



Achter Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2016/2017

vom 30. Mai 2017

Berichtszeitraum: Mai 2016 – April 2017

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.

Der vorliegende achte Bericht zuhanden der GPK-EJPD/BK widmet sich den für die Schweiz im Kontext von Schengen/Dublin relevanten Entwicklungen, die zwischen Mai 2016 und April 2017 eingetreten sind. Er beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Darstellung der Aspekte, die im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen bzw. auf Ebene des Vollzugs ein Tätigwerden der Verwaltung erfordern oder ausgelöst haben (siehe Kapitel 1 bis 6). Andere Aspekte, insbesondere solche, die vom Anwendungsbereich der Zusammenarbeit von Schengen/Dublin nicht erfasst sind (z.B. die Beteiligung der Schweiz an EASO), bleiben damit prinzipiell ausgespart.

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>).

Schliesslich dient der vorliegende Bericht im Einvernehmen mit der GPK-EJPD/BK auch dazu, der in der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 (SCH-Eval-Verordnung) vorgesehenen Verpflichtung nachzukommen, die nationalen Parlamente über den Inhalt der Empfehlungen zu unterrichten, die der Rat der EU im Rahmen der Schengen-Evaluierung verabschiedet. Zu diesem Zweck findet sich in Kapitel 6.2.2. eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte der Empfehlungen, die vom Rat der EU in der Berichtsperiode verabschiedet wurden. Die Empfehlungen, die in Anhang 2 zusammengestellt sind, sind öffentlich zugänglich und können auch auf der Website des Rates der EU aufgerufen werden.

Inhaltsverzeichnis

Ausgangslage	2
Inhaltsverzeichnis	3
I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum	5
1 Erweiterung des Schengen-Raums	5
1.1 Rumänien/Bulgarien	5
1.2 Zypern	5
1.3 Kroatien	5
1.4 Vereinigtes Königreich	6
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	7
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	7
2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA	7
2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit	8
2.1.3 Zusatzvereinbarung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache	9
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	10
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich	10
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	10
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 Eurodac	13
3.1.1 Anpassung der Systemanforderungen	13
3.1.2 Nutzung von Eurodac für die Zwecke der Strafverfolgung	13
3.2 Advance Passenger Information (API)	14
3.3 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	15
3.4 Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen	15
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. des Dublin-/Eurodac-Besitzstands	16
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	16
4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen	19
4.2.1 Im Bereich Schengen	19
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	24
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	24
4.3.1 Elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES)	24
4.3.2 Revision des Visakodex	25
4.3.3 Rundreisevisum	26
4.3.4 Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)	27
4.3.5 Neufassungen der SIS-Rechtsgrundlagen	27

4.3.6	Anpassung der EU-Waffenrichtlinie	28
4.3.7	Änderung der Dublin-III-Verordnung	30
4.3.8	Änderung der Eurodac-Verordnung	31
5	Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof	32
5.1	Art und Umfang der Mitwirkung	32
5.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	34
5.2.1	Abgeschlossene Verfahren	34
5.2.2	Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen	35
6	Schengen-Evaluierung	39
6.1	Das Evaluierungsverfahren im Überblick	39
6.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	41
6.2.1	Durchgeführte Ortsbesichtigungen	41
6.2.2	Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	41
6.3	Schengen-Evaluierung und die Schweiz	47
6.3.1	Nächste ordentliche Evaluierung der Schweiz	47
6.3.2	Unangekündigte Evaluierung 2015 im Bereich «Binnengrenzen» – Follow up	48
7	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	49
7.1	Aussengrenzen	49
7.1.1	Einreiseverweigerungen	49
7.1.2	Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen	49
7.1.3	Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds (AGF)	49
7.2	Binnengrenzen	50
7.2.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	50
7.2.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	51
7.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	52
7.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	52
7.3.2	Zugriff auf Datenbanken	53
7.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	54
7.4	SIS/SIRENE	54
7.5	Visazusammenarbeit	55
7.6	Rückführungen	57
7.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	58
7.8	Dublin	58
7.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin- Staat	58
7.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	61
	Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2016	63
	Liste der Schengen-Evaluierungsdokumente, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	66

I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

Obwohl Rumänien und Bulgarien bereits seit 2011 die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllen, steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund noch aus¹. Die Beschlussfassung im Rat ist aus politischen Gründen² weiterhin blockiert. Es ist unklar, wann der Rat die vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands und damit die Aufnahme der operationellen Zusammenarbeit mit den beiden Staaten beschliessen wird.

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 weiterhin unklar, wann das Evaluationsverfahren mit den Ortsbesichtigungen in den ausstehenden Bereichen weitergeführt wird.

1.3 Kroatien

Der Beginn der operationellen Zusammenarbeit von Schengen steht für Kroatien noch aus. Wie für jeden neuen Schengen-Staat gilt auch für Kroatien, dass der Rat der EU die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands einstimmig beschliessen muss. Voraussetzung hierfür ist das erfolgreiche Durchlaufen der Schengen-Evaluierung.

Die Ortsbesichtigungen wurden grösstenteils zwischen Februar und Dezember 2016 durchgeführt. Auf der Grundlage der entsprechenden Berichte³, die jeweils einen punktuellen Nachbesserungsbedarf sichtbar gemacht haben, hat der Rat bis dato in den Bereichen «Datenschutz», «Visa» und «Aussengrenzen» die Empfehlungen am 27. Januar, 17. Februar und 27. März 2017 verabschiedet⁴, sodass hier die Arbeiten zur Behebung der Mängel im Rahmen des «Follow up» aufgenommen werden konnten. Die Empfehlungen in den Bereichen «Rückkehr» und «Polizeizusammen-

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

² Hintergrund der Blockade sind Defizite beider Länder bei der Reform ihrer Justiz- und Verwaltungssysteme sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Die Kommission berichtet seit 2007 im Rahmen eines Kooperations- und Kontrollverfahrens regelmässig über die erzielten Reformfortschritte, doch sind die Ergebnisse nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend.

³ Der Bericht zum Bereich «Feuerwaffen», der ausschliesslich im schriftlichen Verfahren (d.h. ohne Ortsbesichtigung) evaluiert wurde, steht noch aus. Die Kommission dürfte ihn jedoch noch vor der Sommerpause verabschieden.

⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen in Ziffer 6.2.2.

arbeit» werden voraussichtlich im Juni in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe SCHEVAL behandelt und anschliessend dem Ministerrat zur Verabschiedung zugeleitet. Im Bereich «Datenschutz» sind die Voraussetzungen nach Ansicht der Kommission und des Rates soweit erfüllt, dass der Schengen-Besitzstand im Bereich «SIS» in Kraft gesetzt und die Evaluierung dieses Bereichs wie vorgesehen im September 2017 durchgeführt werden kann. Der entsprechende Inkraftsetzungsbeschluss des Rates⁵ ist am 25. April 2017 verabschiedet und der Schweiz als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert worden (siehe hierzu Ziff. 4.2.1 *in fine*).

Wann schliesslich der Rat in der Lage sein wird, die Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstandes auf Kroatien zu beschliessen, ist derzeit noch offen. Ausstehend ist insbesondere der Bericht der Europäischen Kommission, in welchem diese bestätigen muss, ob Kroatien alle Verpflichtungen, die das Land im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen eingegangen ist, erfüllt⁶. Eine positive Berichterstattung ist Voraussetzung dafür, dass der Rat die Inkraftsetzung beschliessen kann⁷.

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»⁸ erklärt, sich erst nach Entwicklung der zweiten Generation des Schengener Informationssystems (SIS II) daran anschliessen zu wollen. Aufgrund der positiven Ergebnisse der Evaluierung im Bereich «Datenschutz» hat der Rat der EU die provisorische Inkraftsetzung der einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes zum SIS II per 13. April 2015 beschlossen⁹, um die Evaluierung des Systems unter realen Bedingungen zu ermöglichen. Eine erste Ortsbesichtigung im Bereich «SIS II/SIRENE» fand im Juni 2015 statt. Da die Experten für einen erfolgreichen Abschluss der Evaluierung weitere Abklärungen für erforderlich hielten, wurde die Durchführung einer zweiten Ortsbesichtigung nötig. Aufgrund des Ausserkrafttretens des alten Mechanismus am 1. Januar 2016 wurde allerdings klar, dass diese nach Massgabe der Verordnung (EU) 2013/1053 (WE Nr. 150) durchzuführen sein wird. Nach aktueller Planung der Europäischen Kommission ist die entsprechende Ortsbesichtigung nun für November 2017 vorgesehen.

Nach Abschluss der Evaluierung wird es dem Rat der EU obliegen, die endgültige Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstandes im Verhältnis zum Vereinigten Königreich zu beschliessen. Wann dies genau der Fall sein wird, lässt sich heute noch nicht abschätzen. Klar ist allerdings, dass die Entscheidung des Vereinigten Königreiches vom 23. Juni 2016, aus der EU auszutreten («Brexit»), zunächst keine

⁵ Beschluss (EU) 2017/733 (WE Nr. 190).

⁶ Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

⁷ Vgl. Artikel 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.

⁸ Protokoll Nr. 19 zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand (sog. «Schengen-Protokoll»), ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 290.

⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 (WE Nr. 166).

unmittelbaren Folgen auf die erwähnte Beschlussfassung im Rat hat. Das Vereinigte Königreich hat bis zum Wirksamwerden des Austritts allen seinen Verpflichtungen aus dem EU-Recht uneingeschränkt nachzukommen. Gleiches gilt natürlich auch für Rechte, die dem Vereinigten Königreich aus dem EU-Recht erwachsen. Ob sich das Vereinigte Königreich auch nach dem Austritt aus der EU in irgendeiner Form am SIS beteiligen können, bleibt abzuwarten. Mit der EU-Austrittserklärung vom 29. März 2017 hat der auf zwei Jahre befristete Verhandlungsprozess seinen offiziellen Anfang genommen.

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 wurden bislang im Hinblick auf die Teilnahme der Schweiz an der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen (Frontex)¹⁰ sowie am Aussengrenzenfonds¹¹ abgeschlossen.

2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA

Auch bei eu-LISA¹², die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) geschaffen wurde, ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Agentur obliegt seit 1. Dezember 2012 die operative Verantwortung für das Betriebsmanagement von bestehenden¹³ und die Entwicklung von allfälligen neuen¹⁴ IT-Grosssystemen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. 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 zum einen, dass die Europäische Kommission unerwartet die Neuverhandlung der Bestimmung zu den Privilegien

¹⁰ SR 0.362.313

¹¹ SR 0.362.312

¹² Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur» – «Agentur für Entwicklung und Betrieb von IT-Grosssystemen».

¹³ Dabei geht es insbesondere um die Sicherstellung des 24-Stunden-Betriebs der Zentralsysteme des VIS, von Eurodac und des SIS II.

¹⁴ Z.B. des Einreise/Ausreisystems (EES) oder des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS); siehe hierzu u. Ziff. 4.3.1 und 4.3.4.

und Immunitäten verlangte, wobei eine definitive Einigung über Inhalt und Form der neuen Bestimmung erst Anfangs April 2016 erzielt werden konnte.

Zum anderen konnte der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 infolge der Verzögerungen 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, störte sich die Europäische Kommission im Januar 2014 an dieser Situation. Im Zuge der nachfolgenden Diskussionen konnte man sich auf folgenden Kompromiss einigen: Sobald der definitive Inhalt der Zusatzvereinbarung bekannt ist, bestätigt die Europäische Kommission der Schweiz mittels eines Schreibens formell, dass der Text durch sie nicht mehr abgeändert werden wird. Auf dieser Grundlage unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Zusatzbotschaft zur Verordnung, damit deren Übernahme in voller Kenntnis der Sachlage beraten werden kann. Die parlamentarische Genehmigung der Zusatzvereinbarung kann anschliessend im gewöhnlichen Verfahren erfolgen.

Die Europäische Kommission hat ihr Schreiben am 21. April 2016 an die Schweiz gerichtet. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrat dem Parlament im Juni 2016 eine Zusatzbotschaft unterbreitet, damit das parlamentarische Verfahren zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 in voller Kenntnis der Sachlage wiederaufgenommen werden konnte. Am 16. Dezember 2016 wurde der entsprechende Bundesbeschluss von der Bundesversammlung genehmigt. Die Referendumsfrist ist am 7. April 2017 unbenutzt abgelaufen, weshalb die Schweiz der EU am 11. April 2017 mitgeteilt hat, dass alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 erfüllt sind (was der Ratifikation des entsprechenden Notenaustausches gleichkommt).

Trotzdem bleibt weiterhin unklar, wann die Zusatzvereinbarung schlussendlich formell in Kraft treten wird, da die Europäische Kommission angekündigt hat, die Vereinbarung dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Prüfung auf ihre Vereinbarkeit mit den EU-Verträgen zu unterbreiten.¹⁵ 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) wurde der Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa für den Zeitraum 2014–2020 als Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds (AGF)¹⁶ geschaffen (im Folgenden: ISF-Grenze). Der Fonds soll dazu beitragen, die Effizienz der Kontrollen der Aussengrenzen zu verbessern und die illegale Einreise zu verringern. Zudem soll er der EU ermöglichen, rasch und wirksam auf sicherheitsbezogene Krisen zu reagieren, die das Funktionieren des Schengen-Systems in Frage stellen könnten. Die Teilnahme der an Schengen assoziierten Staaten am Fonds erfordert jeweils den Abschluss einer bilateralen Zusatzvereinbarung mit der EU. Darin werden insbeson-

¹⁵ Unklar sei namentlich der zulässige Umfang der ausgehandelten Stimmrechte der assoziierten Staaten.

¹⁶ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

dere die Höhe der finanziellen Beteiligung am Fonds sowie die weiteren Teilnahmebedingungen im Einzelnen festgelegt.

Während die assoziierten Staaten bezüglich ihrer Beteiligung am ISF-Grenze von der gleichen Übernahmemechanik wie seinerzeit beim AGF ausgegangen sind¹⁷, setzte sie die Europäische Kommission kurz vor der zweiten Verhandlungsrunde im März 2015 überraschenderweise über eine neue Praxis in Kenntnis: Danach soll es ihr nicht erlaubt sein, eine Zusatzvereinbarung zu einer Weiterentwicklung zu paraphieren, solange letztere vom jeweiligen assoziierten Staat noch nicht *definitiv* übernommen worden sei. Entsprechend weigerte sich die Kommission, die entsprechende Zusatzvereinbarung nach Abschluss der Verhandlungen zu paraphieren (analoge Situation wie bei eu.LISA, vgl. Ziff. 2.1.1).

Damit war die Schweiz gezwungen in zwei Schritten vorzugehen und die Zusatzvereinbarung der Bundesversammlung nach der Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 gesondert zur Genehmigung zu unterbreiten. In Bezug auf die Verordnung ist das Verfahren mittlerweile abgeschlossen: Nach unbenutztem Auslaufen der Referendumsfrist hat der Bundesrat der EU am 11. April 2017 mitgeteilt, dass alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 erfüllt sind.¹⁸ Im Anschluss daran konnte die Zusatzvereinbarung am 21. April 2017 paraphiert werden, womit nun das entsprechende Genehmigungsverfahren in Bezug auf die Zusatzvereinbarung lanciert werden kann.

Das umschriebene zweistufige Vorgehen hat zur Folge, dass sich die Schweiz voraussichtlich erst ab Anfang 2019, rückwirkend ab 2014, am Fonds beteiligen kann. Trotzdem sind die Vorbereitungen zur Fondsumsetzung lanciert worden, um dem Risiko entgegenzuwirken, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnahme nicht vollumfänglich abschöpfen kann.

2.1.3 **Zusatzvereinbarung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache**

Mit Blick auf die Teilnahme der Schweiz an der neu geschaffenen Europäischen Grenz- und Küstenwache (siehe Ziff. 4.2.1.) ist der Abschluss einer *neuen* Zusatzvereinbarung nicht erforderlich. Mit der neuen Agentur wurde die bestehende Aussengrenzagentur (Frontex) nicht aufgelöst; vielmehr ging es um eine Umwandlung von Frontex in eine europäische Grenzschutzagentur, die zusammen mit den für die Grenzsicherung zuständigen Behörden der einzelnen Schengen-Staaten eine integrierte Aussengrenzverwaltung sicherstellen soll. Die neue Agentur übernimmt entsprechend die Rechtspersönlichkeit von Frontex¹⁹, an deren Aktivitäten die Schweiz bereits auf der Basis einer bestehenden Zusatzvereinbarung²⁰ 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

¹⁷ Damals erfolgte die Übernahme sämtlicher Rechtsgrundlagen zum Fonds parallel zur Genehmigung der erforderlichen Zusatzvereinbarung.

¹⁸ Was der Ratifizierung des Notenaustausches gleichkommt.

¹⁹ Auch die Kurzbezeichnung «Frontex» wird übernommen.

²⁰ SR 0.362.313

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 Visakodex²¹ 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. 2016 hat die Schweiz mit 5 Schengen-Staaten neue Vereinbarungen für 7 Mandate abgeschlossen. So kamen in der Berichtsperiode 4 Mandate hinzu, in welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt sowie 2 neue Standorte, an denen die Schweiz durch andere Schengen-Staaten vertreten wird. Für einen bisherigen Standort konnte die Schweiz ausserdem einen neuen Vertretungspartner gewinnen. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit per 1. März 2017 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt in diesem Rahmen andere Schengen-Staaten in 60 Fällen und wird selber an 61 Standorten vertreten²². 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.

2.2.2 Dublin-Vereinbarungen

Die Dublin-III-Verordnung²³ sieht vor, dass die Dublin-Staaten untereinander so genannte «Dublin-Vereinbarungen» abschliessen können, um die Effizienz des Verfahrens zu erhöhen. Die Vereinbarungen können neben der Vereinfachung der Verfahren und der Verkürzung der Fristen für die Übermittlung und Prüfung von Gesuchen zur Aufnahme bzw. Wiederaufnahme von Asylsuchenden eine präzise Regelung der Überstellungsmodalitäten oder auch den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen, was zu einer besseren Kommunikation zwischen den Verwaltungen beiträgt.

Während die Schweiz mit Österreich²⁴, dem Fürstentum Liechtenstein²⁵ und Frankreich²⁶ entsprechende Abkommen geschlossen und mit Deutschland eine analoge, aber rechtlich nicht verbindliche Arbeitsabsprache getroffen hat, konnte eine Dublin-Vereinbarung mit Italien bislang nicht abgeschlossen werden. Allerdings entscheidet die Schweiz seit 2012 jedes Jahr eine Verbindungsperson in das italienische Innenministerium. Dieser Einsatz dient in erster Linie dazu, den Informationsfluss

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

²² Eine Übersicht der Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 1. Mai 2017) ist zu finden unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx>

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

²⁴ SR 0.142.392.681.163

²⁵ SR 0.142.395.141.1

²⁶ SR 0.142.392.681.349

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 Visumbereich schliesst die EU mit Drittstaaten Abkommen ab, um entweder das Visumregime zu lockern (sog. Visumerleichterungsabkommen) oder um die Visumpflicht ganz aufzuheben (sog. Visumbefreiungsabkommen). Diese Abkommen gelten 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 *Visumerleichterungsabkommens* 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 auszuhandeln 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 8 solcher Visumerleichterungsabkommen mit Drittstaaten abgeschlossen, 7 davon sind aktuell in Kraft. Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit *Aserbaidshjan* ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet, welches seit dem 1. April 2017 in Kraft ist. Weiter wurde ein Visumerleichterungsabkommen mit der Ukraine ausgehandelt, dessen Unterzeichnung im Jahr 2017 vorgesehen ist.
- Schliesst die EU ein Abkommen zur *gegenseitigen Visumbefreiung* ab, so wird die entsprechende Visumbefreiung zwar auch in der «Visaverordnung»²⁷ abgebildet, deren Änderung die Schweiz jeweils als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernimmt²⁸. Da das jeweilige Abkommen der EU nicht auch für die Schweiz gilt, stellt sich eine entsprechende Visumbefreiung zugunsten von Schweizer Bürgern nicht automatisch ein. In aller Regel gewähren jedoch visumbefreite Drittstaaten auch Schweizer Staatsangehörigen die gleichen Einreisekonditionen wie EU-Bürgerinnen und -Bürgern. 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 *Kolumbien* ein entsprechendes Abkommen abgeschlossen, welches allerdings noch nicht in Kraft ist. Weiter wurde ein Visumbefreiungsabkommen mit den *Vereinigten Arabischen Emiraten* ausgehandelt, dessen Unterzeichnung im Jahr 2017 vorgesehen ist.

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA).

²⁸ Die letzte Anpassung erfolgte mit Verordnung (EU) 2017/371 (WE Nr. 188).

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. Die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten stets 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 *Aserbaidshon* und ein Migrationsabkommen mit *Sri Lanka* unterzeichnet sowie eine technische Vereinbarung mit *Indien* getroffen werden. Insgesamt hat die Schweiz bisher mit 62 Staaten Abkommen oder Vereinbarungen im Rückkehrbereich abgeschlossen (58 davon sind derzeit in Kraft).

Eine Liste der in den Bereichen «Visa» und «Rückkehr» in Kraft getretenen Abkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar²⁹.

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 nicht³⁰. Die Schweiz hat insgesamt 51 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen (49 davon sind derzeit in Kraft). Während des Berichtszeitraums sind mit folgenden Staaten solche Visumbefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder sonstigen amtlichen Pässen unterzeichnet worden:

- *Indien* (in Kraft seit dem 7. Dezember 2016)
- *Aserbaidshon* (in Kraft seit dem 1. April 2017)
- *Kolumbien* (am 3. August 2016 unterzeichnet; noch nicht in Kraft)
- *Kirgisistan* (am 20. September 2016 unterzeichnet; noch nicht in Kraft)

Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar³¹.

²⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral.html>.

³⁰ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der «Visaverordnung» (Verordnung (EG) Nr. 539/2001, vgl. Anhang B SAA).

³¹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Eurodac

3.1.1 Anpassung der Systemanforderungen

Die Fingerabdruckdatenbank «Eurodac» dient dem besseren Vollzug der Zuständigkeitsregelungen der Dublin-III-Verordnung³². Die revidierte Eurodac-Verordnung³³ trat am 20. Juli 2015 in Kraft. Die Verordnung wurde europaweit termingerecht umgesetzt. Im Berichtszeitraum waren keine nennenswerten Störungen des Systems zu verzeichnen. Auf nationaler Ebene werden Systemoptimierungen im laufenden Projekt «Weiterentwicklung Eurodac» umgesetzt.

3.1.2 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. Da diese Vorschriften keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands darstellen, müssen die assoziierten Staaten (NO, IS, FL, CH) ein entsprechendes Zusatzabkommen mit der EU abschliessen, um diesen Zugriff ebenfalls zu erhalten.

Eine Vorbedingung für den Zugriff der nationalen Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac ist, dass vorgängig eine Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI³⁴ («Prümer Beschluss») ohne Treffer durchgeführt worden ist. Da die Schweiz derzeit in die Prümer Zusammenarbeit³⁵ 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 dieser Zusammenarbeit abgeschlossen hat. Umgekehrt gilt aber auch für die Behörden der anderen Dublin-Staaten bzw. für Europol, dass die von der Schweiz in die Eurodac-Datenbank gestellten Datensätze für Abgleiche zu Strafverfolgungszwecken gesperrt sind, solange die entsprechenden Abkommen zwischen der Schweiz und der EU nicht in Kraft sind.

Die Verhandlungen zum Zusatzabkommen betreffend den Zugang der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac stehen kurz vor dem Abschluss. Die Paraphierung des Zusatzabkommens, das als Protokoll zum DAA³⁶ («Eurodac-Protokoll») konzipiert

³² Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

³³ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

³⁴ 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.

³⁵ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit» ist der vereinfachte Austausch von polizeilichen Informationen (insbesondere von DNA-Profilen und Fingerabdruckdaten) 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.

³⁶ SR 0.142.392.68

ist, steht entsprechend noch aus. Eine erste Verhandlungsrunde zur Beteiligung der Schweiz an der Prümer Zusammenarbeit hat am 11. Mai 2017 stattgefunden. Ziel des Bundesrates ist es, beide Abkommen bis Ende 2017 unterzeichnen zu können.

3.2 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Artikel 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, Shanghai, Delhi, Mumbai, Muscat, Hongkong und Singapur*). Wöchentlich werden so rund 370 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.

Inskünftig sollen die Vorteile von API auch für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) nutzbar gemacht werden. Eine entsprechende Revision des Ausländergesetzes («Informationssysteme und Verfahrensnormen») war vom Juni bis Oktober 2016 in der Vernehmlassung. Die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat ist im September 2017 geplant. Danach sollen fedpol und der Nachrichtendienst des Bundes (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-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.

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 Artikel 11 iVm. Artikel 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.

3.3

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. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Aktionsplans ist das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen entscheidend. 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. Gemäss Jahresbericht 2015 wurde an 85% (2014: 55%) der gesamthaft 68 Massnahmen gearbeitet. Alle 19 Massnahmen, die im Jahr 2015 gestartet werden mussten, wurden initiiert. Aktuell läuft bei deren sechs die Umsetzung planmässig, vier sind bereits umgesetzt. Im Bereich der Grenzverwaltung lässt sich somit eine positive Entwicklung feststellen. Der Bundesrat und die KKJPD haben von diesem Bericht Ende Juni bzw. Anfang Juli 2016 Kenntnis genommen. Der Jahresbericht für das Jahr 2016 wird derzeit erarbeitet.

3.4

Vereinbarungen zwischen GWK und Kantonen

Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt das Grenzwachtkorps (GWK) eine lange Tradition der Zusammenarbeit mit den Kantonen. Die Zusammenarbeit mit den Grenzkantonen erfolgt auf der Grundlage einer 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. Mit der am 1. August 2016 in Kraft getretenen Revision des Zollgesetzes (ZG)⁴³ besteht nun eine explizite gesetzliche Grundlage (Art. 97 ZG), die den Abschluss solcher Vereinbarungen auch mit Binnenkantonen ermöglicht.⁴⁴ Bis dato bestehen 21 derartige Kan-

⁴¹ Die Strategie sieht Massnahmen in vier Bereichen vor, und zwar: a) in Herkunfts- und Transitländern zur Vereitelung 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).

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

⁴³ SR **631.0**

⁴⁴ AS **2016** 2429

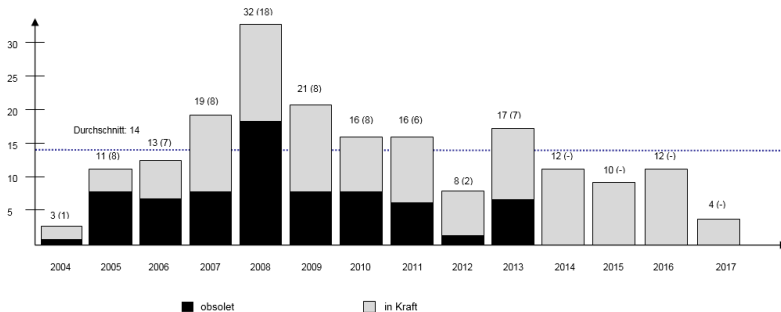
tonsvereinbarungen⁴⁵. Mit den Kantonen GL, NW, OW und ZG besteht aktuell kein Bedürfnis für Verhandlungen. Mit dem Kanton FR strebt das GWK eine Vereinbarung an.

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 2017) insgesamt 195 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert, wobei die Notifikation seitens der EU in zwei Fällen auf einem Versehen basierte. Damit liegen insgesamt 193 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Eine dieser Weiterentwicklungen⁴⁶ stellt dabei gleichzeitig eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁴⁷. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (73 Rechtsakte oder 37.8%) 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: 1.5.2017)



⁴⁵ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126).

⁴⁷ 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.

Gruppieren man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁴⁸, so kann Folgendes festgestellt werden:

- Von den insgesamt 196 Weiterentwicklungen des Schengen- und Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Fünftel (37 Rechtsakte oder 19.0%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Knapp zwei Drittel der Weiterentwicklungen (128 Rechtsakte oder 65.1%) 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 Artikel 7a Absatz 2 und 3 RVOG⁴⁹ eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden konnten (Modell 2). Die Übernahme dieser 128 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 21 Fällen (15.9%), die überwiegend den Visumsbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁵⁰.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 31 Fälle oder 15.9%) 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 drei Weiterentwicklungen⁵¹. Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁵².

⁴⁸ 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. Dieser kann je nach Fall entweder vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden (Modell 2) oder bedarf der Genehmigung des Parlaments (Modell 3), wobei er im letzteren Fall allenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. zum Ganzen auch Ziffer 2 des Berichts 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.

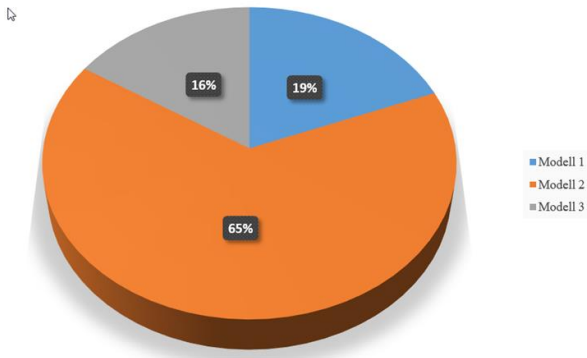
⁴⁹ SR **172.010**

⁵⁰ 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.

⁵¹ Alle betreffen den Bereich «Schengen»: Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 (WE Nr. 157b), der Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181) und der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183).

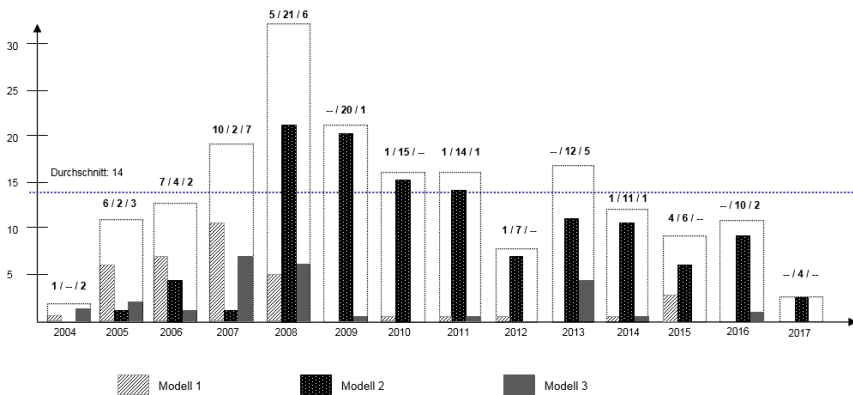
⁵² Vgl. Teil II der Übersicht über die Verfahren zur Umsetzung von Weiterentwicklungen, abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

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: 1.5.2017)



4.2

Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierte Weiterentwicklungen

4.2.1

Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 12 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 179-190)⁵³. 10 dieser 12 Weiterentwicklungen weisen einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Sie wurden entsprechend mittels eines Notenaustausches übernommen, den der Bundesrat jeweils gestützt auf Artikel 7a Absatz 2 und 3 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 drei dieser Weiterentwicklungen bedurften zudem einer verordnungsmässigen Umsetzung⁵⁴. Zur Übernahme und Umsetzung der restlichen zwei notifizierten Weiterentwicklungen⁵⁵ bedarf es der *parlamentarischen Genehmigung* (Modell 3), wobei die entsprechenden Verfahren noch nicht abgeschlossen sind.⁵⁶ Weiterentwicklungen, die von der Schweiz lediglich zur Kenntnis zu nehmen sind (Modell 1), sind in der Berichtsperiode keine notifiziert worden.

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

- Mit den Durchführungsbeschlüssen K(2016) 3347 endg., K(2016) 5947 endg. und K(2016) 5927 endg. (WE Nr. 179, 184 und 185) präzisiert die Europäische Kommission die Vorgaben des Visakodex (WE Nr. 88), dessen Anhang II in nicht abschliessender Weise auflistet, welche *Belege bei der Beantragung eines Schengen-Visums* (Kategorie C) oder eines Flughafentransitvisums (Kategorie A) *vorzulegen sind*, um die Erfüllung der Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 14) zu belegen. Um den örtlichen Gegebenheiten in einzelnen Konsularbezirken besser Rechnung tragen zu können, präzisiert der Durchführungsbeschluss Art und Umfang der Belege, die in Iran, Irak und der Russischen Föderation (WE Nr. 179), in Argentinien, Brasilien, Hongkong, Macau und Tansania (WE Nr. 184) sowie in Algerien (WE Nr. 185) vorzulegen sind. Dabei bleibt es den Konsulaten unbenommen, im Verlauf der Prüfung eines bestimmten Visumantrags zusätzliche Unterlagen zu verlangen oder auf Unterlagen zu verzichten.
- Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1209 (WE Nr. 180) wird das *SIRENE-Handbuch zum SIS II* angepasst, um veränderten operativen Ansprüchen insbesondere im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung besser gerecht zu werden. Im Grundsatz gilt zwar weiterhin, dass sich im

⁵³ 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.

⁵⁴ Durchführungsbeschluss (EU) 216/1209 (WE Nr. 180), Verordnung (EU) 2017/372 (WE Nr. 187) und Verordnung (EU) 2017/458 (WE Nr. 189), wobei letztere lediglich eine Aufdatierung der Fussnotenverweise erforderlich machte.

⁵⁵ Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181) und Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183); vgl. hierzu sogleich unten im Text.

⁵⁶ Zum jeweiligen Verfahrensstand der Weiterentwicklungen mit Umsetzungsbedarf siehe die entsprechende Übersicht auf der Internetseite des BJ: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

System keine widersprechenden Ausschreibungen befinden sollen, damit stets klar ist, welche Massnahmen von den abfragenden Behörden zu treffen sind. Allerdings hat sich in der Praxis gezeigt, dass es aus operativer Sicht nützlich sein kann, Ausschreibungen zur verdeckten oder gezielten Kontrolle gleichzeitig mit anderen Ausschreibungen (etwa zur Einreiseverweigerung) im System verfügbar zu haben. Denn für die zuständigen Sicherheitsbehörden kann es im Hinblick auf die Erstellung von Bewegungsmustern von Interesse sein zu wissen, wann und wo einer als gefährlich eingestuft Person die Einreise in den Schengen-Raum verweigert wurde. Entsprechend wird neu vorgesehen, dass Ausschreibungen zur verdeckten oder zur gezielten Kontrolle unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind, auch wenn Ausschreibungen aus anderen Gründen bereits vorliegen. Wird bei einer Neuausschreibung festgestellt, dass unterschiedliche Ausschreibungen bestehen, so konsultieren sich die beteiligten Staaten, um das weitere Vorgehen abzusprechen.

- Mit der Richtlinie (EG) 2016/680 (WE Nr. 181) wird der Rahmenbeschluss 2008/977/JAI (WE Nr. 77), der bisher die *Bearbeitung von Personendaten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen* regelt, ersetzt. Die Richtlinie, welche auf die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschliesslich des Schutzes und die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, Anwendung findet, erfasst neu nicht nur grenzüberschreitende, sondern auch die rein nationalen Datenverarbeitungen. In materieller Hinsicht werden mit der Richtlinie neue Massstäbe vorgegeben, insbesondere was die Rechte der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen (Recht auf Information der betroffenen Personen, auf Berichtigung oder Löschung personenbezogener Daten) und die Möglichkeiten der Aufsichtsbehörden betrifft. Neben den Pflichten der Datenverarbeiter wird auch der Umfang der Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden genauer definiert. Schliesslich wurden auch die Rahmenbedingungen präzisiert, die bei der Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer oder internationalen Organisationen zu beachten sind. Die Richtlinie bedarf der Umsetzung, welche im Rahmen der laufenden Revision des Datenschutzgesetzes (DSG)⁵⁷ erfolgt. Die Übernahme und Umsetzung durch die Schweiz muss spätestens bis zum 1. August 2018 erfolgen.
- Seit der Inbetriebnahme des SIS II können im System auch Fotos und Fingerabdrücke gespeichert werden. Sind solche biometrische Daten vorhanden, so sind die Schengen-Staaten verpflichtet, diese zu einer Personenausschreibung hinzuzufügen. Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1345 (WE Nr. 182) werden im Sinne eines Mindeststandards *detaillierte Vorgaben an die Qualität der Fingerabdrücke* festgelegt, die im Hinblick auf deren Speicherung im System eingehalten werden müssen. Diese Vorgaben werden auch für die geplante Weiterentwicklung des SIS (Zukunftsprojekt SIS-AFIS⁵⁸) von Bedeutung sein⁵⁹, welche es ermöglichen

⁵⁷ SR 235.1

⁵⁸ SIS-AFIS = SIS-Automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem.

wird, Fahndungstreffer nicht nur durch die Eingabe von alphanumerischen Angaben, sondern durch einen direkten Abgleich mit den an Ausschreibungen geknüpften Fingerabdrücken zu erzielen.

- Mit der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183) wird die bisherige Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen durch die *europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache* (im Folgenden: die Agentur) ersetzt⁶⁰ und deren Mandat erweitert. So übernimmt die Agentur neue Aufgaben im Rückkehrbereich⁶¹ und wird neu auch einen Beitrag zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und des Terrorismus leisten⁶². Hauptaufgabe der Agentur aber bleibt die Unterstützung der Schengen-Staaten, welche primär für die Sicherung ihrer jeweiligen Aussengrenzen verantwortlich bleiben. Wie bisher wird die Agentur auf entsprechende Anfrage eines Schengen-Staates an den entsprechenden Aussengrenzabschnitten tätig sein, wobei ihr hierfür neu ein rasch mobilisierbarer Einsatzpool von mindestens 1500 Grenzschutzexperten (Soforteinsatzpool) sowie einer mit technischer Ausrüstung für Grenzsicherungszwecke zur Verfügung steht. Für den Fall, dass an den Aussengrenzen dringlicher Handlungsbedarf besteht⁶³, sieht die Verordnung neu einen Mechanismus vor, der dem Rat zunächst die Befugnis einräumt, Sofortmassnahmen zu beschliessen. Fruchten diese mangels Kooperationsbereitschaft des betroffenen Staates nicht, so kann der Rat im Extremfall auf das Verfahren nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) zurückgreifen und einem oder mehreren Staaten empfehlen, die Binnengrenzkontrollen für einen bestimmten Zeitraum wieder einzuführen. Zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/1624 bedarf es der Zustimmung der Bundesversammlung. Die Verabschiedung der entsprechenden Botschaft zuhanden der Eidgenössischen Räte ist am 17. Mai dieses Jahres erfolgt.⁶⁴
- Mit der Verordnung (EU) 2016/1953 (WE Nr. 186) wird ein einheitliches *europäisches Rückreisedokument für die Rückkehr* von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen eingeführt, um die Rückkehr bzw. die Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten aufhalten, zu erleichtern. Das Reisedokument wird nach einem einheitlichen Modell (Muster im Anhang) ausgefertigt, wobei die Sicherheitsmerkmale des Reisedokuments den Spezifikationen entsprechen, die gemäss

⁵⁹ Wobei weitergehende Spezifikationen festgelegt werden, sobald die Architektur und das Anforderungsprofil dieses neuen Systems bekannt sind. Entsprechende Vorschläge der Kommission sind voraussichtlich noch in diesem Jahr zu erwarten.

⁶⁰ Entsprechend werden die bisherigen Rechtsgrundlagen, die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 (WE Nr. 1) sowie ihre bisherigen Weiterentwicklungen (WE Nr. 37 und 128) aufgehoben.

⁶¹ Unterstützung der Schengen-Staaten durch Finanzierung von Sammelflügen oder durch die Organisation eigener Rückführungsaktionen.

⁶² Indem diese Gesichtspunkte in die Risikoanalysen einfließen, welche die Agentur erstellt und die sowohl für ihre eigene Einsatzplanung als auch für die Planung und Durchführung der Schengen-Evaluierungen wichtig sind. Zudem arbeitet die Agentur mit anderen EU-Agenturen und internationalen Organisationen bei der Terrorismusprävention zusammen.

⁶³ Etwa infolge des Umstands, dass ein bestimmter Schengen-Staat die aufgrund einer verbindlichen Schwachstellenanalyse empfohlenen Massnahmen der Agentur nicht umsetzt oder wenn eine besondere Krisensituation an den Aussengrenzen besteht, die den gesamten Schengen-Raum gefährdet.

⁶⁴ Zur Frage der Erforderlichkeit einer Zusatzvereinbarung vgl. Ziffer 2.1.3.

Verordnung (EG) Nr. 333/2002⁶⁵ im Visabereich gelten. Die Verordnung regelt indessen weder die Voraussetzungen noch die Verfahren für die Ausstellung oder den Entzug von Ersatzreisedokumenten, weshalb die Regelung dieser Aspekte weiterhin dem nationalen Recht obliegt.

- Mit der Verordnung (EU) 2017/372 (WE Nr. 187) wurde die «Visaverordnung»⁶⁶ angepasst, um *georgische Staatsangehörige* per 28. März 2017 von der *Visumpflicht zu befreien*. Von der Visumbefreiung erfasst sind allerdings nur Personen, die Inhaber eines biometrischen Reisepasses sind. Alle anderen Personen blieben weiterhin der Visumpflicht unterstellt. Zudem gilt die Befreiung nur für einen kurzfristigen Aufenthalt (max. 90 Tage je Bezugszeitraum von 180 Tagen). Die Einreise zwecks längerfristigem Aufenthalt im Schengen-Raum oder zwecks Aufnahme einer Erwerbstätigkeit wird damit von der Visumbefreiung nicht erfasst. Für beide Fälle kommen die einschlägigen Vorschriften des nationalen Rechts⁶⁷ zur Anwendung. Selbstverständlich müssen beim Grenzübertritt an den Aussengrenzen die übrigen Einreisevoraussetzungen gemäss Artikel 6 Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin erfüllt werden. Verfügt die Person also nicht über ein gültiges Reisedokument oder fehlen ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes, ist sie im SIS ausgeschrieben oder stellt sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Gesundheit dar, so wird ihr die Einreise verweigert.
- Mit der Verordnung (EU) 2017/371 (WE Nr. 188) wurde der in der «Visaverordnung»⁶⁸ vorgesehene *Mechanismus zur Aussetzung der Befreiung der Visumpflicht* für Drittstaatsangehörige in verschiedener Hinsicht effizienter gestaltet. Namentlich kann der Aussetzungsmechanismus neu einfacher in Gang gesetzt werden, indem die auslösenden Tatbestände erweitert und die entsprechenden Bezugszeiträume⁶⁹ verkürzt werden. So kann der Mechanismus ausgelöst werden, wenn die Vorbedingungen für die Visabefreiung nicht mehr erfüllt sind oder wenn es in einem oder mehreren Schengen-Staaten zu einer erheblichen Zunahme entweder der irregulären Migration, von unbegründeten Asylanträgen oder abgelehnter Rückübernahmeersuchen kommt oder wenn sich die Risiken für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit im Gefolge der Visumbefreiung des Drittstaates erheblich vergrössern. Zudem wird die Entscheidungsfindung durch eine Verkürzung der Fristen beschleunigt. Führt die Suspendierung der Visumbefreiung innert Frist schliesslich nicht zum gewünschten Effekt, kann die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Änderung der «Visaverordnung» vorlegen, mit dem Ziel, die Visumpflicht gegenüber dem betroffenen Drittstaat wieder definitiv einzuführen.
- Mit der Verordnung (EU) 2017/458 (WE Nr. 189) wurde der Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) revidiert. Ziel der Neuregelung ist im Wesentlichen eine *Erweiterung des Kontrollumfangs beim Grenzübertritt an den*

⁶⁵ Verordnung (EG) Nr. 333/2002 (vgl. Anhang B SAA).

⁶⁶ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA).

⁶⁷ In der Schweiz die Einreisevoraussetzungen und Bewilligungsverfahren nach AuG (SR 142.20).

⁶⁸ Siehe Fn. 66.

⁶⁹ Neu genügt es, wenn die entsprechenden Probleme während 2 Monaten (anstatt wie früher während 6 Monaten) feststellbar sind.

Aussengrenzen. Wurden bisher bei der Einreise in den Schengen-Raum nur Drittstaatsangehörige einer umfassenden Grenzübertrittskontrolle unterzogen, so wird der Kontrollumfang neu auch bei freizügigkeitsberechtigten Personen erhöht: Neu sind systematische Abfragen in den einschlägigen europäischen Datenbanken (insbesondere im SIS und in der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente SLTD) zwingend vorgeschrieben.⁷⁰ Auch bei der Ausreise gehört die Abfrage der einschlägigen Datenbanken neu zum obligatorischen Kontrollumfang. Führen die systematischen Kontrollen infolge des Verkehrsaufkommens zu unzumutbar langen Wartezeiten, können die Schengen-Staaten gestützt auf eine Risikoanalyse den Kontrollumfang an den betroffenen Grenzübergangsstellen unter bestimmten Bedingungen vorübergehend zurückfahren und die Datenbankabfragen gezielt (d.h. risikobasiert) vornehmen.⁷¹ Die Neuregelung ist eine Antwort auf die erhöhte terroristische Gefährdungslage in Europa und zum Schutz gegen weitere mögliche Gefährdungen der inneren Sicherheit und der öffentlichen Ordnung (Stichwort: «*foreign terrorist fighters*»).

- Mit Beschluss (EU) 2017/733 (WE Nr. 190) hat der Rat schliesslich die einschlägigen Bestimmungen des *Schengen-Besitzstands in den Bereichen «Datenschutz» und «SIS II» für Kroatien* per 27. Juni 2017 in Kraft gesetzt, um die Evaluierung der SIS-Zusammenarbeit unter realen Bedingungen mit Echtdaten durchführen zu können. Die Inkraftsetzung betrifft einstweilen insbesondere den polizeiseitigen Teil des SIS II. Entsprechend kommen alle Fahndungsformen, welche durch den Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42) abgedeckt sind, zur Anwendung⁷². Demgegenüber bekommt Kroatien zwar einen Zugriff auf die SIS-Daten, soweit es um Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung geht, doch dürfen die kroatischen Behörden keine solchen Ausschreibungen im SIS II verbreiten. Die einschlägige Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) wird für Kroatien somit nur partiell anwendbar. Folgerichtig ist Kroatien vor Inkraftsetzung des gesamten Schengen-Besitzstands auch nicht verpflichtet, Drittstaatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu verweigern, selbst wenn sie im SIS ausgeschrieben sind.⁷³

⁷⁰ Die einschlägigen nationalen Datenbanken dürfen ebenfalls systematisch konsultiert werden, müssen aber nicht.

⁷¹ Personen, die aufgrund der Risikobewertung aus dem Kontrollfokus herausfallen, müssen einer Mindestkontrolle unterzogen werden. Diese besteht zumindest in der Überprüfung der Identität dieser Personen, anhand eines für den Grenzübertritt gültigen echten Reisedokumentes.

⁷² Es handelt sich dabei um die Ausschreibungen von Personen zur Festnahme zum Zweck der Auslieferung, Ausschreibungen von Vermissten, Ausschreibungen von Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Strafverfahren gesucht werden, Personen- und Sachausschreibungen zum Zweck der verdeckten Registrierung oder der gezielten Kontrolle und Sachausschreibungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren.

⁷³ Was auch nicht schädlich ist, da die Binnengrenzen zu Kroatien bis zur Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands weiterhin kontrolliert werden.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Im Bereich Dublin/Eurodac wurden der Schweiz im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁷⁴.

4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen

Zurzeit werden auf Ebene der EU unter Beteiligung der Schweiz eine Reihe von Vorschlägen für Rechtsakte beraten, die der Schweiz dereinst als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert werden dürften. Deren materielle Tragweite ist allerdings ebenso unterschiedlich wie der jeweilige Verfahrensstand der Beratungen. Nachfolgend wird auf die wichtigsten - weil inhaltlich über die Regelung von überwiegend administrativ-technischen Details hinaus gehenden - künftigen Weiterentwicklungen hingewiesen⁷⁵.

4.3.1 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»⁷⁶ zu realisieren, welches ein elektronisches Ein- und Ausreisensystem (*Entry-Exit-System, EES*) und ein Programm für registrierte Reisende (*Registered Traveller Programme, RTP*) beinhalten sollte. Während das EES die Erkennung und Identifizierung von sog. «Overstayern»⁷⁷ erleichtern soll, indem sämtliche Drittstaatsangehörige bei der Ein- und Ausreise in den Schengen-Raum automatisch registriert werden und damit das Abstempeln von Reisepässen wegfällt, zielt das RTP auf einen effizienteren Ablauf des Grenzübertritts⁷⁸.

Nach einer ersten Beratung der Verordnungsvorschläge⁷⁹ in der Ratsarbeitsgruppe FRONT, wurde eu-LISA (siehe Ziff. 2.1.1) beauftragt, die Realisierbarkeit verschiedener technischer Aspekte zu klären und alternative Umsetzungsszenarien im Rahmen eines Pilotprojekts in der Praxis zu testen. Auf der Grundlage des Schlussberichts von eu-LISA, der die Machbarkeit der elektronischen Grenzabfertigung und den Mehrwert für die Grenzübertrittskontrolle bestätigte, hat die Europäische Kom-

⁷⁴ Eine vollständige Liste der der Schweiz notifizierten Weiterentwicklungen des Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen, KOM(2011) 680 endg.

⁷⁷ Damit werden Personen bezeichnet, die nach Ablauf der regulären Aufenthaltsdauer den Schengen-Raum nicht verlassen haben.

⁷⁸ Vielreisende Drittstaatsangehörigen mit einem niedrigen Risikoprofil (z.B. Geschäftsleute, Künstler, Sportler) sollen sich vor der Einreise einer vorgängigen Prüfung unterziehen können, um später beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenzen von Erleichterungen (z.B. durch die Nutzung von automatischen Kontrollgates) zu profitieren.

⁷⁹ KOM(2013) 95 endg., KOM(2013) 96 endg., KOM(2013) 97 endg.

mission am 6. April 2016 *neue, überarbeitete Vorschläge*⁸⁰ präsentiert. Im Vergleich zum ursprünglichen Projekt enthält der neue Verordnungsvorschlag *nur noch ein EES*, dessen Systemarchitektur neu dem VIS nachempfunden ist. Dabei sollen im EES nur so viele 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. Als Ersatz für das frühere RTP ist in der EES-Verordnung die Möglichkeit zur Schaffung eines nationalen Erleichterungsprogramms (*National Facilitation Programme*, NFP) vorgesehen. In der Schweiz sind in diesem Zusammenhang noch keine Entscheide getroffen worden. Derzeit wird aber eine entsprechende Machbarkeitsstudie durchgeführt.

Die Beratungen befinden sich derzeit in der Phase des Trilogs, nachdem sich das Europäische Parlament am 27. Februar und der Rat am COREPER vom 2. März 2017 auf ihre jeweilige Verhandlungsposition einigen konnten. Gemäss aktuellem Zeitplan ist die Verabschiedung der Rechtsgrundlagen für Sommer 2017 vorgesehen.

Das EES soll im Jahr 2020 Schengen-weit in Betrieb genommen werden. Aufgrund der Erfahrungen mit den bereits bestehenden IT-Grossprojekten (VIS, SIS II) wird mit der Entwicklung der zentralen wie auch nationalen Systemkomponenten allerdings erst begonnen, wenn alle technischen Details und Spezifikationen feststehen. Zuständig hierfür wird eu-LISA sein. Die finanziellen Auswirkungen für die Schweiz sind daher noch nicht abschätzbar, 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.

4.3.2 Revision des Visakodex

Der Visakodex⁸¹ 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 vorgestellt⁸². 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

⁸⁰ 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.).

⁸¹ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

⁸² KOM(2014) 164 endg.

Personen, die im VIS bereits verzeichnet sind), doch gelten diese Erleichterungen nur für Angehörige von Drittstaaten, die mit der EU im Bereich «Rückführung» zusammenarbeiten (Junktum zwischen der Gewährung der Visae erleichterung 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 Zuge der zweiten Durchberatung wurden allerdings erhebliche Differenzen sichtbar, so dass die Diskussionen am COREPER vom 17. November 2016 sistiert wurden. Insbesondere konnte keine Einigung zum Änderungsvorschlag des Europäischen Parlamentes erzielt werden, im Visakodex eine Bestimmung einzufügen, die es erlauben würde, zwecks Stellung eines Asylgesuches im Schengen-Raum ein humanitäres Visum zu beantragen. Die Europäische Kommission und die Mehrheit der Schengen-Staaten sehen den Visakodex nicht als adäquate Rechtsgrundlage an, um diese Frage zu regeln. Der Europäische Gerichtshof hat diese Sichtweise in seinem Urteil vom 7. März 2017 (in der Rs. C-638/16 PPU «*X und X*») bestätigt, indem er festgehalten hat, dass der Visakodex in seiner aktuellen Fassung nicht auf Visumanträge zum Zwecke der Einreichung eines Asylantrages anwendbar ist, da dies einen Aufenthalt von mehr als 90 Tage in einem Schengen-Staat zur Folge hätte.

Angesichts dieser Ausgangslage ist es derzeit nicht absehbar, bis wann die Beratungen abgeschlossen werden können. Entsprechend ist offen, wann der neue Visakodex in Kraft treten wird.

4.3.3 Rundreisevisum

Parallel zum Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex hat die Europäische Kommission am 1. April 2014 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Rundreisevisums vorgestellt⁸³. Mit diesem 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 Bühnenkünstler gedacht, die den Schengen-Raum im Rahmen einer Tournee über einen längeren Zeitraum bereisen. Mit der Verordnung würde eine bestehende Rechtslücke zwischen dem Schengen-Besitzstand (Kurzzeitaufenthalte) und den Einwanderungsvorschriften der Schengen-Staaten (Langzeitaufenthalte) geschlossen.

Anfang 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. Hinzu kommt, dass mit der Einführung des Rundreisevisums auch das Ziel verfolgt wurde, die Praxis in Bezug auf den Aufenthalt von Angehörigen von bestimmten Drittstaaten zu vereinheitlichen, mit welchen einzelne Schengen-Staaten bereits vor dem «Beitritt» zum Schengen-Raum Abkommen zur Visumbefreiung geschlossen hatten. Angesichts der Tatsache, dass dieser Aspekt nun im Rahmen des EES gelöst werden konnte, ist es wenig wahrscheinlich, dass die Beratungen zum Rundreisevisum bald wieder aufgenommen werden.

⁸³ KOM (2014) 163 endg.

4.3.4

Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)

Am 16. November 2016 stellte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS)⁸⁴ zusammen mit einer entsprechenden Machbarkeitsstudie vor.⁸⁵ Ähnlich wie mit dem ESTA in den USA⁸⁶ sollen sich mit ETIAS visumbefreite Drittstaatsangehörige im Vorfeld der Einreise in den Schengen-Raum online registrieren. Damit sollen bestehende Informations- bzw. Sicherheitslücken⁸⁷ durch eine *vorgängige Risikoprüfung*⁸⁸ geschlossen und die *bestehenden Abläufe* beim Grenzübergang (Überprüfung der Einreisevoraussetzungen) *beschleunigt* werden. Wurde der betroffenen Person vorgängig keine Reisegenehmigung erteilt, ist ihr die Einreise an der Grenzübergangsstelle zu verweigern.

Seit Dezember 2016 wird ETIAS in der Ratsarbeitsgruppe FRONT diskutiert. Eine Einigung im Rat soll bis Juni 2017 erzielt werden, um auf dieser Basis die Gespräche mit dem Europäischen Parlament (Trilog) aufzunehmen. Die Verabschiedung des endgültigen Textes der Verordnung ist für Ende 2017 vorgesehen.

Derzeit schätzt die Europäische Kommission die Kosten für die Entwicklung (von 2018 bis 2020) sowie für die erste Betriebsperiode (von 2021 bis 2027) des ETIAS auf insgesamt 761,6 Millionen Euro. Auf die Entwicklung des Systems entfallen dabei 210 Millionen Euro, wovon auf der Stufe der Schengen-Staaten 96,5 Millionen Euro veranschlagt werden. Für den Betrieb während der ersten Betriebsperiode rechnet die KOM mit Kosten von 199,3 Millionen Euro auf der Stufe der Mitgliedstaaten, also rund 28,5 Millionen Euro pro Jahr. Die gesamten Betriebskosten des ETIAS sollen mit den Einnahmen über die Antragsgebühr (5 Euro pro Antrag) gedeckt werden. Noch ist nicht geklärt, nach welchem Schema die Einnahmen den Schengen-Staaten zugutekommen werden. Schliesslich äussern mehrere Staaten nach wie vor Zweifel an der Kostenberechnung der Kommission.

4.3.5

Neufassungen der SIS-Rechtsgrundlagen

Am 23. Dezember 2016 stellte die Europäische Kommission drei Verordnungsvorschläge zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum SIS II⁸⁹ vor. Die drei Vorschläge behandeln die Nutzung des SIS für die Grenzverwaltung⁹⁰, für die Polizeikooperation und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁹¹ und für die Rückführung von

⁸⁴ ETIAS = EU Travel Information and Authorization System.

⁸⁵ KOM (2016) 731 endg.

⁸⁶ Drittstaatsangehörige, die unter das sog. «Visa Waiver Programme» der USA fallen, müssen sich vor der Einreise im ESTA (Electronic System for Travel Authorization) registrieren.

⁸⁷ Derzeit verfügen die Grenzkontrollbehörden in Bezug auf visumbefreite Drittstaatsangehörige, welche über Land- und Seegrenzen in den Schengen-Raum einreisen, über keine vorgängigen Informationen.

⁸⁸ Gegenstand der Prüfung ist das Risiko, das von der betreffenden Person für die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit und in Bezug auf die irreguläre Migration ausgeht.

⁸⁹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) und Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

⁹⁰ KOM (2016) 882 endg.

⁹¹ KOM (2016) 883 endg.

illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen⁹², wobei die zwei ersten Vorschläge zusammen die rechtliche Basis für die Schaffung und Nutzung des SIS bilden und der dritte als eine Ergänzung zu den zwei ersten Rechtsakten konzipiert ist. Die wesentliche Neuerung besteht zum einen in der Schaffung *zusätzlicher Ausschreibungskategorien*. So sollen neu alle Wegweisungsverfügungen obligatorisch im SIS erfasst werden, was die Effizienz im Bereich der Rückkehr verstärkt. Denn durch die entsprechenden Ausschreibungen hätten die Schengen-Staaten jederzeit Kenntnis darüber, ob die kontrollierte Person in einem Staat eine Wegweisungsverfügung erhalten hat. Überdies soll es inskünftig auch möglich sein, Kinder präventiv im System auszuschreiben, wenn ein mutmasslich hohes Risiko für Kindsentziehung durch einen Elternteil besteht. Schliesslich ist namentlich als Beitrag zur Terrorismusbekämpfung eine neue Art der Überprüfung vorgesehen («*inquiry check*»). Diese neue Ausschreibungskategorie schliesst eine Lücke, indem sie es den Behörden erlauben wird, eine Person anzuhalten und zu befragen.⁹³ Der polizeiliche Nutzen des SIS soll zum anderen aber auch durch eine *Verbesserung der Funktionalitäten des Systems* erhöht werden, indem inskünftig auch Fotos, Fingerabdrücke und sonstige biometrische Daten im System nicht nur gespeichert und abgerufen, sondern auch *verglichen* werden können. Fingerabdrücke und biometrische Daten können zur Identitätsabklärung beigezogen werden, oder um Tatortspuren unbekannter Straftäter mit im SIS vorhandenen biometrischen Spuren abzugleichen. Sobald es technisch möglich sein wird, einen Personenabgleich mittels Foto vorzunehmen, ist auch eine Identifikation mittels Gesichtsbild an Grenzübergängen vorgesehen (automatische Grenzkontrollgates). Die Beratungen zu diesen drei Legislativvorschlägen finden seit Januar 2017 in der Arbeitsgruppe SCHENGEN MATTERS (Acquis) statt und sollen bis Ende Juni 2017 abgeschlossen sein.

4.3.6 Anpassung der EU-Waffenrichtlinie

Am 18. November 2015 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der EU-Waffenrichtlinie⁹⁴ präsentiert⁹⁵. Er soll angesichts der jüngsten Terroranschläge in Paris die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsagenda vom April 2015⁹⁶ beschleunigen, deren Teil die vorliegende Anpassung ist. Die Anpassungsvorschläge wurden in der Folge im Rat (Arbeitsgruppe GENVAL) kontrovers diskutiert, weshalb am 10. März 2016 und am 8. Juni 2016 Diskussionen auf Ministerebene stattfanden. Basierend auf dem im Trilog ausgehandelten Kompromisstext wurde die geänderte Waffenrichtlinie vom Europäischen Parlament und dem Rat am 17. Mai 2017 angenommen⁹⁷. Mit einer Notifikation an die Schweiz ist demnächst zu rechnen. Zur Übernahme und Umsetzung der geänderten Waffenrichtlinie bedarf es der Zustimmung der Bundesversammlung, weshalb die Schweiz die Zweijahresfrist gemäss SAA in Anspruch nehmen wird.

⁹² KOM (2016) 881 endg.

⁹³ Diese Ausschreibung geht damit weiter als die bestehende Ausschreibung zur verdeckten Registrierung, aber gleichzeitig weniger weit als eine Ausschreibung zur Verhaftung einer Person.

⁹⁴ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA).

⁹⁵ KOM(2015) 750 endg.

⁹⁶ KOM(2015) 185 endg.

⁹⁷ Die Publikation im ABl. steht noch aus.

Die primäre Zielsetzung der Anpassungen liegt zum einen in der Verbesserung der Rückverfolgbarkeit und der Stärkung des Informationsaustausches zwischen den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten. Zum anderen soll durch verschiedene Massnahmen zur Verminderung des Risikos beigetragen werden, dass Feuerwaffen in die falschen Hände geraten und zu kriminellen Zwecken missbraucht werden. Zu diesem Zweck werden die geltenden Vorgaben präzisiert und punktuell ergänzt, wobei die wichtigsten Neuerungen wie folgt zusammengefasst werden können:

- *Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie:* Neu werden auch Feuerwaffen erfasst, die zu Schreckschuss-, Signal-, Salut- sowie akustische Waffen umgebaut worden sind, soweit ein Rückbau in Feuerwaffen nicht ausgeschlossen ist.
- *Präzisierung der Erwerbsvoraussetzungen für Feuerwaffen der Kategorie A:* Aufgrund ihrer Gefährlichkeit werden die Erwerbsvoraussetzungen von Waffen dieser Kategorie⁹⁸ zugunsten einer Reihe spezifischer, für besondere Personengruppen (anerkannte Sammler, Sportschützen etc.) anwendbarer Bestimmungen präzisiert. Die heute geltenden Erwerbsvoraussetzungen für die übrigen Feuerwaffen bleiben demgegenüber unverändert bestehen. Neu ist jedoch die für Feuerwaffen der Kategorie A und B geltende Vorgabe, dass einmal erteilte Bewilligungen periodisch zu überprüfen sind.
- *Erweiterung der Kategorie A:* Bestimmte Feuerwaffen, die bisher zur Kategorie B gehörten, werden neu in die Kategorie A überführt. Hierzu zählen zu halbautomatischen Feuerwaffen umgebaute Serief Feuerwaffen, weil deren Rückbau vergleichsweise einfach ist, sowie halbautomatische Feuerwaffen, soweit diese mit Ladevorrichtungen mit einer Kapazität von mehr als 10 Schuss (Langwaffen) bzw. 20 Schuss (Kurz Waffen) versehen sind⁹⁹. Damit können diese Waffen inskünftig von Privatpersonen nur noch zu festgelegten Zwecken (wie das Sportschützenwesen) erworben werden¹⁰⁰. Gleichzeitig ist aber vorgesehen, dass der bereits bestehende, rechtmässige Besitz an solchen Waffen und Magazinen «bestätigt» werden kann.
- *Vorgaben zur Aufbewahrung von Feuerwaffen und Munition:* Die Richtlinie verpflichtet die Staaten, Vorschriften zur sicheren Aufbewahrung von Waffen und Munition zu erlassen, macht hierzu jedoch nur allgemeine Vorgaben (z.B. getrennte Aufbewahrung von Waffen und Munition; Berücksichtigung der Gefährlichkeit der Waffen).
- *Beaufsichtigung der Waffenherstellung und des Waffenhandels:* Zum einen müssen die Staaten neu auch den Internethandel mit Feuerwaffen und Munition gewissen Rahmenbedingungen unterstellen, um insbesondere mehr Transparenz in Bezug auf die involvierten Personen zu schaffen. Zum anderen wird die Tätigkeit der Vermittler inskünftig grundsätzlich den gleichen Regeln unterworfen, wie sie für Waffenhändler gelten. Darüber hinaus wird

⁹⁸ Die Richtlinie teilt Feuerwaffen entsprechend ihrem Gefährlichkeitsgrad in drei Kategorien ein: Grundsätzlich verbotene Feuerwaffen (Kategorie A), genehmigungsbedürftige Feuerwaffen (Kategorie B) und meldepflichtige Feuerwaffen (Kategorie C).

⁹⁹ Sofern halbautomatische Feuerwaffen allerdings mit einem kleinen Magazin versehen sind, das nicht mehr als 10 (Kurz Waffen) bzw. 20 Schuss (Langwaffen) fasst, verbleiben sie wie bisher in der Kategorie B.

¹⁰⁰ Die nachdienstliche Abgabe der Sturmgewehre der Armee, die zu halbautomatischen Waffen umgebaut worden sind (Ordonnanzwaffen), bleibt aufgrund der spezifisch für die Schweiz aufgenommenen Bestimmung weiterhin möglich.

klargestellt, dass der Umbau von Waffen grundsätzlich den Waffenhändlern vorbehalten ist und es werden Standards vorgegeben, die etwa mit Blick auf die Markierung oder Deaktivierung von Waffen zu beachten sind¹⁰¹. Schliesslich wird die Markierungspflicht (bei der Herstellung oder der Einfuhr aus Drittstaaten) auf die wesentlichen Waffenbestandteile von Feuerwaffen ausgedehnt.

- *Verbesserung der Rückverfolgbarkeit:* Mit Blick auf die Langlebigkeit von Feuerwaffen sieht die Richtlinie eine Erhöhung der Aufbewahrungsdauer der Daten vor, die im Waffenregister verzeichnet sind¹⁰². Mit Bezug auf den im Rahmen der EU-Waffenrichtlinie erforderlichen Informationsaustausch zwischen den Schengen-Staaten ist neu vorgesehen, dass dieser systematisch und auf elektronischem Wege erfolgen soll, wobei der konkrete Umfang und die einzelnen Modalitäten des Informationsaustausches von der Europäischen Kommission (in Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten) in gesonderten Rechtsakten festgelegt wird.

4.3.7 Änderung der Dublin-III-Verordnung

Am 4. Mai 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag¹⁰³ zur Revision der Dublin-III-Verordnung¹⁰⁴ vorgelegt, mit welcher drei Hauptziele erreicht werden sollen: die schnellere und effizientere Durchführung der Verfahren, die Verhinderung von Sekundärmigration und eine fairere Verteilung übermässig ungleicher Lasten mit Hilfe eines Korrekturverteilmechanismus.

Eine wesentliche Neuerung der Revision besteht in der Abschaffung der Möglichkeit eines nachträglichen Zuständigkeitswechsels. Ist ein Dublin-Staat einmal zuständig zur Prüfung des Gesuchs, wird er immer zuständig bleiben, selbst nach erfolgtem Vollzug einer Rückführung. Damit soll der Sekundärmigration entgegen gewirkt werden. Darüber hinaus soll die irreguläre Weiterwanderung aber auch negative Konsequenzen für die Rechtstellung im Asylverfahren (Einschränkung der Rechtsmittel) und den Umfang der sozialen Rechte der Asylsuchenden haben. Das derzeit umstrittenste Element des Revisionsvorschlags ist die geplante Einführung eines Korrekturverteilmechanismus, um eine übermässige Belastung vor allem von Dublin-Staaten mit Land- und See-Aussengrenzen auszugleichen. Der Mechanismus soll dabei automatisch zur Anwendung gelangen, sobald die Anzahl Asylgesuche in einem Staat eine gewisse Schwelle überschreitet. Hierfür wird ein automatisiertes System geschaffen, das in Echtzeit registriert, welcher Dublin-Staat wie viele Gesuche entgegen genommen hat. Für jeden Staat wird ausgerechnet, für wie viele von

¹⁰¹ Markierung und Deaktivierung sind als staatliche oder zumindest als staatlich beaufsichtigte Tätigkeiten zu sehen. So ist durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass eine Entfernung der Markierung oder eine Reaktivierung einer unbrauchbar gemachten Waffe bzw. ihrer wesentlichen Bestandteile ausgeschlossen ist. Die hierbei zu beachtenden technischen Standards und Methoden werden von der Kommission jeweils in gesonderten Rechtsakten noch festgelegt werden.

¹⁰² Nach den Vorgaben der Richtlinie ist die Aufbewahrungsdauer der Daten grundsätzlich an die Lebensdauer der entsprechenden Waffen geknüpft: Die Waffen müssen solange im Register verbleiben, als sie nicht vernichtet worden sind. Sind sie vernichtet worden, so muss der Zugriff auf die entsprechenden Datensätze auch 30 Jahre nach Vernichtung der entsprechenden Waffe gewährleistet sein.

¹⁰³ KOM(2016) 270 endg.

¹⁰⁴ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

den im ganzen Dublin-Raum registrierten Gesuchen er zuständig ist. Dieser Referenzwert berechnet sich anteilmässig anhand der Bevölkerungszahl eines Dublin-Staates und dessen BIP (beide Faktoren werden zu je 50% gewichtet). Überschreitet die Zahl der Asylgesuche in einem Dublin-Staat 150% des Referenzwertes, kommt automatisch der Korrekturverteilmechanismus zum Tragen. Alle Gesuche, welche über diesem Schwellenwert liegen, werden auf diejenigen Dublin-Staaten verteilt, die ihren Anteil von 100% noch nicht erfüllt haben. Ein Dublin-Staat soll zwar bestimmen können, an diesem Solidaritätsmechanismus nicht teilzunehmen, doch müsste er gemäss Vorschlag der Kommission pro Person, die er ablehnt, einen Solidaritätsbeitrag von € 250'000 bezahlen.

Die Diskussion über diesen Mechanismus und den Solidaritätsbeitrag haben in den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe ASYL zu grossen Differenzen geführt. Die Ratspräsidentschaft hat deshalb zum Ziel, auf höherer politischer Ebene eine diesbezügliche Einigung herbeizuführen. Es ist davon auszugehen, dass der von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Mechanismus noch grössere Änderungen erfahren wird. Die technischen Diskussionen auf Expertenebene in der Ratsarbeitsgruppe werden voraussichtlich erst dann weitergeführt, wenn in dieser Frage ein politischer Grundkonsens erreicht werden konnte. Zum jetzigen Zeitpunkt können noch keine Angaben darüber gemacht werden, wann die revidierte Dublin-Verordnung verabschiedet werden wird. Man darf davon ausgehen, dass die Übernahme eines solchen Korrekturverteilmechanismus im Rahmen der geänderten Dublin-III-Verordnung durch die Schweiz der Genehmigung der Bundesversammlung unterliegen wird.

4.3.8 Änderung der Eurodac-Verordnung

Im Zuge der neuen Vorschläge zur Reform des Dublin-Systems hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 auch einen Vorschlag¹⁰⁵ zur Anpassung der Eurodac-Verordnung¹⁰⁶ vorgestellt. Dabei soll der Zweck der Eurodac-Datenbank, in welcher Fingerabdrücke bisher primär zu Beweis Zwecken im Rahmen der Anwendung der Zuständigkeitskriterien der Dublin-III-Verordnung gespeichert wurden, ausgeweitet werden. Eurodac soll nicht nur zur Identifizierung von Asylantragstellern, sondern neu auch als Hilfe zur Bewältigung von irregulärer Migration und zur Erleichterung der Rückführung genutzt werden, indem inskünftig auch Drittstaatsangehörige oder staatenlose Personen im System registriert werden, die sich unrechtmässig im Dublin-Raum aufhalten¹⁰⁷. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation der betroffenen Personen sollen im System neben den Fingerabdruckdaten inskünftig auch weitere persönliche Daten wie Namen, Geburtsdatum, Nationalität, Identitätsdetails, Reisedokumente und Gesichtsbilder gespeichert werden. Zudem soll die Altersgrenze für die Erfassung von 14 auf 6 Jahre gesenkt werden. Schliesslich sieht die Revision vor, die Such- und Datenabgleichmöglichkeiten für die Strafverfolgungsbehörden zu vereinfachen. Neben einem Beitrag zur Beschleunigung der jeweiligen Rückführungsverfahren (Erschwerung von Identitätsbetrug) verspricht sich die Europäische

¹⁰⁵ KOM (2016) 272 endg.

¹⁰⁶ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

¹⁰⁷ Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die seinerzeit rechtmässig eingereist sind, werden inskünftig auch im geplanten elektronischen Einreise-/Ausreisensystem (EES) erfasst (siehe hierzu Ziff. 4.3.1).

Kommission vom neuen Eurodac-System auch wertvolle Erkenntnisse über sekundäre Migrationsbewegungen innerhalb des Schengen/Dublin-Raumes, welche die Staaten für entsprechende Massnahmen nutzen können und einen weiteren Beitrag zur Terrorbekämpfung in Europa. 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). Die Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung des übernommenen Besitzstands bildet aber 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 führen¹⁰⁸. Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹⁰⁹ vor dem EuGH, welche die *Auslegung* der Bestimmungen des Schengen- oder des Dublin-Besitzstands betreffen, Schriftsätze einzureichen und schriftliche Erklärungen abzugeben (Art. 8 Abs. 2 SAA; Art. 5 Abs. 2 DAA). Die Schweiz kann sich in diesem Rahmen allerdings weder zur Gültigkeit von EU-Rechtsakten äussern noch können schweizerische Gerichte eigene Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH richten.

Bis Ende April 2016 sind der Schweiz insgesamt 92 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 21 Vorabentscheidungsersuchen. Inhaltlich betrafen die bisherigen Vorlagefragen die Auslegung primär folgender Rechtsakte¹¹⁰:

¹⁰⁸ Vgl. Artikel 9 Absatz 2 i.V.m. Artikel 10 SAA; Artikel 6 Absatz 2 i.V.m. Artikel 7 DAA.
¹⁰⁹ Vgl. Artikel 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 Präzedenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

¹¹⁰ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen (insgesamt)	davon im Berichtszeitraum
Rückführungsrichtlinie ¹¹¹	24	3 ¹¹²
Richtlinie 2001/40/EG ¹¹³ (Anerkennung von Rückführungsentscheidungen)	1	--
Dublin-II-Verordnung ¹¹⁴	10	--
Dublin-III-Verordnung ¹¹⁵	15	10 ¹¹⁶
Dublin-Durchführungsverordnung ¹¹⁷	1	1 ¹¹⁸
Datenschutzrichtlinie ¹¹⁹	19	3 ¹²⁰
Schengener Grenzkodex ¹²¹	9	1 ¹²²
Visakodex ¹²³	5	2 ¹²⁴
EU-Ausweisverordnung ¹²⁵	2	--
SDÜ ¹²⁶	3	--
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 ¹²⁷ (kleiner Grenzverkehr)	1	--
Waffenrichtlinie ¹²⁸	2	1 ¹²⁹
Total	92	21

¹¹¹ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

¹¹² Rs. C-184/16 (*Petrea*), Rs. C-199/16 (*Nianga*) und Rs. C-225/16 (*Ouhrami*).

¹¹³ Anhang B SAA.

¹¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Art. 1 Abs. 1 DAA).

¹¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-WE 1a).

¹¹⁶ Rs. C-201/16 (*Shiri*), Rs. C-360/16 (*Hasan*), Rs. C-490/16 (A.S.), Rs. C-578/16 PPU (*C.K. u.a.*), Rs. C-646/16 (*Jafari*), Rs. C-647/16 (*Hassan*), Rs. C-670/16 (*Mengesteab*), Rs. C-56/17 (*Fathi*), Rs. C-163/17 (*Jawo*) und Rs. C-36/17 (*Ahmed*).

¹¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (Dublin-WE 2).

¹¹⁸ Verb. Rs. C-47/17 u. 48/17 (*X. u.a.*).

¹¹⁹ Richtlinie 95/46/EG (Anhang B SAA sowie Schlussakte DAA).

¹²⁰ Rs. C-210/16 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*), Rs. C-25/17 (*Jehovan to-distajat*) und Rs. C-136/17 (*C.G. u.a.*).

¹²¹ Die Urteile betrafen die ursprüngliche Fassung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006, WE Nr. 14), bleiben aber für die heute geltende, «kodifizierte» Fassung des Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin relevant.

¹²² Rs. C-378/16 (C).

¹²³ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

¹²⁴ Rs. C-403/16 (*El-Hassani*) und Rs. C-638/16 PPU (*X u. X*).

¹²⁵ Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 (WE Nr. 2).

¹²⁶ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, ABl. L 239 vom 22.09.2000, S. 19 (vgl. Anhang A, Teil 1 SAA).

¹²⁷ Anhang B SAA.

¹²⁸ Richtlinie 91/477/EWG (Anhang B SAA) in der Fassung gemäss Richtlinie 2008/51/EG (WE Nr. 56).

¹²⁹ Rs. C-267/16 (*Buhagiar u.a.*).

5.2

Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.2.1

Abgeschlossene Verfahren

Im Berichtszeitraum hat der EuGH acht Verfahren¹³⁰ abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An drei dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt, wobei der EuGH alle drei mit einem Sachurteil erledigt hat¹³¹. Der Tenor der Urteile lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Rs. C-486/14 (*Kossowski*): In diesem Verfahren hatte sich der EuGH mit der Reichweite des in Artikel 54 SDÜ¹³² und Artikel 50 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC)¹³³ niedergelegten Grundsatzes *ne bis in idem* zu befassen. Der Gerichtshof betonte im Urteil, dass die Auslegung von Artikel 54 SDÜ nicht nur im Licht der Gewährleistung der Personenfreizügigkeit erfolgen dürfe, sondern gleichfalls die Notwendigkeit der Kriminalitätsbekämpfung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts berücksichtigt werden müsse. Folglich müsse Artikel 54 SDÜ in Verbindung mit Artikel 50 GRC dahin ausgelegt werden, dass ein Beschluss der Staatsanwaltschaft, mit dem das Verfahren beendet und das Ermittlungsverfahren gegen eine Person vorbehaltlich der Wiedereröffnung des Strafverfahrens oder der Aufhebung des Beschlusses ohne die Auferlegung von Sanktionen endgültig eingestellt wird, nicht als rechtskräftige Entscheidung eingestuft werden kann, wenn aus der Begründung dieses Beschlusses hervorgeht, dass dieses Verfahren eingestellt wurde, ohne dass eingehende Ermittlungen durchgeführt worden wären.
- Rs. C-47/15 (*Affum*): In diesem Vorlageverfahren hatte sich der Gerichtshof mit der Auslegung der Rückführungsrichtlinie¹³⁴ zu befassen. Konkret betraf die Sache eine ghanaische Staatsangehörige, die wegen illegaler Einreise in Frankreich in Polizeigewahrsam genommen wurde. Die Frau war an Bord eines aus Belgien kommenden und nach England fahrenden Busses kurz vor dem Verlassen Frankreichs kontrolliert und anschliessend festgenommen worden. Der Gerichtshof urteilte zunächst, dass es sich vorliegend um einen "illegalen Aufenthalt" gemäss Rückführungsrichtlinie handle und diese folglich anwendbar sei. Weiter beeinträchtigte die Auferlegung einer Freiheitsstrafe für illegal aufhältige Drittstaatsangehörigen die Wirksamkeit der Rückführungsrichtlinie. Diese verbiete, dass gegen einen Drittstaatsangehörigen vor der Einleitung eines Rückkehrverfahrens allein deshalb eine Freiheitsstrafe verhängt wird, weil er illegal über eine Binnengrenze des Schengen-Raumes in einen anderen Schengen-Staat eingereist ist. Dies gelte auch, wenn der Drittstaatsangehörige, der sich im betreffenden Schengen-Staat nur auf der Durchreise befindet, bei seiner Ausreise aus dem Schengen-Raum festgenommen wird und ein Verfahren für seine Wiederaufnahme in dem

¹³⁰ Rs. C-486/14 (*Kossowski*), Rs. C-47/15 (*Affum*), Rs. C-63/15 (*Ghezelbash*), Rs. C-155/15 (*Karim*), Rs. C-191/15 (*Verein für Konsumenteninformationen*), Rs. C-398/15 (*Manni*), Rs. C-638/16 PPU (*X u. X*).

¹³¹ 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.

¹³² Siehe Fn. 126.

¹³³ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

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

Schengen-Staat, aus dem der kam, eingeleitet wird. In seinem Urteil erinnert der Gerichtshof an seine Rechtsprechung im Urteil *Achughbabian*¹³⁵, wonach die Rückführungsrichtlinie einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die den illegalen Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen, für den das von dieser Richtlinie geschaffene Rückkehrverfahren nicht abgeschlossen wurde, mit einer Freiheitsstrafe ahndet.

- Rs. C-155/15 (*Karim*): In diesem Vorabentscheidungsverfahren wurden dem Gerichtshof zwei Fragen zur Auslegung der Dublin-III-Verordnung¹³⁶ unterbreitet. Konkret ging es um einen syrischen Staatsangehörigen, dessen Asylgesuch von Schweden abgelehnt worden war, weil der Mann bereits in Slowenien ein Asylgesuch gestellt hatte. In der Folge gaben die slowenischen Behörden dem Gesuch der schwedischen Behörden um Wiederaufnahme des syrischen Mannes statt. Der Kläger hatte im Ausgangsverfahren geltend gemacht, dass Slowenien zu Unrecht seine Zuständigkeit bejaht habe, weil er zwischenzeitlich für drei Monate den Schengen-Raum verlassen habe. Der Gerichtshof bejahte zunächst die Anwendbarkeit von Artikel 19 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung bei Vorliegen der vorgenannten Konstellation (zweite Vorlagefrage). Betreffend der Frage zur Tragweite des in Artikel 27 Absatz 1 im Zusammenhang mit Erwägungsgrund 19 der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Beschwerderechts entschied der Gerichtshof, dass ein Asylsuchender im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung über seine Überstellung einen Verstoss gegen die Regelung des Artikel 19 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Dublin-III-Verordnung geltend machen kann.

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 wahrzunehmen¹³⁷. 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 oder den Vollzug haben wird. Im Berichtszeitraum hat die Schweiz zu neun der 21 notifizierten Vorabentscheidungsersuchen¹³⁸ schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Diese neun, noch laufenden Verfahren betreffen die folgenden Aspekte¹³⁹:

- Rs. C-199/16 (*Nianga*), notifiziert am 18. Mai 2016. Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Auslegung von Artikel 5 der Rückführungsrichtlinie¹⁴⁰ im Lichte der Verfahrensgarantien von Artikel 47 der Charta der

¹³⁵ Rs. C-329/11 (*Achughbabian*).

¹³⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹³⁷ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind in Ziffer 5.2 des fünften Berichts des EJPD vom 17. März 2014 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹³⁸ Siehe Ziff. 5.1.

¹³⁹ Zum aktuellen Verfahrensstand siehe die Liste der notifizierten Verfahren, abrufbar unter: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

¹⁴⁰ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

Grundrechte der EU (GRC)¹⁴¹. Der Gerichtshof hat sich mit der Frage auseinanderzusetzen, wann genau im Rückführungsverfahren die nationalen Behörden gehalten sind, das Wohl des Kindes, die familiären Bindungen und den Gesundheitszustand des betreffenden Drittstaatsangehörigen zu berücksichtigen. Ist der massgebende Zeitpunkt der Erlass der Rückkehrentscheidung oder müssen diese Aspekte später, im Hinblick auf den Vollzug der Rückführung geprüft bzw. nochmals geprüft werden?

- Rs. C-201/16 (*Shiri*), notifiziert am 18. Mai 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Frage der Reichweite des in Artikel 27 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung¹⁴² vorgesehenen Beschwerderechts gegen den Entscheid, wegen Unzuständigkeit auf das Asylgesuch nicht einzutreten. Konkret geht es um die Frage, ob ein Asylsuchender beschwerdeweise geltend machen kann, die Zuständigkeit zur Behandlung seines Asylgesuches sei auf den ersuchenden Dublin-Staat zurückgefallen, weil dieser es versäumt habe, innerhalb der sechsmonatigen Überstellungsfrist die Überstellung in den ersuchten (und nach den Dublin-Kriterien eigentlich zuständigen) Dublin-Staat tatsächlich zu vollziehen. Für den Fall, dass der EuGH dies bejahen sollte, hat er die Folgefrage zu beantworten, ob der Zuständigkeitsübergang gemäss Artikel 29 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung mit dem ungenutzten Ablauf der Überstellungsfrist *eo ipso* eintritt oder ob der Übergang der Zuständigkeit voraussetzt, dass der ersuchte Dublin-Staat den Antrag zur Aufnahme oder Wiederaufnahme der betreffenden Person formell ablehnt.
- Rs. C-225/16 (*Ouhrami*), notifiziert am 6. Juni 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Auslegung von Artikel 11 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie¹⁴³, wonach ein Einreiseverbot (ausser bei Vorliegen einer schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit) fünf Jahre nicht überschreiten darf. Konkret geht es um die Frage, ob der fraglichen Bestimmung über die Festlegung der maximalen Dauer eines Einreiseverbots hinaus auch zu entnehmen ist, ab wann dieses zu laufen beginnt (bereits ab dem Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Verfügung oder erst ab dem Zeitpunkt der effektiven Ausreise der betroffenen Person). Für den Fall, dass die Rückführungsrichtlinie auch Vorgaben zum Beginn der Wirksamkeit einer Einreisesperre machen sollte, hat der Gerichtshof auch die übergangsrechtliche Frage zu beantworten, ob die genannte Vorschrift auch auf Einreiseverbote Anwendung findet, die vor Inkrafttreten der Richtlinie bzw. vor dem Umsetzungszeitpunkt verfügt worden sind.
- Rs. C-346/16 (*C*), notifiziert am 25. Juli 2016. In dieser Rechtssache hat sich der EuGH zum vierten Mal¹⁴⁴ mit dem Verbot von «Massnahmen mit gleicher Wirkung wie Grenzkontrollen» gemäss Artikel 23 des Schengener Grenzkodex¹⁴⁵ auseinanderzusetzen. Konkret geht es vorliegend im Wesent-

¹⁴¹ Siehe Fn. 133.

¹⁴² Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹⁴³ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

¹⁴⁴ Ähnlich gelagerte Sachverhalte lagen bereits den Rs. C-188/10 (*Melki u. Abdeli*), Rs. C-278/12 (*Adil*) und Rs. C-9/16 (*A*) zu Grunde.

¹⁴⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178) führt den Gehalt der Vorgängerregelung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006, WE Nr. 14) und ihren nachfolgenden Änderungen (ohne materielle Änderungen) in einem neuen «kodifizierten» Rechtsakt zusammen.

lichen um die Frage der Zulässigkeit von verdachtsunabhängigen polizeilichen Kontrollen, die a) im Grenzgebiet zur Verhinderung der unerlaubten Einreise oder zur Verhütung von bestimmten Straftaten mit einem Bezug zur Grenze (z.B. der Straftatbestand der unerlaubten Einreise oder der Einfuhr von verbotenen Gegenständen) oder b) in Grenzbahnhöfen und Zügen durchgeführt werden, soweit aufgrund von Lagekenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, dass diese für die illegale Einreise benutzt werden.

- Rs. C-360/16 (*Hasan*), notifiziert am 4. August 2016. Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft den Fall eines Asylsuchenden, der, nachdem sein Asylgesuch in Deutschland abgelehnt worden ist, in den originär zuständigen Mitgliedstaat (in casu: Italien) überstellt wurde, dann aber umgehend illegal nach Deutschland zurückkehrte und dort den Abschiebeentscheid bei der nächsthöheren Instanz anfocht. Vor diesem Hintergrund hat der EuGH u.a. die Frage zu klären, ob nach den Grundsätzen der Dublin-III-Verordnung¹⁴⁶ für die gerichtliche Überprüfung einer Überstellungsentscheidung die Sachlage im Zeitpunkt der Überstellung massgeblich ist¹⁴⁷ oder ob nachträgliche Entwicklungen¹⁴⁸ ebenfalls zu berücksichtigen sind. Zudem hat der EuGH zu prüfen, welche Vorschriften für den Fall Anwendung finden, dass die Zuständigkeit mit der Überstellung nicht endgültig bestimmt wird (Art. 23, 24 und 29 Dublin-III-Verordnung).
- Rs. C-490/16 (*A.S.*), notifiziert am 27. Oktober 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren hat ebenfalls die Dublin-III-Verordnung¹⁴⁹ zum Gegenstand. Konkret hat Slowenien dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob die Voraussetzung des irregulären Grenzübertritts nach Artikel 13 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung unabhängig und autonom auszulegen ist oder in Verbindung mit Artikel 3 Ziffer 2 der Rückführungsrichtlinie¹⁵⁰ bzw. Artikel 5 des Schengener Grenzkodex¹⁵¹. Zweitens hat der Gerichtshof zu klären, ob es sich um einen irregulären Grenzübertritt handelt, wenn ein Dublin-Staat im Rahmen der damaligen Massenmigration auf der Balkanroute den Grenzübertritt hoheitlich und zum Zweck der Durchreise in einen anderen Dublin-Staat organisiert und schliesslich muss die Frage beantwortet werden, ob der Fristenlauf stillsteht oder nicht, sollte der Antragsteller von seinem Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz (inklusive Vorabentscheidungsverfahren) Gebrauch machen.
- Rs. C-646/16 (*Jafari*), notifiziert am 16. Februar 2017. Das Vorabentscheidungsverfahren betrifft ebenfalls die Auslegung der Dublin-III-Verordnung¹⁵². Die Sache betrifft zwei afghanische Staatsangehörige, deren in Österreich gestellte Asylanträge zurückgewiesen worden sind, ihre Ausweisung angeordnet und die Rechtmässigkeit ihrer Rücküberstellung nach Kroatien festgestellt worden ist. Konkret hat der Gerichtshof zu klären, ob

¹⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

¹⁴⁷ Weil mit der fristgerecht erfolgten Überstellung die Zuständigkeit endgültig bestimmt und daher zuständigkeitsrelevante Vorschriften der Dublin-III-Verordnung für die weitere Entwicklung nicht mehr anzuwenden sind.

¹⁴⁸ Z.B. eine Fristüberschreitung beim Vollzug der Überstellung.

¹⁴⁹ Siehe Fn. 146.

¹⁵⁰ Siehe Fn. 143.

¹⁵¹ Siehe Fn. 146.

¹⁵² Siehe Fn. 146.

Artikel 12 («Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder Visa») und Artikel 13 («Einreise und/oder Aufenthalt») der Dublin-III-Verordnung unabhängig und autonom oder (wie im vorstehenden Verfahren) im Gesamtzusammenhang mit anderen EU-Rechtsakten ausgelegt werden müssen. Der EuGH hat auch die Frage zu beantworten, ob die geduldeten Einreisen in die Dublin-Staaten im Rahmen der Massenmigration auf der Balkanroute wegen Vorliegens humanitärer Gründe gemäss Schengener Grenzkodex als legale Einreisen angesehen werden können.

- Verb. Rs. C-47/17 u. 48/17 (*X. u.a.*), notifiziert am 7. März 2017. Das Vorabentscheidungsersuchen befasst sich mit der rechtlichen Tragweite des sog. Remonstrationsverfahrens¹⁵³, das in Artikel 5 Absatz 2 der Dublin-Durchführungsverordnung¹⁵⁴ geregelt ist. Konkret geht es um die Frage, innerhalb welcher Frist der ersuchte Dublin-Staat auf das Gesuch um neuerliche Prüfung antworten muss (innerhalb von zwei Wochen oder innerhalb einer anderen «angemessen» Frist?) und was gilt, wenn der ersuchte Staat nicht binnen dieser Frist antwortet (folgt ein Zuständigkeitsübergang auf den ersuchten Staat oder bleibt der ersuchende Dublin-Staat zuständig?). Schliesslich gilt es die Frage zu beantworten, innerhalb welcher Frist der betroffene Asylsuchende vom ersuchenden Dublin-Staat informiert werden muss, welcher Staat denn nun für die Prüfung des Asylantrages zuständig ist, wenn ein Remonstrationsverfahren eingeleitet wurde.
- Rs. C- 163/17 (*Jawo*), notifiziert am 4. April 2017. Das vorlegende Gericht will vorerst geklärt haben, ob eine asylsuchende Person nur dann «flüchtig» im Sinne von Artikel 29 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung¹⁵⁵ ist, wenn sie sich gezielt und bewusst dem Zugriff der für die Durchführung der Überstellung zuständigen Behörden entzieht, oder ob es genügt, wenn sie sich über längere Zeit nicht mehr in der ihr zugewiesenen Wohnung aufhält und die Behörden nicht über ihren Verbleib informiert sind. Weiter stellt sich die Frage, wie eine Fristverlängerung nach Artikel 29 Absatz 1 zustande kommt. Schliesslich wird gefragt, ob eine Überstellung der asylsuchenden Person in den zuständigen Dublin-Staat unzulässig ist, wenn sie für den Fall der Zuerkennung eines Schutzstatus dort eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu befürchten hätte.

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.

¹⁵³ Im Rahmen dieses Verfahrens kann der ersuchende Dublin-Staat die neuerliche Prüfung seines Gesuchs auf Auf- oder Wiederaufnahme eines Asylsuchenden beantragen, wenn sein erstes Gesuch vom ersuchten Dublin-Staat abgelehnt worden ist.

¹⁵⁴ Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1560/2003 (vgl. Art. 1 DAA).

¹⁵⁵ Siehe Fn. 146.

6

Schengen-Evaluierung

6.1

Das Evaluierungsverfahren im Überblick

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Entsprechend wird die richtige Anwendung der Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren überprüft. Dieses Verfahren findet erstmals vor dem Eintritt eines Staates in den Schengen-Verbund statt und wird danach in regelmässigen Abständen wieder durchgeführt.

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE 150) wurde der Evaluierungsmechanismus auf eine neue Grundlage gestellt und inhaltlich weiterentwickelt¹⁵⁶. So ist der Anwendungsbereich des Mechanismus einerseits auf die Bereiche «Binnengrenzen» (Abschaffung der Personenkontrollen) sowie «Rückkehr»¹⁵⁷ ausgedehnt worden; andererseits sind neben die «traditionelle» Form der Evaluierung, die «ordentliche Evaluierung», in deren Rahmen ein einzelner Schengen-Staat nach einem im Voraus festgelegten Turnus¹⁵⁸ in sämtlichen Bereichen evaluiert wird, zwei neue Typen hinzugetreten:

- Bei «*unangekündigten Ortsbesuchen*» 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). Gemäss gegenwärtiger Praxis kommt diese Art der Evaluierung primär in den Bereichen «Aussengrenzen» und «Binnengrenzen», punktuell aber auch in den Bereichen «Rückkehr» und «Visa» zum Einsatz.
- Bei «*thematische Evaluierungen*» werden mehrere Schengen-Staaten gleichzeitig zu einem spezifischen Thema¹⁵⁹ überprüft. Betroffen können – wie bei unangekündigten Evaluierungen – alle Staaten sein, unabhängig davon, ob für sie im fraglichen Jahr eine ordentliche Evaluierung vorgesehen ist oder nicht.

Nach den Modalitäten des neuen Mechanismus werden Evaluierungsverfahren geplant und durchgeführt, die nach dem 26. November 2016 eingeleitet worden sind. Bei diesem obliegt der Europäischen Kommission die Koordinationsverantwortung für die Planung und operative Durchführung der Verfahren¹⁶⁰. Konkret werden Evaluierungen grundsätzlich nach folgendem *Ablaufschema* durchgeführt:

- Eine Evaluierung beginnt damit, dass die zu evaluierenden Staaten einen detaillierten *Fragebogen* zur Umsetzung des Schengen-Besitzstands ausfüllen

¹⁵⁶ Ausführlich zum Ganzen vgl. Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2014, BBl **2014** 3343.

¹⁵⁷ Wobei hier primär die Einhaltung der Vorgaben der Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG, WE Nr. 78) überprüft wird.

¹⁵⁸ Im Durchschnitt alle 5 Jahre.

¹⁵⁹ Gegenwärtig ist die «lokale Schengen Zusammenarbeit» Gegenstand der thematischen Evaluierung, es ist aber nicht ausgeschlossen, dass dieser Evaluierungstyp auf weitere Bereiche ausgedehnt wird.

¹⁶⁰ Die Hauptverantwortung für die Evaluierung verbleibt aber weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst («*peer-to-peer*»). Denn einerseits ist die Kommission bei der Durchführung der einzelnen Massnahmen auf die Zustimmung der Schengen-Staaten im sog. «Schengen-Ausschuss» angewiesen. Andererseits bleibt der Rat für die Verabschiedung der konkreten Empfehlungen gegenüber dem evaluierten Staat zuständig.

müssen (Phase 1). Dabei handelt es sich um einen Standardfragebogen, der im Vorjahr der Evaluierung bis jeweils am 1. Juli dem betroffenen Schengen-Staat zur Beantwortung zugestellt wird.

- Die Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands wird anschliessend bereichsspezifisch¹⁶¹ durch separate Evaluierungsteams¹⁶² überprüft (Phase 2), welche von je einem Vertreter eines Schengen-Staats und der Europäischen Kommission (sog. «*leading experts*», LE) geleitet werden. Die Überprüfungen finden in der Regel vor Ort bei den zuständigen Behörden der betroffenen Staaten statt (sog. *Ortsbesichtigungen*) und dauern jeweils ungefähr eine Woche.
- Auf der Basis der gewonnenen Erkenntnisse verfassen die Evaluierungsteams pro Bereich jeweils einen *Bericht*, in dem die Ergebnisse der Untersuchungen dargestellt und bewertet werden (Phase 3). Die Bewertung erfolgt anhand von drei Kategorien: «konform», «konform, aber Verbesserungen erforderlich» und «nicht konform», wobei die Zuordnung eines Aspekts zur letzten Kategorie voraussetzt, dass ein Verstoss gegen rechtlich verbindliche Vorgaben des Schengen-Besitzstands vorliegt. Nachdem die Schengen-Staaten ihre Zustimmung zu den Berichtsentwürfen im «Schengen-Ausschuss» bekundet haben, werden diese von der Europäischen Kommission formell verabschiedet.
- Auf Grundlage der Evaluierungsberichte berät der Rat der EU auf Vorschlag der Kommission anschliessend über die konkreten *Empfehlungen*, die an den evaluierten Staat gerichtet werden (Phase 4). Die Beschlussfassung im Ministerrat wird in den zuständigen Ratsarbeitsgruppen¹⁶³ vorbereitet, in denen die Schweiz vertreten ist.
- Die vom Rat verabschiedeten Empfehlungen sind für den evaluierten Staat verbindlich. Entsprechend ist dieser verpflichtet, die aufgedeckten Mängel zu beheben und über die Massnahmen zu berichten, die er zur Umsetzung der Empfehlungen zu treffen gedenkt (Phase 5; sog. «*Follow-up*»). Dabei ist das Verfahren je nach Qualifikation der festgestellten Mängel unterschiedlich ausgestaltet¹⁶⁴: Soweit die Empfehlungen Aspekte betreffen, die als «konform, Verbesserungen jedoch erforderlich» qualifiziert wurden, ist eine einmalige Information durch den betroffenen Schengen-Staat ausreichend, wobei diese innerhalb von 6 Monaten nach Annahme der Empfehlungen zu erfolgen hat. Demgegenüber wird der evaluierte Schengen-Staat in Bezug auf Aspekte, die als „nicht konform“ beurteilt wurden, zu einer engmaschi-

¹⁶¹ Für die Schweiz gehören dazu: Aussengrenzen (Flughäfen), Rückkehr und Rückübernahme, Schengener Informationssystem SIS II/SIRENE, Gemeinsame Visumpolitik, Polizeiliche Zusammenarbeit und Datenschutz.

¹⁶² Die Teams umfassen insgesamt maximal zwei Sachverständige der Kommission und deren acht der Schengen-Staaten. Zudem können Vertreter von Frontex, Europol oder anderen EU-Einrichtungen als Beobachter in den Teams vertreten sein.

¹⁶³ Die Verabschiedung der Empfehlungen wird auf technischer Ebene in der Arbeitsgruppe «Schengen Evaluierung» (SCHEVAL), auf politischer Ebene im «Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten» (COREPER) vorbereitet.

¹⁶⁴ Vgl. Artikel 16 Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150).

gen und regelmässigen Berichterstattung verpflichtet.¹⁶⁵ Diese dauert solange an, bis die festgestellten Defizite behoben sind. Die Kommission kann im Bedarfsfall nochmalige, auch unangekündigte Ortsbesichtigungen zur Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans durchführen (sog. «Revisits»).

6.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

6.2.1 Durchgeführte Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2016 bis April 2017 wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierungen* in insgesamt acht Schengen-Staaten (EL, HR, MT, FR, BE, DK, IS, SE) im Einklang mit der entsprechenden Jahresplanung der Europäischen Kommission durchgeführt. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission fünf *unangekündigte Ortsbesichtigungen* in den Bereichen «Aussengrenzen», «Binnengrenzen» und «Rückkehr» durchgeführt und in diesem Rahmen insgesamt fünf verschiedene Schengen-Staaten¹⁶⁶ evaluiert. Thematische Evaluierungen wurden demgegenüber im Berichtszeitraum keine durchgeführt.

6.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

6.2.2.1 Ordentliche Evaluierungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU zur ordentlichen Evaluierung von insgesamt neun Staaten Empfehlungen verabschiedet (DE, NL, LU, IT, EL, FL, HR, BE, AT). Unter diesen Staaten haben Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande Empfehlungen zu *allen Bereichen* der Schengen-Zusammenarbeit erhalten, d. h. zu den «Aussengrenzen», zur «polizeilichen Zusammenarbeit», «SIS/SIRENE», zu den «Visa», zur «Rückkehr» und zum «Datenschutz». Auch gegenüber Griechenland wurden mit Ausnahme des Bereichs Datenschutz zu sämtlichen Bereichen Empfehlungen ausgesprochen. An Liechtenstein und Kroatien wurden Empfehlungen in drei Bereichen gerichtet: «Rückkehr», «polizeiliche Zusammenarbeit» und «SIS/SIRENE» im Fall von Liechtenstein; «Aussengrenzen», «Visa» und «Datenschutz» in jenem von Kroatien. Belgien und Österreich schliesslich erhielten Empfehlungen zum Bereich «Datenschutz».

Aus zeitlicher Sicht erfolgten die Empfehlungen des Rates der EU zuhanden von fünf Staaten (DE, NL, BE, AT, FL) infolge von Evaluierungen während des Jahres 2015, während jene an die Adresse der anderen vier Staaten (LU, HR, IT, EL) aufgrund von Evaluierungen im Jahr 2016 ergangen sind.

¹⁶⁵ Der evaluierte Schengen-Staat erstellt zunächst innert drei Monaten (bei schwerwiegenden Verstössen innert Monatsfrist) einen Aktionsplan zur Beseitigung der festgestellten Mängel. Nach weiteren drei Monaten (bzw. zwei Monaten bei schwerwiegenden Mängeln) ist die Kommission erstmals über den Stand der Umsetzung des Aktionsplans zu informieren. Danach ist alle drei Monate eine Aktualisierung vorzunehmen, bis der Aktionsplan vollständig durchgeführt ist.

¹⁶⁶ Im Bereich «Aussengrenzen» wurde *Estland* (Landgrenzen zu Russland) evaluiert. Im Bereich «Binnengrenzen» fanden unangekündigte Ortsbesichtigungen in *Österreich* (Grenze zu Ungarn und zu Italien) und *Tschechien* (Grenze zu Deutschland) statt, während *Frankreich* und *Deutschland* im Bereich «Rückkehr» evaluiert wurden.

Angesichts der hohen Anzahl von Staaten, an die der Rat der EU Empfehlungen gerichtet hat (siehe die Liste in Anhang 2), wird im Folgenden ausschliesslich der Inhalt der wichtigsten Empfehlungen an diese Staaten zusammengefasst, unterteilt nach den evaluierten Bereichen:

- *Aussengrenzen:*

Die erste Evaluierung *Kroatiens* hat ernsthafte Mängel zutage gebracht, die Anlass zu zahlreichen Empfehlungen des Rates der EU gegeben haben. Denn obwohl Kroatien seit dem 1. Juli 2013 Mitglied der EU ist, wurde es erst 2015 der ersten Evaluierung unterzogen, in der geprüft werden sollte, ob es die Voraussetzungen für die Beteiligung an Schengen erfüllt. Die wichtigsten Empfehlungen des Rates der EU betreffen unter anderem die Verabschiedung einer Strategie für die integrierte Grenzverwaltung, die Erhöhung der Anzahl der mit praktischen Grenzkontrollaufgaben betrauten Beamten, die Professionalisierung und erhöhte Effizienz der Kontrollen sowie die Bereitstellung der nötigen Infrastruktur und Ausrüstung für die Grenzübertrittskontrollen, namentlich auf hoher See.

Die wichtigsten Empfehlungen des Rates der EU gegenüber *Griechenland* betreffen die Entwicklung einer Strategie für die integrierte Grenzverwaltung sowie die Gewährleistung ausreichender personeller und technischer Ressourcen für den höheren operativen Bedarf in Krisensituationen. Ebenfalls gefordert wurden eine Verbesserung der Ausbildung und der Sprachkompetenzen der Grenzschutzbeamten sowie die Einführung eines Systems für die Risikoanalyse.

Aus der Evaluierung von Deutschland, Italien und den Niederlanden sind jeweils zahlreiche positive Punkte hervorgegangen. In *Deutschland* wurden das dichte Netz von Verbindungsbeamten in den Drittländern, die Intranetseite für die Risikoanalyse sowie das fortschrittliche System für die Ausbildung der Grenzschutzbeamten hervorgehoben. Der Rat der EU hat Deutschland jedoch gehalten, alle seine Grenzposten mit den notwendigen Geräten für die Grenzübertrittskontrollen auszurüsten und die einschlägigen Datenbanken systematischer abzufragen. Er hat den Staat auch aufgefordert, die Kapazität bestimmter Warteräume im Flughafen München zu erhöhen, um die Steuerung der Passagierströme zu verbessern.

Was *Italien* angeht, hat der Rat der EU die gute Zusammenarbeit zwischen der Grenzschutzpolizei und den Luftverkehrsunternehmen gelobt. Die hauptsächlichsten Empfehlungen betreffen einerseits die Registrierung ausnahmslos aller Migranten und die verstärkte Konsultation der Datenbanken zu den Ausschreibungen und andererseits die Ausarbeitung einer nationalen Strategie für die integrierte Grenzverwaltung, in der die Grundsätze, Verantwortlichkeiten und Prioritäten bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der Grenzverwaltung definiert werden.

Gegenüber den *Niederlanden* hat der Rat der EU im Sinne einer guten Praxis namentlich hervorgehoben, dass regelmässig eigene Schengen-Evaluierungen auf nationaler Ebene durchgeführt und risikobasierte Präventionsmassnahmen ergriffen werden, mit denen grenzüberschreitende Verbrechen besser erkannt werden können. Demgegenüber hat er empfohlen, dafür zu sorgen, dass an bestimmten Grenzübergangsstellen nicht mehr gelegentlich auf die Kontrollen verzichtet wird und dass es an diesen Grenzüber-

gangsstellen nicht mehr an ausreichend qualifiziertem und ausgebildetem Personal mangelt.

Luxemburg hat der Rat der EU empfohlen, dringend den Personalbestand am Flughafen Luxemburg-Findel aufzustocken, damit Grenzübertretungskontrollen von hoher Qualität gewährleistet sind, und seine nationale Strategie zur integrierten Grenzverwaltung zu vertiefen.

- *Polizeiliche Zusammenarbeit:*

Die Evaluierungen von Deutschland, den Niederlanden und Lichtenstein im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit haben gezeigt, dass dort zahlreiche gute Praktiken umgesetzt werden, und gaben nur zu wenigen Empfehlungen Anlass. So wurde *Deutschland* empfohlen, zu überprüfen, ob die verschiedenen bilateralen Abkommen erneuert werden können, und systematischer Statistiken zur grenzüberschreitenden Nacheile zu erstellen. Den *Niederlanden* hat der Rat der EU im Wesentlichen geraten, die Schaffung eines Systems zur Online-Verwaltung der Akten ins Auge zu fassen und die Bestrebungen zur Einführung eines gemeinsamen Informationssystems weiterzuverfolgen und zu intensivieren. *Lichtenstein* wurde hauptsächlich gehalten, den Bestand der Einheit für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu erhöhen.

Im Fall von *Italien* hat es der Rat der EU begrüsst, dass das Rechtssystem auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit gut funktioniert und dass mit allen Nachbarstaaten bilaterale Abkommen abgeschlossen worden sind. Er hat Italien im Wesentlichen jedoch geraten, die durch diese bilateralen Abkommen gebotenen Kooperationsmöglichkeiten voll auszuschöpfen und den zuständigen Stellen Zugriff auf alle internationalen Datenbanken zu gewähren. *Luxemburg* wurde gehalten, seinen Rechtsrahmen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden zu modernisieren.

- *Visa:*

Die erste Evaluierung *Kroatiens* im Visabereich gab Anlass zu zahlreichen Empfehlungen des Rates der EU. Im Wesentlichen wurde Kroatien empfohlen, den Arbeitsprozess bestimmter Botschaften zu restrukturieren, damit die Ressourcen des Visadienstes besser genutzt werden. Kroatien soll auch dafür sorgen, dass jeder Entscheid im Visumverfahren genau im Informatiksystem erfasst wird und dass die Verweigerung des Visums jeweils ausschliesslich gestützt auf die Gründe nach Artikel 32 des Visakodex¹⁶⁷ erfolgt.

Gegenüber den anderen evaluierten Staaten hat der Rat der EU relativ wenige Empfehlungen verabschiedet, die wie folgt zusammengefasst werden können: *Deutschland* wurde hauptsächlich empfohlen, die Daten zu den erteilten Visa umgehend an das zentrale System VIS zu übermitteln und das nationale Informatiksystem zu aktualisieren, damit bei einer Ablehnung eines Visumantrags nach der vorgängigen Konsultation nicht ein Visum gedruckt wird. Die *Niederlande* wurden gehalten, das VIS zu benutzen und korrekt umzusetzen, und *Luxemburg* wurde empfohlen, die Konsulate systematisch überprüfen zu lassen, ob eine Person bereits früher Visa beantragt

¹⁶⁷ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88).

hat. Die wichtigsten Empfehlungen an *Italien* betreffen die Verbesserung und systematischere Verwendung des VIS, jene an *Griechenland* die systematische Verknüpfung der Gesuche gemeinsam reisender Personen im System VIS.

- *Schengener Informationssystem (SIS):*

In Bezug auf die Evaluierung *Deutschlands* begrüßte der Rat der EU den hohen Automatisierungsgrad der Grenzkontrollen an den Flughäfen. Er hat dem Staat jedoch empfohlen, die neuen Funktionen von SIS II umfänglich zu nutzen und die notwendigen Massnahmen einzuleiten, um Unstimmigkeiten bei Verknüpfungen zwischen der nationalen Kopie und der zentralen SIS-Datenbank zu vermeiden.

Gegenüber den *Niederlanden* hob der Rat der EU hervor, dass das SIS II dank der hohen Innovativität und der Entwicklung mobiler Geräte für die Einsatzwagen der Polizei sehr nahe beim Endbenutzer sei und in den alltäglichen Arbeitsprozessen verwendet wird. Er hat dem Staat jedoch geraten, Drittstaatsangehörige bei der Einreise gemäss den Anforderungen von Artikel 8 des Schengener Grenzkodex¹⁶⁸ systematisch zu kontrollieren und den Grenzschutzbeamten genügend Weiterbildungen anzubieten.

Schliesslich hat der Rat der EU nach der Evaluierung von Lichtenstein, Italien, Luxemburg und Griechenland zahlreiche gute Praktiken gelobt. Entsprechend hat er nur wenige Empfehlungen ausgesprochen. *Lichtenstein* hat er im Wesentlichen gehalten, einen Sicherheitsplan gemäss der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006¹⁶⁹ zu verabschieden. *Italien* hat er empfohlen, den Personalbestand für das SIRENE-Büro deutlich zu erhöhen und sicherzustellen, dass alle zuständigen Behörden Zugriff auf das System SIS haben. *Luxemburg* hat er aufgefordert, den Zugriff auf SIS auf das befugte Personal zu beschränken, und *Griechenland* hat er empfohlen, umgehend eine operative und gesicherte Infrastruktur für sein nationales System einzuführen.

- *Rückkehr:*

Nach der Evaluation *Griechenlands* hat der Rat der EU diesen Staat im Wesentlichen gehalten, alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, damit die Rückkehrentscheidungen betreffend Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmässig in Griechenland aufhalten, gemäss der Rückführungsrichtlinie¹⁷⁰ getroffen werden, und dafür zu sorgen, dass diese in Räumlichkeiten und unter Bedingungen festgehalten werden, die den Menschenrechtsstandards entsprechen.

Deutschland hat der Rat der EU im Wesentlichen empfohlen, die Rückkehrentscheidungen gemäss der Rückführungsrichtlinie zu vollziehen und in diesem Bereich verlässliche Daten und Statistiken zu liefern. Ausserdem müssten einige Bestimmungen des deutschen Aufenthaltsgesetzes angepasst werden, damit sie den Zielen der Richtlinie entsprechen.

Bei der Evaluierung der *Niederlande* erachtete der Rat der EU das System zur Betreuung der unbegleiteten Minderjährigen und das in zwangsweisen

¹⁶⁸ Verordnung (EU) 2016/339 (WE Nr. 178).

¹⁶⁹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28).

¹⁷⁰ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78).

Rückführungen mögliche Last-Minute-Verfahren für Asylgesuche als Beispiele einer guten Praxis. Er hat den Staat jedoch aufgefordert, besser statistische Daten zu sammeln und zu liefern und eine bessere Kontrolle der unbegleiteten freiwilligen Rückkehr einzuführen.

Empfehlungen auf diesem Gebiet wurden gegenüber folgenden Staaten ausgesprochen: *Italien* wurde angehalten, die Rückkehrentscheidungen und Einreiseverweigerungen ohne unnötige Verzögerungen zu erlassen. An *Lichtenstein* und *Luxemburg* wurden nur wenige Empfehlungen gerichtet, die namentlich den Vollzug der Rückkehrentscheidungen betrafen.

- *Datenschutz:*

Die Evaluierungen Belgiens, der Niederlande, Österreichs und Deutschlands gaben nur Anlass zu wenigen Empfehlungen des Rates der EU. Im Fall von *Belgien* bezogen sie sich hauptsächlich auf die Verbesserung der Methode der Datenschutzbehörde zur Kontrolle der Datenverarbeitung in den Systemen SIS II und VIS sowie die klarere Definition der Verteilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen dem Ausländeramt und dem Ministerium für auswärtige Angelegenheiten. Die *Niederlande* wurden hauptsächlich aufgefordert, ihre Gesetzgebung so anzupassen, dass die absolute Unabhängigkeit der für den Schutz von Personendaten zuständigen Behörde gewährleistet ist und dass sie dem rechtlichen Rahmen von SIS II entspricht. *Österreich* ist im Wesentlichen gehalten worden, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden, die das System N.SIS II benutzen, zu verbessern und die Datenschutzbehörde aufzufordern, regelmässig die Benutzung von N.SIS II durch die Endbenutzer zu überprüfen. *Deutschland* wurde vom Rat der EU hauptsächlich geraten, ein System zur Überwachung der Benutzung des SIS II und des VIS einzuführen und alle vier Jahre Audits zu den Datenverarbeitungsvorgängen im nationalen VIS durchzuführen.

Kroatien wurde im Wesentlichen gehalten, die Datenschutzbehörde über Datenschutzverletzungen zu informieren, die Auswirkungen auf die Infrastruktur des kroatischen SIS II haben, und einen Nachweis für die Bestrebungen zu erbringen, mit denen sichergestellt werden soll, dass diese Behörde über genügend personelle und finanzielle Ressourcen verfügt, damit sie die Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Schengen-Besitzstands ausüben kann. *Luxemburg* und *Italien* hat der Rat der EU hauptsächlich empfohlen, sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden alle vier Jahre Audits betreffend die Datenverarbeitungsvorgänge im nationalen VIS durchführen.

6.2.2.2

Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Im Rahmen unangekündigter Ortsbesichtigungen hat der Rat der EU sechs Empfehlungen zu Ortsbesichtigungen in fünf Staaten (DK, ES, HU, PL, CH) abgegeben. Fünf Empfehlungen im Zusammenhang mit den Besichtigungen in Ungarn, Polen, Dänemark und Spanien beziehen sich auf den Bereich «*Aussengrenzen*». Die andere Empfehlung betrifft den Bereich «*kontrollfreie Binnengrenzen*». Sie wurde in Verbindung mit Besichtigungen in der Schweiz angebracht (siehe Liste in Anhang 2). Der Inhalt der wichtigsten Empfehlungen kann wie folgt zusammengefasst werden:

- *Aussengrenzen:*

Nach der unangekündigten Besichtigung mehrerer Grenzposten und Grenzübergangsstellen im Jahr 2015 hat der Rat der EU *Ungarn* empfohlen, das System zur Kontrolle und Überwachung bestimmter Übergangsstellen zu verbessern, um den unbewilligten Grenzübergang durch Fußgänger zu verhindern. *Ungarn* sollte ferner die Kontrollspuren für einreisende und ausreisende Fahrzeuge besser trennen und dafür sorgen, dass sich Passagiere, die aus dem Bus ausgestiegen sind, nicht unter die Mitfahrenden von Fahrzeugen mischen können, die sich bereits der Einreisekontrolle unterzogen haben.

In *Spanien* wurden zwei unangekündigte Ortsbesichtigungen durchgeführt, eine 2015 am Hafen von Algeciras und eine 2016 am Flughafen von Barcelona. Nach der ersten Besichtigung hat der Rat der EU hauptsächlich empfohlen, Artikel 8 des Schengener Grenzkodex¹⁷¹ genau zu befolgen und Drittstaatsangehörige Kontrollen in der ersten Kontrolllinie zu unterziehen und Sanktionen gegenüber den Beförderungsunternehmen zu ergreifen. Bei der zweiten Besichtigung hat der Rat der EU Spanien im Wesentlichen gehalten, spezialisiertes und ausgebildetes Personal Risikoanalysen durchführen zu lassen und die Anzahl, die Verfügbarkeit und Unterweisung der Beamten der ersten und der zweiten Kontrolllinie zu verstärken.

Polen hat der Rat der EU hauptsächlich empfohlen, das System zur Koordination der mobilen Patrouillen und der Kontrollzentren zu verbessern und dafür zu sorgen, dass die Informationen zur Position der mobilen Patrouillen in Echtzeit verfügbar sind. *Kroatien* hat er aufgefordert, die Grenzschutzbeamten für das Phänomen der ausländischen terroristischen Kämpfer zu sensibilisieren und eine Risikoanalyse vorzunehmen. *Dänemark* hat er empfohlen, die konkrete Anwendung der Verfahren für die Grenzübergangskontrollen zu verbessern, indem bei allen Drittstaatsangehörigen überprüft wird, ob sämtliche Einreisevoraussetzungen erfüllt sind.

- *Binnengrenzen:*

In der *Schweiz* wurde im November 2015 in Chiasso eine unangekündigte Ortsbesichtigung durchgeführt, im Gefolge derer der Rat der EU eine Empfehlung zu zwei Punkten abgegeben hat. Einerseits ist die Schweiz eingeladen, die Erhebung von statistischen Daten zu verbessern, was die Anzahl von Identitätskontrollen anbelangt, welche das GWK an der Binnengrenze vornimmt. Andererseits hat der Rat empfohlen, in Einklang mit Artikel 23 des Schengener Grenzkodex¹⁷² dafür zu sorgen, dass die Ausübung bestimmter polizeilicher Befugnisse durch die Schweizer Grenzwächter so geregelt wird, dass die Kontrollen auf Grundlage dieser Befugnisse nicht dieselbe Wirkung haben wie Grenzübergangskontrollen (siehe ebenfalls Ziff. 6.3.2).

¹⁷¹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

¹⁷² Siehe Fn. 171.

Im Rahmen thematischer Evaluierungen gibt der Rat der EU keine Empfehlungen ab, da die Evaluierungen und damit auch die entsprechenden Ergebnisse keinen Schengen-Staat im Besonderen betreffen. Ein eigentlicher «Follow up» findet entsprechend nicht statt. Die Berichte werden von der europäischen Kommission indes- sen im Schengen-Ausschuss vorgestellt und von den Staaten zur Kenntnis genom- men.

6.3

Schengen-Evaluierung und die Schweiz

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung in zweierlei Hin- sicht relevant: einerseits ist die Schweiz regelmässig selbst Gegenstand von Schen- gen-Evaluierungen, andererseits nimmt sie an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der übrigen Schengen-Staaten teil. Im Bereich «Rückkehr» stellt die Schweiz gar einen Sachverständigen, der als Ausbildner für künftige Experten der Schengen-Staaten, die an Evaluierungsmissionen teilnehmen, fungiert.

In diesem Rahmen nehmen Schweizer Sachverständige regelmässig auch an Evalu- erungsmissionen vor Ort teil, was aus mehreren Gründen sinnvoll ist: Zum einen kann die Evaluierungspraxis bzw. der angewandte Massstab namentlich in den neu erfassten Bereichen «Rückkehr» und «Binnengrenzen» inhaltlich mitgestaltet wer- den, woraus sich auch wertvolle Erkenntnisse für unsere eigenen Evaluierungen gewinnen lassen. Zum anderen erlauben es die Schengen-Evaluierungen, Einfluss auf die Einhaltung und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands durch sämtliche Schengen-Staaten zu nehmen. Vor dem Hintergrund der Herausforderun- gen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit im Schengen-Raum erscheint dies heute umso wichtiger.

6.3.1

Nächste ordentliche Evaluierung der Schweiz

Die Schweiz wurde bisher ausschliesslich gestützt auf den alten Mechanismus¹⁷³ evaluiert. Ein *erstes* Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz und damit den Beginn der operativen Zu- sammenarbeit 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 anwendet¹⁷⁴.

Die nächste (*dritte*) ordentliche Evaluierung der Schweiz ist für das Jahr 2018 vor- gesehen. Sie wird dabei zum ersten Mal auf der Grundlage des neuen Evaluierungs- mechanismus nach Massgabe der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150)

¹⁷³ Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. (vgl. Anhang A SAA).

¹⁷⁴ 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>).

durchgeführt. Im letzten Quartal 2016 sind auf Stufe Bund¹⁷⁵ die entsprechenden verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten angelaufen. Dazu gehört insbesondere die Beantwortung des umfangreichen Fragebogens, welche in der ersten Jahreshälfte 2017 ansteht. Die Antworten müssen der Europäischen Kommission bis am 25. August 2017 übermittelt werden. Die Detailplanung zur Durchführung der bereichsspezifischen Ortsbesichtigungen wird dann in der zweiten Jahreshälfte 2017 im Vordergrund stehen, da erst im Zuge der Verabschiedung der Jahresplanung für 2018 durch die Kommission Gewissheit über den zeitlichen Rahmen der Ortsbesichtigungen bestehen wird.

6.3.2 Unangekündigte Evaluierung 2015 im Bereich «Binnengrenzen» – Follow up

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 Grenzwachkorps. Gleich im Anschluss startete die Evaluierungsmission. Die Experten besuchten die Grenzübertretsstellen 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 Grenzkodex¹⁷⁶ nicht erlaubt 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 bleiben¹⁷⁷.

Der Evaluierungsbericht wies erwartungsgemäss keine gravierenden Mängel aus und bestätigte zum ersten Mal, dass die Zollkontrollen der Schweiz im Einklang mit den Schengener Vorgaben durchgeführt werden. Es wurden dennoch zwei Empfehlungen formuliert, welche auf eine deutlichere Abgrenzung der Zollkontrollen von den Personenkontrollen abzielen (siehe hierzu auch Ziff. 6.2.2.2 *in fine*). Die Eidgenössische Zollverwaltung hat die Empfehlungen zur Kenntnis genommen und konkrete Massnahmen zur Abhilfe eingeleitet. Diese reichen von einer Verbesserung der statistischen Datenbasis, über eine weitere Präzisierung der internen Weisungen bis hin zu gezielten Schulungsmassnahmen. Am 11. April 2017 wurde der Europäische Kommission und dem Rat der EU das Assessment der Schweiz zur Umsetzung der Empfehlungen (geplante Massnahmen inkl. Umsetzungszeitplan) fristgerecht¹⁷⁸ übermittelt. Mit der Kenntnisnahme der geplanten Massnahmen in der Arbeitsgruppe SCHEVAL anfangs Juni ist der «Follow up» zu dieser Evaluierung abgeschlossen.

¹⁷⁵ Wobei auch die Kantone in den jeweiligen Arbeitsgruppen vertreten sind.

¹⁷⁶ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁷⁷ Zu Inhalt und Reichweite des Verbots von Personenkontrollen an den Binnengrenzen siehe unten Ziff. 7.2.1.

¹⁷⁸ Gemäss Artikel 16 Absatz 8 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150) hat der evaluierte Schengen-Staat der Kommission innerhalb von sechs Monaten nach Annahme der Empfehlungen «seine Bewertung einer möglichen Umsetzung dieser Empfehlungen» zu übermitteln, wenn er als konform eingestuft wurde, die Empfehlungen jedoch Angaben zu möglichen weiteren Verbesserungen enthalten. Eine weitergehende Berichterstattung ist nicht erforderlich und auch nicht vorgesehen.

7 Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

7.1 Aussengrenzen

7.1.1 Einreiseverweigerungen

Die Zahl der Einreiseverweigerungen an der Luftaussengrenze der Schweiz war in den Jahren 2011 bis 2016 insgesamt leicht rückläufig. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹⁷⁹:

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

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 Kantonspolizei Zürich wertvoll.

2016 entsandte die Schweiz 62 Grenzschutzbeamte (55 Angehörige des Grenzschutzkorps und sieben Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex (entspricht insgesamt 1780 Einsatztagen). Im Rahmen der Seeoperationen werden die schweizerischen Mitarbeiter aus Kompetenzgründen nur auf dem Festland und nicht auf hoher See eingesetzt. Des Weiteren fanden zehn Hostings ausländischer Grenzschutzbeamter an den Flughäfen Genf (5), Zürich (4) und Basel (1) mit insgesamt 213 Einsatztagen statt. Für 2017 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, wobei der Schwerpunkt nach derzeitigen Planungen auf Entsendungen an die griechisch-türkische und die kroatisch-serbische bzw. kroatisch-montenegrinische Landgrenze sowie auf Sizilien liegt.

7.1.3 Mittelzuweisungen aus dem Aussengrenzenfonds (AGF)

Die Schweiz beteiligte sich im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung seit 2010 (rückwirkend für das Jahr 2009) am AGF¹⁸⁰. Der Fonds, der für die Jahre 2007 bis

¹⁷⁹ Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

2013 mit einem Budget von insgesamt 1'820 Millionen Euro dotiert war, wurde im November 2016 erfolgreich abgeschlossen. Nachdem die Europäische Kommission den vierten und letzten Abschlussbericht der Schweiz für das Jahresprogramm 2013 im Oktober 2016 genehmigt hatte, hat sie der Schweiz die letzten Zuweisungen im November 2016 überwiesen.

Die Schweiz zahlte insgesamt 53,404 Millionen Euro in den Fonds ein; es standen ihr gesamthaft 17,678 Millionen Euro zur Verfügung, wovon sie 17,613 Millionen Euro effektiv abschöpfte. Damit hat die Schweiz auf die gesamte Laufzeit des AGF eine Durchführungsquote von 99.63 % erreicht, was eine der besten Durchführungsquoten im europäischen Vergleich ist (der Durchschnitt liegt laut Bericht des Europäischen Rechnungshofes bei 86.7 %) ¹⁸¹. Die Position der Schweiz als Nettozahlerin rührt daher, dass sich ihre einzigen Schengen-Aussengrenzen an den Flughäfen mit internationalem Flugverkehr befinden.

Mit den Mitteln aus dem AGF kofinanzierte die Schweiz u.a. die nationale Anbindung an das zentrale Visa-Informationssystem der EU (CS-VIS) sowie ein neues nationales Visasystem. Zudem wurden neue Systeme für die Grenzkontrolle inklusive der notwendigen Ausrüstung, die Entsendung von zwei ILO ¹⁸² (Migrationsattachés) sowie ein Teilprojekt für die Anbindung an das SIS II durch AGF-Gelder mitgetragen.

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 Grenzkodex ¹⁸³). 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. Das Grenzwachtkorps kann in der ganzen Schweiz mobile Zollkontrollen durchführen und gestützt auf entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Kantonen Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vornehmen («nationale Ersatzmassnahmen»). In diesem Rahmen gibt es auch gemeinsame Kontrollen mit den zuständigen Polizeikörpern der Kantone. Die Kon-

¹⁸⁰ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36).

¹⁸¹ Bislang ist es nahezu keinem der am AGF teilnehmenden Staaten gelungen, die Zuweisungen vollumfänglich einzuholen. Die Gründe hierfür sind vielfältig, z.B. Finanzkorrekturen, Projektabbrüche, Einsparungen im Projekt oder die (teilweise) Aberkennung förderfähiger Ausgaben aufgrund mangelhafter Erfüllung formaler Anforderungen der Dokumentation.

¹⁸² ILO = Immigration Liaison Officers.

¹⁸³ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

trollschwerpunkte des GWK lagen während mehreren Monaten auf Grund der Migrationslage an der Südgrenze.¹⁸⁴ Die vom GWK im Rahmen seiner Zuständigkeiten insgesamt¹⁸⁵ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2016 sind in Anhang 1 aufgeführt.

7.2.2 **Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen**

Der Schengener Grenzkodex¹⁸⁶ 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.). Verschiedene Schengen-Staaten hatten von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) oder als Reaktion auf die jüngsten Terroranschläge (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Am 4. März 2016 kommunizierte die Kommission einen Fahrplan¹⁸⁷ mit konkreten Massnahmen, um die Mängel bei der Überwachung der griechischen Aussengrenzen zur Türkei zu beheben und bis Ende 2016 schrittweise zu «normalen Verhältnissen» zurückzukehren. Gleichzeitig war sie bereit, angesichts der momentanen Situation¹⁸⁸ das Schutzverfahren nach Artikel 29 des Schengener Grenzkodex zu aktivieren und schlug dem Rat vor, fünf Schengen-Staaten (AT, DE, DK, NO, SE) zu erlauben, ihre Kontrollen für weitere 6 Monate weiterzuführen, was dieser schliesslich am 12. Mai 2016 auch tat¹⁸⁹. Der Rat verlängerte die Befugnis zur Weiterführung der Kontrollen auf Vorschlag der Kommission am 11. November 2016 und am 7. Februar 2017 jeweils um weitere drei Monate¹⁹⁰.

Da sich trotz einer Stabilisierung der Migrationslage immer noch eine grosse Anzahl von irregulären Migranten in Griechenland aufhält, hat die Europäische Kommission dem Rat am 2. Mai nochmals einen Vorschlag für eine dritte und damit letzte Verlängerung um weitere sechs Monate (bis 11. November 2017) vorgelegt, welchen der Rat am 11. Mai verabschiedet hat¹⁹¹. Parallel dazu hat die Kommission eine Empfehlung¹⁹² an alle Schengen-Staaten gerichtet, worin sie diesen nahelegt, das

¹⁸⁴ Zur Schengen-Konformität der durchgeführten Massnahmen siehe Ziffer 6.3.2.

¹⁸⁵ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten des GWK insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹⁸⁶ Siehe Fn. 183.

¹⁸⁷ Mitteilung der Kommission vom 4. März 2016 «Back to Schengen – ein Fahrplan», KOM(2016) 120 endg.

¹⁸⁸ Nach Auffassung der Europäischen Kommission war eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet, gegeben, weil aufgrund der nachwievor grossen Anzahl irregulärer Migranten in Griechenland und den festgestellten Mängeln bei Kontrolle der Aussengrenzen die Wahrscheinlichkeit hoch sei, dass es zu weiteren massiven Sekundärbewegungen kommen könnte.

¹⁸⁹ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/894, ABl. L 151 vom 8.6.2016, S. 8.

¹⁹⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1989, ABl. L 306 vom 15.11.2016, S. 13; Durchführungsbeschluss (EU) 2017/246, ABl. L 36 vom 11.2.2017, S. 59.

¹⁹¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2017/818, ABl. L 122 vom 13.5.2017, S. 73

¹⁹² Empfehlung (EU) 2017/820 der Kommission vom 12. Mai 2017 zu verhältnismässigen Polizeikontrollen und zur polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum, ABl. L 122 vom 13.5.2017, S. 79.

Potential sowohl polizeilicher Kontrollen im Grenzraum als auch der grenzüberschreitenden Polizeizusammenarbeit besser auszuschöpfen anstatt Personenkontrollen an den Binnengrenzen wiedereinzuführen¹⁹³. Schliesslich hat die Kommission angekündigt, im Mai 2017 einen Bericht über das Funktionieren des Schengen-Raumes vorlegen zu wollen, worin sie die Inanspruchnahme des Verfahrens nach Artikel 29 Schengener Grenzkodex (WE Nr. 178) anhand der gewonnenen Erfahrungen einer umfassenden Bewertung unterziehen will.

Abgesehen von den erwähnten Fällen wurden im Berichtszeitraum vorübergehende Binnengrenzkontrollen wie folgt wiedereingeführt:

- In *Frankreich*: während der Fussball Europameisterschaft und der Tour de France (vom 27. Mai bis 26. Juli 2016), im Gefolge des Terroranschlags in Nizza (vom 27. Juli 2016 bis 26. Januar 2017) und aufgrund der weiterhin bestehenden Terrorismusbedrohung (vom 27. Januar bis 15. Juli 2017);
- in *Polen*: aufgrund des NATO-Gipfels, des Weltjugendtages sowie des Papstbesuches (vom 4. Juli bis 2. August 2016);
- in *Malta*: aufgrund des «Malta Informal Summits» und des «Joint Valletta Action Plan Senior Officials Meetings» (vom 21. Januar bis 9. Februar 2017); sowie
- in *Schweden*: zusätzlich zu bisherigen Kontrollen aufgrund des Terroranschlags in Stockholm (vom 7. bis 14. April 2017).

Die Schweiz hat bis heute darauf verzichtet, auf die Möglichkeit zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen 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 Kontroll-dichte erreichen, als sie die Schweiz bereits heute mit ihrem Zolldispositiv aufrecht-erhält. Selbstverständlich verfolgen der Bundesrat und die zuständigen Behörden die weitere Entwicklung sehr genau 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 zu einer Harmonisierung und Vereinfachung der Abläufe sowie zur Reduktion von Fehlerquellen geführt hat. Zudem ist der Informationsaus-tausch 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

¹⁹³ Dabei wird die Schweiz ausdrücklich unter den Staaten genannt, die derartige Kontrollen erfolgreich und im Einklang mit dem Schengen-Recht praktizieren.

Schengen-Staaten einander gegenseitig bei der Prävention und der Verfolgung von Straftaten Unterstützung leisten müssen und dass Informationen, die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegen, den Polizeibehörden der anderen Staaten zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete 2016 insgesamt 229'570 eingehende Meldungen¹⁹⁴. Die gemachten Erfahrungen zeigen erneut, dass leider nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁹⁵ 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 zugreifen¹⁹⁶. 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 2016 mit gesamthaft 19 Abfragen (2015:11; 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 wurden. Die Leistungen werden künftig nur in sehr dringenden und wichtigen Fällen erbracht.
- Zum anderen ist eine entsprechende Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von Eurodac vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung¹⁹⁷ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar. Solche Abfragen von Eurodac werden erst möglich sein, wenn ein die entsprechenden Zusatzabkommen mit der EU zu Prüm und Eurodac vorliegen (siehe oben Ziff. 3.1.2).

¹⁹⁴ Im Jahr 2015 waren es 209'085, 2014 190'756 und 2013 182'419 Meldungen. Die Meldungen im Rahmen des SIS-Informationsaustausches sind hier nicht mitgerechnet.

¹⁹⁵ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative».

¹⁹⁶ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

¹⁹⁷ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b).

7.3.3

Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche um grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank Schengen rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. 2016 koordinierte die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) insgesamt 1652¹⁹⁸ operative Einsätze, davon waren 137 grenzüberschreitende Observationen und 16 Fälle grenzüberschreitender Nacheile¹⁹⁹. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)²⁰⁰ 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 Polizeivertrag²⁰¹ ist am 1. November 2016 in Kraft getreten. Er enthält nun insbesondere auch Bestimmungen zur Nacheile, Observation und kontrollierten Lieferung, welche sich bislang nur auf den Schengen-Besitzstand abstützen 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. In Österreich haben National- und Bundesrat das Abkommen im April 2017 genehmigt. Es wird im Sommer 2017 in Kraft treten. Der schweizerisch-deutsche Polizeivertrag²⁰² ist bereits seit 1. März 2002 in Kraft. Auch er wird einer Revision unterzogen. Mit der Aufnahme von Verhandlungen ist Anfang 2018 zu rechnen.

7.4

SIS/SIRENE

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

Neben den insgesamt 8754 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2015: 7630) lösten zusätzliche 2326 Treffermeldungen Abklärun-

¹⁹⁸ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁹⁹ Im Vergleich dazu koordinierte die EZ 2014 insgesamt 542 operative Einsätze, wovon 209 grenzüberschreitende Observationen, 11 grenzüberschreitende Nacheilen und 1 kontrollierte Lieferungen waren.

²⁰⁰ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2016 insgesamt 27'254 Meldungen (2015: 27'454), davon 20'125 Meldungen im CCPD Genf (2015: 19'714) und 7'129 im CCPD Chiasso (2015: 7'740).

²⁰¹ SR 0.360.454.1

²⁰² SR 0.360.136.1

gen und Identifizierungen aus (2015: 1885), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2016 zudem 4728 (2015: 4564) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2016 wurden durchschnittlich 43 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet. Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2016 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 16% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme rund 4%. Insgesamt gingen 2016 vom Ausland 52'249 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2015: 47'166), 22'046 wurden ins Ausland verschickt (2015: 19'829). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

	2016		2015		2014		2013		2012	
Datenkategorie	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	278	282	274	228	273	217	279	200	270	173
Einreisesperre	1976	3288	1498	3360	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147
Vermisste	397	95	314	86	248	70	297	56	251	59
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1576	78	1490	92	1447	71	1405	46	1'133	26
Verdeckte Registrierung	2349	291	1815	147	1675	155	1615	224	1'646	143
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2178	694	2239	651	2353	712	1823	605	1'159	787
Total	8754	4728	7630	4564	7768	4307	7385	3513	8'260	3'335

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 2016 wurden 606 Gesuche durch die Rechtsabteilung fedpol in Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2015: 478).

7.5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus. Gleichzeitig sind die durch andere Schengen-Staaten ausgestellten Schengen-Visa für Kurzzeitaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) in der Schweiz gültig. Seit der Beteiligung an Schengen hat die Gesamtzahl der von der Schweiz ausgestellten Visa im Vergleich zu vorher abgenommen²⁰³. Im Jahr 2016 wurden 463'557 Schengen-Visa ausgestellt²⁰⁴. Die genauen Zahlen für das Jahr 2016 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

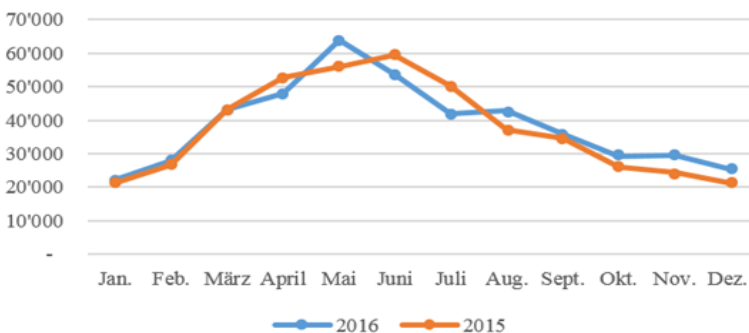
²⁰³ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014); 452'338 (2015).

²⁰⁴ 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.

Bearbeitete Visumanträge im Jahr 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Visumanträge	26'521	32'207	48'298	52'519	68'501	60'541	50'427	49'759	40'930	34'033	34'050	32'293	530'079
Ausgestellte Visa	24'503	29'984	45'347	49'792	65'067	56'872	47'395	46'723	38'101	31'113	31'072	29'375	495'344
davon Schengen-Visa	22'294	27'930	43'211	48'120	63'778	53'597	41'901	42'715	35'746	29'331	29'497	25'437	463'557
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	1'929	2'434	2'353	2'275	2'300	2'104	1'258	1'210	1'531	2'122	2'431	2'903	24'850
davon nationale Visa	4'227	4'277	5'087	4'399	4'723	6'944	8'526	7'044	5'184	4'702	4'553	6'856	66'522
Verweigte Visa	2'018	2'223	2'951	2'727	3'434	3'669	3'032	3'036	2'829	2'920	2'978	2'918	34'735

Monatliche Entwicklung ausgestellter Schengen-Visa in den Jahren 2016 und 2015



Die Einführung des Visa-Informationssystems (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 gut. Zwischen dem 11. Oktober 2011 und dem 31. Dezember 2016 hat die Schweiz 2'452'163 Visumanträge im VIS angelegt und bearbeitet.

Im Rahmen des Visumverfahrens haben die Schengen-Staaten die Möglichkeit, die Erteilung eines Schengen-Visums durch einen anderen Schengen-Staat in bestimmten Fällen von ihrer vorgängigen Zustimmung abhängig zu machen. Zu diesem Zweck ist ein systemgestützter Konsultationsmechanismus eingerichtet worden. Wird die Zustimmung verweigert oder ist die Person im SIS zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben, so darf der zuständige Schengen-Staat kein Schengen-Visum ausstellen. Er ist in diesen Fällen jedoch unter engen Voraussetzungen²⁰⁵ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Schengen-Visum auszustellen. Die Anzahl der im Jahr 2016 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

²⁰⁵ 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.

Eingehende Konsultationen 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Überprüfte Anfragen	25063	34173	31904	34664	46485	55529	46936	52022	37562	38400	38079	30220	471037
Bewilligte Anfragen	24990	34097	31803	34556	46335	55344	46802	51889	37422	38263	37918	30112	469531
Verweigerte Anfragen	21	32	32	23	49	69	65	78	80	66	93	60	668
Meldungen territorial beschränkte Visa	4021	5030	5903	5835	7462	8172	8329	7130	6777	5640	6166	5213	75678
Gemeldete Visa	7806	10661	16469	18316	29958	35467	39107	43870	11631	12461	7663	6801	240210
Verarbeitete Anträge in Vertretung	52	44	69	85	101	116	69	55	60	71	68	48	838

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

Ausgehende Konsultationen 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Zugestellte Anfragen	3386	4736	5896	6593	8813	10347	8352	8807	5140	5249	4822	3538	75679
Bewilligte Anfragen	3278	4549	5554	6338	8450	9964	8033	8504	4833	4947	4607	3393	72450
Verweigerte Anfragen	12	53	14	23	23	24	11	9	10	11	17	10	217
Meldungen territorial beschränkte Visa	303	240	292	283	316	322	274	199	269	223	209	227	3157
Gemeldete Visa	14684	18505	30123	38098	52792	43198	33958	34526	26003	20001	20326	17115	349329
Verarbeitete Anträge in Vertretung	96	134	328	232	340	359	308	294	297	291	198	135	3012

7.6 Rückführungen

Die neue Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache²⁰⁶ ist seit September 2016 operationell tätig. Die Agentur hat die Aufgaben von Frontex übernommen, verfügt aber über ein erweitertes Aufgabenspektrum. So werden die Schengen-Staaten, die einem erhöhten Migrationsdruck ausgesetzt sind, neu auch im Bereich des Vollzugs von Rückführungen unterstützt. Zu diesem Zweck müssen die Schengen-Staaten die Arbeit der Rückkehrteams unterstützen, indem sie eine bestimmte Anzahl von Rückkehrsachverständigen als Beobachter oder Begleitpersonen für konkrete Rückkehraktionen zur Verfügung stellen. Für die Schweiz werden diese Verpflichtungen voraussichtlich erst im Jahr 2018 relevant, wenn der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 in Kraft getreten ist. Entsprechend beschränkte sich im Jahr 2016 die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Agentur im Rückkehrbereich auf die Durchführung von gemeinsamen Rückführungsaktionen (Sammelflüge). Im Jahr 2016 hat die Schweiz insgesamt 5 Sammelflüge mit operationeller und finanzieller Unterstützung der Agentur selber durchgeführt und sich an 16 Rückführungsaktionen anderer Schengen-Staaten beteiligt. Dabei wurden insgesamt 83 Drittstaatsangehörige zurückgeführt. Die von

²⁰⁶ Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183).

der Agentur getragenen Kosten für diese 21 Aktionen belaufen sich auf ungefähr 1.5 Mio. CHF. Die Agentur hat ebenfalls eine neue Internetapplikation (*Frontex Application for Return*, FAR) zur Verfügung gestellt, die zur Vereinfachung des Informationsaustausches zwischen den an einer gemeinsamen Rückführungsaktion beteiligten Staaten beitragen soll. Das SEM nutzt dieses Instrument seit September 2016. Die Teilnahme an den gemeinsamen Aktionen im Rückkehrbereich ist Gegenstand einer systematischen und regelmässigen Evaluierung im Rahmen der Expertengruppe «Rückkehr und Vollzug von Rückführungen», das sich aus Sachverständigen der Partnerbehörden von Bund und Kantonen zusammensetzt. Darüber hinaus nimmt das SEM regelmässig an der Planung, strategischen Ausrichtung und Evaluation von gemeinsamen Rückführungsaktionen auf europäischer Ebene teil.

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 2016 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 20'516 Fahndungsersuchen erhalten. Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 63% an allen eingehenden derartigen Ersuchen. Diese führten hierzulande zu 278 Treffern (sog. Hits). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 282 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 Bundesamt 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 2016 wurden in der Schweiz insgesamt 125'346 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2011-2016)

	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
2016	15'203	10'197	4'999	3'750

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2011-2016)

	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
2016	4'115	1'302	2'803	469

Die Schweiz lehnt Ersuchen anderer Staaten ab, wenn die Schweiz gestützt auf die Dublin-III-Verordnung²⁰⁷ nicht zuständig ist. Die hohe Anzahl abgelehnter Überstellungsersuchen erklärt sich durch den Umstand, dass das entsprechende Ersuchen nicht innerhalb der vorgesehenen Frist an die Schweiz gerichtet wurde oder dass die Zuständigkeit im fraglichen Fall bei einem anderen Dublin-Staat lag.

Gestützt auf das DAA konnte die Schweiz bisher deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellen, als sie selbst übernehmen musste. Im Jahr 2016 fiel das Verhältnis noch deutlicher als im Vorjahr aus: Die Zahl der Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten nahm gegenüber 2015 um über 50 Prozent zu (2015: 2'461 und 2016: 3'750) und die Zahl der Überstellungen in die Schweiz sank um rund 15 Prozent (2015: 558 und 2016: 469). Seit Aufnahme der Dublin-Zusammenarbeit im Dezember 2008 kommen auf eine Person, die an die Schweiz überstellt wurde, rund sechs Personen, welche die Schweiz an andere Länder überstellen konnte.

Insgesamt funktioniert die Zusammenarbeit mit den anderen Dublin-Staaten gut, wobei die Situation in einzelnen Staaten schwierig ist. Dazu kann Folgendes festgehalten werden:

- *Griechenland*: Angesichts der volatilen migrationspolitischen Situation in Griechenland verzichtet die Schweiz – ebenso wie die anderen Dublin-Staaten – seit 2011 grundsätzlich darauf, Griechenland um die Aufnahme

²⁰⁷ Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a).

von Asylsuchenden zu ersuchen²⁰⁸. Um die Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration zu bewältigen, hat Griechenland in den letzten Jahren gezielte Hilfe erhalten. Zu nennen ist etwa das Engagement des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO)²⁰⁹, das bis Ende 2017 verlängert wurde, oder die Relocation-Programme der EU²¹⁰, im Rahmen derer bis Ende September 2017 insgesamt 66'400 Asylsuchende aus Griechenland auf andere europäische Staaten verteilt werden sollen. Zwecks Identifizierung und Registrierung der betroffenen Personen wurden fünf sog. «Hotspots» eingerichtet (Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos). Die Schweiz beteiligt sich freiwillig am ersten EU-Relocation-Programm und übernimmt in diesem Rahmen 600 Asylsuchende aus Griechenland (bis Ende April 2017 wurden 220 Personen in die Schweiz überstellt). Ausserdem hat die Schweiz Experten zur Unterstützung des Relocation-Prozesses nach Griechenland entsandt.

Angesichts der verbesserten Migrationslage hat die Europäische Kommission am 8. Dezember 2016 die (rechtlich nicht verbindliche) Empfehlung ausgesprochen, Dublin-Rückführungen nach Griechenland schrittweise wieder aufzunehmen²¹¹. Betroffen sollen hiervon Personen sein, die nach dem 15. März 2017 irregulär über die Aussengrenze nach Griechenland gelangen, wobei in jedem Einzelfall die notwendigen Zusicherungen seitens der griechischen Behörden eingeholt werden sollen. Auf die Rückführung von schutzbedürftigen Asylsuchenden, insbesondere unbegleiteten Minderjährigen, soll demgegenüber vorerst verzichtet werden. Unter den Dublin-Staaten besteht zurzeit noch keine konsolidierte Haltung hierzu, weshalb die Schweiz vorderhand an ihrer bisherigen Praxis im Bereich der Dublin-Rückführungen nach Griechenland festhält. Die Lage vor Ort wird aber aufmerksam beobachtet und ein regelmässiger Austausch mit den anderen Dublin-Staaten zu diesem Thema ist sichergestellt.

- *Italien*: Den Grossteil aller Dublin-Verfahren führt die Schweiz mit Italien durch (2016: rund 47% aller Dublin-Verfahren). Die italienischen Behörden sind trotz hoher Zahl von Anlandungen im Jahre 2016 ihren Verpflichtungen nachgekommen und haben den Grossteil der ankommenden Asylsuchenden in Eurodac registriert und daktyloskopisch erfasst (rund 95%). Im Sommer 2016 verzeichnete Italien eine besonders hohe Anzahl an Anlandungen, weshalb das GWK entsprechend mehr Personal an den Südgrenze im Ein-

²⁰⁸ Dieser Verzicht steht im Einklang mit der Rechtsprechung sowohl des Bundesverwaltungsgerichts als auch der einschlägigen internationalen Gerichte. Vgl. Urteil des BVGer vom 16. August 2011, D-2076/2010; Urteil des EGMR vom 21. Januar 2011 i.S. M.S.S./Belgien und Griechenland; 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.*).

²⁰⁹ European Asylum Support Unit (EASO). Die Schweiz partizipiert an EASO gestützt auf eine entsprechende Vereinbarung (SR **0.142.392.681**), die am 1. März 2016 in Kraft getreten ist. Allerdings beteiligte sich die Schweiz bereits vorher informell an bestimmten Aktivitäten und nahm im Verwaltungsrat von EASO als Beobachterin Einsitz.

²¹⁰ 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*).

²¹¹ Empfehlung K(2016) 8525 endg. der Kommission vom 8. Dezember 2016 an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland.

satz hatte. Viele der Migranten wollten nach Nordeuropa (v.a. Deutschland) und benutzten die Schweiz nur als Transitland. Personen mit einem irregulären Aufenthaltsstatus, die kein Asylgesuch in der Schweiz gestellt haben, wurden in Anwendung des bilateralen Rückübernahmeabkommens²¹² nach Italien zurückgeführt. Die Zusammenarbeit mit Italien funktioniert gut: Gegen Ende des Jahres 2016 und in den ersten beiden Monaten 2017 wurden ca. 80% aller aufgegriffenen Personen an der Südgrenze an Italien rücküberstellt.

Ähnlich wie Griechenland wird auch Italien im Asyl- und Aufnahmebereich gezielt unterstützt. Die Unterstützung durch EASO wurde ebenfalls bis Ende 2017 verlängert. Zudem profitiert Italien ebenfalls von den Relocation-Programmen der EU, wobei bis September 2017 insgesamt 39'600 Asylsuchende auf andere europäische Staaten verteilt werden sollen. Zur Identifizierung und Registrierung der anlandenden Migranten wurden zunächst vier sog. «Hotspots» auf Lampedusa, in Pozzallo, Taranto und Trapani eingerichtet und die Anwendung der Verfahren dann auf sechs weitere Seehäfen ausgeweitet (Augusta, Cagliari, Crotone, Messina, Reggio Calabria, Vibo Valentia). Die Schweiz wird im Rahmen des ersten EU-Relocation-Programms 900 Asylsuchende aus Italien freiwillig aufnehmen (bis Ende April 2017 wurden 578 Personen überstellt). Ausserdem entsendet die Schweiz Experten zur Unterstützung des Relocation-Prozesses.

- *Ungarn*: Im Verlaufe des Jahres 2016 ist die irreguläre Migration über die sog. «Balkan-Route» weitgehend zum Erliegen gekommen, was einerseits auf die Vereinbarung der EU mit der Türkei, aber andererseits auch auf die verschiedenen Grenzschutzmassnahmen der Schengen-Staaten auf dieser Route zurückzuführen ist (vgl. oben Ziff. 7.2.2.). Demgegenüber sind die von Ungarn umgesetzten Grenzschutzmassnahmen, die *de facto* einer Grenzschiessung gleichkommen, sowie einige der beschlossenen Asylrechtsänderungen auf Kritik gestossen. Vor diesem Hintergrund führt die Schweiz zwar (ebenso wie die anderen Dublin-Staaten) weiterhin Dublin-Verfahren mit Ungarn durch, verfolgt aber die Lage im Land, namentlich die Entwicklung der Rechtsprechung zu den Aufnahmebedingungen genau. Wegweisungsentscheide nach Ungarn werden nach sorgfältiger Prüfung des Einzelfalls getroffen; bei besonderer Verletzlichkeit der Betroffenen wird ein Selbsteintritt ins Auge gefasst.

7.8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung²¹³ 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 die gesuchstellende Person vor ihrer Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visagesuch eingereicht hat. Unter

²¹² SR **0.142.114.549**

²¹³ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63).

bestimmten Umständen kann so beim Vorliegen einer Treffermeldung die Dublin-Zuständigkeit eines anderen Staates begründet werden. Des Weiteren helfen Angaben zu Personalien und Identitätspapieren bei der Identifizierung der Person und erlauben Rückschlüsse auf den tatsächlichen Aufenthaltsort vor der Einreise in die Schweiz. 2016 wurden in diesem Zusammenhang 2'066 Treffer im VIS erzielt (2015: 1'934).

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2011 bis 2016

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	2016
Anzahl Fälle	19'758	18'805	20'319	22'730	19'765	25'146

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	913	1'066	1'240	1'116	1'338	1'485
Menge in Kg	24.021	23.992	18.381	22.706	114.741	47.440

Marihuana	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	1'452	1'841	2'487	2'604	2'792	3'000
Menge in Kg	378.204	115.435	304.276	429.663	513.481	327.770

Heroin, Opium	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	139	146	185	208	149	155
Menge in Kg	17.107	18.502	39.446	51.601	10.986	36.615

Kokain, Crack	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	264	315	402	393	518	564
Menge in Kg	73.710	54.671	51.816	34.211	99.343	84.543

Kath	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	27	23	21	14	89	12
Menge in Kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764	893.711	82.995

Synthetische Produkte	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	209	66	104	133	204	224
Menge in Kg	201.981	55.099	12.667	16.868	16.035	41.423

Andere	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	619	955	1'363	1'326	998	1'069
Menge Stk	32'458	8'161	10'123	13'588	10'358	65'311
Menge in Kg	193.099	158.671	262.394	346'607	310.609	218.944

Waffen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl Fälle	1'308	1'931	2'366	2'730	2'243	2'884

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ausgeschriebene Personen	10'282	13'747	16'741	18'482	19'942	22'104
Haftbefehle	2'960	3'849	5'412	5'684	6'310	7'305
Einreiseverbote	1'232	1'358	1'783	1'609	1'619	1'888
SIS Personen	3'094	3'962	4'511	4'265	4'291	4'949

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ausgeschriebene Fahrzeuge	900	969	1'597	2'334	2'335	2'369
SIS Fahrzeuge	283	138	117	159	145	165

Ausgeschriebene Sachen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ausgeschriebene Sachen	1'327	2'284	2'044	2'114	2'177	1'509
SIS Sachen	882	1'050	1'460	1'665	1'726	1'973
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	214	253	243	237	193	212

Ausweisfälschungen

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Anzahl gefälschter Dokumente	1'477	1'767	1'800	1'619	2'193	2'663
Nicht zustehende Ausweise	205	213	257	255	367	403

3. Migrationsbereich

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Einreiseverweigerung, Wegwei- sung, Aussengrenze	37	349	361	316	265	295
Rechtswidriger Aufenthalt	5'614	11'278	11'992	14'265	31'038	48'838
Illegale Erwerbstätigkeit	208	320	562	715	868	880

Liste der Schengen-Evaluierungsdokumente, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden

Die nachfolgende Übersicht enthält die Empfehlungen, die der Rat der EU im Berichtszeitraum (1. Mai 2016 bis 30. April 2017) im Zuge der Schengen-Evaluierung verabschiedet hat. Die betroffenen Schengen-Staaten haben diese in der Folge nach Massgabe von Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 2013/1053 umzusetzen. Die Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und auf der Website des Rates der EU abrufbar.²¹⁴

I. Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
DE	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Mai 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Deutschland festgestellten Mängel	8936/16
DE	Aussen-grenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Mai 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussengrenzen durch Deutschland festgestellten Mängel	8934/16
DE	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Mai 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Deutschland festgestellten Mängel	8935/16
DE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Mai 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Deutschland festgestellten Mängel	8937/16
BE	Daten-schutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 24. Juni 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Datenschutzbereich durch Belgien festgestellten Mängel	10626/16
NL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch die Niederlande festgestellten Mängel	11204/16
NL	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch die Niederlande festgestellten Mängel	11203/16
NL	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch die Niederlande festgestellten Mängel	11383/16
DE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Sept. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Deutschland festgestellten Mängel	12413/16

²¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?lang=EN&typ=ADV>

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
FL	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Sept. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Liechtenstein festgestellten Mängel	12411/16
NL	Daten-schutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Datenschutz durch die Niederlande festgestellten Mängel	13128/16
NL	Polizeiliche Zusammen-arbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Niederlande festgestellten Mängel	13129/16
FL	Polizeiliche Zusammen-arbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Liechtenstein festgestellten Mängel	13131/16
FL	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Liechtenstein festgestellten Mängel	13130/16
LU	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Luxemburg festgestellten Mängel	13134/16
LU	Aussen-grenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussengrenzen durch Luxemburg festgestellten Mängel	13132/16
NL	Aussen-grenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Nov. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussengrenzen durch die Niederlande festgestellten Mängel	14322/16
IT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Nov. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Italien festgestellten Mängel	14323/16
LU	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Dez. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Luxemburg festgestellten Mängel	15483/16
IT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Jan. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Italien festgestellten Mängel	5728/17
HR	Daten-schutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 27. Jan. 2017 zur Festlegung von Empfehlungen zur Beseitigung der bei der Evaluierung von Kroatien festgestellten Mängel hinsichtlich der Erfüllung der Bedingungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes	5725/17
LU	Daten-schutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 27. Jan. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Luxemburg festgestellten Mängel	5726/17
LU	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 27. Jan. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Luxemburg festgestellten Mängel	5727/17

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
HR	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung Kroatiens festgestellten Mängel im Hinblick auf die Erfüllung der für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik erforderlichen Voraussetzungen	6359/17
IT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Italien festgestellten Mängel	6355/17
IT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Italien festgestellten Mängel	6358/17
IT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzmanagements durch Italien festgestellten Mängel	6357/17
EL	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Griechenland festgestellten Mängel	6354/17
EL	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzmanagements durch Griechenland festgestellten Mängel	6353/17
EL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Griechenland festgestellten Mängel	6352/17
AT	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Österreich festgestellten Mängel	6501/17
HR	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 27. März 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung Kroatiens im Hinblick auf die Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussengrenzen festgestellten Mängel	7739/17
LU	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 27. März 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Luxemburg festgestellten Mängel	7737/17
IT	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss vom 27. März 2017 des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Italien festgestellten Mängel	7738/17
EL	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. April 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Griechenland festgestellten Mängel	8466/17
DE	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. April 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Deutschland festgestellten Mängel	8465/17
EL	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss vom 11. Mai 2017 des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Griechenland festgestellten Mängel	9086/17

MT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Mai 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Malta festgestellten Mängel	9084/17
----	-----	--	-------------------------

II. Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
HU	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Aussengrenzen durch Ungarn festgestellten Mängel	11205/16
PL	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Managements der Landaussengrenze mit der Ukraine durch Polen festgestellten Mängel	11206/16
CH	Binnengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich kontrollfreie Binnengrenzen durch die Schweiz festgestellten Mängel	13135/16
DK	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. Okt. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Dänemark festgestellten Mängel (Flughafen Kopenhagen Kastrup)	13136/16
ES	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Dez. 2016 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements (Hafen von Algeciras) durch Spanien festgestellten Mängel	15482/16
ES	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Feb. 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Spanien festgestellten Mängel (Flughafen Barcelona)	6503/17



**Huitième rapport
du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP
concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin
2016/2017**

du 30 mai 2017

Période sous revue : mai 2016 – avril 2017

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 huitième rapport à l'attention de la CdG-DFJP/ChF porte sur les développements pertinents intervenus dans le contexte de Schengen/Dublin entre mai 2016 et avril 2017.

Il se limite pour l'essentiel à la présentation des développements qui ont exigé ou entraîné un passage à l'action de l'administration en relation avec la reprise et la mise en œuvre de développements ou au niveau de l'application (voir ch. 1 à 6). Il laisse en principe de côté d'autres aspects, notamment ceux qui ne ressortissent pas au domaine d'application de la collaboration Schengen/Dublin (par ex. la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile).

À la demande de la CdG-DFJP/ChF, le rapport présente des chiffres relatifs à la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac (voir ch. 7), dans la mesure où la Confédération dispose de statistiques. Il ne présente par contre pas d'informations complémentaires en annexe ; celles-ci 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>).

Enfin, en accord avec la CdG-DFJP/ChF, le présent rapport sert aussi à exécuter l'obligation prévue dans le règlement (UE) n° 1053/2013 (règlement SCHEVAL) de renseigner les parlements nationaux sur le contenu des recommandations que le Conseil de l'UE adopte suite aux évaluations Schengen. À cet effet, un aperçu des points les plus importants des recommandations adoptées durant la période sous revue se trouve au chapitre 6.2.2. Les recommandations sont accessibles au public et peuvent être téléchargées sur le site Internet du Conseil de l'UE.

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	8
2.1 Accords complémentaires à certains développements	8
2.1.1 Accord complémentaire 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 garde-frontières et de garde-côtes	10
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	11
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	13
3.1 Eurodac	13
3.1.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences	13
3.1.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives	13
3.2 Advance Passenger Information (API)	14
3.3 Gestion intégrée des frontières	15
3.4 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons	16
4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac	16
4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui — vue d'ensemble	16
4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue	19
4.2.1 Dans le domaine de Schengen	19
4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac	23
4.3 Prochains développements importants	23
4.3.1 Système d'entrée/sortie (EES)	23
4.3.2 Révision du code des visas	25
4.3.3 Visa d'itinérance	25

4.3.4	Système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS)	26
4.3.5	Remaniement des bases légales du SIS	27
4.3.6	Révision de la directive sur les armes	27
4.3.7	Modification du règlement Dublin III	29
4.3.8	Modification du règlement Eurodac	30
5	Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'UE	31
5.1	Modalité et étendue de la participation de la Suisse	31
5.2	Evolution durant la période sous revue	32
5.2.1	Procédures achevées	32
5.2.2	Nouveaux renvois préjudiciels notifiés	34
6	Evaluations Schengen	37
6.1	Aperçu de la procédure d'évaluation	37
6.2	Evolutions durant la période sous revue	39
6.2.1	Inspections effectuées	39
6.2.2	Recommandations adoptées par le Conseil	39
6.2.2.1	<i>Evaluations ordinaires</i>	39
6.2.2.2	<i>Inspections sur place inopinées</i>	44
6.2.2.3	<i>Evaluations thématiques</i>	45
6.3	Evaluations Schengen dans le contexte suisse	45
6.3.1	Prochaine évaluation ordinaire de la Suisse	45
6.3.2	Evaluation inopinée en 2015 dans le domaine « frontières intérieures » – suivi	46
7	Expérience rassemblée dans certains domaines	47
7.1	Frontières extérieures	47
7.1.1	Non-admissions	47
7.1.2	Participation de la Suisse aux engagements Frontex	47
7.1.3	Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures (FFE)	47
7.2	Frontières intérieures	48
7.2.1	Contrôles à la frontière et dans la zone frontalière	48
7.2.2	Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures	49
7.3	Coopération policière	50
7.3.1	Échange d'informations en matière policière	50
7.3.2	Accès aux banques de données	51
7.3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	51
7.4	SIS/SIRENE	52
7.5	Coopération dans le domaine des visas	53
7.6	Renvois	55
7.7	Entraide judiciaire en matière pénale	55
7.8	Dublin	56
7.8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	56
7.8.2	Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin	59

Aperçu des activités du Corps des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2016	60
Liste des documents relatifs aux évaluations Schengen transmis pour information à l'Assemblée fédérale	63

I. Nouveaux développements durant la période sous revue

1 Élargissement de l'espace Schengen

1.1 Roumanie/Bulgarie

La Roumanie et la Bulgarie remplissent les conditions (techniques) pour l'application de l'acquis de Schengen depuis 2011, mais elles n'ont pas encore commencé la coopération opérationnelle Schengen¹. Le processus de décision au Conseil est toujours bloqué pour des raisons politiques². Il est pour le moment difficile de dire quand le Conseil décidera de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen et, partant, du 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 reste difficile de savoir, par rapport aux domaines restés en suspens, quand le processus d'évaluation et les inspections sur place reprendront.

1.3 Croatie

Le commencement de la coopération opérationnelle Schengen est encore en attente pour la Croatie. Comme pour chaque nouvel État Schengen, le Conseil doit décider à l'unanimité de la mise en application de l'acquis de Schengen. La condition est que l'État candidat ait passé avec succès l'évaluation Schengen.

Les inspections sur place ont été effectuées pour la plupart entre février et décembre 2016. Sur la base des rapports correspondants³, qui ont chacun révélé la nécessité d'améliorations ponctuelles, le Conseil a, jusqu'à présent, adopté les 27 janvier, 17 février et 27 mars 2017 les recommandations faites dans les domaines de la protection des données, des visas et des frontières extérieures⁴, de telle sorte que les travaux visant à remédier aux défaillances relevées dans ces domaines ont été entrepris dans le cadre du suivi. Selon les prévisions, le groupe de travail SCHEVAL

¹ Dans le seul cadre des recherches Schengen, elles utilisent déjà pleinement le SIS II, avec certaines limites concernant la mise en œuvre des interdictions d'entrée (voir décision 2010/365/UE, dév. n° 111).

² Les réserves se fondent sur des lacunes constatées dans les réformes des systèmes judiciaire et administratif que les deux pays ont entamées et dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Depuis 2007, la Commission européenne fait régulièrement état de l'avancement de ces réformes dans le cadre d'un processus de coopération et de contrôle. Les résultats restent insatisfaisants.

³ Le rapport « Armes à feu », qui n'a été établi que par procédure écrite (sans inspection) est attendu. La Commission devrait toutefois l'adopter avant l'été.

⁴ Voir ch. 6.2.2.

du Conseil traitera en juin les recommandations dans les domaines « retours » et « coopération policière », lesquelles seront ensuite transmises pour approbation au Conseil des Ministres. D'après la Commission et le Conseil, les conditions requises pour le domaine de la protection des données sont remplies pour autant que la Croatie mette en vigueur l'acquis de Schengen dans le domaine SIS et que l'évaluation de ce domaine puisse avoir lieu comme prévu en septembre 2017. La décision d'entrée en vigueur du Conseil⁵ a été approuvée le 25 avril 2017 et notifiée à la Suisse en tant que développement de l'acquis de Schengen (voir ch. 4.2.1 *in fine*).

Reste la question de savoir quand en fin de compte le Conseil sera en mesure de décider de l'entrée en vigueur de la totalité de l'acquis de Schengen pour la Croatie. On attend notamment le rapport de la Commission européenne, qui confirmera si la Croatie remplit toutes les obligations qu'elle a acceptées dans le cadre des négociations d'adhésion à l'UE⁶. Un rapport positif est la condition pour que le Conseil décide de la mise en vigueur⁷.

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 garanti⁸, qu'il souhaiterait participer au Système d'information Schengen (SIS) lorsque le système de deuxième génération (SIS II) serait prêt. Sur la base des résultats de l'évaluation du domaine « protection des données », le Conseil de l'UE a décidé que les dispositions correspondantes de l'acquis de Schengen seraient appliquées provisoirement au SIS II dès le 13 avril 2015⁹, afin de permettre l'évaluation du système aux conditions réelles. Une première inspection sur place 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 était nécessaire de procéder à une seconde inspection. Comme l'ancien mécanisme n'était en vigueur que jusqu'au 31 décembre 2015, il était toutefois clair que celle-ci devrait se dérouler conformément au règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150). D'après la planification actuelle de la Commission européenne, cette inspection aura lieu en novembre 2017.

À la fin de l'évaluation, il incombera au Conseil de l'UE de décider de la mise en application, pour le Royaume-Uni, des parties de l'acquis de Schengen concernées. Il n'est pas encore possible de déterminer quand ce sera le cas. Mais il est clair que la décision du 23 juin 2016 du Royaume-Uni de sortir de l'UE (« *Brexit* ») n'a aucune conséquence directe sur la décision du Conseil. Le Royaume-Uni doit observer intégralement toutes les obligations qui découlent du droit de l'UE jusqu'à ce que sa décision déploie ses effets. En même temps, le Royaume-Uni continue à

⁵ Décision (UE) 2017/733 (dév. n° 190).

⁶ Il permet de vérifier entre autres le respect des droits fondamentaux et des normes (constitutionnelles) communes.

⁷ Voir art. 4 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 112 du 24 avril 2012, p. 21.

⁸ Protocole n° 19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, appelé Protocole Schengen, JO L C 202 du 7 juin 2016, p. 290.

⁹ Décision d'exécution (UE) 2015/215 (dév. n° 166).

bénéficier des droits qui lui sont conférés en vertu du droit de l'Union européenne. Quant à savoir si le Royaume-Uni pourra continuer d'utiliser le SIS sous une forme ou une autre après sa sortie de l'UE, il faut attendre. La déclaration de sortie du 29 mars 2017 a sonné l'ouverture officielle du processus de négociation de deux ans.

2 Accords en relation avec Schengen/Dublin

2.1 Accords complémentaires à certains développements

Lorsqu'un acte juridique pertinent pour Schengen/Dublin prévoit la création d'une structure institutionnelle autonome sous forme de fonds ou d'agence, il faut, pour que les États associés puissent participer effectivement, qu'un accord complémentaire, qui règle les modalités de la participation, soit conclu. La simple reprise de l'acte ne suffit pas. Des accords complémentaires ont été conclus en ce sens au sujet de la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)¹⁰, ainsi qu'au Fonds pour les frontières extérieures¹¹.

2.1.1 Accord complémentaire eu-LISA

Un accord complémentaire de cette nature est également requis pour eu-LISA¹², créée en vertu du règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126). Portant la responsabilité des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice depuis le 1^{er} décembre 2012, cette entité est en charge de la gestion opérationnelle des systèmes existants¹³ et du développement d'éventuels nouveaux systèmes¹⁴. 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. D'une part, 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 début avril 2016.

D'autre part, en raison de ce retard, 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. La Commission s'en est froissée en janvier 2014, bien que ces circons-

¹⁰ RS 0.362.313

¹¹ RS 0.362.312

¹² 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.

¹³ Il s'agit en particulier d'assurer un fonctionnement 24 heures sur 24 des systèmes centraux du VIS, d'Eurodac et du SIS II.

¹⁴ Par ex. le système « entry/exit » (EES) ou le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS) ; voir à ce sujet ch. 4.3.1 et 4.3.5.

tances soient imputables à l'UE et que les bases juridiques existantes permettent de poursuivre provisoirement la collaboration menée actuellement dans le domaine de l'informatique. 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. Sur cette base, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message complémentaire en juin 2016 afin que la procédure parlementaire concernant la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 puisse redémarrer en toute connaissance de cause. L'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral le 16 décembre 2016. Le délai référendaire a expiré le 7 avril 2017, raison pour laquelle la Suisse a informé l'UE le 11 avril 2017 que toutes les conditions constitutionnelles pour la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 sont remplies, ce qui revient au même que la ratification de l'échange de notes.

La question de savoir quand l'accord complémentaire entrera formellement en vigueur reste toutefois ouverte, car la Commission européenne a annoncé vouloir le soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour qu'elle vérifie sa compatibilité avec les traités européens¹⁵. Il faut donc s'attendre à d'autres retards.

2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure

Dans le domaine de la protection des frontières et de la politique des visas, le règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157) a créé pour la période 2014-2020¹⁶ le Fonds pour la sécurité intérieure (ci-après FSI-frontières), en remplacement du Fonds pour les frontières extérieures (FFE). Le FSI-frontières vise à accroître l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures et à réduire les entrées illégales. En outre, il permettra à l'UE de réagir efficacement aux crises dans le domaine de la sécurité qui pourraient mettre en question le fonctionnement du système Schengen. La participation au FSI-frontières 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 États associés imaginaient qu'on utiliserait le même processus de reprise pour leur participation au FSI-frontières qu'à l'époque pour le FFE¹⁷. Peu avant le deuxième tour de négociations, en mars 2015, la Commission européenne a curieusement fait connaître une nouvelle pratique : elle ne serait plus autorisée à parapher un accord complémentaire sur un développement aussi longtemps que ce dernier n'a pas été repris *définitivement* par l'État associé (situation analogue à celle de l'eua.LISA, voir ch. 2.1.1).

¹⁵ L'ampleur du droit de vote accordé aux États associés en particulier n'est pas tranchée.

¹⁶ Décision 574/2007/CE (dév. n°36).

¹⁷ À l'époque, l'approbation de l'accord complémentaire nécessaire s'est faite en parallèle de la reprise de toutes les bases légales concernant le FFE.

La Commission a donc refusé de parapher l'accord complémentaire en question au terme des négociations. Ainsi, la Suisse se voyait contrainte de procéder en deux temps et de soumettre séparément l'accord complémentaire à l'approbation de l'Assemblée fédérale, après que celle-ci a approuvé le règlement (UE) n° 515/2014. La procédure concernant ce dernier est entretemps arrivée à son terme : après expiration du délai référendaire, le Conseil fédéral a informé l'UE le 11 avril 2017 que toutes les conditions constitutionnelles concernant la reprise de ce règlement sont remplies¹⁸. L'accord complémentaire a pour sa part été paraphé le 21 avril 2017, la procédure d'approbation étant aujourd'hui en cours. La procédure en deux étapes a pour conséquence que la Suisse ne pourra probablement participer au Fonds que début 2019, avec effet rétroactif à 2014. Les préparatifs de la mise en œuvre du FSI-frontières ont tout de même été lancés afin de prévenir le risque que la Suisse ne puisse complètement faire usage des subventions dont elle dispose.

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

La participation de la Suisse au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes récemment créé (voir ch. 4.2.1), ne nécessite pas la conclusion d'un *nouvel* accord complémentaire. En effet, la nouvelle agence n'a pas entraîné la dissolution de Frontex ; il s'est plutôt agi de transformer Frontex en une agence européenne de garde-frontières garantissant l'administration intégrée des frontières en collaboration avec les autorités des États Schengen compétentes pour la sécurité des frontières. La nouvelle agence reprendra la personnalité juridique de Frontex¹⁹, aux activités de laquelle la Suisse participe déjà en vertu d'un accord complémentaire²⁰ existant. La Commission a déjà expliqué à ce sujet que les États associés participeraient en principe à la 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 visas²¹ 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 2016, la Suisse a conclu de nouveaux accords avec cinq États Schengen sur sept mandats. La Suisse représente donc quatre États Schengen de plus et elle est elle-même représentée par d'autres États Schengen sur deux nouveaux sites. En outre, elle a gagné un nouveau partenaire pour un site existant. Au 1^{er} mars 2017, la Suisse avait ainsi conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total ; sur cette base, elle représente d'autres États dans 60 de ses représentations et est elle-même

¹⁸ Ce qui revient au même que la ratification de l'échange de notes.

¹⁹ L'abréviation « Frontex » est également reprise.

²⁰ RS 0.362.313

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

représentée dans 61 localités²². 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 III²³ 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*²⁴, la *Principauté de Liechtenstein*²⁵ et la *France*²⁶. 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.

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 États 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 États tiers concernés, mais ils ont de facto des effets sur les États associés à Schengen :

- Lorsque l'UE conclut un *accord sur l'octroi facilité de visas*, 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

²² Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, avec la forme de représentation (état au 1^{er} mai 2017) se trouve à l'annexe 28 du manuel des visas, consultable à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx>

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

²⁴ RS 0.142.392.681.163

²⁵ RS 0.142.395.141.1

²⁶ RS 0.142.392.681.349

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 huit accords sur l'octroi facilité de visas à ce jour, dont sept sont actuellement en vigueur. Pendant la période sous revue, elle a signé un tel accord avec l'*Azerbaïdjan*, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017. En outre, un accord sur l'octroi facilité de visas a été négocié avec l'Ukraine, dont la signature est prévue dans le courant de l'année 2017.

- Lorsque l'UE conclut un accord sur l'exemption de visa, cette exemption figure dans le règlement (CE) n° 539/2001²⁷, dont la Suisse reprend la modification en tant que développement de l'acquis de Schengen²⁸. Étant 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 États 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 États tiers. Pendant la période sous revue, la Suisse a conclu pareil accord avec la *Colombie*, qui n'est toutefois pas encore entré en vigueur. Elle a aussi négocié un accord avec les *Émirats arabes unis*, dont la signature est prévue en 2017.

Il n'existe pas de parallélisme comparable en matière de retours. 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. La Suisse conclut toujours 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 migratoires. Pendant la période sous revue, elle a signé un accord de réadmission avec l'*Azerbaïdjan* et un accord migratoire avec le *Sri Lanka* ainsi qu'une convention technique avec l'*Inde*. En tout, la Suisse a conclu 62 accords dans le domaine des retours avec dont 58 sont en vigueur.

Une liste des accords en vigueur dans les domaines des visas et des retours est disponible sur le site du Secrétariat aux migrations (SEM)²⁹.

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

²⁷ Voir annexe B de l'AAS.

²⁸ La dernière modification a eu lieu avec le règlement (UE) n° 2017/371 (dév. n° 188).

²⁹ <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>

passport de service et d'un autre passeport officiel³⁰. La Suisse a conclu 51 accords de ce type. Généralement, ces accords, dont 49 sont en vigueur, 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 pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux ont été signés avec les États suivants :

- *Inde* (en vigueur depuis le 7 décembre 2016)
- *Azerbaïdjan* (en vigueur depuis le 1^{er} avril 2017)
- *Colombie* (signé le 3 août 2016 ; pas encore en vigueur)
- *Kirghizistan* (signé le 20 septembre 2016 ; pas encore en vigueur)

Une liste mise à jour des accords en vigueur est disponible sur le site du SEM³¹.

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

3.1 Eurodac

3.1.1 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 III³². Le règlement Eurodac³³ révisé est entré en vigueur le 20 juillet 2015. Il a été mis en œuvre à temps dans toute l'Europe. Durant la période sous revue, le système n'a pas subi d'incident notable. Sur le plan national, les optimisations du système se font dans le cadre du projet « développement Eurodac ».

3.1.2 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 que ces dispositions ne constituent pas un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac, les États associés (NO, IS, FL, CH) doivent conclure un accord complémentaire avec l'UE pour pouvoir accéder aux données.

Une des conditions pour que les autorités nationales de poursuite pénale puissent accéder aux données est que, conformément à la décision 2008/615/JAI³⁴ (« *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 pas

³⁰ Art. 4, par. 1, let. a, du règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS).

³¹ <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

³² Décision (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

³³ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

³⁴ 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.

actuellement à cette coopération³⁵, 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 que les accords correspondants entre la Suisse et l'UE ne sont pas encore en vigueur, 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.

Les négociations sur l'accord complémentaire concernant l'accès des autorités de poursuite pénale suisses à Eurodac sont près d'aboutir. Le paraphage de l'accord, qui est conçu comme un protocole à l'AAD³⁶ (« *protocole Eurodac* ») est donc en suspens. Un premier tour de négociations sur la participation de la Suisse à la coopération de Prüm a eu lieu le 11 mai 2017. Le Conseil fédéral entend pouvoir signer les deux accords fin 2017.

3.2 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, Shanghai, Delhi, Bombay, Mascate, Hong Kong et Singapour*). Cela représente chaque semaine environ 370 vols et 150 à 200 passagers. Les autorités responsables du contrôle aux 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.

Les avantages des API doivent à l'avenir bénéficier à l'Office fédéral de la police (fedpol). La procédure de consultation sur la LEtr révisée (« Systèmes d'information et normes de procédures ») a eu lieu entre juin et octobre 2016. Le Conseil fédéral est censé approuver le message en septembre 2017. Par la suite, fedpol et le Service de renseignement de la Confédération (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 éga-

³⁵ 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 État 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.

³⁶ RS 0.142.392.68

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).

lement 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).

3.3 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 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). La bonne coordination entre la Confédération et les cantons est cruciale pour le succès de ce plan. La réalisation de celui-ci s’échelonne sur la période 2014-2017.

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. Selon le rapport 2015, 85 % des 68 mesures (2014 : 55 %) sont en cours de réalisation. Les 19 mesures qui devaient être mises en œuvre dès 2015 ont été initiées. À l’heure actuelle, 6 d’entre elles respectent la planification, 4 étant déjà effectives. Dans le domaine de la gestion des frontières, on constate donc une évolution positive. Le Conseil fédéral et la CCDJP ont pris acte de ce rapport fin juin, respectivement début juillet 2016. Le rapport sur l’année 2016 est en cours de préparation.

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 relation 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).

3.4 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. La loi révisée sur les douanes (LD)⁴³ entrée en vigueur le 1^{er} août 2016 introduit une base légale expresse (art. 97 LD) qui permet aujourd'hui la conclusion de telles conventions avec les cantons non frontaliers⁴⁴. Il existe à ce jour 21 conventions cantonales de ce type⁴⁵. Aucune convention n'est envisagée pour le moment avec les cantons suivants : GL, NW, OW, et ZG. Le Cgfr souhaite en conclusion une avec FR.

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 195 développements de l'acquis de Schengen, dont deux par erreur (état : 1^{er} mai 2017). Le nombre réel des développements s'élève donc à 193. Un de ces développements⁴⁶ est aussi un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre en outre trois autres développements concernant l'acquis de Dublin/Eurodac⁴⁷. Plus d'un tiers des actes notifiés (73 actes ou 37,8 %) 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.

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

⁴³ RS **631.0**

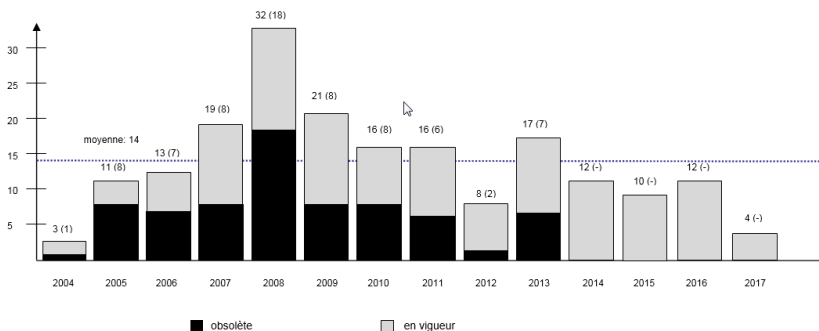
⁴⁴ RO **2016** 2429

⁴⁵ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH.

⁴⁶ Règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126).

⁴⁷ 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.

La répartition des développements par année (état : 1.5.2017)



Si l'on regroupe la totalité des développements notifiés selon leur portée matérielle et donc l'autorité habilitée à les reprendre sur le plan interne⁴⁸, on obtient les chiffres suivants :

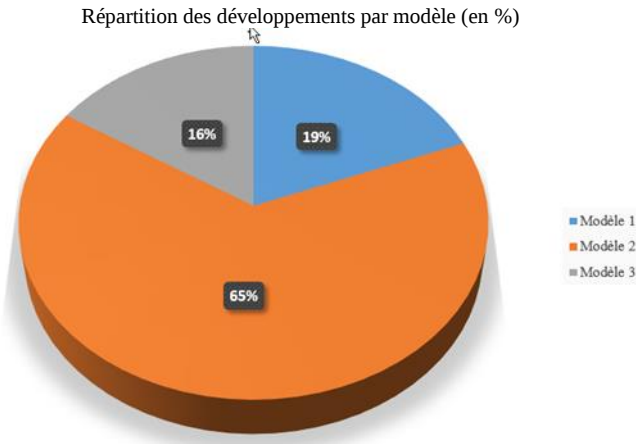
- Un cinquième (37 actes ou 19,0%) de ces 196 développements n'avaient *pas de caractère contraignant*, et il a donc suffi que le département compétent en prenne acte (modèle 1).
- Un peu moins de deux tiers des développements (128 actes ou 65,1 %) avaient force obligatoire, mais portaient sur des aspects 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, LOGA⁴⁹, 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 128 développements n'a pas nécessité d'adaptation de la législation ; seules 21 notifications (15,9 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances⁵⁰.
- Enfin, dans environ un sixième des cas (31 actes ou 15,9 %), 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. Trois développements sont

⁴⁸ 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 ch. 2 du 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.

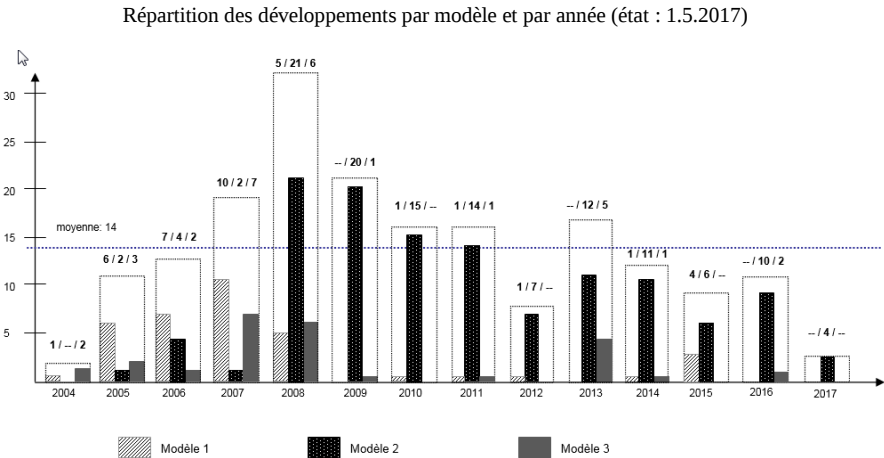
⁴⁹ RS 172.010

⁵⁰ 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.

encore en suspens⁵¹ (voir ch. 2.1.1 et 2.1.2). 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'OFJ⁵².



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



51 Tous les trois concernent l'acquis de Schengen : reprise du règlement (UE) n° 514/2014 (dév. n° 157b), de la directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181) et du règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

52 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/übersichten.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 112 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n° 179 à 190)⁵³. De ces 11 développements, 9 portaient pratiquement tous sur des *aspects techniques secondaires*. Le Conseil fédéral a effectué lui-même l'échange de notes sur leur reprise (modèle 2), en vertu de l'art. 7a, al. 2 et 3, LOGA (traités internationaux de portée mineure) ou de l'art. 100, al. 2, let. a, LEtr (accords sur les visas et les contrôles à la frontière). Seuls trois de ces développements⁵⁴ ont dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance. La reprise ou la mise en œuvre des deux développements notifiés restants⁵⁵ doivent être *approuvées par le Parlement* (modèle 3), les procédures n'étant pas encore terminées⁵⁶. Durant la période sous revue, la Suisse ne s'est vu notifier aucun développement dont elle doit uniquement prendre connaissance (modèle 1).

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

- Les décisions d'exécution C (2016) 3347 final, C (2016) 5947 final et C(2016) 5927 final (dév. n° 179, 184 et 185) apportent des précisions au code des visas (dév. n° 88). L'annexe II ne donne pas une liste exhaustive des *documents justificatifs devant être fournis lors d'une demande de visa* Schengen (catégorie C) ou de transit aéroportuaire (catégorie A) pour remplir les conditions d'entrée fixées dans le code frontières Schengen (dév. n° 14). Afin de mieux tenir compte des particularités locales de certaines circonscriptions consulaires, la décision d'exécution apporte des précisions sur la nature et le contenu des justificatifs qui doivent être présentés en Iran, en Irak et en Fédération de Russie (dév. n° 179), en Argentine, au Brésil, à Hong Kong, à Macao et en Tanzanie (dév. n° 184) ainsi qu'en Algérie (dév. n° 185). Les consulats ont la possibilité d'exiger d'autres documents lors de l'examen d'une demande de visa ou d'exclure certains documents.
- La décision d'exécution (UE) 2016/1209 (dév. n° 180) adapte le *manuel SIRENE au SIS II* afin de satisfaire à des exigences opérationnelles notamment dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Le SIS II conserve le principe qui vise à éviter les signalements contradictoires afin que l'autorité qui le consulte soit au clair sur les mesures qu'elle doit prendre. Toutefois, la pratique a montré qu'il s'avère utile pour les autorités d'avoir à disposition des signalements aux fins de contrôle discret et de contrôle spécifique en sus d'autres signalements, par exemple à propos de la non-admission. Les auto-

⁵³ 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.

⁵⁴ Décision d'exécution (UE) 2016/1209 (dév. n° 180), règlement (UE) 2017/372 (dév. n° 187) et règlement (UE) 2017/458 (dév. n° 189), ce dernier ne nécessitant qu'une mise à jour des renvois en note de bas de page.

⁵⁵ Directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181) et règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

⁵⁶ Pour connaître l'état de la procédure de chaque développement y compris la mise en œuvre qu'il nécessite, voir l'aperçu sur le site Internet de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html

rités de sécurité compétentes peuvent être intéressées à retracer les mouvements des personnes classées comme dangereuses et à savoir où et quand l'admission dans l'espace Schengen de telles personnes a été refusée. Par conséquent, le système prévoit désormais la possibilité d'admettre les signalements aux fins de contrôle discret ou spécifique à des conditions déterminées, même s'il existe déjà un signalement émis pour d'autres motifs. Lorsqu'il apparaît, au moment d'émettre un nouveau signalement, que plusieurs signalements divergents existent, les États concernés se consultent pour décider de la procédure à suivre.

- La directive (CE) 2016/680 (dév. n° 181) remplace la décision-cadre 2008/977/JAI (dév. n° 77) qui réglait jusqu'ici le *traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*. La directive concerne le traitement des données personnelles aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces. En sus du traitement international de données, elle comprend désormais le traitement purement national. D'un point de vue matériel, elle prescrit de nouveaux standards, notamment en ce qui concerne les droits des personnes dont les données sont traitées (droit à l'information, à la rectification ou à la suppression des données à caractère personnel) et les possibilités d'intervention des autorités de surveillance. En sus des obligations du sous-traitant, elle définit l'étendue de la collaboration avec lesdites autorités. Enfin, elle précise les conditions cadres à respecter lors de la communication de données à caractère personnel à des États tiers ou à des organisations internationales. Sa mise en œuvre se fait dans le cadre de la révision de la loi sur la protection des données (LPD)⁵⁷. Le délai de reprise et de mise en œuvre pour la Suisse échoit au 1^{er} août 2018.
- Les données biométriques comme les photographies et les empreintes digitales ont été enregistrées dans le SIS II dès sa mise en service. Lorsque de telles données sont à leur disposition, les États Schengen sont tenus de les ajouter à un signalement de personne. Les prescriptions détaillées inscrites dans la décision d'exécution (UE) 2016/1345 (dév. n° 182) sur les *empreintes digitales* visent à établir un *standard de qualité minimal*. Outre la saisie de données alphanumériques, elles permettront de comparer directement les empreintes digitales liées aux signalements, raison pour laquelle elles revêtent une grande importance⁵⁸ pour le développement futur du SIS (projet SIS-AFIS⁵⁹).
- Le règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183) procède au remplacement de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (Frontex) par le *corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*⁶⁰. Cette agence as-

⁵⁷ RS 235.1

⁵⁸ Les spécifications détaillées seront établies dès que la Commission aura communiqué ses propositions sur l'architecture et le profil d'exigences de ce nouveau système, probablement cette année encore.

⁵⁹ SIS-AFIS = SIS-Automatic Fingerprint Identification System.

⁶⁰ Les bases légales en vigueur jusqu'à aujourd'hui, à savoir le règlement (CE) n° 2007/2004 (dév. n° 1) et ses développements ultérieurs (dév. n° 37 et 128) sont par conséquent abrogées.

sume de nouvelles tâches dans le domaine des retours⁶¹ et contribuera aussi à la lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme⁶². Mais sa tâche principale reste de soutenir les États Schengen, qui restent en premier lieu responsables d'assurer leurs frontières extérieures. Avec à sa disposition une réserve d'engagement rapidement mobilisable d'au moins 1500 experts (réserve de réaction rapide) et son équipement technique, le corps intervient comme par le passé à la demande d'un État Schengen sur les tronçons de frontière qui le concernent. En cas d'urgence⁶³, le règlement prévoit un nouveau mécanisme qui attribue immédiatement au Conseil le pouvoir de décider de mesures urgentes. Si celles-ci ne portent pas leur fruit faute de volonté de coopérer de l'État concerné, le Conseil peut dans les cas extrêmes recourir à la procédure au titre de l'art. 29 du code frontières Schengen (dév. n° 178) et recommander à un ou plusieurs États de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures durant une période déterminée. La reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/1624 nécessitent l'approbation de l'Assemblée fédérale. L'approbation du message à l'intention des Chambres fédérales est planifiée pour le 17 mai de cette année⁶⁴.

- Le règlement (UE) 2016/1953 (dév. n° 186) vise à introduire un *document de voyage européen uniforme destiné au retour* afin de faciliter le retour ou l'éloignement de ressortissants de pays tiers qui séjournent illégalement sur le territoire d'États Schengen. Établi selon un modèle unifié figurant en annexe du règlement, le document de voyage contient des éléments de sécurité qui correspondent aux spécifications en vigueur en vertu du règlement (CE) n° 333/2002⁶⁵ dans le domaine des visas. Le règlement ne prescrit cependant ni les conditions ni la procédure pour la délivrance ou le retrait de documents de voyage de remplacement, raison pour laquelle ces aspects restent du ressort du droit national.
- Le règlement (UE) 2017/372 (dév. n° 187) modifie le règlement sur les visas⁶⁶ en vue d'*exempter les ressortissants géorgiens de l'obligation de visa* à compter du 28 mars 2017. Seuls les détenteurs d'un passeport biométrique sont concernés. De plus, l'exemption n'est valable que pour les séjours de courte durée (au maximum 90 jours par période de 180 jours). Les ressortissants géorgiens devront toujours se munir d'un visa pour des séjours plus longs ou destinés à l'exercice d'une activité lucrative, le droit de chaque État⁶⁷ s'appliquant dans ces deux cas. Les autres conditions d'entrée statuées

⁶¹ Soutien aux États Schengen par le financement de vols collectifs ou par l'organisation d'actions de réadmission propres.

⁶² En tenant compte dans l'analyse de risque des points de vue qu'elle établit et qui importent tant pour la planification de ses propres engagements que pour la planification et l'exécution des évaluations Schengen. L'Agence collabore en outre avec d'autres agences de l'UE et des organisations internationales de prévention du terrorisme.

⁶³ Par ex. lorsqu'un État Schengen déterminé omet de mettre en œuvre les mesures que l'Agence recommande sur la base d'une évaluation contraignante de la vulnérabilité ou lorsqu'une crise menaçant globalement l'espace Schengen se développe aux frontières extérieures.

⁶⁴ S'agissant de la question de savoir si un accord complémentaire est nécessaire, voir ch. 2.1.3.

⁶⁵ Règlement (CE) n° 333/2002 (voir annexe B AAS).

⁶⁶ Règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B AAS).

⁶⁷ En Suisse, ce sont les conditions d'entrée et la procédure d'autorisation au sens de la LEtr (RS 142.20) qui sont déterminantes.

à l'art. 6 du code frontières Schengen (dév. n° 178) continuent bien entendu de s'appliquer à ces ressortissants aux frontières extérieures. Une personne qui ne serait pas en possession d'un document de voyage en cours de validité, qui ne disposerait pas de moyens de subsistance suffisants, qui ferait l'objet d'un signalement dans le SIS ou qui constituerait une menace pour la sécurité publique, l'ordre public ou la santé publique se verrait ainsi refuser l'entrée dans l'espace Schengen.

- Le règlement (UE) 2017/371 (dév. n° 188) améliore à plusieurs points de vue le *mécanisme permettant de suspendre temporairement l'exemption de l'obligation de visa* à l'égard des ressortissants d'un pays tiers, prévu par le règlement sur les visas⁶⁸. En particulier, le recours au mécanisme de suspension est plus facile du fait de l'élargissement des motifs qui le déclenchent et du raccourcissement des périodes de référence⁶⁹. Ainsi le mécanisme peut se déclencher lorsque les conditions de l'exemption de visa ne sont plus remplies ou lorsqu'un ou plusieurs États Schengen connaissent un accroissement substantiel du taux de migration illégale, de demandes d'asile infondées ou de refus de demandes de réadmission, ou lorsque les risques pour l'ordre public ou la sécurité intérieure à la suite de l'exemption de visa de l'État tiers augmentent considérablement. En outre, le raccourcissement des délais permet d'accélérer la prise de décision. Si la suspension de l'exemption de visa ne produit pas les effets escomptés dans le délai imparti, la Commission européenne peut proposer une modification du règlement sur les visas pour ré-introduire définitivement l'obligation de visa à l'égard de l'État tiers concerné.
- Le règlement (UE) 2017/458 (dév. n° 189) prévoit une révision du code frontières Schengen (dév. n° 188) dans le sens d'un *approfondissement des vérifications lors du franchissement des frontières extérieures*. Si elle ne touchait jusqu'à aujourd'hui que les ressortissants d'États tiers entrant dans l'espace Schengen, la vérification complète porte désormais sur les personnes jouissant de la libre circulation, y compris lors de la sortie de l'espace Schengen : il faudra systématiquement interroger les banques de données européennes pertinentes (en particulier le SIS et la banque de données d'Interpol sur les documents volés et perdus SLTD⁷⁰). Si elle cause une attente trop longue aux points de passage, la vérification peut à certaines conditions faire l'objet d'une restriction provisoire sur la base d'une analyse de risque, les bases de données étant alors consultées de manière ciblée, c'est-à-dire sur la base du risque⁷¹. La nouvelle réglementation répond à l'aggravation de la menace terroriste en Europe et vise à protéger la sécurité intérieure et l'ordre public contre d'autres menaces. Elle vise les « *combattants terroristes étrangers* ».

⁶⁸ Voir note de bas de page 66.

⁶⁹ Il suffit de constater des problèmes durant deux mois (au lieu de six mois auparavant).

⁷⁰ La consultation systématique des banques de données nationales est possible mais ce n'est pas une obligation.

⁷¹ Les personnes qui ne sont pas considérées à risque en vertu de l'analyse doivent être soumises à une vérification minimale. Cette dernière consiste à vérifier l'identité de ces personnes à l'aide d'un document de voyage valide et approprié au franchissement de la frontière.

- Par sa décision (UE) 2017/733 (dév. n° 190), le Conseil a *fixé l'entrée en vigueur pour la Croatie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives à la protection des données et au SIS II* au 27 juin 2017, afin de pouvoir évaluer la coopération sur le SIS dans des conditions réelles et avec de vraies données. L'entrée en vigueur ne concerne pour l'instant que la partie policière du SIS II. La Croatie pourra de la sorte utiliser toutes les formes de recherches couvertes par la décision 2007/533/JAI (dév. n° 42)⁷². Elle pourra accéder aux signalements du SIS concernant des ressortissants d'États tiers dans le but de leur interdire l'entrée et le séjour, mais ses autorités ne pourront pas diffuser de tels signalements dans le SIS II. Le règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) ne s'appliquera que de manière restreinte à la Croatie. Il s'en suit, jusqu'à l'entrée en vigueur de la totalité de l'acquis de Schengen pour la Croatie, que celle-ci n'est pas tenue d'interdire l'entrée de ressortissants d'États tiers sur son territoire souverain, même s'ils sont signalés dans le SIS⁷³.

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 revue⁷⁴.

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-dessous⁷⁵.

4.3.1 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

⁷² Il s'agit de signalements concernant : des personnes recherchées en vue d'une arrestation aux fins d'extradition, des personnes disparues, des personnes recherchées dans le cadre d'une procédure judiciaire, des personnes ou des objets aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique ou des objets aux fins d'une saisie ou de la preuve dans une procédure pénale.

⁷³ Cela ne pose aucun problème dans la mesure où les contrôles aux frontières intérieures sont maintenus à l'égard de la Croatie jusqu'à la mise en application complète de l'acquis de Schengen.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Ces indications doivent être considérées avec la prudence nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

« frontières intelligentes »⁷⁶ qui se composera d'un système électronique d'enregistrement des entrées et des sorties (*Entry-Exit-System, EES*) et d'un programme d'enregistrement des voyageurs (*Registered Traveller Programme, RTP*). L'EES facilite la reconnaissance et l'identification des personnes dépassant la durée du séjour autorisée (« overstayers »⁷⁷) en procédant à l'enregistrement automatique de tous les ressortissants d'États tiers lors de l'entrée et de la sortie de l'espace Schengen, ce qui met fin au système d'apposition des cachets sur les passeports. Le RTP vise à permettre un passage de la frontière plus aisé⁷⁸.

Après un premier examen des propositions de règlement⁷⁹ au niveau du groupe de travail FRONT, eu-LISA (voir ch. 2.1.1) a été mandaté pour clarifier les possibilités de réalisation de certains aspects techniques et des scénarios de remplacement dans le cadre d'un projet pilote. Sur la base du rapport final d'eu-LISA, qui a confirmé la faisabilité du contrôle électronique et la plus-value apportée en matière de contrôle aux frontières, la Commission européenne a présenté le 6 avril 2016 de *nouvelles propositions remaniées*⁸⁰. Comparée au projet initial, la nouvelle proposition de règlement ne contient *plus que l'EES*, 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 bénéficieront d'un droit d'accès sous certaines conditions. Pour remplacer le RTP, le règlement EES prévoit la possibilité de créer des programmes nationaux de simplification (National Facilitation Programme). La Suisse n'a pas encore pris de décision en ce sens. Elle a lancé une étude de faisabilité.

Les délibérations se trouvent actuellement dans la phase du trilogue. Le Parlement européen et le Conseil ont respectivement consolidé leur position l'un le 27 février 2017, l'autre le 2 mars 2017 à l'occasion du COREPER. Selon la planification actuelle, ces règlements devraient être adoptés en été 2017.

L'EES devrait entrer en service en 2020 pour tout l'espace Schengen. 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 toutefois développées que lorsque tous les détails et toutes les spécifications techniques auraient été définis. Le projet sera réalisé par eu-LISA. Il n'est donc pas encore possible d'estimer les conséquences financières pour la Suisse, 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.

⁷⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Frontières intelligentes : options et pistes envisageables, COM (2011) 680 final.

⁷⁷ C'est-à-dire qui restent dans l'espace Schengen après l'expiration de leur visa.

⁷⁸ Les ressortissants de pays tiers qui voyagent beaucoup et qui présentent peu de risques (par ex. hommes d'affaires, artistes, sportifs) peuvent 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).

⁷⁹ COM (2013) 95 final, COM (2013) 96 final, COM (2013) 97 final.

⁸⁰ 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).

4.3.2

Révision du code des visas

Le code des visas⁸¹ 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 visas⁸². 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 retours (couplage de l'octroi d'allègements concernant les visas et de la disposition à accepter des retours).

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. À la suite de la deuxième lecture, des divergences considérables sont apparues, de sorte que les discussions au COREPER du 17 novembre 2016 ont été suspendues. En particulier, les parties n'ont trouvé aucun compromis sur la proposition du Parlement d'introduire dans le code la possibilité de demander un visa humanitaire pour venir déposer une demande de visa dans l'espace Schengen. Pour la Commission et la plupart des États membres, le code des visas ne constitue pas une base adéquate pour régler cette question. La Cour de justice de l'Union européenne vient de confirmer cet avis dans son arrêt du 7 mars 2017 (Aff. C-638/16 PPU «*X et X*»), où elle a rappelé que le code des visas en vigueur n'était pas applicable aux demandes de visas introduites dans le but de déposer une demande d'asile, car cette dernière procédure exigerait un séjour de plus de 90 jours dans l'État Schengen concerné.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de pronostiquer la date de la fin des délibérations et par conséquent de l'entrée en vigueur du nouveau code.

4.3.3

Visa d'itinérance

Parallèlement à la réforme du code des visas, la Commission européenne a présenté, le 1^{er} avril 2014, une proposition de règlement portant création d'un visa d'itinérance⁸³. Ce 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 pour une tournée durant une longue période. Le règlement comble la lacune qui existe entre l'acquis de Schengen (séjours de courte durée) et les dispositions sur l'immigration des États Schengen (séjours de longue durée).

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

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

⁸² COM (2014) 164 final.

⁸³ COM (2014) 163 final.

les reprendre qu'après la conclusion des travaux de révision du code des visas. À cela s'ajoute que la mise en place d'un visa d'itinérance doit également répondre aux besoins d'unification de la pratique en rapport avec le séjour dans l'espace Schengen de proches de ressortissants d'États tiers, avec lesquels certains États Schengen concluent des accords d'exemption de visa avant même leur arrivée. L'EES permettrait de régler cet aspect, raison pour laquelle il est d'autant moins vraisemblable que les délibérations sur le visa d'itinérance reprennent dans un futur proche.

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

Le 16 novembre 2016, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à créer le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS)⁸⁴ avec une étude de faisabilité⁸⁵. Comme l'ESTA aux États-Unis⁸⁶, ce système permet aux ressortissants d'États tiers exemptés de l'obligation de visa de s'enregistrer en ligne dans une banque de données avant leur entrée dans l'espace Schengen ; cette vérification préalable⁸⁷ vise à combler les lacunes d'information ou de sécurité⁸⁸ existantes et à accélérer les formalités lors du franchissement de la frontière (examen des conditions d'entrée). Si aucune autorisation de voyage n'a été préalablement délivrée à la personne concernée, l'entrée doit lui être refusée au point de passage.

ETIAS fait l'objet d'une discussion dans le groupe de travail du Conseil FRONT depuis décembre 2016. Le Conseil doit trouver un accord jusqu'en juin 2017 afin de reprendre les entretiens avec le Parlement européen (trilogie) sur cette base. L'adoption du texte définitif est prévue pour la fin de l'année 2017.

Selon une estimation de la Commission européenne, les coûts de développement de l'ETIAS (de 2018 à 2020) et les coûts affectés à la première période d'exploitation (de 2021 à 2027) se montent actuellement à 761,6 millions d'euro. Un montant de 210 millions d'euro est prévu pour le développement du système, dont 96,5 millions à la charge des États Schengen. Selon une évaluation de la Commission, le coût d'exploitation durant la première période d'exploitation devrait s'élever à 199,3 millions d'euro à la charge des États-membres, donc à 28,5 millions d'euro par an environ. Tous les coûts d'exploitation de l'ETIAS doivent être couverts par les recettes tirées de la taxe de demande (5 euro par demande). On ne sait pas encore selon quel schéma les recettes seront versées aux États Schengen. Enfin, plusieurs États mettent en doute le calcul des coûts de la Commission.

⁸⁴ ETIAS = EU Travel Information and Authorization System.

⁸⁵ COM (2016) 731 final.

⁸⁶ Les ressortissants d'États tiers, qui entrent dans le champ d'application du programme appelé « Visa Waiver Programme » des États-Unis doivent s'enregistrer avant l'entrée dans l'ESTA (Electronic System for Travel Authorization).

⁸⁷ La vérification porte sur le risque que représente la personne concernée pour la sécurité intérieure, la sécurité publique et en matière d'immigration illégale.

⁸⁸ À l'heure actuelle, les autorités chargées des vérifications frontalières concernant les ressortissants d'États tiers exemptés de visa entrant dans l'espace Schengen via des frontières maritimes et nationales ne disposent d'aucune information préalable.

4.3.5

Remaniement des bases légales du SIS

Le 23 décembre 2016, la Commission européenne a présenté trois propositions de règlement pour modifier les bases légales⁸⁹ du SIS II. Les trois propositions traitent de l'utilisation du SIS aux fins de vérifications aux frontières⁹⁰, de coopération policière et de coopération judiciaire en matière pénale⁹¹ et de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier⁹². Les deux premières forment la base juridique de la création et de l'utilisation du SIS tandis que la troisième est conçue comme un complément. La nouveauté la plus importante consiste à créer des *catégories supplémentaires de signalement*. Ainsi, toutes les décisions de renvoi font impérativement l'objet d'un enregistrement dans le SIS, ce qui renforce l'efficacité dans le domaine des retours. Du fait des signalements correspondants, les États Schengen peuvent en effet prendre connaissance en tout temps d'une décision de renvoi prise par un État à l'égard de la personne faisant l'objet de la vérification. En outre, le signalement préventif d'enfants sera aussi possible lorsque le risque d'enlèvement par un des parents est présumé élevé. Enfin, les propositions de règlement prévoient un nouveau genre d'examen en particulier en matière de lutte contre le terrorisme (« *inquiry check* »). Cette catégorie de signalement, qui comble une lacune, permet aux autorités de retenir et d'interroger une personne⁹³. Par ailleurs, les propositions visent à augmenter l'utilité policière du SIS via l'*amélioration de ses fonctionnalités* ; outre l'enregistrement et la consultation des photographies, des empreintes digitales et d'autres données biométriques, il sera possible de procéder à des comparaisons. Les empreintes digitales et les données biométriques contribueront aux identifications ou permettront de comparer les traces laissées sur le lieu de l'infraction par des délinquants inconnus avec celles qui figurent dans le SIS. On prévoit de procéder à l'identification par image faciale aux points de passage (portique automatique de vérification frontalière) dès qu'il sera techniquement possible de faire une comparaison de personnes par photographie. Les délibérations concernant ces trois propositions législatives ont lieu depuis janvier 2017 au sein du groupe de travail SCHENGEN MATTERS (acquis) et doivent se terminer fin juin 2017.

4.3.6

Révision de la directive sur les armes

La Commission européenne a présenté le 18 novembre 2015⁹⁴ une proposition de directive modifiant la directive relative au contrôle de l'achat et de la détention d'armes à feu⁹⁵. Faisant suite aux attentats de Paris, elle a pour but d'accélérer la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité adopté en avril 2015⁹⁶, auquel elle s'intègre. Les propositions de modifications ont ensuite été discutées au Conseil (groupe GENVAL) et y ont fait l'objet d'une controverse, raison pour laquelle les discussions ont été portées au niveau ministériel les 10 mars

⁸⁹ Règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) et décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

⁹⁰ COM (2016) 882 final.

⁹¹ COM (2016) 883 final.

⁹² COM (2016) 881 final.

⁹³ Ce signalement est plus contraignant pour la personne concernée que le signalement existant aux fins d'enregistrement discret mais moins qu'un signalement aux fins d'arrestation.

⁹⁴ COM(2015) 750 final.

⁹⁵ Directive 91/477/CEE (voir annexe B AAS)

⁹⁶ COM(2015) 185 final.

et 8 juin 2016. Sur la base du texte de compromis négocié en procédure dite de « trilogue », la directive révisée a été approuvée par le Parlement européen et le Conseil le 17 mai 2017⁹⁷, ce qui devrait donner lieu à une notification à la Suisse dans les jours qui suivent. L'adoption et la mise en œuvre de la directive révisée étant toutefois soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale, la Suisse va faire usage du délai de deux ans prévu par l'AAS.

La directive modifiée vise avant tout à améliorer la traçabilité et à renforcer l'échange d'informations entre les autorités compétentes des États Schengen. Par ailleurs, la révision doit contribuer à réduire le risque que des armes à feu tombent entre de mauvaises mains et soient utilisées à des fins criminelles. Dans ce but, elle précise les directives en vigueur et les complète sur certains points, les principales nouveautés pouvant être résumées comme suit :

- *Extension du champ d'application de la directive.* Les armes à feu transformées en armes d'alarme, de signalisation et de spectacle entrent dans le champ d'application de la directive, dans la mesure où elles peuvent toujours être re-transformées en armes à feu.
- *Précision des conditions d'acquisition pour les armes à feu de catégorie A.* En raison du danger que représentent les armes de cette catégorie⁹⁸, la formulation des conditions d'acquisition est précisée par une série de dispositions visant spécifiquement certaines catégories de personnes (collectionneurs, tireurs sportifs, etc.). Les règles en vigueur applicables aux autres catégories d'armes ne sont pas modifiées. Le projet prévoit toutefois que les autorisations délivrées doivent désormais faire l'objet d'un réexamen périodique.
- *Extension de la catégorie A.* Certaines armes à feu qui étaient jusqu'ici soumises à autorisation (catégorie B) sont désormais classées parmi les armes de la catégorie A. Il s'agit notamment des armes automatiques transformées en armes semi-automatiques – le tir à raffale pouvant être rétabli relativement aisément – ainsi que des armes semi-automatiques, dès lors que leur magasin peut contenir plus de 10 cartouches pour les armes longues ou 20 cartouches pour les armes courtes⁹⁹. Ces armes ne pourront ainsi être acquises par des particuliers que pour une utilisation précise (par ex. le tir sportif)¹⁰⁰. Il est toutefois prévu que la détention de telles armes légalement acquises auparavant pourra être « confirmée ».
- *Dispositions relatives au stockage des armes à feu et des munitions.* La directive oblige les États à légiférer en matière de prescriptions de sécurité pour le stockage des armes et des munitions, mais se limite à fixer des cri-

⁹⁷ La directive n'a pas encore été publiée au JO.

⁹⁸ La directive classe en trois catégories les armes à feu, selon leur dangerosité potentielle: armes à feu en principe interdites (catégorie A), armes à feu soumises à autorisation (catégorie B) et armes à feu soumises à déclaration (catégorie C).

⁹⁹ Pour autant que les armes semi-automatiques soient équipées d'un magasin de petite taille, ne contenant pas plus de 10 cartouches pour les armes longues ou de 20 cartouches pour les armes courtes, elles restent dans la catégorie B.

¹⁰⁰ En vertu d'une disposition retenue spécifiquement pour la Suisse, la remise, après le service militaire, des armes d'assaut (armes d'ordonnance) transformées en armes semi-automatiques, reste toujours possible.

tères généraux (par ex. stockage séparé des armes et des munitions, prise en compte de la dangerosité de l'arme).

- *Surveillance de la fabrication et du commerce d'armes.* D'une part, les États doivent soumettre le commerce d'armes à feu et de munitions sur Internet à certaines conditions-cadre, en particulier dans le but de créer plus de transparence en ce qui concerne les personnes impliquées. D'autre part, l'activité des courtiers en armes est en principe soumise aux règles applicables aux armuriers. Par ailleurs, le projet précise qu'en principe seuls les armuriers sont autorisés à transformer des armes et fixe des standards à observer, notamment pour la neutralisation et le marquage des armes¹⁰¹. Pour finir, l'obligation de marquage (lors de la fabrication ou de l'importation depuis un État tiers) est étendue à tous les éléments essentiels d'armes à feu.
- *Amélioration de la traçabilité.* Au vu de la durabilité des armes à feu, la directive prévoit une prolongation de la durée de conservation des données dans les registres d'armes¹⁰². Elle prévoit également que l'échange d'informations entre les États Schengen doit avoir lieu systématiquement et sous forme électronique, la portée exacte et les modalités de l'échange devant être fixées par la Commission (en collaboration avec les États Schengen) dans le cadre d'actes distincts.

4.3.7 Modification du règlement Dublin III

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a proposé une modification¹⁰³ du règlement Dublin III¹⁰⁴ visant trois buts principaux : une conduite plus rapide et efficace des procédures, la prévention des mouvements secondaires et une répartition équitable visant à parer – par le biais d'un mécanisme de correction – aux déséquilibres trop importants dans la répartition des responsabilités.

L'une des nouveautés principales est la suppression de la possibilité d'un changement de compétence. Dès lors qu'un État est compétent pour l'examen d'une demande, il le reste toujours, même après un retour. Cela vise à faciliter la lutte contre les mouvements secondaires. Il est également prévu que les migrations secondaires illicites aient désormais un impact négatif sur la situation juridique dans le cadre de la procédure d'asile (limitation des voies de recours) et sur les droits des requérants à des prestations sociales. L'élément du projet de révision étant actuellement le plus débattu est la proposition de mécanisme de correction visant à répartir les responsabilités, essentiellement afin de soulager les États Dublin ayant des frontières extérieures, terrestres ou maritimes. Il est prévu que le mécanisme soit automatiquement

¹⁰¹ Le marquage et la neutralisation d'armes doivent être considérées comme des tâches incombant à l'État, ou du moins soumises à la surveillance de ce dernier. Il est ainsi nécessaire de prendre les mesures appropriées pour assurer qu'il soit impossible d'effacer un marquage ou de réactiver une arme neutralisée ou l'une de ses pièces essentielles. Les standards techniques et les méthodes à observer dans ce cadre seront définis par la Commission dans des actes juridiques distincts.

¹⁰² La directive prévoit que la durée de conservation des données doit correspondre à la durée de vie de l'arme, les armes devant demeurer enregistrées aussi longtemps qu'elles n'ont pas été détruites. Lorsqu'elles ont été détruites, l'accès aux données doit encore être garanti durant les 30 années suivant leur destruction.

¹⁰³ COM (2016) 270 final.

¹⁰⁴ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

enclenché lorsque le nombre de requérants d'asile dans un État atteint un certain seuil. Dans ce but, un système automatique doit être mis au point, afin de suivre en temps réel le nombre de demandes enregistrées dans chacun des États Dublin. On détermine ainsi la part de l'ensemble des demandes enregistrées dans l'espace Dublin relevant de la compétence de chaque État. Cette valeur de référence est calculée proportionnellement à la population de l'État Dublin et à son PIB (ces deux facteurs comptant chacun pour moitié). Si le nombre de requérants d'asile dépasse 150% de ce chiffre de référence dans l'un des États Dublin, le mécanisme de correction est automatiquement appliqué. Une fois le seuil franchi, toutes les nouvelles demandes d'asile sont réparties entre les États n'ayant pas encore atteint 100% de la valeur de référence. Il est prévu qu'un État Dublin puisse choisir de ne pas participer à ce mécanisme de solidarité. Le projet de la Commission prévoit toutefois qu'une contribution de solidarité de € 250'000 par personne refusée doit alors être versée.

Les discussions au sein du groupe de travail ASYL du Conseil concernant ce mécanisme et la contribution de solidarité ont mis en évidence d'importantes différences entre les positions des participants. La présidence du Conseil souhaite donc obtenir un consensus sur ce point à un niveau politique plus élevé. Il est probable que le mécanisme proposé par la Commission fasse encore l'objet de modifications importantes. Les discussions techniques menées par les experts au sein du groupe de travail du Conseil ne reprendront sans doute que lorsqu'un consensus de principe aura été trouvé sur cette question. À ce jour toutefois, aucune indication ne peut encore être fournie sur la date d'adoption du projet de révision du règlement Dublin III. L'adoption par la Suisse d'un mécanisme de correction— tel que prévu le cas échéant par le règlement Dublin III révisé sera sans doute soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

4.3.8 Modification du règlement Eurodac

À la suite des nouvelles propositions de réforme du système Dublin, la Commission européenne a également présenté le 4 mai 2016 une proposition¹⁰⁵ de modification du règlement Eurodac¹⁰⁶. 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 contribuer à la lutte contre l'immigration illégale et à faciliter les retours, les ressortissants d'États tiers ou les apatrides séjournant illégalement dans l'espace Dublin devant également être enregistrés dans le système¹⁰⁷. 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. Par ailleurs, l'âge à partir duquel ces données peuvent être collectées passera de 14 à 6 ans. Pour finir, le projet prévoit de simplifier la recherche et la comparaison des données pour les autorités de poursuite pénale. La Commission européenne espère ainsi non seulement accélérer les procédures de retour (et rendre plus difficile la

¹⁰⁵ COM (2016) 272 final

¹⁰⁶ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

¹⁰⁷ Les ressortissants d'États tiers en séjour irrégulier qui sont entrés légalement peuvent être recensés via le système d'entrée/sortie (EES) prévu (voir ch. 4.3.1).

falsification d'identité), mais aussi obtenir de précieuses informations sur les mouvements migratoires secondaires à l'intérieur de l'espace Schengen/Dublin – que les États pourront utiliser pour prendre les mesures nécessaires – et lutter plus efficacement contre le terrorisme en Europe. 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 un des objectifs centraux des accords d'association. Par conséquent, les différences entre les jurisprudences suisse et européenne peuvent être mises à l'ordre du jour du comité mixte et peuvent même mener, en cas de « différence substantielle », à la fin de l'accord¹⁰⁸. 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 préjudiciels¹⁰⁹ concernant l'interprétation de dispositions de l'acquis de Schengen ou de Dublin (art. 8, par. 2, AAS ; art. 5, par. 2, AAD). Elle ne peut toutefois pas prendre position sur la validité des actes de l'UE. Les tribunaux suisses ne peuvent pas non plus demander à la Cour de statuer sur une question préjudicielle.

À fin avril 2016, 91 renvois préjudiciels ont été notifiés à la Suisse, dont 21 durant la période sous revue. D'un point de vue matériel, les renvois préjudiciels transmis jusqu'à maintenant concernaient principalement les actes suivants¹¹⁰ :

¹⁰⁸ Art. 9, par. 2, et art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, et art. 7 AAD.

¹⁰⁹ Voir l'art. 267 TFUE. Une procédure de renvoi préjudiciel est ouverte lorsqu'une question de validité ou d'interprétation est soulevée devant une juridiction nationale. Le tribunal compétent de l'État membre peut – respectivement doit s'il s'agit d'une juridiction de dernière instance – suspendre la procédure nationale et soumettre à la CJUE la question juridique pertinente ; les parties ne sont habilitées qu'à demander le renvoi, mais n'ont aucun droit de l'obtenir. L'arrêt de la CJUE est directement contraignant pour les autorités parties à la procédure ayant donné lieu au renvoi. Il influe en outre sur le traitement des cas similaires par les autorités des États Schengen ne participant pas à la procédure.

¹¹⁰ 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.

Acte	Nombre total de renvoi	Période sous revue
Directive retours ¹¹¹	24	3 ¹¹²
Directive 2001/40/CE (reconnaissance des décisions d'éloignement) ¹¹³	1	--
Règlement Dublin II ¹¹⁴	10	--
Règlement Dublin III ¹¹⁵	15	10 ¹¹⁶
Règlement d'application de Dublin ¹¹⁷	1	1 ¹¹⁸
Directive sur la protection des données ¹¹⁹	19	3 ¹²⁰
Code frontières Schengen ¹²¹	9	1 ¹²²
Code des visas ¹²³	5	2 ¹²⁴
Règlement relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage ¹²⁵	2	--
CAAS ¹²⁶	3	--
Règlement (CE) n° 1931/2006 ¹²⁷ (petit trafic frontalier)	1	--
Directive « armes à feu » ¹²⁸	2	1 ¹²⁹
Total	91	21

5.2 Evolution durant la période sous revue

5.2.1 Procédures achevées

Durant la période sous revue, la CJUE a clos huit procédures¹³⁰ qui ont été notifiées à la Suisse. Dans trois de ces procédures, la Suisse a rendu des observations par

¹¹¹ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

¹¹² Aff. C-184/16 (*Petrea*), C-199/16 (*Nianga*) et C-225/16 (*Ouhrami*).

¹¹³ Annexe B de l'AAS.

¹¹⁴ Règlement (CE) n° 343/2003 (art. 1, par. 1, AAD).

¹¹⁵ Règlement (CE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹¹⁶ Aff. C-201/16 (*Shiri*), C-360/16 (*Hasan*), C-490/16 (*A. S.*), C-578/16 PPU (*C.K. et al.*), C-646/16 (*Jafari*), C-647/16 (*Hassan*), C-670/16 (*Mengesteab*), C-56/17 (*Fathi*), C-163/17 (*Jawo*) et C-36/17 (*Ahmed*).

¹¹⁷ Règlement (CE) n° 1560/2003 (dév. Dublin n° 2).

¹¹⁸ Aff. jointes C-47/17 et C-48/17 (*X. et al.*).

¹¹⁹ Directive 95/46/CE (annexe B AAS et acte final AAD)

¹²⁰ Aff. C-210/16 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*), C-25/17 (*Jehovan to-distajat*) et C-136/17 (*C.G. et al.*).

¹²¹ Les arrêts concernaient la version originelle du code frontière (règlement (CE) n° 562/2006, dév. n° 14), mais ils restent valables pour la version « codifiée » du code frontières (dév. n° 178).

¹²² Aff. C-378/16 (*C.*).

¹²³ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

¹²⁴ Affaires C-403/16 (*El-Hassani*) et C-638/16 PPU (*X et X*).

¹²⁵ Règlement (CE) n° 2252/2004 (dév. n° 2)

¹²⁶ Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen (voir annexe A, partie 1, AAS).

¹²⁷ Annexe B de l'AAS.

¹²⁸ Directive 91/477/CEE (annexe B de l'AAS) dans la version de la directive 2008/51/CE (dév. n° 56).

¹²⁹ Aff. C-267/16 (*Buhagiar et al.*).

écrit. La CJUE a rendu un jugement sur le fond dans les trois affaires¹³¹. Voici un aperçu des arrêts rendus.

- Dans l'affaire C-486/14 (*Kossowski*), la CJUE s'est penchée sur la portée du principe *ne bis in idem* inscrit à l'art. 54 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)¹³² et à l'art. 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹³³ (ci-après Charte). Dans son arrêt, la Cour a souligné qu'il convenait d'interpréter l'art. 54 CAAS non pas seulement en regard de la libre circulation des personnes, mais aussi en relation avec la prévention de la criminalité et la lutte contre ce phénomène au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et par conséquent en relation avec l'art. 50 de la Charte. Elle a conclu qu'une décision du ministère public mettant fin aux poursuites pénales et clôturant, de manière définitive sous réserve de sa réouverture ou de son annulation, la procédure d'instruction menée contre une personne, sans que des sanctions aient été imposées, ne pouvait pas être qualifiée de décision définitive lorsqu'il ressort de la motivation de cette décision que ladite procédure a été close sans qu'une instruction approfondie ait été menée.
- Dans l'affaire C-47/15 (*Affum*), la CJUE devait se prononcer sur l'interprétation de la directive retours¹³⁴. Cette affaire concernait une femme ghanéenne placée en garde à vue pour entrée illégale sur le territoire français. Elle avait été contrôlée et arrêtée par des agents de la police française peu avant de quitter la France, alors qu'elle était à bord d'un autobus en provenance de Belgique et à destination du Royaume-Uni. La Cour a indiqué qu'il s'agissait d'un séjour irrégulier au sens de la directive retours, laquelle était par conséquent applicable. Elle a noté que le fait d'infliger une peine d'emprisonnement au ressortissant d'un État tiers en situation irrégulière entravait l'efficacité de la directive retours. Celle-ci s'oppose en effet à ce qu'une telle peine soit infligée avant le déclenchement de la procédure de retour pour la seule raison que le ressortissant d'un État tiers a franchi illégalement une frontière intérieure de l'espace Schengen. L'interdiction statulée vaut aussi si la personne en question transite par un État de l'espace Schengen, qu'elle y est arrêtée alors qu'elle s'apprêtait à quitter l'espace en question et qu'une procédure de retour vers l'État Schengen dont elle venait est enclenchée. La Cour s'est référée dans son arrêt à l'arrêt *Achughbabian*¹³⁵, selon lequel la directive s'oppose à une réglementation d'un État membre réprimant le séjour irrégulier par des sanctions pénales si cette réglementation permet l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers auquel la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été appliquée.
- Dans l'affaire C-155/15 (*Karim*), ayant pour objet une demande de décision préjudicielle, la Cour a dû trancher deux questions d'interprétation du règle-

¹³⁰ Aff. C-486/14 (*Kossowski*), C-47/15 (*Affum*), C-63/15 (*Ghezelbash*), C-155/15 (*Karim*), C-191/15 (*Verein für Konsumenteninformationen*), C-398/15 (*Manni*), C-638/16 PPU (*X et X*).

¹³¹ La CJUE a radié la procédure concernant l'aff. C-390/14 (*Mehrabipari*) par un arrêt du 3 septembre 2015 après le retrait de sa demande de renvoi préjudiciel par l'instance nationale.

¹³² Voir note de bas de page 126.

¹³³ JO C 326 du 26.10.2012, p. 391.

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

¹³⁵ Aff. C-329/11 (*Achughbabian*).

ment Dublin-III¹³⁶ en rapport avec un ressortissant syrien dont la demande de permis de séjour avait été rejetée par la Suède au motif qu'il avait déjà introduit une telle demande auprès de la Slovénie. Les autorités slovènes ont donné suite à la demande des autorités suédoises de reprendre l'homme en charge. Ce dernier a fait valoir que la République de Slovénie n'était pas l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile, dans la mesure où il a quitté l'espace Schengen durant plus de trois mois après sa première demande d'asile. La Cour a tout d'abord confirmé que l'art. 19, par. 2, du règlement Dublin-III était applicable en pareille situation (seconde question préjudicielle). Concernant la question de la portée du droit de recours prévu à l'art. 27, par. 1, du règlement, en rapport avec son considérant 19, la Cour a confirmé qu'un requérant d'asile pouvait faire valoir une violation de l'art. 19, par. 2, second alinéa, du règlement Dublin-III pour contester une décision de transfert.

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 CJUE¹³⁷. 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 ni sur l'exécution en Suisse. Au cours de la période sous revue, la Suisse a pris position sur 9 des 21 renvois préjudiciels¹³⁸ notifiés. Ces neuf procédures, encore en cours, concernaient les points suivants¹³⁹ :

- Aff. C-199/16 (*Nianga*), notifiée le 18 mai 2016 : la procédure de renvoi préjudiciel concerne l'interprétation de l'art. 5 de la directive retours¹⁴⁰ à la lumière de l'art. 47 de la Charte¹⁴¹. La Cour doit trancher la question de savoir à quel stade de la procédure de retour les autorités nationales doivent tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale et de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers : est-ce au moment de prononcer la décision de retour ou faut-il examiner ou réexaminer ces aspects plus tard, dans la perspective de l'exécution du renvoi ?
- Aff. C-201/16 (*Shiri*), notifiée le 18 mai 2016 : la procédure a pour objet la portée du droit de recours inscrit à l'art. 27, par. 1, du règlement Dublin-III¹⁴² contre la décision de ne pas entrer en matière sur la demande d'asile faute de compétence. La Cour doit déterminer si un requérant d'asile peut faire valoir par voie de recours que la compétence doit passer à l'État qui demande son transfert dans l'État responsable selon les critères Dublin si le

¹³⁶ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹³⁷ 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.

¹³⁸ Voir ch. 5.1.

¹³⁹ Pour connaître l'état des procédures, voir la liste des développements notifiés à la Suisse, consultable à l'adresse <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>.

¹⁴⁰ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

¹⁴¹ Voir note de bas de page 133.

¹⁴² Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

premier de ces États n'effectue pas le transfert dans les six mois qui lui sont impartis. Si la Cour confirme ce droit, elle devra répondre à une seconde question portant sur l'automaticité de la transmission de la responsabilité au sens de l'art. 29, par. 2, du règlement Dublin-III : la responsabilité passe-t-elle *eo ipso* à l'État qui demande à transférer le requérant d'asile sans exécuter le transfert ou faut-il d'abord que l'État à l'origine responsable rejette formellement la demande de prendre ou de reprendre en charge la personne concernée?

- Aff. C-255/16 (*Ouhrami*), notifiée le 6 juin 2016 : il s'agit pour la Cour d'interpréter l'art. 11, par. 2, de la directive retours¹⁴³, qui prescrit une durée maximale de cinq ans pour les interdictions d'entrée (sauf si le ressortissant d'un pays tiers visé constitue une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure). Plus précisément, la Cour devra définir si cette disposition indique aussi à partir de quand cette durée maximale commence à courir (dès le moment où la décision prend effet ou seulement une fois que la personne concernée a effectivement quitté le pays). Si tel est le cas, la Cour devra également clarifier le droit transitoire et dire si la disposition est applicable aux interdictions d'entrée prononcées avant l'entrée en vigueur de la directive ou avant sa date de mise en œuvre.
- Aff. C-346/16 (*C*), notifiée le 25 juillet 2016 : la Cour doit se pencher pour la quatrième fois¹⁴⁴ sur l'interdiction des mesures ayant un « effet équivalent à celui des vérifications aux frontières » au sens de l'art. 23 du code frontières Schengen¹⁴⁵. Concrètement, il en va pour l'essentiel de la question de l'admissibilité des contrôles de police effectués en l'absence de tout soupçon : a) dans la zone frontalière 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 à importer des objets interdits) ou b) dans les gares et les trains lorsque l'analyse de la situation ou l'expérience de la police des frontières permettent de supposer qu'ils sont empruntés pour entrer illégalement.
- Aff. C-360/16 (*Hasan*), notifiée le 4 août 2016 : il s'agit du cas d'un requérant d'asile transféré dans le pays membre initialement responsable, à savoir l'Italie, après que sa demande d'asile a été rejetée en Allemagne qui, après être retourné directement en Allemagne, a attaqué la décision de son renvoi auprès de l'instance supérieure. La Cour doit notamment déterminer si, selon les principes du règlement Dublin-III¹⁴⁶, l'état de fait déterminant pour l'examen juridique de la décision de transfert est celui qui prévaut au moment du transfert¹⁴⁷ ou s'il faut tenir compte des développements ultérieurs¹⁴⁸. La Cour doit en outre préciser quelles dispositions sont applicables

¹⁴³ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

¹⁴⁴ Dans les aff. C-188/10 (*Melki et Abdeli*), C-278/12 (*Adil*) et C-9/16 (*A*), les faits étaient à peu près semblables.

¹⁴⁵ Le règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178) regroupe les règles contenues dans le code frontières Schengen (règlement (CE) n° 562/2006, dév. n° 14) et ses modifications ultérieures (sans changements matériels) dans un acte codifié.

¹⁴⁶ Règlement (UE) n° 6014/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹⁴⁷ Au motif qu'un transfert effectué dans les délais impartis règle définitivement les questions de responsabilité et rend les dispositions du règlement Dublin-III relatives à la responsabilité inapplicables aux développements ultérieurs.

¹⁴⁸ Par ex. un dépassement de délai lors de l'exécution du transfert.

si le transfert ne règle pas définitivement les questions de responsabilité (art. 23, 24 et 29 du règlement Dublin-III).

- Aff. C-490/16 (*A.S.*), notifiée le 27 octobre 2016 : cette procédure de renvoi préjudiciel porte également sur le règlement Dublin-III¹⁴⁹. La Slovénie a demandé à la Cour s'il fallait interpréter la condition de franchissement irrégulier de la frontière figurant à l'art. 13, par. 1, du règlement de manière isolée ou en relation avec l'art. 3, ch. 2, de la directive retours¹⁵⁰ ou l'art. 5 du code frontières Schengen¹⁵¹. La Cour doit par ailleurs examiner s'il y a un franchissement irrégulier de la frontière lorsqu'un État Dublin situé sur la route des Balkans organise le passage de la frontière vers un autre État Dublin par une décision souveraine dans le but de faire simplement transiter la masse des migrants par son territoire. Enfin, la Cour doit dire si les délais continuent ou non de courir si le requérant fait usage des voies de recours à sa disposition (y compris de la procédure de renvoi préjudiciel).
- Aff. C-646/16 (*Jafari*), notifiée le 16 février 2017. Il s'agit là encore d'une question d'interprétation du règlement Dublin-III¹⁵². L'affaire porte sur deux ressortissants afghans dont les demandes d'asile ont été rejetées en Autriche, dont le renvoi a été ordonné et pour qui la légalité du transfert en Croatie a été confirmée. La Cour doit déterminer s'il faut interpréter l'art. 12 (« Délivrance de titres de séjour ou de visas ») et l'art. 13 (« Entrée et/ou séjour ») isolément ou, comme dans l'affaire précédente, en relation avec d'autres bases légales de l'UE. Elle doit aussi se prononcer sur la légalité des entrées sur le territoire d'États Dublin dans le cadre des flux migratoires de masse sur la route des Balkans : ces entrées tolérées pourraient-elles être considérées comme licites pour des motifs humanitaires comme le prévoit le code frontières Schengen?
- Aff. jointes C-47/17 et C-48/17 (*X. et al.*), notifiées le 7 mars 2017. Ces affaires ont pour objet la portée juridique de la demande de réexamen de la requête¹⁵³, telle qu'instituée par l'art. 5, par. 2, du règlement d'application de Dublin¹⁵⁴. La Cour doit indiquer le délai dans lequel l'État Dublin requis doit répondre à la demande de réexamen (dans les deux semaines ou dans un autre délai approprié?) et préciser les conséquences du non-respect de ce délai (y a-t-il transfert de responsabilité à l'État requis ou l'État requérant demeure-t-il compétent?). Elle doit aussi donner le délai dans lequel l'État requérant doit informer la personne concernée que sa demande d'asile sera traitée par un autre État du fait de la procédure de réexamen.
- Aff. C-163/17 (*Jawo*), notifiée le 4 avril 2017. Le tribunal compétent souhaite que la Cour tranche la question de savoir si l'expression « prend la fuite » figurant à l'art. 29, par. 2, du règlement Dublin-III¹⁵⁵ ne s'applique qu'aux requérants d'asile qui se soustraient volontairement et de manière ciblée aux

¹⁴⁹ Voir note de bas de page 146.

¹⁵⁰ Voir note de bas de page 143.

¹⁵¹ Voir note de bas de page 146.

¹⁵² Voir note de bas de page 146.

¹⁵³ Par cette procédure, l'État Dublin requérant peut demander le réexamen de sa demande d'admission ou de réadmission d'un requérant si sa première demande a été rejetée par l'État requis.

¹⁵⁴ Règlement (CE) n° 1560/2003 (voir l'art. 1 AAD).

¹⁵⁵ Voir note de bas de page 146.

autorités compétentes pour l'exécution du renvoi ou s'il suffit qu'un requérant n'ait pas séjourné depuis un certain temps dans le logement qui lui a été attribué sans en informer les autorités concernées. Il demande aussi comment intervient la prolongation de délai au sens du par. 1. Enfin, il souhaite savoir si le transfert du requérant dans l'État compétent est illicite s'il risque d'y subir un traitement inhumain ou dégradant une fois obtenu le statut de réfugié.

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

6 Evaluations Schengen

6.1 Aperçu de la procédure d'évaluation

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les États participants est une condition essentielle du bon fonctionnement de l'espace Schengen. En conséquence, l'application des dispositions dans tous les États Schengen sont contrôlées dans le cadre d'une procédure d'évaluation. Cette procédure est exécutée pour la première fois avant l'entrée d'un État 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) donne de nouvelles bases au mécanisme d'évaluation et développe son contenu¹⁵⁶. D'une part, le champ d'application du mécanisme a été étendu aux domaines « frontières intérieures » (suppression des contrôles de personnes) et « retours »¹⁵⁷. D'autre part, parallèlement à la forme « traditionnelle » de l'évaluation, l'évaluation « ordinaire », dans le cadre de laquelle chaque État Schengen est évalué dans tous les domaines à un rythme fixé à l'avance¹⁵⁸, deux nouveaux types d'évaluation ont vu le jour :

- Les « *visites inopinées* », dont les États Schengen concernés ne sont informés que très peu de temps avant que l'évaluation commence (généralement 24 heures à l'avance ou même au début de l'évaluation dans le domaine des frontières intérieures). Conformément à la pratique actuelle, cette forme d'évaluation est employée avant tout dans le domaine des frontières intérieures et extérieures, mais également de façon ponctuelle dans les domaines des retours et des visas.
- Les « *évaluations thématiques* », dans le cadre desquelles plusieurs États Schengen sont évalués en même temps sur un sujet spécifique¹⁵⁹. Comme pour les visites inopinées, tous les États peuvent être visés, indépendamment de la question de savoir si une évaluation ordinaire est prévue ou non pour l'année en question.

¹⁵⁶ Pour de plus amples informations sur ce point, voir le message du Conseil fédéral du 9 avril 2014, FF **2014** 3197.

¹⁵⁷ Le contrôle porte avant tout sur le respect de la directive retours (directive 2008/115/CE, dév. n° 78).

¹⁵⁸ En moyenne tous les cinq ans.

¹⁵⁹ L'évaluation thématique vise actuellement la « coopération locale Schengen ». Il n'est toutefois pas exclu que ce type d'évaluation soit étendu à d'autres domaines.

Les procédures d'évaluation entamées après le 26 novembre 2016 sont planifiées et menées selon les modalités de ce nouveau mécanisme, dans le cadre duquel la Commission européenne est responsable de coordonner la planification et la conduite opérationnelle des procédures¹⁶⁰. Concrètement, les évaluations suivent en principe les étapes suivantes :

- L'évaluation commence par l'envoi aux États concernés d'un *questionnaire* détaillé relatif à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen (phase 1). Il s'agit d'un questionnaire standard, transmis à l'État Schengen concerné avant le 1^{er} juillet de l'année précédant l'année de l'évaluation.
- La mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen est ensuite examinée domaine par domaine¹⁶¹ par différents groupes d'évaluation¹⁶² (phase 2), chacun dirigé par un représentant de l'un des États Schengen et par un représentant de la Commission européenne (« experts chefs de file »). Les contrôles auprès des autorités compétentes des États concernés ont généralement lieu sur place (« *inspections* ») et durent environ une semaine.
- Sur la base de leurs constatations, les groupes d'experts élaborent un *rapport* pour chacun des domaines, dans lequel ils font état des résultats de leurs examens et les évaluent (phase 3). Cette évaluation se fait sur la base d'une classification dans l'une des trois catégories suivantes : « conforme », « conforme, mais améliorations nécessaires », « non conforme ». L'attribution d'un point examiné à cette dernière catégorie suppose qu'une violation de dispositions contraignantes de l'acquis Schengen ait été constatée. Après que les États Schengen aient fait part de leur approbation des projets de rapport dans le cadre du « Comité mixte Schengen », ils sont formellement adoptés par la Commission européenne.
- Sur proposition de la Commission et sur la base des rapports d'évaluation, le Conseil de l'UE délibère ensuite sur les *recommandations* concrètes devant être formulées à l'intention de l'État évalué (phase 4). Sa décision est préparée dans les groupes de travail¹⁶³ compétents, au sein desquels la Suisse est représentée.
- Les recommandations adoptées par le Conseil sont contraignantes pour l'État évalué. Ce dernier a ainsi l'obligation de remédier aux défauts identifiés et d'annoncer les mesures qu'il entend prendre pour se conformer aux recommandations (phase 5, « *suivi* »). La procédure diffère en fonction du

¹⁶⁰ La responsabilité première en matière d'évaluation demeure toutefois celle des États Schengen eux-mêmes (« *peer-to-peer* »). Pour la mise en œuvre des différentes mesures, la Commission est en effet tenue d'obtenir l'approbation des États Schengen dans le cadre du « Comité mixte Schengen ». Le Conseil reste – pour sa part – compétent pour l'adoption des recommandations concrètes à l'intention des États évalués.

¹⁶¹ Pour la Suisse, les domaines sont les suivants : frontières extérieures (aéroports), retours et réadmissions, système d'information Schengen (SIS II/SIRENE), politique commune en matière de visas, coopération policière et protection des données.

¹⁶² Les groupes d'évaluation comprennent au maximum deux experts de la Commission et les huit experts des États Schengen. Par ailleurs, des représentants de Frontex, Europol ou d'autres organisations de l'UE peuvent également intégrer les groupes en tant qu'observateurs.

¹⁶³ Les aspects techniques des recommandations sont discutés au sein du groupe « Evaluation de Schengen » (SCHEVAL) et leurs aspects politiques sont débattus au sein du « Comité des représentants permanents » (COREPER).

type de manquement constaté¹⁶⁴. Dès lors que la recommandation vise des points qui ont obtenu la mention « conforme, mais améliorations nécessaires », il suffit que l'État Schengen visé fournisse des informations dans un délai de six mois suivant la réception de la recommandation. Pour les points qualifiés de « non conformes » toutefois, l'État Schengen concerné doit se soumettre à une obligation de fournir des rapports détaillés et réguliers¹⁶⁵. Cette obligation perdure jusqu'à ce que les manquements constatés aient été corrigés. Si nécessaire, la Commission peut effectuer de nouvelles inspections ou visites inopinées pour s'assurer de la mise en œuvre du plan d'action défini.

6.2 Evolutions durant la période sous revue

6.2.1 Inspections effectuées

Durant la période sous revue (mai 2016 à avril 2017), des visites ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'évaluation ordinaire dans huit États Schengen (EL, HR, MT, FR, BE, DK, IS, SE), conformément au programme pluriannuel de la Commission européenne. En outre, la Commission a effectué cinq visites inopinées dans les domaines « frontières extérieures », « frontières intérieures » et « retours » et évalué dans ce cadre cinq États Schengen¹⁶⁶ différents. Aucune évaluation thématique n'a en revanche eu lieu durant la période examinée.

6.2.2 Recommandations adoptées par le Conseil

6.2.2.1 Evaluations ordinaires

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté des recommandations relatives à l'évaluation ordinaire d'un total de neuf États (DE, NL, LU, IT, EL, FL, HR, BE, AT). Parmi ces États, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Italie ont reçu des recommandations dans *tous les domaines* de la coopération Schengen, à savoir : « frontières extérieures », « coopération policière », « SIS/SIRENE », « visas », « retours » et « protection des données ». La Grèce a également fait l'objet de recommandations dans l'entier de ces domaines, à l'exception de celui de la protection des données. Quant au Liechtenstein et à la Croatie, ils se sont vu adresser des recommandations dans trois domaines : « retours », « coopération policière » et « SIS/SIRENE » pour le Liechtenstein ; « frontières extérieures », « visas » et « pro-

¹⁶⁴ Voir l'art. 16 du règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150).

¹⁶⁵ L'État Schengen évalué doit en premier lieu élaborer dans un délai de trois mois un plan d'action pour remédier aux défauts constatés (un mois en cas de manquements graves). Après trois mois supplémentaires (deux mois en cas de manquements graves), la Commission doit être informée une première fois de l'état de la mise en œuvre du plan d'action. La Commission doit ensuite être informée tous les trois mois des évolutions, jusqu'à son exécution complète.

¹⁶⁶ L'Estonie a fait l'objet d'une évaluation dans le domaine « frontières extérieures » (frontière avec la Russie). Dans le domaine « frontières intérieures », des visites inopinées ont eu lieu en Autriche (frontière avec la Hongrie et l'Italie), en République tchèque (frontière avec l'Allemagne). La France et l'Allemagne ont pour leur part fait l'objet d'une évaluation dans le domaine « retours ».

tection des données » pour la Croatie. Enfin, la Belgique et l’Autriche ont reçu des recommandations dans le domaine de la « protection des données ».

D’un point de vue temporel, les recommandations adoptées par le Conseil de l’UE relatives à cinq États (DE, NL, BE, AT, FL) font suite à des évaluations qui se sont tenues durant l’année 2015, tandis que celles relatives aux quatre autres États (LU, HR, IT, EL) ont trait à des évaluations qui ont eu lieu durant l’année 2016.

Au vu du nombre important d’États ayant fait l’objet de recommandations de la part du Conseil l’UE (voir la liste figurant à l’annexe 2), seul le contenu des recommandations les plus importantes formulées à l’égard desdits États est résumé ci-dessous, structuré en fonction des domaines évalués :

- *Frontières extérieures :*

La première évaluation de la *Croatie* a mis en exergue de sérieux manquements ayant donné lieu à un nombre important de recommandations de la part du Conseil de l’UE. En effet, il convient de rappeler que bien que la Croatie soit devenue membre de l’UE dès le 1^{er} juillet 2013, ce n’est qu’en 2015 qu’elle a subi sa première évaluation visant à déterminer si elle remplit les conditions pour faire partie de l’espace Schengen. Parmi les principales recommandations formulées par le Conseil de l’UE figurent la mise en place d’une stratégie de gestion intégrée des frontières, l’augmentation du nombre d’agents chargés d’exécuter les tâches pratiques de contrôle aux frontières, l’amélioration du niveau de professionnalisme et de la performance desdits contrôles, ainsi que la mise à disposition des infrastructures et équipements nécessaires à la vérification aux frontières, notamment maritimes.

Eu égard à la *Grèce*, les principales recommandations adoptées par le Conseil de l’UE concernent le développement d’une stratégie de gestion intégrée des frontières et la garantie des ressources humaines et techniques suffisantes pour répondre aux besoins opérationnels accrus en cas de situations de crise. L’amélioration de la formation et des compétences linguistiques des garde-frontières ainsi que l’introduction d’un système d’analyse de risque ont également été requises.

En ce qui concerne l’Allemagne, l’Italie et les Pays-Bas, de nombreux points positifs sont ressortis de leurs évaluations respectives. En *Allemagne*, le vaste réseau d’officiers de liaison dans les pays tiers, le site intranet pour l’analyse des risques ainsi que le système de formation avancée dont bénéficient les garde-frontières ont été soulignés. Toutefois, le Conseil de l’UE a également prié cet État de doter tous ses points de passage frontaliers de l’équipement approprié pour exécuter la vérification aux frontières et de procéder à des vérifications plus systématiques dans les bases de données pertinentes. De plus, il l’a invité à augmenter la capacité de certaines zones d’attente de l’Aéroport de Munich pour améliorer la gestion des flux de passagers.

Quant à l’*Italie*, le Conseil de l’UE a salué la bonne coopération entre la police aux frontières et les transporteurs aériens. Pour le reste, les principales recommandations qu’il a formulées portent, d’une part, sur l’enregistrement de tous les migrants sans exception et l’intensification des consultations des bases de données contenant des signalements et, d’autre part, sur l’élaboration d’une stratégie nationale de gestion intégrée des frontière qui

décrivait les principes, les responsabilités et les priorités en matière de mise en œuvre et de développement de la gestion des frontières.

Eu égard des *Pays-Bas*, le Conseil de l'UE a notamment relevé, au titre de bonne pratique, le fait que des auto-évaluations Schengen soient régulièrement effectuées au niveau national et que des mesures de prévention basées sur les risques et favorisant l'identification de crimes transfrontaliers soient adoptées. Il a cependant recommandé de remédier à l'absence occasionnelle de contrôles à certains points de passage frontaliers et au manque de personnel suffisamment qualifiés et formés à certains desdits points de passage.

Enfin, le Conseil de l'UE a recommandé au *Luxembourg* tant d'augmenter d'urgence les effectifs à l'aéroport de Luxembourg-Findel afin d'assurer des vérifications aux frontières de qualité élevée que d'approfondir sa stratégie nationale de gestion intégrée aux frontières.

- *Coopération policière :*

Les évaluations de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Lichtenstein dans le domaine de la coopération policière ont mises en exergue de très nombreuses bonnes pratiques et n'ont donné lieu qu'à peu de recommandations. Parmi celles-ci, relevons que l'*Allemagne* a été priée d'examiner les possibilités de renouveler divers accords bilatéraux et de collecter de façon plus systématique des statistiques relatives aux poursuites transfrontalières. Eu égard aux *Pays-Bas*, le Conseil de l'UE a essentiellement recommandé d'envisager la création d'un système de gestion des dossiers en ligne, d'une part, et de poursuivre et intensifier ses efforts visant à mettre en œuvre un système d'information commun, d'autre part. Le *Lichtenstein*, quant à lui, a été principalement invité à revoir et augmenter, le cas échéant, les effectifs de l'unité de coopération policière internationale.

Quant à l'*Italie*, le Conseil de l'UE a salué le fait que le régime juridique en matière de coopération policière était bien rodé et que des accords bilatéraux avec tous les pays limitrophes avaient été conclus. Il a néanmoins invité l'Italie, en substance, à exploiter pleinement les possibilités de coopération offertes par ces accords bilatéraux et à mettre toutes les bases de données internationales à disposition de tous les services compétents. Enfin, le *Luxembourg* a essentiellement été invité à moderniser son cadre juridique pour la coopération transfrontière des services répressifs.

- *Visas :*

La première évaluation de la *Croatie* dans le domaine des visas a donné lieu à de nombreuses recommandations de la part du Conseil de l'UE. En substance, cet État a été prié de restructurer le flux de travail de certaines ambassades afin d'optimiser l'utilisation des ressources du service des visas, de veiller à ce chaque étape du processus de la décision concernant une demande de visa fasse l'objet d'un enregistrement précis et détaillé dans le système informatique, et de s'assurer que les refus ne soient fondés que sur des motifs énumérés à l'art. 32 du code des visas¹⁶⁷.

Eu égard aux autres États évalués, les recommandations adoptées par le Conseil de l'UE sont relativement peu nombreuses et peuvent être résumées

¹⁶⁷ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

comme suit. L'*Allemagne* a principalement été invitée, d'une part, à ce que les données relatives aux visas délivrés soient transférées au système central VIS sans délai et, d'autre part, à mettre à niveau le système informatique national afin d'empêcher l'impression d'un visa en cas de réponse négative au terme de la consultation préalable. Les *Pays-Bas* ont été priés d'utiliser et de mettre en œuvre correctement le VIS et il a été recommandé au *Luxembourg* que leurs consulats vérifient systématiquement si des demandes de visa antérieures ont été introduites par la même personne. Enfin, les principales recommandations relatives à l'*Italie* portent sur l'amélioration et l'utilisation plus systématique du VIS et celles relatives à la *Grèce* ont trait au fait de lier systématiquement dans le VIS les demandes des personnes voyageant ensemble.

- *Système d'information Schengen (SIS) :*

En ce qui concerne l'évaluation de l'*Allemagne*, le Conseil de l'UE a salué le degré élevé d'automatisation des contrôles aux frontières dans les aéroports mais l'a invité à pleinement mettre en œuvre les nouvelles fonctions offertes par le SIS II ainsi que prendre les mesures nécessaires afin d'éviter tout décalage dans le lien entre la copie nationale et la base de données du SIS central.

Quant aux *Pays-Bas*, le Conseil de l'UE a relevé que grâce au degré élevé d'innovation et à la mise au point d'appareils portables embarqués dans les voitures de la police, le SIS II était très proche de l'utilisateur final et utilisé dans les procédures de travail quotidiennes. Il a néanmoins invité cet État à contrôler systématiquement les ressortissants des pays tiers à l'entrée aux frontières, conformément aux exigences de l'art. 8 du code frontières Schengen¹⁶⁸, et à dispenser aux garde-frontières des formations de suivi suffisantes.

Enfin, le Conseil de l'UE a souligné de nombreuses bonnes pratiques suite à l'évaluation du *Lichtenstein*, de l'*Italie*, du *Luxembourg* et de la *Grèce*. Il n'a ainsi émis que peu de recommandations et, en substance, a invité le *Lichtenstein* à adopter un plan de sécurité conformément au Règlement (CE) n° 1987/2006¹⁶⁹ et a recommandé à l'*Italie* d'accroître considérablement le nombre d'agents affectés au Bureau SIRENE et de s'assurer que toutes les autorités compétentes aient accès au SIS. De plus, il a invité le *Luxembourg* à limiter l'accès au SIS au seul personnel dûment habilité et a recommandé à la *Grèce* de mettre en œuvre, sans délai, une infrastructure opérationnelle et sécurisée pour son système national.

- *Retours :*

Au terme de l'évaluation de la *Grèce*, le Conseil de l'UE a essentiellement invité cet État à prendre toutes les mesures nécessaires afin de mettre en œuvre sans délai les décisions de retour relatives aux ressortissants de pays tiers séjournant illégalement en Grèce, rendues conformément à la directive retours¹⁷⁰, et de veiller à détenir lesdits ressortissants dans des locaux et conditions respectant les standards de protection des droits fondamentaux.

¹⁶⁸ Règlement (UE) n° 2016/399 (dév. n° 178).

¹⁶⁹ Règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28).

¹⁷⁰ Directive 2008/115/EC (dév. n° 78).

S'agissant de l'*Allemagne*, le Conseil de l'UE lui a recommandé, en substance, d'exécuter les décisions de retour conformément à la directive retours et de fournir des données et des statistiques fiables dans ce domaine. Par ailleurs, certaines disposition de la loi allemande sur le séjour des étrangers devaient être modifiées afin d'être conformes aux objectifs de cette directive.

Eu égard à l'évaluation des *Pays-Bas*, le Conseil de l'UE a considéré le système de tutelle des mineurs non accompagnés et le mécanisme de demande d'asile de dernière minute disponible durant les opérations de retour forcé comme des exemples de bonnes pratiques. Il a néanmoins invité cet État à améliorer la collecte et la fourniture de données statistiques et à mettre en place un meilleur contrôle des retours volontaires sans assistance.

Quant aux autres États ayant fait l'objet de recommandations dans ce domaine, l'*Italie* a principalement été priée d'adopter des décisions de retour et de refus d'entrée sans retard inutile et le *Lichtenstein* et le *Luxembourg* n'ont fait l'objet que de peu de recommandations, visant notamment à améliorer l'exécution des décisions de retour.

- *Protection des données :*

Les évaluations de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Autriche et de l'Allemagne n'ont donné lieu qu'à peu de recommandations de la part du Conseil de l'UE. Eu égard à la *Belgique*, ces dernières portent, pour l'essentiel, sur une amélioration de la méthode employée par l'autorité chargée de la protection des données pour contrôler le traitement des données du SIS II et du VIS, et sur une définition plus claire de la répartition des tâches et des responsabilités entre l'Office des étrangers et le Ministère des affaires étrangères. S'agissant des *Pays-Bas*, ils ont principalement été priés de modifier leur législation afin, d'une part, de garantir l'indépendance absolue de l'autorité chargée de la protection des données personnelles et, d'autre part, d'aligner ladite législation sur le cadre juridique du SIS II. De plus, l'*Autriche* a essentiellement été invitée à améliorer la coopération entre les différentes autorités utilisant le SIS II et à inciter l'autorité chargée de la protection des données à procéder à des vérifications régulières de l'usage du SIS II par les utilisateurs finaux. En ce qui concerne l'*Allemagne*, le Conseil de l'UE l'a principalement priée d'instaurer un système de surveillance de l'utilisation du SIS II et du VIS et de procéder à des audits opérations de traitement des données dans le système national du VIS tous les quatre ans.

Quant à la *Croatie*, elle a, en substance, été priée d'informer l'autorité chargée de la protection des données des violations de données ayant une incidence sur l'infrastructure du SIS II croate, ainsi que de prouver les démarches entreprises pour garantir que ladite autorité dispose des moyens humains et budgétaires suffisants pour assurer le contrôle du traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'acquis de Schengen. Par ailleurs, le Conseil de l'UE a principalement recommandé au Luxembourg et à l'Italie de garantir que les autorités compétentes procèdent à des audits des opérations de traitement des données dans le système national du VIS tous les quatre ans.

En ce qui concerne les inspections sur place inopinées, le Conseil de l'UE a adopté six recommandations relatives à des inspections effectuées dans cinq États (DK, ES, HU, PL, CH). Cinq recommandations concernent le domaine des « *frontières extérieures* » et ont trait à des inspections ayant eu lieu en Hongrie, en Pologne, au Danemark et en Espagne. La dernière recommandation concerne le domaine des « *frontières intérieures* ». Elle se réfère à une inspection ayant eu lieu en Suisse (voir la liste figurant à l'annexe 2). Le contenu des principales recommandations peut être résumé comme suit :

- *Frontières extérieures :*

Suite à une inspection inopinée en 2015 de plusieurs postes frontières et points de passage frontaliers, le Conseil de l'UE a recommandé à la *Hongrie*, d'améliorer le système de contrôle et de surveillance à certains points de passage afin d'éviter le franchissement non autorisés de piétons. De même, la Hongrie devrait améliorer la séparation entre les flux d'entrée et de sortie des couloirs réservés aux véhicules et rendre impossible, pour les passagers débarquant de bus, de se mêler aux passagers des véhicules ayant déjà fait l'objet d'un contrôle à l'entrée.

En ce qui concerne l'*Espagne*, deux inspections inopinées ont eu lieu, respectivement en 2015 au port d'Algésiras et en 2016 à l'aéroport de Barcelone. Eu égard à la première inspection, le Conseil de l'UE a principalement recommandé, d'autre part, de respecter strictement l'art. 8 du code frontières Schengen¹⁷¹ en effectuant les vérifications de première ligne sur les ressortissants de pays tiers et, d'une part, d'infliger des sanctions aux transporteurs. Eu égard à la seconde inspection, le Conseil de l'UE a, en substance, invité l'Espagne tant à effectuer des analyses des risques par du personnel spécialisé et formé qu'à accroître le nombre, la disponibilité et les briefings des agents de première et deuxième ligne.

Quant aux autres États, le Conseil de l'UE a principalement recommandé à la *Pologne* une amélioration du système de coordination entre les patrouilles mobiles et les centres de contrôle en veillant à ce que les informations sur la position des patrouilles mobiles soient disponibles en temps réel. De plus, il a invité la *Croatie* à sensibiliser les garde-frontières au phénomène des combattants terroristes étrangers en effectuant une analyse de risques. Enfin, il a notamment invité la *Danemark* à améliorer l'application concrète des procédures de vérification aux frontières en vérifiant, pour chaque ressortissant de pays tiers, le respect de toutes les conditions d'entrée.

- *Frontières intérieures :*

La *Suisse* a fait l'objet d'une inspection inopinée à Chiasso en novembre 2015, suite à laquelle le Conseil de l'UE a formulé une recommandation portant sur deux points. D'une part, la Suisse est invitée à acquérir une meilleure connaissance du nombre de contrôles d'identité réalisés par les garde-frontières suisses à la frontière intérieure en collectant des statistiques. D'autre part, le Conseil de l'UE a recommandé de veiller à ce que l'exercice, au sein des zones frontalières intérieures, de certaines compétences de police

¹⁷¹ Règlement (UE) n° 2016/399 (dév. n° 178).

conférées aux garde-frontières suisses fasse l'objet de mesures garantissant que les contrôles effectués sur le fondement de ces pouvoirs n'aient pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, conformément à l'art. 23 du code frontières Schengen¹⁷² (voir également ch. 6.3.2).

6.2.2.3

Evaluations thématiques

Dans le cadre des évaluations thématiques, le Conseil ne formule pas de recommandations, dans la mesure où les évaluations – et leurs résultats – ne concernent pas l'un ou l'autre des États Schengen en particulier. Elles ne donnent donc pas lieu à un « suivi » à proprement parler. Les rapports sont en revanche présentés par la Commission européenne au sein du Comité mixte Schengen, les États pouvant ainsi en prendre connaissance.

6.3

Evaluations Schengen dans le contexte suisse

Pour la Suisse, le mécanisme de l'évaluation Schengen est pertinent à deux égards. D'une part, elle fait elle-même régulièrement l'objet d'évaluations Schengen. D'autre part, elle prend part à la planification et à l'exécution des évaluations des autres États Schengen. Dans le domaine des retours, la Suisse dispose d'un formateur des futurs experts Schengen, qui seront déployés dans le cadre des évaluations.

Des experts suisses participent ainsi régulièrement à des missions d'évaluation sur place, ce qui présente plusieurs avantages. Dans les domaines nouvellement définis « retours » et « frontières intérieures » notamment, la Suisse peut contribuer à établir la pratique en matière d'évaluation et les critères applicables, et prendre ainsi connaissance d'informations précieuses en vue des évaluations la visant. La participation aux évaluations Schengen permet par ailleurs à la Suisse d'avoir une influence sur le respect et l'application uniforme de l'acquis Schengen par tous les États Schengen. Cela semble aujourd'hui particulièrement important au vu des défis à relever en matière de migrations, de lutte contre le terrorisme et de sécurité dans l'espace Schengen.

6.3.1

Prochaine évaluation ordinaire de la Suisse

Jusqu'ici, la Suisse a seulement été évaluée selon l'ancien mécanisme¹⁷³. 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 États 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)¹⁷⁴.

¹⁷² Voir note de bas de page 171.

¹⁷³ Décision SCH/Com-ex (98) 26 déf. (voir annexe A de l'AAS).

¹⁷⁴ 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>).

La prochaine (*troisième*) évaluation ordinaire de la Suisse est prévue pour 2018. Elle aura lieu pour la première fois sur la base du nouveau mécanisme prévu par le règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150). Au niveau fédéral¹⁷⁵, les travaux de préparation internes de l'administration ont commencé au dernier trimestre 2016. Il s'agit en particulier de la préparation des réponses au questionnaire très étendu devant être rempli durant le premier semestre 2017. Les réponses doivent en effet être fournies à la Commission européenne d'ici au 25 août 2017. Le détail de l'exécution des inspections dans les différents domaines sera ensuite planifié au deuxième semestre 2017, dans la mesure où ce n'est qu'à la suite de l'adoption du programme pour 2018 par la Commission que l'agenda des inspections sera fixé.

6.3.2 Evaluation inopinée en 2015 dans le domaine « frontières intérieures » – suivi

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 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 étaient effectués aux frontières intérieures, chose interdite par le code frontières Schengen¹⁷⁶. 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 personne¹⁷⁷.

Sans surprise, le rapport d'évaluation n'a signalé aucune lacune grave et a confirmé pour la première fois que les contrôles douaniers de la Suisse sont exécutés conformément aux consignes Schengen. Deux recommandations ont toutefois été formulées, dans le sens d'une distinction plus nette entre les contrôles douaniers et les contrôles de personnes (voir également sur ce point ch. 6.2.2.2 *in fine*). L'Administration fédérale des douanes en a pris connaissance et a pris des mesures concrètes pour améliorer les points visés. Il s'agit notamment d'une amélioration de la base de données statistique, d'une nouvelle précision des directives internes et de mesures de formation ciblées. Le 11 avril 2017, la Suisse a transmis en temps utile¹⁷⁸ à la Commission et au Conseil son rapport sur la mise en œuvre des recommandations (mesures prévues et calendrier de mise en œuvre). Le suivi de cette évaluation a pris fin au moment où le groupe de travail SCHEVAL a pris connaissance des mesures planifiées.

¹⁷⁵ Les cantons sont toutefois également représentés dans les différents groupes de travail.

¹⁷⁶ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

¹⁷⁷ Voir ch. 7.2.1 pour en savoir plus sur le contenu et l'étendue des contrôles de personne aux frontières intérieures.

¹⁷⁸ Conformément à l'art. 16, par. 8, du règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150), lorsque l'État membre évalué a été jugé conforme mais que les recommandations comportent des indications concernant d'éventuelles nouvelles améliorations, il soumet à la Commission, dans un délai de six mois à compter de l'adoption des recommandations, son appréciation quant à une éventuelle mise en œuvre de ces indications.

7 Expérience rassemblée dans certains domaines

7.1 Frontières extérieures

7.1.1 Non-admissions

Le nombre des non-admissions prononcées aux frontières extérieures aériennes de la Suisse est en léger recul sur l'ensemble de la période 2011 à 2016. Voici comment ces refus se répartissent entre les principaux aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers¹⁷⁹ :

	Total	Zurich	Genève	Bâle	Berne	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	957	750	159	47	0	1
2015	969	783	123	63	0	0
2016	907	710	124	73	0	0

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 la police cantonale de Zurich.

En 2016, la Suisse a détaché 62 gardes-frontière, dont 55 membres du Cgfr et 7 membres de la police cantonale de Zurich, dans le cadre d'opérations Frontex aériennes, terrestres et maritimes (équivalant à 1780 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. De plus, dix gardes-frontière étrangers ont été accueillis aux aéroports de Genève (5), Zurich (4) et Bâle (1), pour un total de 213 jours de travail. En 2017, l'ampleur des détachements prévus est à peu près comparable. L'accent doit porter sur les détachements aux frontières entre la Grèce et la Turquie, entre la Croatie et la Serbie, entre la Croatie et le Monténégro, ainsi qu'en Sicile.

7.1.3 Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures (FFE)

Dans le cadre de son adhésion à l'espace Schengen, la Suisse participe depuis 2010 (et rétroactivement pour 2009) au FFE¹⁸⁰. Ce fonds, doté d'un budget de l'820

¹⁷⁹ Ces données statistiques sont régulièrement adaptées sur la base des nouvelles informations et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

¹⁸⁰ Décision 574/2007/CE (dév. n° 36).

millions d'euros pour les années 2007 à 2013, a été clôturé en novembre 2016. Après avoir approuvé en octobre 2016 le quatrième et dernier rapport de final de la Suisse pour l'année 2013 du programme pluriannuel du fonds, la Commission européenne a effectué en novembre 2016 le dernier versement à l'intention de la Suisse.

La Suisse a financé le fonds à hauteur de 53,404 millions d'euros au total. Elle a fait usage de 17,613 millions d'euros sur les 17,678 millions d'euros à sa disposition. Sur l'ensemble de la durée du FFE, la Suisse a ainsi atteint un taux d'exécution de 99,63% – soit l'un des meilleurs en Europe (la moyenne étant de 86,7% selon le rapport de la Cour des comptes européenne)¹⁸¹. La position de contributeur net de la Suisse est due au fait que ses seules frontières extérieures à l'espace Schengen sont ses aéroports internationaux.

Les ressources du FFE ont notamment permis à la Suisse de cofinancer le raccordement national au système central d'information sur les visas de l'UE (CS-VIS) ainsi qu'un nouveau système national d'information sur les visas. Par ailleurs, les dotations provenant du FFE ont contribué à financer de nouveaux systèmes pour le contrôle aux frontières – ainsi que l'équipement nécessaire –, l'envoi de deux OLI¹⁸², ainsi qu'un projet partiel pour le raccordement au SIS II.

7.2 Frontières intérieures

7.2.1 Contrôles 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 relation avec l'art 22 s. du code frontières Schengen¹⁸³). 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. Le Cgfr peut effectuer des contrôles mobiles dans toute la Suisse et des contrôles de personnes dans la zone frontalière et dans les trains sur la base d'accords avec les cantons compétents (mesures nationales de compensation). Il arrive qu'il réalise des contrôles communs avec les corps de police cantonaux compétents. Il a concentré ses contrôles sur la frontière méridionale pendant plusieurs mois du fait des flux migratoires¹⁸⁴. L'annexe 1

¹⁸¹ Presqu'aucun État participant au FFE n'est parvenu à ce jour à obtenir le total des allocations du fonds, pour plusieurs raisons différentes, telles que des corrections financières, des interruptions de projets, des réductions de dépenses dans le cadre de projets ou (parfois) l'exclusion de dépenses potentiellement finançables en raison du non-respect d'exigences formelles concernant la documentation.

¹⁸² OLI = Officiers de liaison « Immigration ».

¹⁸³ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

¹⁸⁴ Concernant la conformité de ces mesures avec l'acquis de Schengen voir ch. 6.3.2.

présente la liste des interventions effectuées de 2011 à 2016 par le Cgfr dans le cadre de son mandat¹⁸⁵.

7.2.2 Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen¹⁸⁶ donne aux États 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). Plusieurs États Schengen ont fait usage de ce droit en réaction à la crise migratoire (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) ou aux récents attentats terroristes (BE, FR, MT) et réintroduit provisoirement les contrôles sur certains tronçons des frontières intérieures. Le 4 mars 2016, la Commission a publié une feuille de route¹⁸⁷ comprenant des mesures concrètes visant à combler les lacunes constatées aux frontières extérieures entre la Grèce et la Turquie et revenir progressivement « à la normale » pour la fin de l'année 2016. Elle était prête parallèlement à activer la procédure spécifique prévue à l'art. 29 du code frontières Schengen pour tenir compte des difficultés momentanées¹⁸⁸. Elle a donc proposé au Conseil de permettre à cinq États Schengen (AT, DE, DK, NO, SE) de poursuivre leurs contrôles temporaires pendant six mois de plus. Le Conseil a rendu cette proposition effective le 12 mai 2016¹⁸⁹. Ensuite le Conseil a prolongé son autorisation de trois mois à chaque fois sur proposition de la Commission les 11 novembre 2016 et 7 février 2017¹⁹⁰.

Bien que la situation se soit stabilisée, il y a toujours un nombre important de migrants en situation irrégulière en Grèce, raison pour laquelle le 2 mai, la Commission a proposé une troisième et ultime prolongation de six mois (jusqu'au 11 novembre 2017) au Conseil. Celui-ci l'a adoptée le 11 mai¹⁹¹. En parallèle, la Commission a adressé une recommandation¹⁹² à tous les États Schengen, les incitant à mieux utiliser le potentiel des contrôles policiers dans l'espace frontalier et de la coopération policière internationale au lieu de réintroduire les contrôles de personnes aux frontières intérieures¹⁹³. Enfin, la Commission entend présenter en mai 2017 un

¹⁸⁵ 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).

¹⁸⁶ Voir note de bas de page 183.

¹⁸⁷ Communication de la Commission du 4 mars 2016 « Revenir à l'esprit Schengen – Feuille de route », COM(2016) 120 final.

¹⁸⁸ La Commission a considéré que les circonstances représentaient une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure et compromettaient le fonctionnement de l'espace Schengen dans son ensemble. Vu le nombre important d'immigrés clandestins se trouvant en Grèce et les lacunes constatées s'agissant des contrôles aux frontières extérieures de ce pays, il lui semblait hautement probable que les mouvements secondaires de masse se poursuivent.

¹⁸⁹ Décision d'exécution (UE) 2016/894, JO L 151 du 8.6.2016, p. 8.

¹⁹⁰ Décision d'exécution (UE) 2016/1989, JO L 306 du 15.11.2016, p. 13 ; décision d'exécution (UE) 2017/246, JO L 36 du 11.2.2017, p. 59.

¹⁹¹ Décision d'exécution (UE) 2017/818, JO. L 122 du 13.5.2017, p. 73.

¹⁹² Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen, JO L 122 du 13.5.2017, p. 79.

¹⁹³ La Suisse figure parmi les États expressément cités qui, selon la Commission européenne, exercent de tels contrôles avec succès et en toute conformité avec l'acquis de Schengen.

rapport sur le fonctionnement de l'espace Schengen, où elle évaluera dans le détail le recours à la procédure consacrée à l'art. 29 du code frontières Schengen (dév. n° 178), en fonction des expériences rassemblées.

Outre les cas déjà évoqués, les pays ci-après ont réintroduit provisoirement les contrôles à leurs frontières intérieures pendant la période couverte par le présent rapport :

- *France* : pendant la Coupe d'Europe de football et le Tour de France (du 27 mai au 26 juillet 2016), suite à l'attentat de Nice (du 27 juillet 2016 au 26 janvier 2017) et en considération du risque terroriste toujours élevé (du 27 janvier au 15 juillet 2017) ;
- *Pologne* : en raison du Sommet de l'OTAN, des Journées mondiales de la jeunesse et de la visite du pape (du 4 juillet au 2 août 2016) ;
- *Malte* : en raison du « Malta Informal Summit » et du « Joint Valletta Action Plan Senior Officials Meeting » (du 21 janvier au 9 février 2017) ;
- *Suède* : en plus des contrôles effectués jusque-là, en raison de l'attentat de Stockholm (du 7 au 14 avril 2017).

La Suisse n'a pas recouru jusqu'ici à cette possibilité. 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 États 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 et réduit les sources d'erreurs. 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 dans les buts fixés dans les traités.

Fedpol a traité 229 570 communications en 2016¹⁹⁴. 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

¹⁹⁴ En 2015 : 209 085 communications, en 2014 : 190 756 et en 2013 : 182 419. Sans les communications faites dans le cadre du SIS.

renseignements entre les services répressifs des États Schengen¹⁹⁵, 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 conditions¹⁹⁶, 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 2016 à la hauteur des attentes, avec seulement 19 consultations (2015 : 11 ; 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 seront plus fournies que dans les cas très importants et urgents.
- 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 Eurodac¹⁹⁷ ne sont pas (encore) applicables à la Suisse. Il ne sera possible de consulter cette banque de données qu'après que les accords complémentaires Prüm et Eurodac avec l'UE seront entrés en vigueur (voir ch. 3.1.2).

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. En 2016, la Centrale d'engagement de fedpol (CE fedpol) a coordonné un total de 1652¹⁹⁸ opérations, dont 137 observations transfrontalières et 16 poursuites transfrontalières¹⁹⁹. Les observations liées à la France et à l'Italie en particulier ont été menées en étroite collaboration avec les

¹⁹⁵ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35), dite « Initiative suédoise ».

¹⁹⁶ Comme le prévoit la décision sur l'accès au VIS (décision 633/2008/JAI ; dév. n° 70).

¹⁹⁷ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

¹⁹⁸ 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).

¹⁹⁹ À titre de comparaison, la CE a coordonné 542 opérations en 2014, dont 209 observations transfrontalières, 11 poursuites transfrontalières et 1 livraison surveillée.

centres de coopération policière et douanière (CCPD)²⁰⁰. Ces opérations policières transfrontalières sont le témoin de l'étroite coopération policière.

Les accords de coopération policière conclus avec les États voisins sont régulièrement évalués quant à leur potentiel de développement du point de vue de l'acquis de Schengen. L'accord de police 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 est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2016²⁰¹. Il contient à présent également des règles sur les poursuites, les observations et les livraisons surveillées qui jusqu'à présent n'étaient prévues que par l'acquis de Schengen. L'accord de police trilatéral conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein a aussi été révisé de façon à tenir compte de la participation à Schengen des trois États parties. Il a été adopté par les Chambres fédérales en 2014 et par le Liechtenstein en 2015. Le Conseil national et le Conseil fédéral autrichiens l'ont adopté en avril 2017. Il entrera en vigueur à l'été 2017. L'accord entre la Suisse et l'Allemagne est en vigueur depuis le 1^{er} mars 2002²⁰². Il est lui aussi en cours de révision. Les négociations devraient débuter en 2018.

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 8754 réponses positives et correctes obtenues par la Suisse (2015 : 7630), 2326 réponses positives (2015 : 1885) 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 2016, les recherches demandées par la Suisse ont donné 4728 résultats positifs à l'étranger (2015 : 4564).

En 2016, une moyenne de 43 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée. Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs dans le cadre de recherches menées par d'autres pays en Suisse a augmenté d'environ 16 %, tandis que dans le cadre de recherches menées par la Suisse à l'étranger, ce nombre a augmenté de quelque 4 %. Au total, en 2016, 52 249 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés depuis l'étranger (2015 : 47 166), et 22 046 envoyés à l'étranger (2015 : 19 829). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

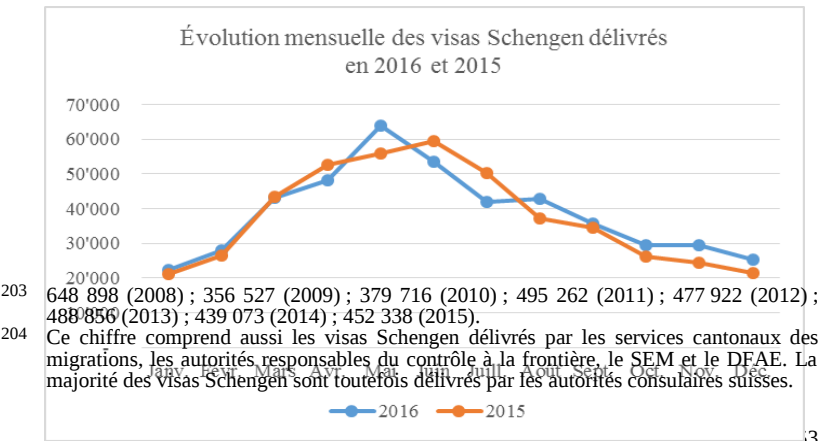
	2016		2015		2014		2013		2012	
Catégorie	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestations aux fins d'extradition	278	282	274	228	273	217	279	200	270	173
Fonctions d'entrée	127	328	198	399	177	308	196	232	380	124
Personne Chiasso, et avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité 27 254 signalements en 2016 (2015 : 27 454), dont 20 125 à Genève (2015 : 19 714), et 7 129 à Chiasso (2015 : 7 740).	1576	78	1496	55	1447	146	1405	46	1153	28
Personnes (y compris documents d'identité, armes, équipement industriel)	3349	291	1815	147	1675	155	1615	224	1'646	143
Total	8754	4728	7630	4564	7768	4307	7385	3513	8'260	3'335

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 2016, 606 demandes ont été traitées par la division Droit de fedpol, en collaboration avec le bureau SIRENE (2015 : 478).

7.5 Coopération dans le domaine des visas

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse délivre des visas Schengen et reconnaît les visas Schengen délivrés par d'autres pays 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 Schengen²⁰³. En 2016, 463 557 visas Schengen ont été délivrés²⁰⁴. Le tableau ci-dessous présente les chiffres exacts pour 2016 :

Demandes de visa traitées en 2016													
	Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Total demandes de visa	26'521	32'207	48'298	52'519	68'501	60'541	50'427	49'759	40'930	34'033	34'050	32'293	530'079
Visa délivrés	24'503	29'984	45'347	49'792	65'067	56'872	47'395	46'723	38'101	31'113	31'072	29'375	495'344
dont visa Schengen	22'294	27'930	43'211	48'120	63'778	53'597	41'901	42'715	35'746	29'331	29'497	25'437	463'557
dont visa à validité territoriale limitée (VTL)	1'929	2'434	2'353	2'275	2'300	2'104	1'258	1'210	1'531	2'122	2'431	2'903	24'850
dont visa nationale	4'227	4'277	5'087	4'399	4'723	6'944	8'526	7'044	5'184	4'702	4'553	6'856	66'522
Visas refusés	2'018	2'223	2'951	2'727	3'434	3'669	3'032	3'036	2'829	2'920	2'978	2'918	34'735



L'introduction du système d'information sur les visas (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 bien. Entre le 11 octobre 2011 et le 31 décembre 2016, la Suisse a enregistré et traité dans le VIS 2 452 163 demandes de visas.

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 à l'aide d'un système informatisé 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 définies²⁰⁵, 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 2016.

Consultations entrantes en 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Demandes examinées au total	25063	34173	31904	34664	46485	55529	46936	52022	37562	38400	38079	30220	471037
Demandes acceptées	24990	34097	31803	34556	46335	55344	46802	51889	37422	38263	37918	30112	469531
Demandes refusées	21	32	32	23	49	69	65	78	80	66	93	60	668
Visas à validité territoriale limitée	4021	5030	5903	5835	7462	8172	8329	7130	6777	5640	6166	5213	75678
Visas notifiés	7806	10661	16469	18316	29958	35467	39107	43870	11631	12461	7663	6801	240210
Demandes traitées en cas de représentation	52	44	69	85	101	116	69	55	60	71	68	48	838

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 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Demandes examinées au total	3386	4736	5896	6593	8813	10347	8352	8807	5140	5249	4822	3538	75679
Demandes acceptées	3278	4549	5554	6338	8450	9964	8033	8504	4833	4947	4607	3393	72450
Demandes refusées	12	53	14	23	33	34	11	9	10	17	9	217	617
Visas à validité territoriale limitée	1484	1805	2125	2408	2428	2538	2124	2609	1408	1612	1710	1349	34929
Visas notifiés	1484	1805	2125	2408	2428	2538	2124	2609	1408	1612	1710	1349	34929
Demandes traitées en cas d'organisation internationale	90	44	78	232	340	359	308	294	297	291	198	135	3012

7.6

Renvois

Le nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes²⁰⁶ a débuté ses opérations en septembre 2016. Cette agence a repris à son compte les tâches de Frontex, mais assume de plus larges fonctions. Elle soutient notamment les États Schengen soumis à des flux migratoires importants dans l'exécution des renvois. Ceux-ci doivent contribuer aux équipes d'intervention dans le domaine des retours en fournissant un certain nombre d'agents d'escorte, de spécialistes des retours et d'observateurs des renvois. Ces exigences ne devraient s'imposer à la Suisse qu'en 2018, lorsque l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) 2016/1624 sera entré en vigueur. Par conséquent, les activités menées conjointement par la Suisse avec la nouvelle agence dans le domaine des retours s'est limitée en 2016 aux opérations conjointes d'éloignement ordinaires (vols communs). En 2016, la Suisse a organisé cinq vols communs avec le soutien organisationnel et financier de l'agence et a participé à 16 opérations d'éloignement organisées par les États membres et associés Schengen. Par ce biais, 83 ressortissants d'États tiers ont été éloignés. Les frais couverts par Frontex pour l'ensemble de ces 21 opérations s'élèvent à environ 1,5 million de francs. L'agence a également mis sur pied une nouvelle application intranet (Frontex Application for Return, FAR), laquelle a pour objectif de faciliter les échanges entre les États participant à une opération d'éloignement commune. Le SEM utilise cet instrument de pilotage depuis septembre 2016. La participation aux activités communes en matière d'éloignement fait l'objet d'une évaluation systématique et régulière par le Comité d'experts paritaire cantons-Confédération « Retours et exécution des renvois ». Le SEM participe régulièrement, au niveau européen, à des travaux de planification, d'orientation stratégique et d'évaluation d'opérations communes de renvois.

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 2016, la Suisse a reçu, via le SIS, 20 516 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente environ 63 % des demandes de

²⁰⁶ Règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

recherches. Ces demandes ont abouti à 278 résultats positifs. Cette même année, la Suisse a adressé 282 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 2016, 125 346 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 cinq dernières années.

Demandes de prise en charge déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin (2011-2016)

	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
2016	15 203	10 197	4999	3750

Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2011-2016)

	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
2016	4115	1302	2803	469

La Suisse rejette des demandes d'autres États lorsqu'elle n'est pas compétente en vertu du règlement Dublin-III²⁰⁷. Elle a rejeté de nombreuses demandes de prise en

²⁰⁷ Règlement (UE) 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

charge du fait qu'elles ne lui ont pas été adressées dans les délais impartis ou qu'un autre État Dublin était compétent.

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 2016. Alors que le nombre de transferts de Suisse vers les autres États Dublin a augmenté de plus de 50 % entre 2015 et 2016 (2015 : 2461 et 2016 : 3750), le nombre de transferts vers la Suisse a diminué de 15 % environ (2015 : 558 et 2016 : 469). Depuis la reprise de la coopération Dublin en 2008, pour une personne transférée en Suisse, six personnes ont pu être transférées dans un autre État Dublin.

La coopération avec les autres États Dublin fonctionne bien dans l'ensemble. Elle s'avère plus difficile avec certains d'entre eux :

- *Grèce* : compte tenu de la situation migratoire instable dans ce pays, la Suisse renonce en principe depuis 2011, comme les autres États Dublin, à déposer auprès de la Grèce des demandes de reprise de requérants d'asile²⁰⁸. La Grèce a obtenu au cours des dernières années une aide ciblée pour faire face aux défis qui se posent à elle dans le domaine de l'asile et de l'immigration. Elle bénéficie notamment de l'assistance du Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO²⁰⁹, prolongée jusqu'à fin 2017, et du soutien du programme de relocalisation de l'UE²¹⁰, dans le cadre duquel 66 400 requérants d'asile en provenance de Grèce doivent être répartis entre les autres États européens d'ici à septembre 2017. Cinq *hotspots* ont été créés sur les îles de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos afin d'assurer l'enregistrement et l'identification des personnes concernées. La Suisse participe au premier programme de relocalisation de l'UE sur une base volontaire et accueillera 600 requérants d'asile venant de Grèce (220 ont déjà été pris en charge par la Suisse à fin avril 2017). Elle a en outre détaché des experts en Grèce dans le but de soutenir ce programme.

L'amélioration de la situation migratoire a incité la Commission à émettre la recommandation non contraignante de reprendre progressivement les transferts Dublin vers la Grèce²¹¹. Ces transferts concerneront des personnes ayant franchi irrégulièrement les frontières extérieures de l'UE à destination de la Grèce après le 15 mars 2017. Les États Dublin devront s'assurer auprès de la Grèce pour chacune de ces personnes que les conditions sont réunies. Il faudra dans un premier temps renoncer à transférer les demandeurs d'asile vulnérables, dont les mineurs non accompagnés. Il n'y a pas encore de consensus entre les États Dublin quant à l'application de cette recommandation, ce pourquoi la Suisse préfère pour l'instant s'en tenir à sa pratique. Elle observe néanmoins la situation avec attention et procède régulièrement à des échanges de vue avec d'autres États Dublin à ce sujet.

- *Italie* : la majeure partie des procédures Dublin traitées par la Suisse sont engagées avec l'Italie (2016 : env. 47 % de toutes les procédures Dublin). Malgré le nombre élevé de migrants arrivés par la mer, les autorités italiennes se sont conformées à leurs obligations en 2016 et ont enregistré l'es-

²⁰⁸ Sa démarche est conforme à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF) et des tribunaux internationaux compétents. Voir l'arrêt du TAF du 16 août 2011, D-2076/2010, l'arrêt de la Cour EDH du 21 janvier 2011 dans l'affaire M.S.S. contre la Belgique et la Grèce et l'arrêt de la CJUE du 21 décembre 2011 dans les affaires réunies C-411/10 (*N.S. et al.*) et C-493/10 (*M.E. et al.*).

²⁰⁹ La Suisse participe à l'EASO en vertu d'un arrangement entré en vigueur le 1^{er} mars 2016 (RS 0.142.392.681). Elle participait déjà à certaines de ses activités de manière informelle et avait un statut d'observatrice au sein de son conseil d'administration.

²¹⁰ 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 (1^{er} 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 (2^{ème} programme de relocalisation).

²¹¹ Recommandation C(2016) 8525 final de la Commission du 8 décembre 2016 adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce.

sentiel des requérants d'asile dans Eurodac (environ 95 %). À l'été 2016, l'Italie a connu un afflux massif sur ses côtes, ce qui a conduit le Cgfr à renforcer sa présence sur la frontière méridionale de la Suisse. Une part importante de ces migrants souhaitant se rendre dans le Nord de l'Europe (essentiellement en Allemagne), ils n'ont fait que transiter par la Suisse. Celle-ci a renvoyé vers l'Italie, sur la foi de l'accord bilatéral de réadmission²¹², les personnes en situation irrégulière qui n'ont pas déposé de demande d'asile sur son territoire. La coopération avec l'Italie fonctionne bien puisqu'environ 80 % des personnes arrêtées à la frontière Sud à la fin de l'année 2016 et au cours des premiers mois de 2017 ont pu y être retransférées.

L'Italie est aidée dans le domaine de l'asile et de l'accueil au même titre que la Grèce. Le soutien de l'EASO a également été prolongé jusqu'à fin 2017. L'Italie bénéficie également du soutien des programmes de relocalisation de l'UE. 39 600 requérants d'asile en provenance d'Italie doivent être répartis entre les autres États européens d'ici à septembre 2017. Quatre *hotspots* permettant l'identification et l'enregistrement des migrants arrivés par voie maritime ont vu le jour à Lampedusa, Pozzallo, Taranto et Trapani. La procédure est également appliquée dans six ports (Augusta, Cagliari, Crotone, Messina, Reggio Calabria et Vibo Valentia). La Suisse accueillera volontairement 900 requérants en provenance d'Italie (578 personnes ont déjà été prises en charge à fin avril 2017). Elle détache aussi des experts pour soutenir le processus de relocalisation.

- *Hongrie* : l'immigration illégale par la route des Balkans s'est largement tarie au cours de l'année 2016, suite à l'accord conclu entre l'UE et la Turquie, d'une part, et du fait des mesures de protection des frontières déployées par les États Schengen se trouvant sur cette route, d'autre part (voir ch. 7.2.2). Les mesures adoptées par la Hongrie, qui reviennent de fait à la fermeture de ses frontières, et certaines des modifications légales arrêtées dans le domaine du droit de l'asile ont suscité des critiques de toutes parts. Dans ce contexte, la Suisse continue, comme les autres États 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 un examen soigneux du cas ; si l'intéressé présente une grande vulnérabilité, on envisage une entrée en matière.

7.8.2 Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin

Le règlement VIS²¹³ 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 respon-

²¹² RS 0.142.114.549

²¹³ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63).

sable 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 2016, les recherches dans le VIS ont donné 2066 résultats positifs (2015 : 1934).

Aperçu des activités du Corps des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2016

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

1. Tâches douanières (extrait)

Contrebande

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	19 758	18 805	20 319	22 730	19 765	25 146

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	913	1066	1240	1116	1338	1 485
quantité en kg	24,021	23,992	18,381	22,706	114,741	47,440

Marijuana	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	1452	1841	2487	2604	2792	3 000
quantité en kg	378,204	115,435	304,276	429,663	513,481	327,770

Héroïne, opium	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	139	146	185	208	149	155
quantité en kg	17,107	18,502	39,446	51,601	10,986	36,615

Cocaïne, crack	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	264	315	402	393	518	564
quantité en kg	73,710	54,671	51,816	34,211	99,343	84,543

Qat	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	27	23	21	14	89	12
quantité en kg	1170,368	654,953	745,270	317,764	893,711	82.995
Produits synthétiques	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	209	66	104	133	204	224
quantité en kg	201,981	55,099	12,667	16,868	16,035	41.423
Autres produits	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	619	955	1363	1326	998	1'069
quantité en pièce	32 458	8161	10 123	13 588	10 358	65'311
quantité en kg	193,099	158,671	262,394	346 607	310,609	218.944

Armes

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	1308	1931	2366	2730	2243	2'884

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personnes signalées	10 282	13 747	16 741	18 482	19 942	22'104
Mandats d'arrêt	2960	3849	5412	5684	6310	7'305
Interdictions d'entrée	1232	1358	1783	1609	1619	1'888
Personnes signalées au SIS	3094	3962	4511	4265	4291	4'949

Véhicules signalés

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Véhicules signalés	900	969	1597	2334	2335	2'369
Véhicules signalés au SIS	283	138	117	159	145	165

Objets signalés

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Objets signalés	1327	2284	2044	2114	2177	1'509
Objets signalés au SIS	882	1050	1460	1665	1726	1'973
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	21	253	243	237	193	212

Faux documents

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de documents falsifiés	1477	1767	1800	1619	2193	2'663
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	205	213	257	255	367	403

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	37	349	361	316	265	295
Séjours irréguliers	5614	11 278	11 992	14 265	31 038	48'838
Activité lucrative illégale	208	320	562	715	868	880

Liste des documents relatifs aux évaluations Schengen transmis pour information à l'Assemblée fédérale

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu des recommandations adoptées par le Conseil de l'UE pendant la période sous revue (du 1^{er} mai 2016 au 30 avril 2017) suite aux évaluations Schengen. L'art. 16 du règlement (UE) n° 2013/1053 impose aux États Schengen concernés de les mettre en œuvre. Ces recommandations sont librement accessibles et consultables sur le site du Conseil²¹⁴.

I. Evaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
DE	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 13 mai 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	8936/16
DE	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 13 mai 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	8934/16
DE	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 13 mai 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	8935/16
DE	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 13 mai 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	8937/16
BE	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 24 juin 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par la Belgique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	10626/16
NL	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 12 juillet 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	11204/16
NL	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 12 juillet 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	11203/16
NL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 18 juillet 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	11383/16
DE	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 septembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	12413/16

²¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/int/?typ=ADV>

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
FL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 septembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	12411/16
NL	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	13128/16
NL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	13129/16
FL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	13131/16
FL	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	13130/16
LU	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	13134/16
LU	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	13132/16
NL	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 11 novembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	14322/16
IT	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 11 novembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	14323/16
LU	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 12 décembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	15483/16
IT	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 17 janvier 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	5728/17
HR	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil 27 janvier 2017 arrêtant des recommandations pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de la Croatie en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	5725/17
LU	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 27 janvier 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	5726/17
LU	SIS	Décision d'exécution du Conseil 27 janvier 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	5727/17

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
HR	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie de 2016 en vue de remplir les conditions nécessaires pour l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	6359/17
IT	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	6355/17
IT	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	6358/17
IT	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	6357/17
EL	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	6354/17
EL	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	6353/17
EL	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	6352/17
AT	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 21 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	6501/17
HR	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 27 mars 2017 arrêtant des recommandations pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	7739/17
LU	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 27 mars 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	7737/17
IT	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 27 mars 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	7738/17
EL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 25 avril 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen en matière de retour	8466/17
DE	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 25 avril 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	8465/17
EL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 11 mai 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	9086/17

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
MT	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 11 mai 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	9084/17

II. Inspections sur place inopinées

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
HU	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 12 juillet 2016 arrêtant une recommandation visant à remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	11205/16
PL	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 12 juillet 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par la Pologne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion de la frontière terrestre extérieure avec l'Ukraine	11206/16
CH	Frontières intérieures	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2015 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de l'absence de contrôles à la frontière intérieure	13135/16
DK	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (aéroport de Copenhague, Kastrup)	13136/16
ES	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil 12 décembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine des frontières extérieures (port d'Algésiras)	15482/16
ES	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 21 février 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (Aéroport de Barcelone)	6503/17