus difficile de déterminer quel Etat Dublin est compétent. Malgré l'augmentation des demandes d'asile en 2015, la proportion des procédures Dublin est donc restée plus faible.

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. Cette différence a été encore plus marquée en 2015. Alors que le nombre de transferts de Suisse vers les autres États Dublin est resté à peu près identique à 2014 (2014 : 2638, 2015 : 2461), le nombre de transferts vers la Suisse a diminué de 40 % environ. Depuis la reprise de la coopération Dublin en 2008, pour 10 personnes transférées en Suisse, 56 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, IT et HU) :

- *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 2011¹⁵³, par le Tribunal administratif fédéral le 16 août 2011¹⁵⁴ et par la CJUE le 21 décembre 2011¹⁵⁵, la Suisse a en principe renoncé, comme les autres États Dublin, depuis le 26 janvier 2011 et jusqu'à nouvel avis, à déposer auprès de la Grèce des demandes de reprise 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 EASO¹⁵⁶ a assisté la Grèce, notamment en détachant des équipes de soutien « asile ». La coopération a été prolongée jusqu'à fin mai 2016. De plus, la Grèce est soutenue, comme l'Italie, par le programme de

¹⁵³ Arrêt de la CEDH du 21 janvier 2011 dans l'affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce.

¹⁵⁴ Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 16 août 2011, D-2076/2010.

¹⁵⁵ 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.*).

¹⁵⁶ 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).

relocalisation de l'UE¹⁵⁷. 66'400 requérants d'asile en provenance de Grèce doivent être répartis entre les autres Etats européens d'ici à septembre 2017. A cette fin, cinq *hotspots* doivent être créés sur les îles de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos pour l'enregistrement et l'identification des migrants. La Suisse participe au programme de relocalisation de l'UE sur une base volontaire¹⁵⁸ et accueillera 600 requérants d'asile venant de Grèce.

- *Italie* : la majeure partie des procédures Dublin traitées par la Suisse sont engagées avec l'Italie (2015: env. 64 % de toutes les procédures Dublin). Les autorités italiennes se trouvant dans l'incapacité d'enregistrer correctement tous les requérants d'asile, vu le grand nombre d'arrivants sur ses côtes, le pourcentage de résultats positifs des comparaisons dactyloscopiques avec Eurodac était tombé en-dessous de 20 % durant l'été 2015. A la suite de différentes interventions auprès de l'Italie, tant au niveau bilatéral qu'europeen, la situation s'est améliorée et le nombre des résultats positifs en Suisse est reparti à la hausse. Début 2016, il oscillait entre 40% et 50% (après correction des doublons). Depuis 2013, l'Italie est aidée par l'EASO¹⁵⁹ dans le domaine de l'asile et de l'accueil. Cette aide a été prolongée jusqu'à fin avril 2016. L'Italie bénéficie également du soutien des deux programmes de relocalisation de l'UE. 39'600 requérants d'asile en provenance d'Italie doivent être répartis entre les autres Etats européens d'ici à septembre 2017. Six *hotspots* doivent être créés à Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle, Augusta, Taranto et Trapani. La Suisse accueillera 900 requérants en provenance d'Italie dans le cadre du premier programme de relocalisation européen.
- *Hongrie* : le grand nombre de migrants arrivés en Europe par la route des Balkans, durant les six derniers mois de 2015, a provoqué les premières difficultés dans les relations avec la Hongrie. Les fermetures de frontière décidées par moments par la Hongrie et quelques-unes des modifications légales arrêtées ont suscité des critiques de toutes parts. Dans ce contexte, la Suisse continue, comme les autres Etats Dublin, d'exécuter des procédures Dublin avec la Hongrie, mais elle suit de près la situation, et notamment l'évolution de la jurisprudence sur les conditions d'accueil. Les décisions de renvoi vers la Hongrie ne sont prises qu'après examen soigneux du cas ; si l'intéressé présente une grande vulnérabilité, on envisage une entrée en matière.

¹⁵⁷ Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239 du 15.9.2015, p. 146 (premier programme de relocalisation) ; décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248 du 24.9.2015, p. 80 (deuxième programme de relocalisation).

¹⁵⁸ Les programmes ne font pas partie de la coopération Schengen ou Dublin, raison pour laquelle la Suisse n'est pas tenue de participer.

¹⁵⁹ European Asylum Support Unit (EASO). La Suisse s'est engagée dans toute une série d'activités et de projets au niveau européen avant même la création de l'EASO, dont beaucoup ont ensuite été transférés dans le champ d'activité de ce dernier. Elle a obtenu à l'époque de pouvoir continuer à participer informellement à certaines activités. De plus, les Etats associés à Dublin ont été invités à assister aux débats du conseil d'administration de l'EASO en tant qu'observateurs après la fin de la négociation avec l'UE d'un arrangement sur la participation à l'EASO en 2013. L'arrangement en question, qui fixe les modalités de participation de la Suisse à l'EASO (RS **0.142.392.681**), est entré en vigueur formellement le 1^{er} mars 2016.

7.8.2

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.

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	2015
nombre de cas	19'758	18'805	20'319	22'730	19'765

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	913	1'066	1'240	1'116	1'338
quantité en kg	24.021	23.992	18.381	22.706	114.741

Marijuana	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	1'452	1'841	2'487	2'604	2'792
quantité en kg	378.204	115.435	304.276	429.663	513.481

Héroïne, opium	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	139	146	185	208	149
quantité en kg	17.107	18.502	39.446	51.601	10.986

Cocaïne, crack	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	264	315	402	393	518
quantité en kg	73.710	54.671	51.816	34.211	99.343

Qat	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	27	23	21	14	89
quantité en kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764	893.711
Produits synthétiques	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	209	66	104	133	204
quantité en kg	201.981	55.099	12.667	16.868	16.035
Autres produits	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	619	955	1'363	1'326	998
quantité en pièce	32'458	8'161	10'123	13'588	10'358
quantité en kg	193.099	158.671	262.394	346'607	310.609

Armes

	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	1'308	1'931	2'366	2'730	2'243

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2011	2012	2013	2014	2015
Personnes signalées	10'282	13'747	16'741	18'482	19'942
Mandats d'arrêt	2'960	3'849	5'412	5'684	6'310
Interdictions d'entrée	1'232	1'358	1'783	1'609	1'619
Personnes signalées au SIS	3'094	3'962	4'511	4'265	4'291

Véhicules signalés

	2011	2012	2013	2014	2015
Véhicules signalés	900	969	1'597	2'334	2'335
Véhicules signalés au SIS	283	138	117	159	145

Objets signalés

	2011	2012	2013	2014	2015
Objets signalés	1'327	2'284	2'044	2'114	2'177
Objets signalés au SIS	882	1'050	1'460	1'665	1'726
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	21'	253	243	237	193

Faux documents

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de documents falsifiés	1'477	1'767	1'800	1'619	2'193
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	205	213	257	255	367

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2011	2012	2013	2014	2015
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	37	349	361	316	265
Séjours irréguliers	5'614	11'278	11'992	14'265	31'038
Activité lucrative illégale	208	320	562	715	868