



Neunter Bericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2017/2018

vom 31. Mai 2018

Berichtszeitraum: Mai 2017 – April 2018

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

Der vorliegende neunte Bericht zuhanden der GPK-EJPD/BK widmet sich den für die Schweiz im Kontext von Schengen/Dublin für die Schweiz relevanten Entwicklungen, die zwischen Mai 2017 und April 2018 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 oder die freiwillige Teilnahme an den Relocation-Programmen der EU) bleiben damit prinzipiell ausgespart.

Auf Wunsch der GPK-EJPD/BK sind 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 den Kapiteln 6.2.1.2 sowie 6.2.2.2 eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte der Empfehlungen, die vom Rat der EU in der Berichtsperiode verabschiedet wurden. Die Empfehlungen selbst sind in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Website des Rates der EU abgerufen 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
1.5 Irland	7
2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin	7
2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen	7
2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA	7
2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit	8
2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten	9
2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich	9
2.2.2 Dublin-Vereinbarungen	9
2.3 Abkommen mit Drittstaaten	10
2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich	10
2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahme-Abkommen der EU	10
2.3.3 Visabefreiungsabkommen für Inhaberinnen und Inhaber von Diplomaten-, Dienst- oder Sonderpässen	11
2.4 Weitere Abkommen mit Bezug zum Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstand	11
2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac	11
2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm	11
3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung	12
3.1 Anpassung der Systemanforderungen von Eurodac	12
3.2 Einreise-/Ausreiseprogramm (EES)	12
3.3 Advance Passenger Information (API)	13
3.4 Integrierte Grenzverwaltungsstrategie der Schweiz	13
3.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und Kantonen	14
4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands	14
4.1 Umfang der bisherigen Weiterentwicklung im Überblick	14
4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen	17
4.2.1 Im Bereich Schengen	17
4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»	20
4.3 Ausblick: Wichtige künftige Weiterentwicklungen	20
4.3.1 Änderung des Schengener Grenzkodex	20
4.3.2 Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)	21
4.3.3 Revision des Visakodex	21
4.3.4 Rundreisevisum	22
4.3.5 Neufassung der VIS-Verordnung	22
4.3.6 Neufassung der SIS-Rechtsgrundlagen	22
4.3.7 Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (eu-LISA)	23
4.3.8 Interoperabilität von Datenbanken	23
4.3.9 Änderung der Dublin-III-Verordnung	24
4.3.10 Änderung der Eurodac-Verordnung	25
5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union	26
5.1 Art und Umfang der Mitwirkung	26
5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum	27
5.2.1 Abgeschlossene Verfahren	27

5.2.2	Neu notifizierte Vorabentscheidungsersuchen	30
6	Schengen-Evaluierung	31
6.1	Das Evaluierungsverfahren – Überblick und Bedeutung	31
6.2	Entwicklungen im Berichtszeitraum	32
6.2.1	Ordentliche Evaluierung	33
6.2.2	Unangekündigte Evaluierungen	36
6.2.3	Thematische Evaluierungen	38
6.3	Laufende Evaluierung der Schweiz	38
7	Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	39
7.1	Aussengrenzen	39
7.1.1	Einreiseverweigerungen	39
7.1.2	Schweizer Beteiligung an FRONTEX-Einsätzen	39
7.1.3	Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)	40
7.2	Binnengrenzen	40
7.2.1	Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	40
7.2.2	Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	40
7.3	Polizeiliche Zusammenarbeit	41
7.3.1	Polizeilicher Informationsaustausch	41
7.3.2	Zugriff auf Datenbanken	42
7.3.3	Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	42
7.4	SIS/SIRENE	43
7.5	Visazusammenarbeit	43
7.6	Rückführungen	45
7.7	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	45
7.8	Dublin	46
7.8.1	Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	46
7.8.2	Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	49
	Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2012 bis 2017	50
	Liste der Schengen-Evaluierungsdokumente, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	52

I. Neue Entwicklungen im Berichtszeitraum

1 Erweiterung des Schengen-Raums

1.1 Rumänien/Bulgarien

An der grundsätzlichen Ausgangslage hat sich auch im Berichtszeitraum nichts geändert: Obwohl Rumänien und Bulgarien der EU bereits seit 2011 die (technischen) Voraussetzungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands erfüllen, steht der Beginn der operationellen Zusammenarbeit im Schengen-Verbund weiterhin aus, da die Beschlussfassung im Rat zur vollständige Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands aus politischen Gründen¹ blockiert ist. Hinzuweisen ist allerdings auf zwei Entwicklungen, die im Zusammenhang mit der Errichtung des Einreise-/Ausreisystems (EES)² zu sehen sind und in absehbarer Zeit zu einer stärkeren operationellen Einbindung der beiden Staaten in die Schengener Zusammenarbeit führen werden:

- Zu erwähnen ist einerseits die teilweise Inkraftsetzung der einschlägigen Bestimmungen über das Visa-Informationssystem (VIS), welche der Rat am 12. Oktober 2017 beschlossen hat³ und die den beiden Staaten einen *Lesezugriff* auf die im System gespeicherten Daten eröffnen wird. Offen ist, ob der technische Anschluss an das VIS in Abstimmung mit der Zeitplanung zur Inbetriebnahme des EES⁴ oder allenfalls auch schon vorher erfolgt. Jedenfalls ist hierfür ein formeller Beschluss der Kommission erforderlich, der voraussetzt, dass alle Umsetzungsarbeiten abgeschlossen sind und sich die Kommission im Rahmen von Tests versichert hat, dass Rumänien und Bulgarien alle technischen Voraussetzungen erfüllen.
- Zum anderen sollen die aktuell bestehenden Einschränkungen⁵ hinsichtlich der Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) durch Rumänien und Bulgarien aufgehoben werden. Durch die geplante *vollständige Inkraftsetzung* des Schengen-Besitzstands im Bereich «SIS/Sirene» werden die beiden Länder das SIS sowohl was die Abfrage von SIS-Daten zu Einreiseverweigerungen als auch die Verbreitung eigener Ausschreibungen im SIS anbelangt vollständig nutzen können. Der Entwurf für einen entsprechenden Ratsbeschluss wurde im COREPER am 6. Dezember 2017 angenommen und in der Folge dem Europäischen Parlament zur Konsultation zugeleitet. Sobald dessen Stellungnahme vorliegt, wird der Rat (auf Ministerebene) den Beschluss formell annehmen und der Schweiz als Schengen-Weiterentwicklung notifizieren. Wann genau dies der Fall sein wird, steht noch nicht fest. Es ist aber davon auszugehen, dass dies noch diesen Sommer der Fall sein 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/Sirene» 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

¹ Hintergrund der Blockade sind Defizite beider Länder bei der Reform ihrer Justiz- und Verwaltungssysteme sowie bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität. Die Kommission berichtet seit 2007 im Rahmen eines Kooperations- und Kontrollverfahrens regelmässig über die erzielten Reformfortschritte, doch sind die Ergebnisse nach wie vor nicht umfassend zufriedenstellend.

² Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b)

³ Beschluss (EU) 2017/1908 (WE Nr. 199); vgl. hierzu u. Ziff. 4.2.1.

⁴ Die Inbetriebnahme des EES ist gemäss aktueller Planung der Europäischen Kommission auf Ende 2020 / Anfang 2021 vorgesehen.

⁵ Gemäss Beschluss (EU) 2010/365/EU (WE Nr. 111) ist den beiden Staaten bisher die polizeiseitige Nutzung des SIS gestattet (Schengen-Fahndung), während in Bezug auf Einreisesperren Einschränkungen bestehen.

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 Berichte, die jeweils einen punktuellen Nachbesserungsbedarf sichtbar gemacht hatten, verabschiedete der Rat die Empfehlungen im Verlaufe des Jahres 2017⁶, sodass die Arbeiten zur Behebung der festgestellten Mängel im Rahmen des «Follow up» aufgenommen werden konnten. Ausstehend ist einzig der Bereich «SIS/Sirene». Hier wurde die Ortsbesichtigung plangemäss erst in der Zeitspanne vom 18. bis 22. September 2017 durchgeführt, nachdem der hierfür notwendige Beschluss des Rates zur Teilkraftsetzung des einschlägigen Schengen-Besitzstands⁷ am 25. April 2017 ergangen war. Der diesbezügliche Bericht wurde am 6. Februar 2018 im Schengen-Ausschuss von den Schengen-Staaten zustimmend zur Kenntnis genommen. Es ist davon auszugehen, dass die dazugehörigen Empfehlungen vom Rat bis im Sommer 2018 verabschiedet werden.

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, erfüllt⁸. Eine positive Berichterstattung ist Voraussetzung dafür, dass der Rat die Inkraftsetzung beschliessen kann⁹.

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»¹⁰ 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 beschlossen¹¹, 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 die neuerliche Ortsbesichtigung (*revisit*) nach Massgabe der Verordnung (EU) 2013/1053 (WE Nr. 150) durchgeführt. Sie fand vom 6. bis 10. November 2017 statt. Der entsprechende Berichtsentwurf wurde im Schengen Ausschuss vom 13. April 2018 von den Schengen-Staaten zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht attestiert dem Vereinigten Königreich sowohl was die rechtlichen Grundlagen als auch was die technische Umsetzung betrifft weiterhin «ernsthafte Mängel», so dass zu deren Behebung noch grosse Anstrengen erforderlich sind. Nach der formellen Verabschiedung des Berichts durch die Kommission wird es dem Rat obliegen, die seitens des Vereinigten Königreichs getroffenen Massnahmen zu bewerten und deren Umsetzung gestützt auf die regelmässig zu erstellenden Fortschrittsberichte zu validieren (sog. «follow up»¹²).

Sobald feststeht, dass alle Bedingungen für den Zugang zum SIS erfüllt sind, wird der Rat der EU die *endgültige* Inkraftsetzung dieses Teils des Schengen-Besitzstands im Verhältnis zum Vereinigten Königreich 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

⁶ In den Bereichen «Datenschutz», «Visa» und «Aussengrenzen» wurden Empfehlungen am 27. Januar, 17. Februar und 27. März 2017 verabschiedet. Im Berichtszeitraum folgten dann die Empfehlungen für die Bereiche «Rückkehr» und «Polizeizusammenarbeit» am 17. Juli, diejenigen zum Bereich «Feuerwaffen» am 6. November 2017.

⁷ Beschluss (EU) 2017/733 (WE Nr. 190)

⁸ Damit wird unter anderem auch die Einhaltung von Grundrechten und gemeinsamen (rechtsstaatlichen) Standards überprüft.

⁹ Vgl. Art. 4 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 112 vom 24.4.2012, S. 21.

¹⁰ 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.

¹¹ Durchführungsbeschluss (EU) 2015/215 (WE Nr. 166)

¹² Zu den einzelnen Verfahrensschritten des Evaluierungsverfahrens vgl. u. Ziff. 6.1.

auszutreten («Brexit»), zunächst keine 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. Ob sich das Vereinigte Königreich auch nach dem Austritt aus der EU in irgendeiner Form am SIS II beteiligen können, bleibt abzuwarten. Der Verhandlungsprozess, der mit der EU-Austrittserklärung vom 29. März 2017 seinen offiziellen Anfang genommen hatte, ist weiterhin im Gang.

1.5 Irland

Auch Irland, das wie das Vereinigte Königreich nicht am gesamten Schengen-Besitzstand beteiligt ist, hatte im Jahr 2002 ebenfalls vom «Opt-in-Recht»¹³ Gebrauch gemacht und erklärt, sich am Schengener Informationssystem beteiligen zu wollen, sobald das SIS II in Betrieb sei. Nach längerer Vorbereitungszeit erklärte Irland am 8. Januar 2018 seine Bereitschaft gegenüber der Europäischen Kommission, das Evaluierungsverfahren zur Prüfung der Voraussetzungen zu beginnen («*declaration of readiness*»). Nach der gegenwärtigen Planung soll die Evaluierung im Bereich «Datenschutz» im Dezember 2018 stattfinden. Die Ortsbesichtigung im Bereich «SIS II/Sirene» ist dann im Laufe des Jahres 2019 vorgesehen. Auf diesen Zeitpunkt hin wird der Rat dann auch die *provisorische Inkraftsetzung* der einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstandes zum SIS II beschliessen, um eine Evaluierung des Systems unter realen Bedingungen zu ermöglichen. Wann genau dies der Fall sein wird, lässt sich derzeit noch nicht sagen. Gemäss den Vorstellungen Irlands soll der provisorische SIS-Anschluss bis im Sommer 2019 realisiert werden.

2 Abkommen im Zusammenhang mit Schengen/Dublin

2.1 Zusatzvereinbarungen zu bestimmten Weiterentwicklungen

Soweit ein Schengen- oder Dublin-relevanter Rechtsakt die Schaffung einer eigenständigen institutionellen Struktur beispielsweise in Form eines Fonds oder einer Agentur vorsieht, bedarf es zur effektiven Beteiligung der assoziierten Staaten jeweils des Abschlusses einer Zusatzvereinbarung. Diese regelt die Modalitäten der (insbesondere finanziellen) Beteiligung. Die Übernahme des jeweiligen Rechtsakts allein genügt dazu nicht. Zusatzvereinbarungen wurden bislang im Hinblick auf die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Grenz- und Küstenwache (FRONTEX)¹⁴ sowie die Teilnahme am ehemaligen Aussengrenzenfonds¹⁵ abgeschlossen.

2.1.1 Zusatzvereinbarung zu eu-LISA

Für die Beteiligung der Schweiz an der Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (eu-LISA¹⁶), die durch die Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 127) geschaffen wurde, ist der Abschluss einer Zusatzvereinbarung erforderlich. Der Agentur obliegt seit 1. Dezember 2012 die operative Verantwortung für das Betriebsmanagement von bestehenden¹⁷ und die Entwicklung von neuen¹⁸ IT-Grosssystemen in diesem Bereich. Gegenstand der Zusatzvereinbarung, welche zwischen der EU und den assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FI) abgeschlossen

¹³ Dieses stützt sich ebenfalls auf das «Schengen-Protokoll», a.a.O. (Fn. 10).

¹⁴ SR 0.362.313. Die im Jahr 2016 geschaffene Europäische Grenz- und Küstenwache hat sowohl die Rechtspersönlichkeit der ehemaligen Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen als auch deren Kurzbezeichnung («FRONTEX») übernommen. Die Teilnahme der Schweiz an den Aktivitäten von FRONTEX basiert weiterhin auf der ursprünglichen Vereinbarung; vgl. hierzu auch Ziff. 2.1.3 des letztjährigen, achten Berichts des EJPD zuhanden der GPK-EJPD vom 30. Mai 2017 (abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

¹⁵ SR 0.362.312

¹⁶ Auch bekannt unter der Bezeichnung «IT-Agentur» – «Agentur für Entwicklung und Betrieb von IT-Grosssystemen».

¹⁷ Dabei geht es insbesondere um die Sicherstellung des 24-Stunden-Betriebs der Zentralsysteme des VIS, von Eurodac und des SIS II.

¹⁸ Derzeit z.B. die Entwicklung des Entry/Exit-Systems (EES) oder des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS); siehe hierzu u. Ziff. 4.2.1 bzw. 4.3.2.

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 hatten einigen können, verzögerte sich die Unterzeichnung in der Folge immer wieder¹⁹. Am 11. April 2017 konnte dann zwar die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 mit der Mitteilung, dass alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind²⁰, erfolgen. Damit war die von der Europäischen Kommission seit 2014 als Voraussetzung für die Paraphierung der Zusatzvereinbarung formulierte Bedingung erfüllt (vgl. auch Ziff. 2.1.2.). Im Berichtszeitraum wurde die Notwendigkeit für einige punktuelle Anpassungen rein formeller Natur sichtbar, insbesondere um die Zusatzvereinbarung mit den zwischenzeitlich erfolgten relevanten Entwicklungen des Schengen-Besitzstands in Einklang zu bringen. Ziel ist es auch, die Zusatzvereinbarung «zukunftsfest» auszugestalten, um zu verhindern, dass sie anlässlich künftiger Änderungen der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 127) nicht jedes Mal ebenfalls angepasst werden muss. Die entsprechenden Anpassungen werden derzeit vorgenommen. Die Zeitpunkte für die Paraphierung und die Unterzeichnung stehen noch nicht fest. Sobald diese erfolgt sind, wird die Zusatzvereinbarung der Bundesversammlung zusammen mit der entsprechenden Botschaft zur Genehmigung unterbreitet werden. Ein Inkrafttreten der Zusatzvereinbarung im Laufe des Jahres 2019 dürfte damit möglich sein.

2.1.2 Zusatzvereinbarung zum Fonds für die innere Sicherheit

Mit der Verordnung (EU) Nr. 515/2014 (WE Nr. 157a; nachfolgend: ISF-Verordnung) wurde der Fonds für die innere Sicherheit im Bereich Aussengrenzen und Visa für den Zeitraum 2014–2020 als Nachfolgeinstrument des Aussengrenzenfonds (AGF)²¹ geschaffen («ISF-Grenze»). Der Fonds soll bekanntlich 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 notwendigen Regeln für die Beteiligung der assoziierten Staaten am Fonds wurden in je einer Zusatzvereinbarung festgelegt, worin insbesondere die Höhe der finanziellen Beteiligung am Fonds sowie die weiteren Teilnahmebedingungen im Einzelnen festgelegt sind.

Die assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FI) beabsichtigten, die Rechtsgrundlagen zum Fonds²² als Gesamtpaket zu übernehmen, wie dies beim Vorgängerfonds, dem AGF, bereits der Fall war. Die Europäische Kommission widersetzte sich allerdings diesem Vorgehen mit der Begründung, das SAA erlaube es der EU nicht, die Zusatzvereinbarung zu paraphieren, solange die der Zusatzvereinbarung zugrundeliegende Verordnung (EU) Nr. 515/2014 zur Schaffung des Fonds (ISF-Verordnung) nicht *definitiv* übernommen worden sei. Infolgedessen war die Schweiz gezwungen, das parlamentarische Genehmigungsverfahren zweimal zu durchlaufen: Einmal für die Übernahme der ISF-Verordnung (WE Nr. 157a) und ein weiteres Mal für die Genehmigung der Zusatzvereinbarung und des Notenaustausches zur Übernahme der horizontalen Verordnung (WE Nr. 157b).

Mittlerweile ist das erste Verfahren (zur Übernahme der ISF-Verordnung) abgeschlossen²³ und das zweite (zur Genehmigung der Zusatzvereinbarung sowie zur Übernahme der horizontalen Verordnung) befindet sich in der Endphase. Nachdem die Bundesversammlung der Vorlage am 16. März 2018 zugestimmt hat, wird die Referendumsfrist am 5. Juli 2018 auslaufen. Im Anschluss daran wird die

¹⁹ Zum Gang des Verfahrens und den Gründen s. Ziff. 2.1.1. des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

²⁰ Was der Ratifikation des entsprechenden Notenaustausches gleichkommt.

²¹ Entscheidung Nr. 574/2007/EG (WE Nr. 36)

²² Diese umfassen neben der Zusatzvereinbarung auch die beiden Notenaustausche zur Übernahme der ISF-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 515/2014, WE Nr. 157a) bzw. der horizontalen Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 514/2014, WE Nr. 157b). Letztere Verordnung enthält allgemeine, für mehrere EU-Fonds gemeinsam geltende Vorschriften, wobei deren Schengen-Relevanz in der Zusatzvereinbarung ausdrücklich bestätigt wird.

²³ Am 11. April 2017 hatte der Bundesrat der EU mitgeteilt, dass alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Bezug auf die Übernahme der ISF-Verordnung erfüllt sind, was der Ratifizierung des Notenaustausches gleichkommt.

Schweiz der EU mitteilen, dass auch die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zur Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 514/2014 erfüllt sind, womit der entsprechende Notenaustausch in Kraft tritt. Zum anderen muss auch die Zusatzvereinbarung seitens der Schweiz und der EU ratifiziert werden, um formell in Kraft treten zu können. Damit wird der Weg frei, damit sich die Schweiz ab Mitte Juli 2018, rückwirkend ab 2014, formell am Fonds beteiligen kann.²⁴

2.2 Abkommen mit anderen Schengen- bzw. Dublin-Staaten

2.2.1 Vertretungsvereinbarungen im Visabereich

Gemäss den Vorgaben des Visakodex²⁵ ist vorgesehen, dass die Schengen-Staaten sich nach Möglichkeit von einem anderen Schengen-Staat vertreten lassen, wenn sie in einem Drittstaat über keine eigene Visasektion verfügen. Dies geschieht gestützt auf bilaterale Vertretungsvereinbarungen. 2017 hat die Schweiz mit zwei Schengen-Staaten neue Vereinbarungen für drei Mandate abgeschlossen. So kamen in der Berichtsperiode zwei Mandate hinzu, in welchen die Schweiz andere Schengen-Staaten vertritt, zwei Mandate wurden gekündigt. Eine Vereinbarung für Standorte, an denen die Schweiz durch einen anderen Schengen-Staat vertreten wird, wurde abgeschlossen, drei Vereinbarungen wurden gekündigt. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz damit per 30. April 2018 mit 19 anderen Schengen-Staaten eine solche Vereinbarung abgeschlossen: Sie vertritt in diesem Rahmen andere Schengen-Staaten in 61 Fällen und wird selber an 58 Standorten vertreten²⁶. 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-Verordnung²⁷ 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. Solche Vereinbarungen sind im Interesse beider Vertragspartner und werden meistens zwischen Nachbarstaaten mit ähnlichen Überstellungszahlen abgeschlossen.

Die Schweiz hat bisher mit *Österreich*²⁸, dem *Fürstentum Liechtenstein*²⁹ und *Frankreich*³⁰ entsprechende Abkommen geschlossen. Mit *Deutschland* wurden im Rahmen einer rechtlich nicht verbindlichen Arbeitsabsprache analoge Vereinbarungen getroffen. Mit *Italien* konnte aufgrund der massiv unterschiedlichen Zahlen bei den Überstellungen³¹ und der somit sehr heterogenen Interessenlage bislang keine Dublin-Vereinbarung abgeschlossen werden. Allerdings endet die Schweiz seit 2012 jedes Jahr eine Verbindungsperson in das italienische Innenministerium. Dieser Einsatz dient in erster Linie dazu, den Informationsfluss zwischen den schweizerischen und den italienischen Behörden zu intensivieren und das gegenseitige Verständnis für die Funktionsweise der nationalen Asylsysteme zu fördern. Während der Berichtsperiode wurden keine neuen Abkommen abgeschlossen.

²⁴ Um dem Risiko entgegenzuwirken, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnahme nicht vollumfänglich abschöpfen kann, waren die Vorbereitungen zur «Fondsumsetzung» bereits 2016 lanciert worden.

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

²⁶ Eine Übersicht über die Vertretungsvereinbarungen aller Schengen-Staaten sowie der jeweiligen Form der Zusammenarbeit (Stand: 15. Januar 2018) ist im Anhang 28 zum Visa-handbuch zu finden: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx.

²⁷ Art. 36 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

²⁸ SR 0.142.392.681.163

²⁹ SR 0.142.395.141.1

³⁰ SR 0.142.392.681.349

³¹ Die Schweiz überstellt wesentlich mehr Personen nach Italien als sie von Italien übernimmt.

2.3 Abkommen mit Drittstaaten

2.3.1 Parallelabkommen zu Abkommen der EU im Visumbereich

Im Visumbereich schliesst die EU mit Drittstaaten Abkommen ab, um entweder das Visumregime zu lockern (sog. Visumerleichterungsabkommen) oder um die Visumpflicht ganz aufzuheben (sog. Visumbefreiungsabkommen). Diese Abkommen gelten indessen nur zwischen der EU und den jeweiligen Drittstaaten, haben aber *de facto* gleichwohl Auswirkungen auch auf die an Schengen assoziierten Staaten (CH, NO, IS und FI):

- Beim Abschluss eines *Visumerleichterungsabkommens* bringt die EU jeweils in einer beigefügten Erklärung ihr Anliegen zum Ausdruck, dass der betreffende Drittstaat auch mit den assoziierten Staaten bilaterale Abkommen mit ähnlichen Bestimmungen aushandeln soll. Zwar verpflichten diese Erklärungen die Schweiz nicht zum Abschluss eines parallelen Abkommens, doch ist die Schweiz gehalten, im Rahmen des Schengen-Besitzstands ihre Regeln und ihre Praxis bei der Vergabe von Visa mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als drei Monaten an diejenigen der EU anzugleichen, um das Risiko des «Visa-Shoppings» zu vermindern. Die Schweiz hat bisher insgesamt neun solcher Abkommen mit Drittstaaten abgeschlossen (acht davon sind aktuell in Kraft). Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit der *Ukraine* ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet (noch nicht in Kraft).
- Schliesst die EU ein Abkommen zur gegenseitigen Visumbefreiung ab, so wird die entsprechende Visumbefreiung zwar auch in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001³² abgebildet, deren Änderung die Schweiz jeweils als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert wird³³. 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 den *Vereinigten Arabischen Emiraten* ein entsprechendes Abkommen abgeschlossen, welches allerdings noch nicht in Kraft ist. Weiter ist das im Vorjahr abgeschlossene Visumbefreiungsabkommen mit *Kolumbien* mittlerweile in Kraft getreten.

2.3.2 Parallelabkommen zu Rückübernahme-Abkommen der EU

Im Bereich der Rückkehrpolitik besteht kein dem Visumbereich vergleichbarer Parallelismus. Allerdings nimmt die EU auch bei *Rückübernahmeabkommen*, selbst wenn diese nicht an Abkommen im Bereich Visa gekoppelt sind, eine (wenn möglich gemeinsame) Erklärung auf, wonach der entsprechende Drittstaat auch mit den an Schengen assoziierten Staaten ein entsprechendes Abkommen schliessen soll. Für die Schweiz bietet sich damit die Gelegenheit zu einem parallelen Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den betroffenen Staaten. Die Schweiz schliesst Rückübernahmeabkommen mit Herkunfts- und Transitstaaten aber auch in eigener Initiative und im Einklang mit ihren eigenen Interessen ab. Teilweise werden auch in anderen Instrumenten, beispielsweise in Migrationsabkommen, Rückübernahme-klauseln vereinbart. Insgesamt hat die Schweiz bisher mit 64 Staaten Abkommen oder Vereinbarungen im Rückkehrbereich abgeschlossen (59 davon sind derzeit in Kraft). Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit der *Mongolei* ein Rückübernahmeabkommen abgeschlossen (noch nicht in Kraft). Zudem ist das zuvor mit *Kuwait* abgeschlossene Rückübernahmeabkommen inzwischen in Kraft getreten.

Eine aktuelle Liste der in den Bereichen «Visa» und «Rückkehr» in Kraft getretenen Abkommen der Schweiz ist auf der Homepage des Staatssekretariats für Migration (SEM) abrufbar³⁴.

³² Vgl. Anhang B SAA

³³ Die letzte Anpassung erfolgte mit Verordnung (EU) 2017/371 (WE Nr. 188).

³⁴ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral.html>.

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

Der Schengen-Besitzstand belässt den 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 nicht³⁵. Die Schweiz hat insgesamt 52 solcher Abkommen mit Drittstaaten, in der Regel auch in Verbindung mit einem Rückübernahmeabkommen, abgeschlossen (51 davon sind in Kraft). Während des Berichtszeitraums hat die Schweiz mit der *Mongolei* ein entsprechendes Visumbefreiungsabkommen abgeschlossen (noch nicht in Kraft). Zudem sind die zuvor mit *Ecuador*, *Kolumbien*, der *Dominikanischen Republik* und *Kirgisistan* abgeschlossenen Abkommen mittlerweile in Kraft getreten. Eine aktuelle Liste der in Kraft getretenen Abkommen ist auf der Homepage des SEM abrufbar³⁶.

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

Derzeit sind zwei Abkommen zu erwähnen, bei denen ein enger sachlicher Zusammenhang sowohl unter einander als auch zum Schengen/Dublin-Besitzstand besteht, weshalb sich für die Schweiz die Gelegenheit ergeben hat, entsprechende Verhandlungen mit der EU aufzunehmen.

2.4.1 Protokoll zum DAA betreffend den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac

Das erste dieser beiden Abkommen ist ein *Zusatzabkommen* betreffend den Zugang der Strafverfolgungsbehörden auf Eurodac. Dieses Abkommen wurde für die assoziierten Staaten (NO, IS, FI, CH) nötig, da die einschlägigen Bestimmungen der Eurodac-Verordnung³⁷ (Art. 19 ff.), welche den nationalen Strafverfolgungsbehörden bzw. Europol die Möglichkeit geben, unter bestimmten Voraussetzungen auf die in der Eurodac-Datenbank gespeicherten Datenbestände zuzugreifen, keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands darstellen. Die Verhandlungen zum Zusatzabkommen, das als Protokoll zum DAA³⁸ («Eurodac-Protokoll») konzipiert wurde, konnten nach zwei Verhandlungsrunden abgeschlossen werden. Die Paraphierung erfolgte am 22. November 2017. Die Unterzeichnung wie auch das daran anschliessende innerstaatliche Genehmigungsverfahren erfolgen in Koordination mit dem parallel verhandelten Abkommen zur Beteiligung an Prüm (siehe sogleich u. Ziff. 2.4.2).

2.4.2 Abkommen zur Teilnahme an Prüm

Das zweite Abkommen ist das Abkommen zur Teilnahme an der Prümer Zusammenarbeit³⁹, welches parallel zum «Eurodac-Protokoll» verhandelt wurde. Der Abschluss dieses Abkommens zu Prüm stellt eine *condicio sine qua non* für die angestrebte, erweiterte Zugriffsberechtigung auf die Eurodac-Datenbank dar. Denn eine Abfrage der Eurodac-Daten zu Strafverfolgungszwecken darf nur erfolgen, wenn eine vorgängige Abfrage der nationalen Fingerabdruckdatenbanken gemäss dem Beschluss 2008/615/JI⁴⁰ («Prümer Beschluss») keinen Treffer hervorgebracht hat.

³⁵ Art. 4 Abs. 1 Bst. a der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA)

³⁶ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

³⁷ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

³⁸ SR 0.142.392.68

³⁹ Herzstück der «Prümer Zusammenarbeit» ist der vereinfachte Austausch von polizeilichen Informationen (insbesondere von DNA-Profilen und Fingerabdrücken) zwischen den zuständigen Behörden zum Zwecke der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und des Terrorismus. Der Austausch dieser Daten zur Identifizierung von Straftätern erfolgt gestützt auf einen automatisierten Abgleich in den nationalen Datenbanken (Hit/No-Hit-Verfahren). Es geht darum, rasch zu erfahren, ob das Datenmuster in der Datenbank eines der anderen Staaten vorhanden ist oder nicht. Im Trefferfall erfolgt der Austausch der Personendaten dann auf dem üblichen Amts- oder Rechtshilfsweg.

⁴⁰ 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.

Die Verhandlungen zur Einbindung der Schweiz in die Prümmer Zusammenarbeit konnten nach zwei Verhandlungsrunden am 30. November 2017 abgeschlossen werden. Die Paraphierung ist nun für den 24. Mai 2018 vorgesehen. Aufgrund des EU-internen Genehmigungsprozesses und der dort anstehenden Übersetzungsarbeiten wird sich der Zeitraum bis zur Unterzeichnung des Abkommens allerdings noch etwas in die Länge ziehen. Die Unterzeichnung des Abkommens zu Prüm (und des «Eurodac-Protokolls») dürfte nach jetzigem Stand der Planung frühestens im Frühling 2019 folgen. Anschliessend wird das parlamentarische Genehmigungsverfahren in Gang gesetzt, so dass mit einem effektiven Beginn der Zusammenarbeit in beiden Fällen frühestens im Verlaufe des Jahres 2022 zu rechnen ist.

3 Projekte auf Ebene der technisch-operationellen Umsetzung

3.1 Anpassung der Systemanforderungen von Eurodac

Die Fingerabdruckdatenbank «Eurodac» dient dem besseren Vollzug der Zuständigkeitsregelungen der Dublin-III-Verordnung⁴¹. Die revidierte Eurodac-Verordnung⁴² trat in der EU am 20. Juli 2015 in Kraft. Auf nationaler Ebene wurden im Berichtszeitraum notwendige Systemanpassungen und -optimierungen im Rahmen des Projekts «Weiterentwicklung Eurodac» realisiert. Diese betrafen u.a. die Optimierung und den Ausbau des Web Service, welcher die Daten vom ZEMIS dem «National Access Point Schweiz» übermittelt, die Realisierung einer Testautomatisierung und Anpassungen beim nationalen Resultatverteilsystem «jMessage Handler».

3.2 Einreise-/Ausreisensystem (EES)

Das EES⁴³ basiert auf der Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b)⁴⁴. Es dient der elektronischen Erfassung der Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen für den Kurzaufenthalt, unabhängig von der Visumpflicht, sowie der Berechnung der Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum. Mit dem EES sollen Fälle irregulärer Migration (insb. sog. «Overstayer») einfacher entdeckt und undokumentierte Reisende bei Kontrollen im Schengen-Binnenraum u.a. mit der Hilfe von biometrischen Identifikatoren (Gesichtsbild und vier Fingerabdrücke) identifiziert werden können. Die Stempelung der Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise aus dem Schengen-Raum fällt mit dem EES weg.

Das EES soll zwischen Ende 2020 und Anfang 2021 einsatzfähig sein. Aufgrund der Erfahrungen mit den bereits bestehenden IT-Grossprojekten (VIS, SIS II und Eurodac) wird mit der Entwicklung der zentralen wie auch nationalen Systemkomponenten allerdings erst begonnen, wenn alle technischen Details und Spezifikationen feststehen. Diese werden aktuell von eu-LISA unter Einbezug der nationalen Expertinnen und Experten erarbeitet und werden voraussichtlich im Sommer 2018 vorliegen. Die Entwicklungskosten für das EES auf EU-Ebene werden von der Europäischen Kommission derzeit auf 480 Mio. EUR veranschlagt.

Auf nationaler Ebene sind 22.2 Mio. CHF im Verpflichtungskredit Schengen/Dublin III für Entwicklung und Betrieb eingeplant. Das SEM hat das nationale Umsetzungsprojekt «Smart Borders» im September 2016 initialisiert. In den vergangenen 18 Monaten wurden unter Einbezug diverser Stakeholder von Bund und Kantonen Workshops und Fachausschuss-Sitzungen durchgeführt und zwei Projektstudien zum EES und NFP verfasst.

Das Verfahren zur Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2017/2226, welche der Schweiz am Januar 2018 notifiziert wurde, ist angelaufen. Derzeit befindet sich die Vorlage in der Vernehmlassung.

⁴¹ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

⁴² Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

⁴³ Das EES ist eines von zwei neuen Systemen zur Grenzverwaltung an den Schengen-Aussengrenzen, die unter dem Kürzel «Smart Borders» zusammengefasst werden. Das andere System, dessen Einführung allerdings nicht zwingend ist, ist das nationale Erleichterungsprogramm (National Facilitation Programme, NFP). Zielgruppe des NFP sind vielreisende Drittstaatsangehörige, die nach vorgängiger Sicherheitsüberprüfung den Status eines «Registrierten Reisenden» erlangen und dadurch von einer erleichterten Grenzübertrettskontrolle profitieren können. Zu Einzelheiten hierzu vgl. Ziff. 4.3.1 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

⁴⁴ Vgl. hierzu u. Ziff. 4.2.1.

3.3 Advance Passenger Information (API)

Das SEM kann gestützt auf Art. 104 Ausländergesetz (AuG)⁴⁵ Fluggesellschaften verpflichten, für ausgewählte Flüge aus Drittstaaten sog. «Advance Passenger Information» (API)⁴⁶ zuhanden der Grenzkontrollorgane zu übermitteln⁴⁷. Das SEM hat die Meldepflicht erstmals per 15. Dezember 2011 für vier ausgewählte Flugstrecken angeordnet und seither schrittweise auf weitere Flugstrecken ausgedehnt (siehe nachfolgende Tabelle).

API-Meldepflichten (Stand: 1. Mai 2018)

Betroffene Destinationen	Meldepflicht seit
Dar es Salaam, Nairobi, Dubai, Pristina	15. Dez. 2011
Istanbul	15. Sept. 2012
Moskau	9. Jan. 2013
Casablanca, Marrakech	26. Aug. 2013
Abu Dhabi, Doha, São Paulo	1. Okt. 2015
Peking, Shanghai	18. Nov. 2015
Delhi, Bombay, Muscat, Hongkong, Singapur	30. Okt. 2016
Algier, Belgrad, Johannesburg, Kairo, Kapstadt, Montreal, Rio de Janeiro, Toronto, Tunis	29. Okt. 2017

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.

In Zukunft sollen die Vorteile des API-Systems auch für die Aufgabenerfüllung des Bundesamts für Polizei (fedpol) nutzbar gemacht werden. Die Botschaft zur entsprechenden Revision des AuG wurde vom Bundesrat am 2. März 2018 verabschiedet⁴⁸. Gemäss der Vorlage sind zwei Neuerungen geplant:

- Zum einen sollen fedpol und der NDB bei Bedarf eine Erweiterung der Flugstrecken beantragen können, für welche die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen gilt.
- Zum anderen sollen die von den Luftfahrtunternehmen übermittelten Passagierdaten den genannten Behörden – wenn auch in unterschiedlicher Form – zugänglich gemacht werden. Während für den NDB die elektronische Weiterleitung⁴⁹ 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.

3.4 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.

⁴⁵ SR 142.20

⁴⁶ Personalien sowie Angaben zum Reisedokument und zum Flug.

⁴⁷ Vgl. Richtlinie 2004/82/EG (Anhang B SAA).

⁴⁸ BBl 2018 1685

⁴⁹ 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.

Nachdem eine im Februar 2011 eingesetzte interdepartementale Strategiegruppe mit Kantonsbeteiligung in Anlehnung an die vier Filter des Schengener Grenzsicherheitsmodells⁵⁰ 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 umgesetzt. Er hat eine Laufzeit von 2014-2017, wobei die letzten Massnahmen bis Ende 2017 gestartet und bis 2019 abgeschlossen werden sollen.

Bevor das SEM in gewohnt enger Zusammenarbeit mit den Partnerbehörden die Folgestrategie zu entwickeln beginnt, wird es die bisherigen Arbeiten *extern evaluieren* lassen. Die unabhängige Evaluation soll die Relevanz, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Kohärenz und Nachhaltigkeit der bisherigen Aktivitäten kritisch beleuchten, Verbesserungspotentiale identifizieren und eine gesicherte Grundlage für die Erarbeitung einer neuen Strategie – sofern diese angezeigt ist – schaffen.

3.5 Vereinbarungen zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) und Kantonen

Auf Grund seiner Präsenz an den Grenzen und im Grenzraum pflegt die EZV und insbesondere 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 bei den mobilen polizeilichen Kontrollen im rückwärtigen Raum im Rahmen der nationalen Ersatzmassnahmen⁵¹ zum Gegenstand hat. Bis dato bestehen 21 derartige Kantonsvereinbarungen⁵². Mit dem Kanton FR werden derzeit Verhandlungen geführt. Demgegenüber besteht mit den Kantonen GL, NW, OW und ZG aktuell kein Bedürfnis für Verhandlungen.

4 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. 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 2018) insgesamt 210 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert, wobei die Notifikation seitens der EU in zwei Fällen auf einem Versehen basierte. Damit liegen insgesamt 208 Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Eine dieser Weiterentwicklungen⁵³ stellt dabei gleichzeitig eine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands dar. Dazu kommen drei weitere Weiterentwicklungen, die im Bereich «Dublin/Eurodac» zu verzeichnen sind⁵⁴. Über ein Drittel aller notifizierten Weiterentwicklungen (77 Rechtsakte oder 36%) 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. Mai 2018)

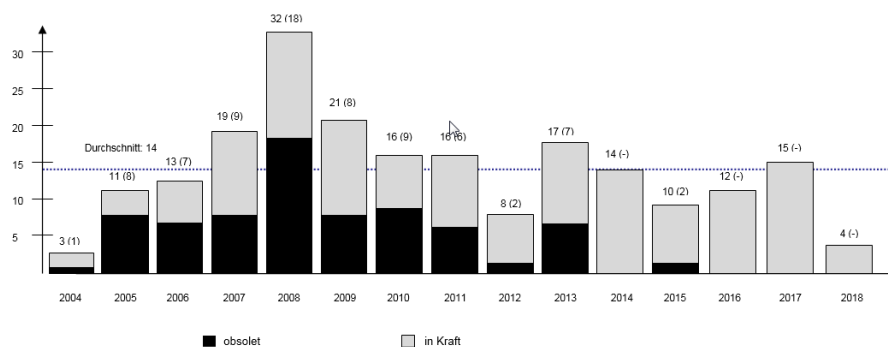
⁵⁰ Die Strategie sieht Massnahmen in vier Bereichen vor, nämlich a) in Herkunfts- und Transitländern zur Vereitelung irregulärer Migration, b) zur Zusammenarbeit mit Schengen-Staaten, c) im Zusammenhang mit der Kontrolle der Aussengrenzen und schliesslich d) zur Bekämpfung irregulärer Migration im Schengen-Binnenraum (Schweiz).

⁵¹ Vgl. hierzu Botschaft «Bilaterale II», BBl 2004 6140. Die gesetzliche Grundlage bildet Art. 97 des Zollgesetzes (ZG, SR 631.0), welcher den Abschluss solcher Vereinbarungen auch mit Binnenkantonen ermöglicht.

⁵² AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH, SO.

⁵³ Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126)

⁵⁴ Eine vollständige Liste der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands kann auf der Internetseite des BJ eingesehen werden: www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.



Gruppiert man die Gesamtheit der notifizierten Weiterentwicklungen nach deren inhaltlichen Tragweite und damit nach der innerstaatlichen Zuständigkeit zu deren Übernahme⁵⁵, so kann Folgendes festgestellt werden:

- Von den insgesamt 211 Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin-Eurodac-Besitzstands hatte rund ein Fünftel (42 Rechtsakte oder 20%) *keinen verpflichtenden Charakter* und konnte so vom sachzuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1).
- Knapp zwei Drittel der Weiterentwicklungen (135 Rechtsakte oder 64%) waren zwar rechtsverbindlicher Natur, wiesen jedoch einen eher untergeordneten, technischen Inhalt auf. Die Notenaustausche zu deren Übernahme konnten daher mehrheitlich als *Verträge von geringer Tragweite* im Sinne von Artikel 7a Absatz 2 und 3 RVOG⁵⁶ eingestuft und vom Bundesrat entweder auf dieser Grundlage oder gestützt auf Artikel 100 Absatz 2 Buchstabe a AuG selbständig abgeschlossen werden (Modell 2). Die Übernahme dieser 135 Weiterentwicklungen machte regelmässig keine Rechtsanpassungen erforderlich; einzig in 22 Fällen (16%), die überwiegend den Visumsbereich betrafen, musste zur Umsetzung Verordnungsrecht revidiert werden⁵⁷.
- Bei ungefähr jeder sechsten Weiterentwicklung (insgesamt 34 Fälle oder 16%) schloss der Bundesrat die entsprechenden Notenaustausche zur Übernahme schliesslich unter dem *Vorbehalt der «Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen»* ab (Modell 3). Grossmehrheitlich wurden diese Notenaustausche bereits dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet und konnten zwischenzeitlich in Kraft treten. Pendent sind derzeit folgende Weiterentwicklungen, die alle den Bereich «Schengen» betreffen:

Weiterentwicklung	Stand
eu-LISA	Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) abgeschlossen; Unterzeichnung und Ratifikation der Zusatzvereinbarung ausstehend
ISF	Übernahme der Verordnung (EU) 515/2014 (WE Nr. 157a) abgeschlossen; Die Referendumsfrist betreffend den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 514/2014 (WE Nr. 157b) wird am 5. Juli 2018 ablaufen. Unterzeichnung der Zusatzvereinbarung am 15. März 2018; Ratifikation ausstehend
Europäische Grenz- und Küstenwache	Die Referendumsfrist betreffend den Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183) ist am 9. April 2018 abgelaufen.

⁵⁵ Während Weiterentwicklungen ohne verpflichtenden Charakter vom zuständigen Departement lediglich zur Kenntnis genommen werden (Modell 1), werden rechtlich verpflichtende Weiterentwicklungen mittels eines Notenaustausches übernommen. Dieser stellt aus schweizerischer Sicht einen völkerrechtlichen Vertrag dar. Der je nach Fall entweder vom Bundesrat selbständig abgeschlossen werden kann (Modell 2) oder der Genehmigung des Parlaments bedarf (Modell 3), wobei er im letzteren Fall allenfalls dem fakultativen Referendum untersteht. Vgl. zum Ganzen auch Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2013 in Erfüllung des Postulats Hans Fehr 10.3857 vom 1. Oktober 2010. «Konsequenzen des Schengener Anpassungszwangs», BBl 2013 6319, Ziff. 2.

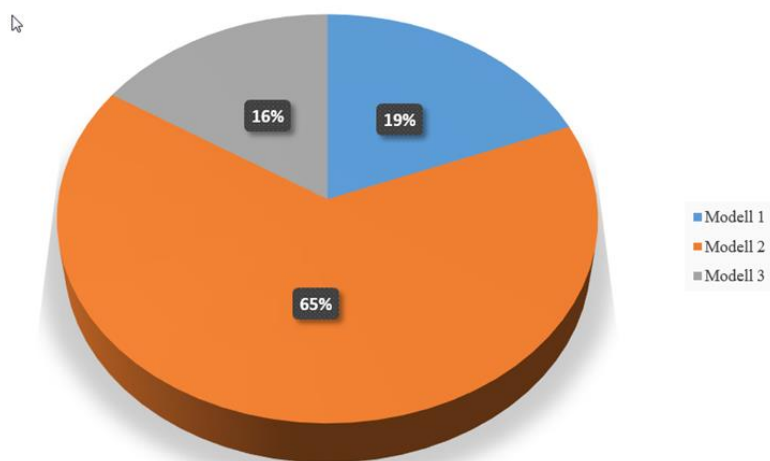
⁵⁶ SR 172.010

⁵⁷ 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.

Datenschutzrichtlinie	Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181) am 15. September 2018 verabschiedet
Waffenrichtlinie	Botschaft zur Übernahme und Umsetzung der Richtlinie (EU) 853/2017 (WE Nr. 174) am 2. März 2018 verabschiedet
EES	Vernehmlassung zur Übernahme der Verordnung (EU) 2017/2225 (WE Nr. 202a) sowie der Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b) am 14. Februar 2018 eröffnet.

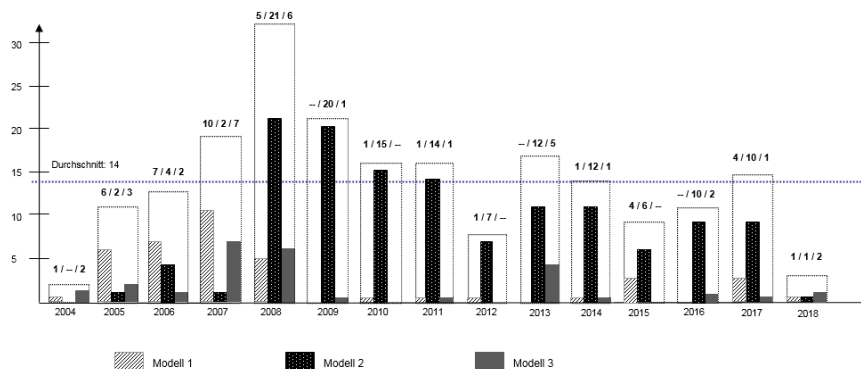
Eine Übersicht über den Verfahrensverlauf sowie den Umfang der zur Umsetzung dieser Weiterentwicklungen erforderlichen Rechtsanpassungen (Gesetz und Verordnung) findet sich auf der Internetseite des BJ⁵⁸.

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. Mai 2018)



⁵⁸ 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.

4.2 Inhalt der im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen

4.2.1 Im Bereich Schengen

Im Berichtszeitraum wurden der Schweiz insgesamt 15 Rechtsakte als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert (WE Nr. 191-204)⁵⁹. 12 dieser 15 Weiterentwicklungen weisen allesamt einen *untergeordneten, technischen Inhalt* auf. Fünf davon wurden entsprechend lediglich zur Kenntnis genommen (Modell 1)⁶⁰ oder 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 eine dieser 11 Weiterentwicklungen bedurfte zudem einer verordnungsmässigen Umsetzung⁶¹. Schliesslich bedarf es für die Übernahme und Umsetzung von drei im Berichtszeitraum notifizierten Weiterentwicklungen der *parlamentarischen Genehmigung* (Modell 3)⁶².

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

- Mit der Empfehlung (EU) 2017/820 (WE Nr. 191) hält die Europäische Kommission die Schengen-Staaten an, die Potenziale von *Polizeikontrollen innerhalb des Hoheitsgebietes sowie der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit* (insbesondere mit den Nachbarstaaten) in der Praxis besser zu nutzen. Weiter wird den Schengen-Staaten empfohlen, die bestehenden bilateralen Rückübernahmeübereinkommen effizient anzuwenden, um der Sekundärbewegung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen effektiv begegnen zu können. Hintergrund der Empfehlung ist die Wiedereinführung von Grenzkontrollen, welche einige Schengen-Staaten im Rahmen der Migrationskrise beschlossen und immer wieder verlängert haben, um auf Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit zu reagieren.
- Mit der Empfehlung (EU) 2017/432 (WE Nr. 192) der Kommission werden die Schengen-Staaten angehalten, die *Verfahren zur Rückführung* im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78) *wirksamer zu gestalten*. Zum Zwecke einer einheitlicheren Rechtsanwendung in den Schengen-Staaten werden darin Vorschläge für eine wirksamere, effizientere und einheitlichere Gestaltung der Rückkehr gemacht, welche den zuständigen Behörden als Orientierungshilfe dienen sollen. Konkret sollen die notwendigen Massnahmen zur Beseitigung der der Rückkehr entgegenstehenden rechtlichen und praktischen Hindernisse ergriffen werden. Empfohlen werden u.a. verstärkte und bessere Kapazitäten für die Rückkehr, der systematische Erlass von Rückkehrentscheidungen und deren Vollstreckung, die Verbesserung und Stärkung der Verfahrensgarantien sowie die Verkürzung der Fristen für die Einlegung von Rechtsbehelfen gegen rückkehrbezogene Entscheidungen.
- Mit der Verordnung (EU) 2017/850 (WE Nr. 193) wird die «Visa-Verordnung»⁶³ geändert, in der der Kreis der Drittstaaten, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Aussengrenzen im Besitz eines Schengen-Visums sein müssen, definiert werden. Neu werden *ukrainische Staatsangehörige* für einen Kurzaufenthalt⁶⁴ im Schengen-Raum von der *Visumpflicht befreit*. Die Visabefreiung gilt allerdings nur für Personen, die über einen biometrischen Reisepass verfügen, der von der Ukraine im Einklang mit den Normen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ausgestellt worden sind. Die Visumbefreiung ermächtigt weder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit noch dispensiert sie von der Erfüllung der

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Empfehlung (EU) 2017/820 (WE Nr. 191), Empfehlung (EU) 2017/432 (WE Nr. 192), Empfehlung (EU) 2017/1804 (WE Nr. 198), Empfehlung K(2017) 6506 endg. (WE Nr. 201) sowie Empfehlung K(2018) 2161 endg. (WE Nr. 204).

⁶¹ Verordnung (EU) 2017/850 (WE Nr. 193)

⁶² Es handelt sich um die Richtlinie (EU) 2016/853 (WE Nr. 194) zur Änderung der Waffenrichtlinie sowie um die beiden Verordnungen (EU) 2017/2225 und (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202a bzw. 202b) betreffend die Schaffung und Nutzung des Einreise-/Ausreisensystem (EES).

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 (vgl. Anhang B SAA)

⁶⁴ D.h. für die Dauer von maximal 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen.

übrigen Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 des Schengener Grenzkodex⁶⁵.

- Mit der Richtlinie (EU) 2017/853 (WE Nr. 194) wird die *Waffenrichtlinie*⁶⁶ revidiert. Kernpunkt der Anpassungen ist die Erweiterung des Katalogs der sog. «verbotenen» Waffen (Kategorie A) um bestimmte Arten von halbautomatischen Feuerwaffen und die Präzisierung der für diese Kategorie geltenden Erwerbsvoraussetzungen (insbesondere für Sammlerinnen und Sammler sowie Sportschützinnen und Sportschützen). Darüber hinaus werden die Bestimmungen zur Waffenherstellung und Waffenhandel punktuell angepasst (Rechtstellung von Maklerinnen und Maklern, Vorschriften zur Deaktivierung und zum Umbau von Schusswaffen) und Massnahmen zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit getroffen (Markierung, Aufbewahrungsdauer der Registerdaten, Erweiterung der Amtshilfe).⁶⁷
- Mit der Verordnung (EU) 2017/1370 (WE Nr. 195) werden die Vorgaben zur *einheitlichen Visagegestaltung* an die veränderten Sicherheitsbedürfnisse der Praxis angepasst und die im Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1683/95⁶⁸ Sicherheitselemente auf der Grundlage eines neuen, verbesserten Designs ersetzt und damit besser vor Fälschungen geschützt. Auf Grundlage der Verordnung werden die konkret bei der Produktion der Visummarken zu beachtenden geheimen technischen Spezifikationen von der Europäischen Kommission definiert und in der Form eines Durchführungsbeschlusses erlassen (vgl. hierzu u. WE Nr. 203).
- Mit dem Durchführungsbeschluss K(2017) 5853 endg. (WE Nr. 196) 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 Grenzkodex⁶⁹ zu belegen. Um den örtlichen Gegebenheiten in einzelnen Konsularbezirken besser Rechnung tragen zu können, präzisiert der Durchführungsbeschluss Art und Umfang der Belege, die in *Australien, Bangladesch, Äthiopien, Südafrika, Thailand und Sambia* vorzulegen sind. Dabei bleibt es den Konsulaten unbenommen, im Verlaufe der Prüfung eines bestimmten Visumsantrags zusätzliche Unterlagen zu verlangen oder auf Unterlagen zu verzichten.
- Mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2017/1528 (WE Nr. 197) wird *SIRENE-Handbuch*⁷⁰ für das SIS II angepasst, um veränderten operativen Ansprüchen, insbesondere im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung, besser gerecht werden zu können. Konkret wird das SIRENE-Handbuch punktuell ergänzt, damit einerseits ein automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem (SIS-AFIS) eingeführt und andererseits die Erhebung, Überprüfung und Verknüpfung von Informationen für das Aufspüren von an Terrorismus und Aktivitäten mit Terrorismusbezug beteiligten Personen und ihre Reisebewegungen optimiert werden kann.
- Mit der Empfehlung (EU) 2017/1804 (WE Nr. 198) macht die Europäische Kommission konkrete Vorschläge, wie die Bestimmungen des Schengener Grenzkodex⁷¹ zur *vorübergehenden Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen* sinnvollerweise, d.h. unter voller Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, angewendet werden sollten. Die Empfehlung beschränkt sich allerdings weitgehend auf die Wiederholung der einschlägigen Grundsätze des Schengener Grenzkodex (Rückgriff auf Instrument als letztes Mittel, wenn einer erheblichen Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit nicht mit weniger einschneidenden Mitteln begegnet werden kann⁷²). Die Schengen-Staaten werden zudem ermahnt, den voraussichtlichen Auswirkungen der

⁶⁵ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁶⁶ Richtlinie 91/477/EWG (vgl. Anhang B SAA)

⁶⁷ Zu Einzelheiten vgl. die Botschaft des Bundesrates, BBl **2018** 1881.

⁶⁸ Vgl. Anhang B SAA

⁶⁹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁷⁰ Durchführungsbeschluss 2013/115/EU (WE Nr. 141)

⁷¹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁷² Insofern mahnt die Kommission die volle Beachtung der Empfehlung (EU) 2017/820 (WE Nr. 191) betreffend den vermehrten Rückgriff auf Polizeikontrollen und die Verstärkung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit im Schengen-Raum an.

Einführung von Binnengrenzkontrollen auf den freien Personenverkehr und den Binnenmarkt Rechnung zu tragen und mit den unmittelbar betroffenen Schengen-Staaten (insbesondere Nachbarstaaten) zusammenzuarbeiten.

- Mit dem Beschluss (EU) 2017/1908 (WE Nr. 199) verfügt der Rat eine Teilkraftsetzung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands über das *Visa-Informationssystem* (VIS), um Rumänien und Bulgarien die Abfrage von Daten in schreibgeschützter Form ohne Recht auf Eingabe, Änderung oder Löschung von Daten zu ermöglichen (reiner *Lesezugriff*). Damit erhalten die zwei Länder ein wirkungsvolles Instrument in die Hand, um unter anderem den Missbrauch und Betrug im Zusammenhang mit Schengen-Visa zu verhindern, das nationale Visumsantragsverfahren zu erleichtern oder die Bestimmung der Dublin-Zuständigkeit zu vereinfachen. Die tatsächliche Inbetriebnahme des VIS-Anschlusses erfolgt allerdings erst gestützt auf einen Beschluss der Europäischen Kommission, nachdem diese sich versichert hat, dass alle (technischen) Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. hierzu o. Ziff. 1.1).
- Mit der Verordnung (EU) 2017/1954 (WE Nr. 200) werden die Vorgaben für die *einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige* aktualisiert, um als Reaktion auf in der Praxis aufgetretene schwerwiegende Fälschungs- und Betrugsfälle die Sicherheit der Aufenthaltstitel zu verbessern. Entsprechend wird der Anhang der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 durch den Anhang der neuen Verordnung ersetzt. Wie bei der Visagegestaltung (siehe o. WE Nr. 195) obliegt es der Europäischen Kommission, die genauen, technischen Spezifikationen in Form eines Durchführungsbeschlusses zu erlassen, was bisher noch nicht geschehen ist. Danach haben die Schengen-Staaten ebenfalls Zeit, die Bestände an alten Aufenthaltstitel aufzubrechen und die Produktion auf die neuen Vorgaben umzustellen.
- Mit der Empfehlung K(2017) 6505 endg. (WE Nr. 201) hat die Europäische Kommission das gemeinsame «*Rückkehr-Handbuch*», das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, durch eine neue Fassung ersetzt⁷³. Das Handbuch dient der Vereinheitlichung der Durchführung der Rückführungsrichtlinie⁷⁴ und enthält zu diesem Zweck sog. «best practices» sowie konkrete Empfehlungen im Bereich der Rückkehraktivitäten. Mit der Aktualisierung soll insbesondere der neueren Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) Rechnung getragen werden.
- Mit der Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b) wird ein *Einreise-/Ausreisensystem (EES)* geschaffen, mit welchem die Ein- und Ausreisedaten von Drittstaatsangehörigen sowie der einschlägigen Daten im Zusammenhang mit einer Einreiseverweigerung an den Aussengrenzen erfasst werden. Damit wird die Erkennung und Identifizierung von sog. «*Overstayern*»⁷⁵ erleichtert und die Pflicht zur Abstempelung von Reisedokumente beim Grenzübergang entfallen. Darüber hinaus legt die Verordnung auch die Bedingungen fest, unter denen die zuständigen Behörden der Schengen-Staaten zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung auf das EES zugreifen können. Wie die Systemarchitektur sind auch die Zugriffsberechtigungen den für das Visa-Informationssystem (VIS) geltenden Regeln nachempfunden. Mit der Verordnung (EU) 2017/2225 (WE Nr. 202a) wird der Schengener Grenzkodex⁷⁶ geändert, um die bestehenden Vorgaben und Abläufe im Hinblick auf die Nutzung des EES anzupassen.⁷⁷
- Mit dem Durchführungsbeschluss K(2018)674 endg. (WE Nr. 203) werden schliesslich die für die *Visagegestaltung geltenden technischen Spezifikationen* im Sinne der Verordnung (EU) 2017/1370 (WE Nr. 195; siehe o.) überarbeitet und damit der Beschluss K(2010) 319 endg. (WE Nr. 101) entsprechend aufgehoben. Die Schengen-Staaten verfügen über eine Übergangszeit bis 12. Mai 2019, um die Produktion auf die neuen Vorgaben umzustellen. Um die Bestände an alten Visumsmarken aufzubrechen, dürfen diese längstens bis 12. Dezember 2019 verwendet werden.

⁷³ Die Empfehlung K(2015) 6250 endg. (WE Nr. 171) wurde entsprechend aufgehoben.

⁷⁴ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

⁷⁵ Damit werden Personen bezeichnet, die nach Ablauf der regulären Aufenthaltsdauer den Schengen-Raum nicht verlassen haben.

⁷⁶ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁷⁷ Zu Einzelheiten vgl. die Vernehmlassungsunterlagen, abrufbar auf der Webseite der Bundeskanzlei unter <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pdepend.html#EJPD>.

- Mit der Empfehlung K(2018) 6121 endg. (WE Nr. 204) hat die Europäische Kommission den *Katalog von Empfehlungen* und bewährten Praktiken *für die korrekte Anwendung des SIS II* und den Austausch von Zusatzinformationen durch die zuständigen Behörden, die das SIS II umsetzen und nutzen, aktualisiert⁷⁸. Der überarbeitete Katalog, der sich an die Vollzugsbehörden richtet, aber keine Rechtsverbindlichkeit besitzt, führt zusätzliche «best practices» und Empfehlungen auf, welche seit der Erstellung der letzten Fassung des Katalogs im Jahre 2015 identifiziert worden sind. Konkret sollen etwa die Mitarbeitenden des SIRENE-Büros in die Ausbildung der SIS-II-Nutzer integriert werden und Personen, welche mit den technischen Systemen arbeiten, regelmässig geschult werden. Überdies werden verschiedene Empfehlungen ausgesprochen, die darauf abzielen, den Informationsaustausch zwischen den SIRENE-Büros weiter zu beschleunigen und zu verbessern.

4.2.2 Im Bereich «Dublin/Eurodac»

Im Bereich Dublin/Eurodac wurden der Schweiz im Berichtszeitraum keine neuen Rechtsakte als Weiterentwicklungen notifiziert⁷⁹.

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 hingewiesen⁸⁰.

4.3.1 Änderung des Schengener Grenzkodex

Die Europäische Kommission präsentierte am 27. September 2017 Massnahmen zur Wahrung und Stärkung des Schengen-Raums, darunter einen Vorschlag⁸¹ zur Revision des Schengener Grenzkodex⁸². Der Vorschlag zielt darauf ab, die geltenden Bestimmungen betreffend die vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen den derzeitigen Erfordernissen der Praxis anzupassen. So hatte sich gezeigt, dass die Verfahren nicht hinreichend flexibel sind, um die zunehmenden Bedrohungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu bewältigen. Zu diesem Zweck soll die bestehende *Maximaldauer* für die Wiedereinführung bzw. Verlängerung von Binnengrenzkontrollen erhöht werden. Gleichzeitig soll die Beachtung des *Verhältnismässigkeitsprinzips* durch griffigere prozedurale Garantien gestärkt werden, um sicherzustellen, dass diese Kontrollen eine Ausnahme bleiben und dass die entsprechenden Entscheidungen auf einer ordnungsgemässen Risikobewertung beruhen und in Zusammenarbeit mit den anderen betroffenen Schengen-Staaten getroffen werden. Der Vorschlag wird momentan auf Expertenstufe in der Ratsarbeitsgruppe FRONT behandelt. Die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament stehen noch bevor. Wann genau mit der Verabschiedung der Verordnung durch den Rat und das Europäische Parlament zu rechnen ist, ist derzeit noch nicht absehbar.

⁷⁸ Diese basieren auf der Empfehlung K(2015) 9169 endg. (WE Nr. 174).

⁷⁹ 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.

⁸⁰ 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.

⁸¹ KOM(2017) 571 endg.

⁸² Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

4.3.2

Europäisches Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS)

Am 16. November 2016 stellte die Europäische Kommission einen Vorschlag⁸³ für eine Verordnung zur Schaffung des Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (ETIAS)⁸⁴ zusammen mit einer entsprechenden Machbarkeitsstudie vor. Wie bereits im letztjährigen Bericht ausgeführt⁸⁵, sollen visumbefreite Drittstaatsangehörige, welche für einen Kurzaufenthalt in den Schengen-Raum einreisen wollen, inskünftig vor Antritt ihrer Reise online eine gebührenpflichtige Reisegenehmigung (7 Euro pro Person) beantragen müssen. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sollen die Reisenden einer weitgehend automatisierten Risikoüberprüfung unterzogen werden. Dadurch soll ETIAS zur Erhöhung der inneren Sicherheit, zur Prävention illegaler Immigration und zum Schutz der öffentlichen Gesundheit beitragen. Ausserdem soll das System die Effizienz der Grenzkontrollen erhöhen und die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung schwerer Straftaten unterstützen. Das Vorliegen einer ETIAS-Reisegenehmigung stellt für den erwähnten Personenkreis eine neue Einreisevoraussetzung dar, die zu den bestehenden Einreisevoraussetzungen des Schengener Grenzkodexes⁸⁶ hinzutritt.

Nach Abschluss der Beratungen in den Ratsarbeitsgruppen begann Ende Oktober 2017 der Trilog mit dem Europäische Parlament und der Europäischen Kommission. Dieser mündete im April 2018 in eine politische Einigung, welche am 25. April 2018 sowohl vom Rat (Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten, COREPER) als auch vom Europäischen Parlament (LIBE-Ausschuss) bestätigt wurde. Die endgültige Verabschiedung der ETIAS-Verordnung ist im Verlauf des zweiten Quartals 2018 zu erwarten. Die Kommission geht davon aus, dass die Inbetriebnahme des ETIAS 36 Monate nach Inkrafttreten der Verordnung erfolgen wird, mithin im Verlaufe des Jahres 2021.

Was die *Kosten für die Entwicklung und den Betrieb* des ETIAS anbelangt, so werden diese in der Machbarkeitsstudie auf insgesamt rund 780 Mio. EUR über eine Referenzperiode von 10 Jahren geschätzt. Die Betriebskosten sollen aber über die Erhebung einer Antragsgebühr weitestgehend gedeckt werden können. Noch offen ist derzeit die Frage nach der genauen Beteiligung der assoziierten Staaten (CH, FI, NO, IS) an den Kosten und Umsätzen. Die finanzielle Berücksichtigung der assoziierten Staaten soll jeweils im Rahmen einer *Zusatzvereinbarung* zur ETIAS-Verordnung festgelegt werden.

Die Einführung des ETIAS wird in der Schweiz gesetzliche, infrastrukturelle und organisatorische Anpassungen erfordern. Das SEM hat das Projekt zur (rechtlichen und operationellen) Umsetzung der ETIAS-Verordnung im März 2018 initialisiert. Unter Einbezug diverser Stakeholder von Bund und Kantonen wird aktuell eine Studie für die Umsetzung der ETIAS-Verordnung in der Schweiz erarbeitet.

4.3.3

Revision des Visakodex

Der Visakodex⁸⁷ 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 der jeweiligen Inhaberin bzw. dem jeweiligen Inhaber, sich bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen frei im Schengen-Raum zu bewegen. Am 1. April 2014 hatte die Europäische Kommission wesentliche Änderungen an den gegenwärtig geltenden Regelungen vorgeschlagen⁸⁸, um insbesondere das Reisen für legal Reisende zu vereinfachen, ohne Abstriche bei der Sicherheit zu machen, und um auf diese Weise auch positive wirtschaftliche Impulse im Tourismusbereich zu erzielen.

Trotz intensiven Diskussionen konnte im Rat keine Einigung erzielt werden, weshalb die Kommission Ende 2017 entschieden hat, den Vorschlag offiziell zurückzuziehen. Stattdessen hat sie am 14. März 2018 einen neuen Vorschlag⁸⁹ vorgelegt, welcher den Visakodex zielgerichtet überarbeitet. Die vorgeschlagenen Aktualisierungen beinhalten u.a. schnellere und flexiblere Verfahren, vereinheitlichte Vorschriften für die Ausstellung von Mehrfachvisa mit längerer Gültigkeitsdauer, Kurzzeitvisa an den Aussengrenzen, eine Erhöhung der Visumgebühr von 60 auf 80 Euro und einen

⁸³ KOM (2016) 731 endg.

⁸⁴ European Travel Information and Autorisation System, ETIAS

⁸⁵ Vgl. Ziff. 4.3.4 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14)

⁸⁶ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

⁸⁷ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

⁸⁸ KOM(2014) 164 endg.

⁸⁹ KOM(2018) 252 endg.

neuen Mechanismus, um strengere Auflagen für die Bearbeitung von Visumanträgen zu veranlassen, wenn ein Drittstaat bei der Rückübernahme irregulärer Migrantinnen und Migranten nicht ausreichend kooperiert.

4.3.4 Rundreisevisum

Gleichzeitig mit dem Vorschlag für eine Neufassung des Visakodex hatte die Europäische Kommission am 1. April 2014 auch einen Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Rundreisevisums vorgelegt⁹⁰. Mit diesem Visum sollten 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. Da auch hinsichtlich dieses Vorschlages keine Einigung im Rat erzielt werden konnte, beschloss die Kommission, dieses Projekt nicht weiterzuverfolgen und hat den Vorschlag Ende 2017 ebenfalls formell zurückgezogen. Der neue Vorschlag zur Änderung des Visakodex (vgl. o. Ziff. 4.3.3) sieht nun keine derartige Lösung mehr vor.

4.3.5 Neufassung der VIS-Verordnung

Das Visa-Informationssystem (VIS) soll den Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten ermöglichen, um das Visumantragsverfahren, die Betrugsbekämpfung sowie die Kontrollen an den Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet der beteiligten Staaten zu erleichtern. Das VIS hat auch zum Ziel, die Identifizierung von Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen, zu unterstützen und zur Verhütung von Gefahren für die innere Sicherheit der einzelnen Schengen-Staaten beizutragen.

Die Europäische Kommission hatte von 2016 bis 2017 eine Gesamtbewertung des VIS durchgeführt und dabei von der Agentur eu-LISA eine Überprüfung der technischen und finanziellen Aspekte aller Weiterentwicklungen verlangt, welche die Schengen-Staaten, eu-LISA und sie selbst vorgeschlagen hatten. Gestützt darauf hat die Europäische Kommission angekündigt, sie wolle im Mai 2018 einen Entwurf der Revision der VIS-Verordnung⁹¹ vorlegen, welche Zweck, Funktionen und Zuständigkeiten für das VIS festlegt und die Bedingungen und Verfahren für den Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten über Anträge auf Erteilung eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt und die diesbezüglichen Entscheidungen, einschliesslich der Entscheidung zur Annullierung, Aufhebung oder Verlängerung des Visums, regelt. Im Entwurf der Kommission sollen unter anderem die Vorschläge zur Integration der Daten zu den Visa für einen längerfristigen Aufenthalt, zur Aufnahme der Liste der anerkannten Reisedokumente und zum Abspeichern der Passkopie in das VIS aufgenommen werden. Zudem soll das System «VIS-Mail» besser in das VIS integriert und die Datenqualität verbessert werden.

4.3.6 Neufassung der SIS-Rechtsgrundlagen

Am 23. Dezember 2016 stellte die Europäische Kommission drei Verordnungsvorschläge zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum SIS II⁹² vor. Diese behandeln die Nutzung des SIS für die Grenzverwaltung⁹³, für die Polizeikooperation und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁹⁴ und für die Rückführung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen⁹⁵, wobei die ersten beiden Vorschläge zusammen die rechtliche Basis für die Schaffung und Nutzung des SIS bilden und der dritte als Ergänzung zu den beiden ersten Rechtsakten konzipiert ist.

Die Beratungen zu diesen drei Verordnungsvorschlägen, deren inhaltliche Neuerungen bereits im letztjährigen Bericht zuhanden der GPK-EJPD ausgeführt wurden⁹⁶, fanden auf Expertenstufe von Januar bis Oktober 2017 in der Arbeitsgruppe «SCHENGEN MATTERS (Acquis)» statt. Der Ausschuss der ständigen Vertreter (COREPER) bestätigte am 8. November 2017 das

⁹⁰ KOM (2014) 163 endg.

⁹¹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

⁹² Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (WE Nr. 28) und Beschluss 2007/533/JI (WE Nr. 42).

⁹³ KOM (2016) 882 endg.

⁹⁴ KOM (2016) 883 endg.

⁹⁵ KOM (2016) 881 endg.

⁹⁶ Vgl. Ziff. 4.3.5 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

Verhandlungsmandat des Rates für die Diskussionen mit dem Europäischen Parlament (Trilog), welche noch im selben Monat aufgenommen wurden und derzeit noch andauern. Mit der formellen Verabschiedung der Verordnungen ist nach jetziger Planung frühestens im dritten Quartal 2018 zu rechnen.

4.3.7 Neufassung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (eu-LISA)

Gestützt auf einen Vorschlag der Kommission vom 29. Juni 2017 arbeitet die EU seit Juli 2017 an einer neuen «eu-LISA-Verordnung», die die Verordnung (EG) Nr. 1077/2011 (WE Nr. 126) ersetzen soll. Der Vorschlag hat zum Ziel, die Verordnung (EG) Nr. 1077/2011 nach Massgabe der Empfehlungen für Gesetzesänderungen, die sich aufgrund der (externen) Evaluierung der Agentur ergeben, anzupassen, *die Arbeitsweise der Agentur zu verbessern* und ihre Rolle zu stärken, damit ihr Mandat es ermöglicht, den aktuellen Herausforderungen auf Ebene der EU zu begegnen. Unter anderem werden folgende Verbesserungen vorgenommen:

- Die Agentur wird mit der Verwaltung weiterer Informationssysteme betraut, d. h. zusätzlich zu SIS, VIS und Eurodac betreibt sie die Systeme EES⁹⁷, ETIAS⁹⁸, DubliNet⁹⁹ und ECRIS-TCN¹⁰⁰.
- Die Agentur entwickelt neu die erforderlichen Massnahmen, um die Interoperabilität der von ihr betriebenen Systeme sicherzustellen.
- Die Agentur erbringt Dienstleistungen zur Unterstützung der Schengen-Staaten und berät diese und die Kommission.
- Die Organisationsstruktur der Agentur und die internen Entscheidungsverfahren werden an die aktuelle Praxis der EU für dezentrale Agenturen angepasst.
- Es werden gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, die es der Agentur ermöglichen, sich so zu organisieren, dass die von ihr betriebenen Systeme rund um die Uhr funktionieren können, wenn dies in den entsprechenden Rechtsinstrumenten vorgesehen ist.
- Der Agentur wird es ermöglicht, besser mit anderen Institutionen und Agenturen der EU sowie den zuständigen Behörden von Drittstaaten zusammenzuarbeiten.

Die Änderungen, welche der neue Verordnungsentwurf mit sich bringt, erfordern eine entsprechende Erhöhung des Budgets der Agentur. Die Gesetzgebungsarbeiten kommen rasch voran. Die neue Verordnung könnte noch 2018 oder dann 2019 formell verabschiedet werden.

4.3.8 Interoperabilität von Datenbanken

Aufgrund der aktuellen Migrations- und Terrorismuslage und der immer komplexeren und transnationalen Gefahren soll die IT-Struktur der EU weiterentwickelt und ausgebaut werden. Ein zentrales Thema dabei ist die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Informationssystemen auf EU-Ebene. Grosse Vorarbeit zu diesem Thema hat die im Juni 2016 gegründete «*High Level Expert Group on Information Exchange and Interoperability (HLEG)*» geleistet, welche am 11. Mai 2017 ihren Abschlussbericht präsentiert hat. Obwohl einige Schlussfolgerungen sehr ambitioniert sind, wurden die Vorschläge von den Schengen-Staaten grundsätzlich gutgeheissen.

Die Europäische Kommission hat daraufhin am 12. Dezember 2017 zwei Verordnungsvorschläge zur Interoperabilität vorgelegt, um eine zielgerichtete Nutzung der verfügbaren Informationen in bestehenden und künftigen Systemen zu gewährleisten. Der erste Verordnungsvorschlag beschäftigt sich mit der Interoperabilität der Informationssysteme im Bereich Grenzen und Visa¹⁰¹, der

⁹⁷ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b); vgl. hierzu oben Ziff. 4.2.1.

⁹⁸ Vgl. oben Ziff. 4.3.2.

⁹⁹ DubliNet ist ein geschützter, elektronischer Kommunikationskanal, über den der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden im Rahmen der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2014 (Dublin-WE Nr. 1a) abgewickelt wird.

¹⁰⁰ European Criminal Record Information System - Third Country Nationals, ECRIS-TCN. Dieses System gehört allerdings weder zum Schengen- noch zum Dublin/Eurodac-Besitzstand, so dass die Schweiz derzeit über keinen Zugang zu diesem System verfügt.

¹⁰¹ KOM(2017) 793 endg.

zweite bezieht sich auf die Informationssysteme im Bereich Polizei- und Justizkooperation, Asyl und Migration¹⁰². Die Interoperabilität hat zum Ziel, den Austausch und den Zugriff auf die Daten aus dem SIS, dem Eurodac und dem VIS wie auch aus dem zukünftigen Entry-Exit-System (EES), dem ETIAS und dem ECRIS-TCN¹⁰³ zu verbessern und zu vereinfachen. Die Interoperabilität hat dabei vier hauptsächliche Komponenten:

- Erstens soll ein «Europäisches Suchportal» den Grenzkontroll- oder Polizeibeamten ermöglichen, die oben genannten EU-Informationssysteme gleichzeitig abzufragen. Dadurch sollen Informationslücken vermieden werden und die zuständigen Beamtinnen und Beamten unverzüglich über ein vollständiges Bild der überprüften Person verfügen.
- Zweitens soll ein gemeinsames System eingeführt werden, welches anhand eines Abgleichs biometrischer Daten wie Fingerabdrücke und Gesichtsbild bestehende Datenbanken durchsuchen und einen Zusammenhang mit entsprechenden Informationen in anderen EU-Informationssystemen ermitteln soll.
- Drittens soll ein gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten dazu dienen, bei der Erfassung biografischer und biometrischer Daten (z. B. Name und Geburtsdatum bei Drittstaatsangehörigen) die Identität der Person zuverlässig feststellen zu können. Damit soll an den Grenzkontrollstellen leichter erkannt werden, wenn Personen mehrere oder falsche Identitäten benutzen. Bei Kontrollen innerhalb eines Landes sollen die Polizeibehörden ebenfalls in der Lage sein, die Identitätsdaten von Drittstaatsangehörigen abzufragen und nachzuprüfen und somit allfällige Mehrfachidentitäten festzustellen.
- Viertens sollen anhand von biometrischen Daten oder Identitätsdaten automatisch alle Systeme angefragt werden können. Auslöser für eine Anfrage sind neue Ausschreibungen im SIS oder neue Einträge im VIS, EES, ETIAS, Eurodac oder ECRIS-TCN.

Des Weiteren schlägt die Kommission ein zweistufiges Konzept vor, um die Strafverfolgungsbehörden, die mit der Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von schweren Straftaten und Terrorismus befasst sind, Zugang zu Informationen betreffend Drittstaatsangehörige in Informationssystemen anderer Behörden zu gewähren. Unter uneingeschränkter Achtung des Datenschutzes ist bei diesem Ansatz festgelegt, dass die Suche im ersten Schritt nach dem «Treffer/kein Treffer»-Verfahren erfolgt. Wenn ein «Treffer» erzielt wurde, können die Strafverfolgungsbehörden in einem zweiten Schritt im Einklang mit den jeweiligen Vorschriften und Garantien Zugang zu den erforderlichen Informationen erhalten. Um zu gewährleisten, dass Grenzschutz- und Polizeibeamtinnen und -beamte über vollständige und präzise Informationen verfügen, wird zudem ein Qualitätskontrollverfahren eingeführt.

Die Diskussion zu diesen Vorschlägen hat im Januar 2018 begonnen und soll auf Expertenstufe bis Ende 2018 abgeschlossen sein. Mit der Verabschiedung der beiden Verordnungen zur Interoperabilität ist nach aktueller Planung ungefähr Mitte 2019 zu rechnen. Technisch umgesetzt werden soll die Interoperabilität zwischen 2020 und 2023. Die Umsetzung des Interoperabilitätsvorhabens wird alle Schengen-Staaten vor Herausforderungen stellen.

4.3.9 Änderung der Dublin-III-Verordnung

Am 4. Mai 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag¹⁰⁴ zur Revision der Dublin-III-Verordnung¹⁰⁵ 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. Neben den Vorschlägen zur Eindämmung der Sekundärmigration (Abschaffung des nachträglichen Zuständigkeitswechsels; Einschränkung der Rechtsmittelmöglichkeiten und der Sozialrechte) liegt die wichtigste Neuerung in der geplanten Einführung eines Korrekturverteilmechanismus. Dieser zielt auf einen Ausgleich

¹⁰² KOM(2017) 794 endg.

¹⁰³ Das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN) gehört weder zum Schengen- noch zum Dublin/Eurodac-Besitzstand, so dass die Schweiz derzeit über keinen Zugang zu diesem System verfügt.

¹⁰⁴ KOM(2016) 270 endg.

¹⁰⁵ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

einer übermässigen Belastung v.a. von Dublin-Staaten mit Land- und See-Aussengrenzen und bildet daher das umstrittenste Element der Revision.¹⁰⁶

Die Beratungen über diesen Mechanismus haben in der Ratsarbeitsgruppe ASYL zu so grossen Differenzen geführt, dass sie seit Herbst 2016 nicht mehr weitergeführt wurden.¹⁰⁷ Die nachfolgenden EU-Ratspräsidentschaften haben versucht, eine politische Einigung bezüglich des Korrekturmechanismus herbeizuführen, bislang jedoch ohne Erfolg. Unter den EU-Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor kontroverse Positionen in dieser Frage: Während die östlichen EU-Mitgliedstaaten (PL, HU, CZ, SK) einen obligatorischen Korrekturmechanismus ablehnen, setzen sich DE und FR zusammen mit den Mitgliedstaaten mit Schengen-Aussengrenzen, die besonders von Migration betroffen sind, für die Einführung dieses Mechanismus ein. Zudem wollen einige EU-Mitgliedstaaten (z.B. IT, FR, PL, SE), dass die neue Dublin-Verordnung im Paket mit den weiteren Vorschlägen zur Anpassung der Rechtsakte zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) verabschiedet wird.

Angesichts der Folgen der Migrationskrise, die die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit aller Dublin-Staaten und eines Ausgleichs der sehr ungleich verteilten Fallzahlen aufgezeigt hat, hat sich die Schweiz nicht nur solidarisch gezeigt¹⁰⁸, sondern sich auch konsequent für die Einführung eines Verteilmechanismus ausgesprochen. Denn nur eine verbindliche und ausgleichende Verteilung der Verantwortlichkeiten vermag das Dublin-System nachhaltig zu stärken. Zusammen mit der Angleichung der materiellen Standards in den Dublin-Staaten kann am besten sichergestellt werden, dass die Rechte der Schutzsuchenden gewahrt werden und Sekundärmigration wirksam vermindert wird.

Die bulgarische Präsidentschaft hat nun anfangs März 2018 einen Kompromissvorschlag präsentiert, um bis im Sommer 2018 im Rat eine Einigung in Bezug auf den Korrekturmechanismus zu finden. Angesichts des bisherigen Verlaufs der Diskussionen ist dieser Zeitplan allerdings als «optimistisch» zu bewerten. Nach einer allfälligen Einigung der Schengen-Staaten im Rat, benötigt der Revisionsvorschlag auch die Zustimmung des Europäischen Parlaments. Auch im sog. Trilog zeichnen sich schwierige Verhandlungen ab. Nach deren Verabschiedung durch Rat und Parlament wird die revidierte Dublin-Verordnung der Schweiz als Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands notifiziert werden. Wann dies der Fall ist, lässt sich aus heutiger Sicht nicht abschätzen. In der Schweiz dürfte die Übernahme und Umsetzung der neuen Verordnung der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen.

4.3.10 Änderung der Eurodac-Verordnung

Im Zuge der neuen Vorschläge zur Reform des Dublin-Systems hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2016 auch einen Vorschlag¹⁰⁹ zur Anpassung der Eurodac-Verordnung¹¹⁰ 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 Kontrolle der 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 aufhalten¹¹¹. Zum Zwecke der vereinfachten Identifikation der betroffenen Personen sollen im System neben den Fingerabdruckdaten inskünftig auch weitere persönliche Daten wie Namen, Geburtsdaten, Nationalität, Identitätsdetails, Reisedokumente und Gesichtsbilder 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 Kommission

¹⁰⁶ Zu Einzelheiten vgl. Ziff. 4.3.7 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14)

¹⁰⁷ Ab diesem Zeitpunkt wurden auch die assoziierten Staaten (CH, NO, IS, FI), die bis dahin informell an den Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe ASYL teilnehmen durften, nicht mehr in die Diskussionen auf technischer Ebene einbezogen.

¹⁰⁸ Sei es im Rahmen der Teilnahme am *Relocation*- und am *Resettlement*-Programm oder sei es im Rahmen ihres Engagements bei den Aktivitäten von EASO.

¹⁰⁹ KOM (2016) 272 endg.

¹¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

¹¹¹ Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, die seinerzeit rechtmässig eingereist sind, werden inskünftig auch im Einreise- und Ausreisensystem (EES) elektronisch erfasst (WE Nr. 202b; siehe hierzu o. Ziff. 4.2.1).

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 und hängt auch vom weiteren Verlauf der Beratungen zur Dublin-Revision ab. Die Verhandlungen sind allerdings weiter fortgeschritten als diejenigen zur Revision der Dublin III-Verordnung (der Trilog ist bereits im Gang). Dies hängt damit zusammen, dass der Inhalt des Eurodac-Revisionsvorschlages sehr technisch und politisch weniger umstritten ist. Die Schweiz ist mit dem aktuellen Vorschlag grundsätzlich einverstanden. In der Schweiz dürfte die Übernahme und Umsetzung der neuen Eurodac-Verordnung der Genehmigung durch die Bundesversammlung unterliegen.

5 Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union

5.1 Art und Umfang der Mitwirkung

Die Schweiz untersteht im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen/Dublin nicht der Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH). Trotzdem bildet die Sicherstellung einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung des übernommenen Besitzstands eine zentrale, den Assoziierungsabkommen inhärente Zielsetzung. Entsprechend können Differenzen zwischen der schweizerischen Auslegungspraxis und der Rechtsprechung des EuGH im Gemischten Ausschuss thematisiert werden und im Falle «wesentlicher Abweichungen» gar zur Beendigung der Assoziierungsabkommen führen¹¹². Im Gegenzug dazu garantieren die Abkommen der Schweiz das Recht, in Vorabentscheidungsverfahren¹¹³ 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 2018 sind der Schweiz insgesamt 109 Vorabentscheidungsersuchen notifiziert worden. Davon betreffen 54 Ersuchen nur Schengen (50 %), 33 Ersuchen nur Dublin (30 %) und die restlichen 22 Ersuchen Schengen und Dublin (20 %)

Im Berichtszeitraum erhielt die Schweiz 16 Vorabentscheidungsersuchen. Inhaltlich betrafen die bisherigen Vorlagefragen die Auslegung primär folgender Rechtsakte¹¹⁴:

¹¹² Vgl. Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 SAA; Art. 6 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 DAA.

¹¹³ Vgl. Art. 267 AEUV. Ausgangspunkt eines Vorabentscheidungsverfahrens ist ein nationaler Rechtsstreit, in dem sich die Frage der Auslegung (oder Gültigkeit) von EU-Recht stellt. Das zuständige Gericht des EU-Mitgliedstaats kann – bzw. muss, wenn es sich um eine letztinstanzliche gerichtliche Instanz handelt – das nationale Verfahren aussetzen und dem EuGH die Rechtsfrage vorlegen; die Parteien selbst können dies nur anregen. Das Urteil des EuGH ist für alle am Ausgangsverfahren beteiligten Behörden bindend. Es entfaltet jedoch in gleichgelagerten Fällen stets auch eine gewisse Präcedenzwirkung für die (am Verfahren nicht beteiligten) Behörden der Schengen-Staaten.

¹¹⁴ Der aktuelle Stand der notifizierten Verfahren findet sich auf:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Rechtsakt	Anzahl Ersuchen (Total)	davon im Berichts- zeitraum
Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie)	28	4 ¹¹⁵
Verordnung (EG) Nr. 604/2013 (Dublin-III-Verordnung)	22	7 ¹¹⁶
Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzrichtlinie)	22	2 ¹¹⁷
Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) ¹¹⁸	11	2 ¹¹⁹
Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin-II-Verordnung)	10	--
Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)	6	1 ¹²⁰
Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ)	3	--
Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 (EU-Ausweisverordnung)	2	--
Richtlinie 91/477/EWG (EU-Waffenrichtlinie)	2	--
Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 (kleiner Grenzverkehr)	1	--
Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (Dublin-Durchführungsverordnung)	1	--
Richtlinie 2001/40/EG (Anerkennung von Rückführungsentscheidungen)	1	--
Total	109	16

5.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

5.2.1 Abgeschlossene Verfahren

Im Berichtszeitraum hat der EuGH 16 Verfahren¹²¹ abgeschlossen, die er der Schweiz seinerzeit notifiziert hatte. An neun dieser Verfahren hatte sich die Schweiz mit einer schriftlichen Stellungnahme beteiligt. Zwei davon hat der EuGH mit einem Prozessurteil erledigt¹²². Die anderen sieben Verfahren beschied der EuGH durch ein Sachurteil, wobei sich der jeweilige Tenor wie folgt zusammenfassen lässt:

- Rs. C-60/16 (*Khir Amayry*), notifiziert am 14. März 2016. In diesem Vorabentscheidungsverfahren hatte sich der EuGH mit der Frage zu befassen, wie die maximale Frist von sechs Wochen genau zu berechnen ist, welche gemäss Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung¹²³ zur Durchführung der Überstellung für den Fall gilt, dass sich der betreffende Asylbewerber oder die Asylbewerberin in Administrativhaft befindet. Der EuGH stellt in seinem Urteil vom 13. September 2017¹²⁴ zunächst fest, dass die sechswöchige Höchstfrist von Art. 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung nur für den Fall gilt, dass die Haft bereits vor Erlass der Überstellungsentscheidung angeordnet worden ist und somit auf den diesem Verfahren zugrundeliegenden Sachverhalt keine Anwendung findet, wenn die Haft erst nach Erlass – zur Sicherstellung der Vollstreckung – der Überstellungsentscheidung angeordnet wird. Der EuGH führt hierbei aus, dass mangels Anwendbarkeit der sechswöchigen Maximalfrist von Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung einer zweimonatigen Haftdauer der Dublin-III-Verordnung nicht entgegenstehe und als zulässig qualifiziert werden müsse. Das Urteil

¹¹⁵ Rs. C-175/17 (*X*), Rs. C-180/17 (*X und Y*), Rs. C-240/17 (*E*) und Rs. C-144/17 (*Arib*).

¹¹⁶ Rs. C-213/17 (*X*), verb. Rs. C-297/17, C-318/17 und C-319/17 (*Ibrahim u.a.*), Rs. C-348/17 (*Magamadov*), Rs. C-577/17 (*Alake*), verb. Rs. C-582/17 u. C-583/17 (*H u.a.*), Rs. C-657/17 (*Mohamad Hussein*) sowie Rs. C-661/17 (*M.A. u.a.*).

¹¹⁷ Rs. C-345/17 (*Buivids*) und Rs. C-507/17 (*Google*).

¹¹⁸ Die bisherigen Urteile betrafen die ursprüngliche Fassung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006, WE Nr. 14), bleiben aber für heute geltende kodifizierte Fassung des Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin relevant.

¹¹⁹ Rs. C-412/17 (*Touring Tours und Travel*) und Rs. C-474/17 (*Sociedad de Transportes*).

¹²⁰ Rs. C-680/17 (*Vethanayagam u.a.*)

¹²¹ Rs. C-13/16 (*Rigas Satisme*), Rs. C-17/16 (*El Dakkak et Intercontinental*), Rs. C-60/16 (*Khir Amayry*), Rs. C-73/16 (*Puškár*), Rs. C-184/16 (*Petrea*), Rs. C-199/16 (*Nianga*), Rs. C-201/16 (*Shiri*), Rs. C-225/16 (*Ouhrami*), Rs. C-267/16 (*Buhagiar u.a.*), Rs. C-346/16 (*C*), Rs. C-360/16 (*Hasan*), Rs. C-403/16 (*El Hassani*), Rs. C-491/16 (*A.S.*), Rs. C-646/16 (*Jafari*), Rs. C-670/16 (*Mengesteab*) und Rs. C-240/17 (*E*).

¹²² Die Verfahren in den Rs. C-199/16 (*Nianga*) und C-346/16 (*C*) hat der EuGH mit Beschluss vom 19. Mai bzw. vom 20. Juli 2017 eingestellt, nachdem die jeweiligen Vorabentscheidungsersuchen von der nationalen Vorinstanz zurückgezogen worden waren.

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

¹²⁴ ECLI:EU:C:2017:675

entspricht weitgehend der von der Schweiz vertretenen Position, wobei die Schweiz sich jedoch im betreffenden Fall trotz Verneinung der Anwendbarkeit von Artikel 28 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Dublin-III-Verordnung für eine sechswöchige Maximalfrist ausgesprochen hatte.

- Rs. C-201/16 (*Shiri*), notifiziert am 18. Mai 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betraf die Frage der Reichweite des in Artikel 27 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Beschwerderechts gegen den Entscheid, wegen Unzuständigkeit auf das Asylgesuch nicht einzutreten. Konkret geht es um die Frage, ob eine asylsuchende Person beschwerdeweise geltend machen kann, die Zuständigkeit zur Behandlung seines Asylgesuches sei auf den ersuchenden Dublin-Staat zurückgefallen, weil diese es versäumt habe, innerhalb der sechsmonatigen Überstellungsfrist die Überstellung in den ersuchten (und nach den Dublin-Kriterien eigentlich zuständigen) Dublin-Staat tatsächlich zu vollziehen. Der EuGH hat in seinem Urteil vom 25. Oktober 2017¹²⁵ festgestellt, dass der Ablauf der Überstellungsfristen von Artikel 29 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung automatisch und von Rechts wegen zum Übergang der Zuständigkeit vom eigentlich zuständigen auf den ersuchenden Dublin-Staat führt und dass der Ablauf dieser Frist in einem Rechtsmittelverfahren von der asylsuchenden Person geltend gemacht werden kann.
- Rs. C-225/16 (*Ouhrami*), notifiziert am 6. Juni 2016. In diesem Vorabentscheidungsverfahren hatte sich der EuGH mit der Auslegung von Artikel 11 Absatz 2 der Rückführungsrichtlinie¹²⁶ auseinanderzusetzen, wonach ein Einreiseverbot (ausser bei Vorliegen einer schwerwiegenden Gefährdung der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit) fünf Jahre nicht überschreiten darf. Konkret ging 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). In seinem Urteil vom 26. Juli 2017¹²⁷ hat der EuGH die vorgenannte Frage dahingehend beantwortet, dass die Dauer des Einreiseverbots ab dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, ab dem die betroffene Person tatsächlich das Territorium der Mitgliedstaaten verlassen hat. Dies entspricht der von der Schweiz in ihrer schriftlichen Stellungnahme vertretenen Auffassung.
- Rs. C- 360/16 (*Hasan*), notifiziert am 4. August 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betraf den Fall einer asylsuchenden Person, die, nachdem ihr Antrag auf Aussetzung der Überstellungsentscheidung nach Italien von Deutschland abgelehnt worden war, in den originär zuständigen Mitgliedstaat (in casu: Italien, wo sie bereits ein Asylgesuch gestellt hatte) überstellt wurde, dann aber umgehend illegal nach Deutschland zurückkehrte und dort den Überstellungsentscheid anfocht. Vor diesem Hintergrund hatte der EuGH in seinem Urteil vom 25. Januar 2018¹²⁸ festgestellt, dass nach den Grundsätzen der Dublin-III-Verordnung für die gerichtliche Überprüfung einer Überstellungsentscheidung nicht die Sachlage im Zeitpunkt der Überstellung massgeblich ist, sondern dass nachträgliche Entwicklungen bis zum Entscheid des Gerichts über die Klage ebenfalls zu berücksichtigen sind. Ausserdem kam der EuGH zum Schluss, dass in einer Situation wie der vorliegenden ein Wiederaufnahmeverfahren durchzuführen ist (Art. 24 der Dublin-III-Verordnung).
- Rs. C-490/16 (*A.S.*), notifiziert am 27. Oktober 2016. Dieses Vorabentscheidungsverfahren reiht sich neben den Urteilen *Jafari*¹²⁹ und *Mengesteab*¹³⁰ in die Reihe der Urteile zur Dublin-III-Verordnung ein, welche die «Flüchtlingskrise» von 2015/16 betreffen. Hintergrund dieser Verfahren war die ungewöhnlich grosse Zahl von Asylsuchenden, die über die Balkanroute nach Europa gelangten und in Kroatien erstmals den Boden eines Dublin-Staates betraten (Zuständigkeit Griechenlands war aufgrund «systemischer Mängel» nicht gegeben.). In der Folge organisierte Kroatien deren Weiter- bzw. Durchreise in weitere Dublin-Staaten. Mit den Urteilen vom 26. Juli 2017 bestätigte der EuGH die geltenden EU-Asylregeln. Im

¹²⁵ ECLI:EU:C:2017:805

¹²⁶ Richtlinie 2008/115/EG (WE Nr. 78)

¹²⁷ ECLI:EU:C:2017:590

¹²⁸ ECLI:EU:C:2018:35

¹²⁹ Rs. C-646/16 (siehe u. im Text).

¹³⁰ Rs. C-670/16, Urteil des EuGH vom 26. Juli 2017 (ECLI:EU:C:2017:587)

vorliegenden Verfahren hatte sich der EuGH nun vorrangig mit der Frage zu befassen, ob es sich um einen irregulären Grenzübertritt im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung handelt, der die Zuständigkeit für die Prüfung des Asylverfahrens des betreffenden Dublin-Staates zur Folge hat, 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. Er bejahte diese Frage mit Urteil vom 26. Juli 2017¹³¹ und stellte fest, dass die Einreise unter den vorgenannten Voraussetzungen im Sinne von Artikel 13 Absatz 1 der Dublin-III-Verordnung als «illegal» qualifiziert werden müsse.

- Rs. C-646/16 (*Jafari*), notifiziert am 16. Februar 2017. Gemäss EuGH seien die in Frage stehenden Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung «im Gesamtzusammenhang mit den mit ihnen in einem Konnex stehenden Rechtsakten zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auszulegen». Wie im Urteil A.S. (s. oben) kam der EuGH zum Schluss¹³², dass es sich bei der Einreise in den Dublin-Raum im Rahmen der Massenmigration um einen illegalen Grenzübertritt handelte. Auch ein Abstellen auf die humanitären Gründe in Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe c des Schengener Grenzkodex¹³³ sei nicht zulässig, da eine solche Gestattung der Einreise nur für den betreffenden Dublin-Staat gelte und nicht für den gesamten Dublin-Raum. Andernfalls würde das Durchwinken von Migranten aus humanitären Gründen dazu führen, dass sich ein Dublin-Staat von der Zuständigkeit zur Prüfung von Asylgesuchen befreien könnte. Auch sei die angesichts der Ankunft einer aussergewöhnlich hohen Zahl von Drittstaatsangehörigen geduldete Einreise nicht einem «Visum» im Sinne von Artikel 12 der Dublin-III-Verordnung gleichzusetzen.
- Rs. C-240/17 (*E*), notifiziert am 14. Juni 2017. In dieser Rechtssache musste der EuGH Artikel 25 Absatz 2 des SDÜ¹³⁴ auslegen. Diese Bestimmung sieht ein Konsultationsverfahren zwischen dem Schengen-Staat, der die Ausschreibung eines Drittstaatsangehörigen im SIS vornimmt, und einem anderen Schengen-Staat vor, wenn Letzterer derselben Person vorher einen Aufenthaltstitel erteilt hat. Die Fragen, die das finnische nationale Gericht dem Gerichtshof vorlegte, bezogen sich im Wesentlichen auf den Zeitpunkt, zu dem die Konsultation vorzunehmen ist, die Rechtswirkungen des Konsultationsverfahrens und das Verfahren, das anzuwenden ist, wenn der ersuchte Schengen-Staat sich nicht zu den Anträgen des ausschreibenden Schengen-Staats äussert. In seinem Urteil vom 16. Januar 2018¹³⁵ antwortet der EuGH, der ausschreibende Schengen-Staat könne zwar noch vor dem Ausfällen des betreffenden Entscheids das Konsultationsverfahren einleiten, doch müsse dieses Verfahren auf jeden Fall eingeleitet werden, sobald eine derartige Entscheidung ergangen sei. Der Gerichtshof vertritt zudem die Auffassung, das Ausbleiben der Antwort des ersuchten Schengen-Staats, der dem im SIS ausgeschriebenen Drittstaatsangehörigen einen Aufenthaltstitel erteilt hat, stehe dem Vollzug einer mit einem Einreiseverbot versehenen Rückkehrentscheidung nicht entgegen, auch wenn das in dieser Bestimmung vorgesehene Konsultationsverfahren laufe, sofern eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit bestehe. Dies hindere allerdings den Drittstaatsangehörigen nicht daran, die Rechte aus diesem Aufenthaltstitel, den er von einem anderen Schengen-Staat erhalten hat, geltend zu machen, indem er sich später in das Hoheitsgebiet des anderen Schengen-Staats begeben. Wenn der ersuchte Schengen-Staat nach Ablauf einer angemessenen Frist seit Beginn des Konsultationsverfahrens immer noch nicht geantwortet habe, sei jedoch der ausschreibende Schengen-Staat verpflichtet, die Ausschreibung zur Einreiseverweigerung zurückzuziehen und den Drittstaatsangehörigen gegebenenfalls in seine nationale Ausschreibungsliste aufzunehmen. In jedem Fall kann sich der Drittstaatsangehörige nach Ansicht des EuGH vor dem nationalen Gericht auf die Rechtswirkungen, die sich aus dem vom ausschreibenden Schengen-Staat einzuleitenden Konsultationsverfahren ergeben, sowie auf die dadurch entstehenden Verpflichtungen berufen. Allgemein entspricht das Urteil des

¹³¹ ECLI:EU:C:2017:585

¹³² Urteil des EuGH vom 26. Juli 2017 (ECLI:EU:C:2017:586)

¹³³ Das Urteil betrifft noch die ursprüngliche Fassung des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006, WE Nr. 14), bleibt aber für die heute geltende (kodifizierte) Fassung des Grenzkodex (WE Nr. 178) weiterhin relevant.

¹³⁴ Schengener Durchführungsübereinkommen (vgl. Anhang A des SAA)

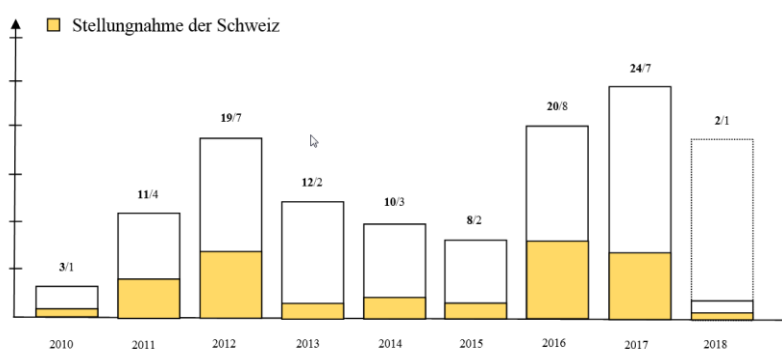
¹³⁵ ECLI:EU:C:2018:8

EuGH weitgehend dem Standpunkt, den die Schweiz in ihrer Stellungnahme vertritt.

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 wahrzunehmen¹³⁶. 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. Insgesamt betrachtet hat die Schweiz bisher in rund einem Drittel (31 %) der Vorlageverfahren (34 von 109 Rechtssachen) eine Stellungnahme abgegeben. Bezogen auf die seit 2010 übermittelten Vorabentscheidungsersuchen ergibt sich dabei folgendes Bild:

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



Die Schweiz hat zu 5 der 16 im Berichtszeitraum notifizierten Vorabentscheidungsersuchen¹³⁷ schriftliche Stellungnahmen eingereicht. Eines dieser Verfahren wurde bereits entschieden¹³⁸; die anderen vier, noch laufenden Verfahren betreffen die folgenden Aspekte¹³⁹:

- Rs. C-577/17 (*Alake u.a.*), notifiziert am 31. Oktober 2017. In dieser Rechtssache hat sich der EuGH mit der Frage zu befassen, ob ein gemäss den Vorschriften der Dublin-III-Verordnung¹⁴⁰ um Wiederaufnahme ersuchter Staat, der sowohl im Wiederaufnahme- als auch im anschliessenden Remonstrationsverfahren (Gesuch um neuerliche Prüfung des Aufnahmegesuchs) das Wiederaufnahme- bzw. Remonstrationsgesuch fristgerecht abgelehnt hat, der Wiederaufnahme nach Ablauf der in Artikel 5 Absatz 2 der Dublin-Durchführungsverordnung¹⁴¹ vorgesehenen Antwortfrist noch wirksam zustimmen kann.
- Rs. C-582/17 und C-584/17 (*H u.a.*), notifiziert am 13. November 2017. Dieses Verfahren betrifft Fragen zur Festlegung der Zuständigkeit im Zusammenhang mit der Dublin-III-Verordnung. Konkret hat sich der EuGH mit der Frage auseinanderzusetzen, ob nur der erste Dublin-Staat, in dem der Antrag auf internationalen Schutz gestellt wird, mit der Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates betraut ist, mit der Folge, dass eine Ausländerin oder ein Ausländer nur in diesem Dublin-Staat gemäss Artikel 27 der Dublin-III-Verordnung gegen die fehlerhafte Anwendung eines der in Kapitel III festgelegten Zuständigkeitskriterien vorgehen kann. Hierbei hat er in diesem Zusammenhang gleichfalls die Frage zu klären, ob der Umstand, dass im ersten Staat bereits eine Entscheidung über das Asylgesuch ergangen ist oder zurückgezogen worden ist, von Bedeutung ist oder nicht.

¹³⁶ Erläuterungen zum verwaltungsinternen Verfahren zur Ausarbeitung einer Stellungnahme sind in Ziff. 5.2 des fünften Berichts des EJPD vom 17. März 2014 aufgeführt. Abrufbar unter www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

¹³⁷ Siehe o. Ziff. 5.1.

¹³⁸ Rs. C-240/17 (*E*), siehe o. Ziff. 5.2.1 *in fine*.

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

¹⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 (Art. 1 DAA)

- Rs. C-657/17 (*Mohammad Hussein*), notifiziert am 3. Januar 2018. Dieses Vorabentscheidungsverfahren betrifft die Auslegung der Dublin-III-Verordnung. Konkret geht es um die Frage, ob der Ablauf der Frist von Artikel 5 Absatz 2 der Dublin-Durchführungsverordnung zur Stellung eines Remonstrationsgesuchs einen Zuständigkeitsübergang auf den ersuchenden Dublin-Staat zur Folge hat. Zudem hat der EuGH in diesem Zusammenhang die Frage zu beantworten, ob der ersuchte Staat, der ein Aufnahmegesuch fristgerecht abgelehnt hat, nach Ablauf der Antwortfrist von Artikel 22 Absatz 7 der Dublin-III-Verordnung der Aufnahme noch wirksam zustimmen kann.
- Rs. 680/17 (*Vethanayagam*), notifiziert am 19. Januar 2018. Dieses Verfahren betrifft Fragen zur Auslegung des Visakodex. Insbesondere wird sich der EuGH mit der Frage befassen, ob bei Vorliegen einer Vertretungsvereinbarung zwischen zwei Schengen-Staaten auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 4 Buchstabe d des Visakodex¹⁴² die Zuständigkeit zur Erteilung und Verweigerung eines Visums vollständig auf den vertretenden Schengen-Staat übergeht. Zudem wird die Frage aufgeworfen, ob eine Auslegung von Artikel 8 Absatz 4 und Artikel 32 Absatz 3 des Visakodex, wonach Visumantragstellerinnen und -antragsteller nur bei der Behörde bzw. beim Gericht des vertretenden Schengen-Staates ein Rechtsmittel einlegen können, gegen den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz gemäss Artikel 47 der Charta der Grundrechte der EU verstösst.

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

6 Schengen-Evaluierung

6.1 Das Evaluierungsverfahren – Überblick und Bedeutung

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 später, da sich der Schengen-Besitzstand bekanntlich weiterentwickelt, in regelmässigen Abständen wieder durchgeführt.

Bei Evaluierungsverfahren, die nach dem 26. November 2016 eingeleitet worden sind, obliegt die Koordinationsverantwortung für die Planung und operative Durchführung der Europäischen Kommission¹⁴³. Konkret werden Evaluierungen grundsätzlich nach folgendem *Ablaufschema* durchgeführt¹⁴⁴:

- *Beantwortung eines detaillierten Fragebogens* zur Umsetzung des Schengen-Besitzstands (Phase 1). Der Fragebogen wird im Vorjahr der Evaluierung bis jeweils am 1. Juli dem betreffenden Schengen-Staates zur Beantwortung zugestellt.
- *Durchführung der Ortsbesichtigungen* (Phase 2): Die jeweils bereichsspezifisch durchgeführten Überprüfungen finden während einer Woche bei den zuständigen nationalen Behörden vor Ort statt. Die Evaluierungsteams Die Teams setzen sich aus maximal zwei Sachverständigen der Kommission und deren acht der Schengen-Staaten zusammen, wobei je einer Vertreterin oder einem Vertreter eines Schengen-

¹⁴² Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (WE Nr. 88)

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Ausführlich zu Konzeption und Gang des Verfahrens Ziff. 3 der Botschaft des Bundesrates vom 9. April 2014, BBl 2014 3343; siehe auch Ziff. 6.1. des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

Staats und der Europäischen Kommission die Leitung obliegt (sog. «leading experts», LE).

- *Verabschiedung der Berichte* (Phase 3): Die Ergebnisse der Untersuchungen werden für jeden Bereich in einem separaten Bericht zusammengefasst und bewertet.¹⁴⁵ Berichte werden von der Europäischen Kommission formell verabschiedet, was die vorgängige Zustimmung der Schengen-Staaten im «Schengen-Ausschuss» voraussetzt.
- *Verabschiedung der Empfehlungen* (Phase 4): Die konkreten *Empfehlungen*, die an den evaluierten Staat gerichtet werden, werden auf Vorschlag der Kommission vom Rat der EU¹⁴⁶ verabschiedet.
- *Umsetzung der Empfehlungen* (Phase 5): Der evaluierte Staat ist verpflichtet, die Empfehlungen zur Behebung der festgestellten Mängel umzusetzen und über die getroffenen bzw. geplanten Massnahmen zu berichten (sog. «Follow-up»). In Bezug auf Aspekte, die als «nicht konform» beurteilt wurden, ist der betroffene Staat solange zu einer engmaschigen und regelmässigen Berichterstattung verpflichtet, bis die festgestellten Defizite behoben sind.¹⁴⁷

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Einerseits *untersteht* die Schweiz diesem Mechanismus und wird dabei regelmässig überprüft (zur laufenden Evaluierung der Schweiz s. u. Ziff. 6.3).
- Andererseits *nimmt* die Schweiz an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der übrigen Schengen-Staaten *teil*. Dazu gehört auch, dass sich Schweizer Sachverständige regelmässig als Mitglieder des Expertenteams zur Verfügung stellen und damit an ausgewählten Ortsbesichtigungen beteiligt sind. Eine solche aktive Beteiligung ist aus mehreren Gründen sinnvoll: Zum einen kann die Evaluierungspraxis bzw. der angewandte Massstab namentlich in den neu erfassten Bereichen «Rückführung» und «Binnengrenzen» inhaltlich mitgestaltet werden, 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 Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit im Schengen-Raum erscheint dies heute umso wichtiger.

6.2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Von Mai 2017 bis April 2018 hat die Europäische Kommission die *ordentliche Evaluierung* von acht Schengen-Staaten (SE, PT, NO, ES, UK, HR, CH, LV) und die *unangekündigte Evaluierung* von vier weiteren Schengen-Staaten (NL, PL, IT, HU) durchgeführt. Thematische Evaluierungen wurden im Berichtszeitraum keine durchgeführt.

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Die Empfehlungen werden auf technischer Ebene in der Arbeitsgruppe «Schengen Evaluierung» (SCHEVAL), auf politischer Ebene im Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten» (COREPER) vorbereitet und schliesslich vom Rat auf Ministerstufe verabschiedet.

¹⁴⁷ 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. Die Kommission kann im Bedarfsfall nochmalige, auch unangekündigte Ortsbesichtigungen zur Überprüfung der Umsetzung des Aktionsplans durchführen.

6.2.1 Ordentliche Evaluierung

6.2.1.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierung* von acht Schengen-Staaten (SE, PT, NO, ES, UK, HR, CH, LV) gemäss den einschlägigen Jahresprogrammen der Europäischen Kommission durchgeführt. In welchen Bereichen die insgesamt 36 Ortsbesichtigungen konkret stattgefunden haben, ist aus der folgender Graphik ersichtlich:

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)¹⁴⁸

Bereich	SE	PT	NO	ES	UK	HR	CH	LV
Aussengrenzen	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Visa		✓	✓	✓				✓
Polizeiliche Zusammenarbeit		✓	✓	✓			✓	✓
SIS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rückkehr	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Datenschutz	✓	✓	✓	✓			✓	✓

Schweizer Sachverständige nahmen im Berichtszeitraum an insgesamt 17 Evaluierungsmissionen teil. Bei drei davon wurde der Schweizer Sachverständige zum «leading expert» ernannt.

6.2.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU insgesamt 31 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung von insgesamt neun Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2015 (LI), 2016 (BE, EL, FR, HR, MT) und 2017 (DK, IS, SE) stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen können aus der Liste in Anhang 2 ersehen werden. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Webseite des Rates abgerufen werden¹⁴⁹.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	LI	BE	EL	FR	HR	MT	DK	IS	SE
Aussengrenzen						✓	✓	✓	
Visa				✓		✓	✓	✓	✓
Polizeiliche Zusammenarbeit			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
SIS		✓		✓		✓	✓	✓	✓
Feuerwaffen					✓				
Rückkehr				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Datenschutz	✓		✓	✓			✓		

Im Folgenden sollen nur die wichtigsten Aspekte der jeweiligen Empfehlungen zusammengefasst werden, wobei die Darstellung nach evaluierten Bereichen geordnet erfolgt:

- Bereich «Aussengrenzen»:

Nach der Evaluierung *Maltas* (2016) wertete der Rat der EU die gemeinsame Schulung für alle Mitarbeitenden der an Grenzkontrollen beteiligten Behörden als gutes Beispiel für die dienststellenübergreifende Zusammenarbeit. Er wies jedoch auf Mängel in der nationalen Strategie zur integrierten Grenzverwaltung hin, zu deren Behebung entsprechende jährliche und mehrjährige Aktionspläne ausgearbeitet werden sollten, in denen die Prioritäten, Zeitrahmen, zuständigen Behörden und benötigten Ressourcen festzulegen sind. Malta wurde auch empfohlen, ein

¹⁴⁸ Selbstverständlich wurden Schweden und Kroatien ebenfalls in allen Bereichen evaluiert. Die hier nicht aufgeführten Ortsbesichtigungen fanden allerdings ausserhalb des Berichtszeitraumes statt. Gleiches gilt auch für die Schweiz: Hier musste die Ortsbesichtigung im Bereich «Visa» auf Dezember 2018 verschoben werden. Zum Stand der Evaluierung der Schweiz s. u. Ziff. 6.3.

¹⁴⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

Risikoanalysesystem zu entwickeln, das mit dem von FRONTEX ausgearbeiteten Modell übereinstimmt.

In Bezug auf *Dänemark* (2017) zielen die wichtigsten Empfehlungen des Rats der EU darauf ab, die vorhandenen Kooperationsstrukturen durch eine kohärentere Verbindung von Grenzübertretungskontrollen mit der Grenzüberwachung besser zu nutzen. Zudem wurde Dänemark aufgefordert, mehr operative stichprobenartige Sichtkontrollen von Seeverkehrspassagieren durchzuführen, um die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von Migrantinnen und Migranten in einer irregulären Situation oder von gefälschten Dokumenten zu erhöhen.

Was *Island* (2017) betrifft, begrüßte der Rat der EU die intensive Nutzung des Netzes der Verbindungsbeamten der nordischen Länder, das eine effiziente interinstitutionelle Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene ermöglicht. Er wies jedoch auf erhebliche Mängel hin, die eine verstärkte strategische Planung und eine erhöhte Koordinationsfähigkeit im Bereich der integrierten Grenzverwaltung sowie die sofortige Aufstockung des für die Grenzkontrollen eingesetzten Personals erforderlich machen.

- *Bereich «Visa»:*

Malta (2016) empfahl der Rat der EU nach der Evaluierung, zu gewährleisten, dass die Ergebnisse von Inspektionen bei den externen Dienstleistungserbringern ordnungsgemäß erfasst werden, die Abfragen im SIS zu automatisieren, um potenzielle Fehler durch manuelle Abfragen zu verhindern, und Massnahmen zu treffen, damit die zulässige Dauer der Datenspeicherung nicht überschritten wird.

Frankreich (2016) wurde ebenfalls empfohlen, den externen Dienstleistungserbringern klare Anweisungen zu erteilen, dass die Antragstellerdaten nach der Übermittlung an das Konsulat unbedingt zu löschen sind.

Island (2017) wurde vom Rat der EU unter anderem darauf hingewiesen, dass Visumanträge unverzüglich im VIS registriert werden sollten und das örtliche Personal der Konsulate vom entsandten Personal besser beaufsichtigt werden sollte. Allgemein wurde Island auch empfohlen, die externen Dienstleistungserbringer stärker zu überwachen.

Bei der Evaluierung *Dänemarks* (2017) wurden viele gute Praktiken festgestellt, insbesondere was die Arbeitsabläufe bei der Bearbeitung der Visa und die Entscheidungsfindung in den Konsulaten anbelangt. Es wurde jedoch empfohlen, dass die Prüfung der Visumanträge unter der Kontrolle von entsandtem Personal erfolgen sollte und die Antragsdaten geschützt sein sollten, wenn sie von den externen Dienstleistungserbringern übermittelt werden.

Schweden (2017) wurde vom Rat der EU aufgefordert, davon abzugehen, Antragsteller systematisch zum Ausfüllen von Formularen/Fragebögen zusätzlich zum harmonisierten Antragsformular aufzufordern, und sicherzustellen, dass das Personal der konsularischen Vertretungen darüber unterrichtet ist, dass Antragsteller keine Fingerabdrücke abgeben müssen.

- *Bereich «polizeiliche Zusammenarbeit»:*

Griechenland (2016) empfahl der Rat der EU nach der Evaluierung, seine Anstrengungen zur Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle und zum Aufbau eines Fallmanagement-Systems fortzusetzen und seine Beiträge zum Europol-Informationssystem zu erhöhen.

Kroatien (2016) wurde vom Rat der EU unter anderem empfohlen, die Sichtbarkeit der Abteilung für internationale polizeiliche Zusammenarbeit zu verbessern und bei der Bewertung von Risiken und Bedrohungen die Zusammenarbeit mit benachbarten Ländern zu suchen.

Die Evaluierung *Maltas* (2016) gab nur zu wenigen Empfehlungen Anlass. Diese betreffen insbesondere die Einführung eines gemeinsamen Fallmanagement-Systems für SIS/Sirene, Europol und Interpol sowie die Ausweitung des SIENA-Zugangs auf weitere Polizeieinheiten und andere Strafverfolgungsbehörden.

Was die Evaluierung *Dänemarks* (2017) betrifft, hob der Rat der EU zahlreiche Stärken hervor, namentlich die nordische Zusammenarbeit und das Netz der Verbindungsbeamten. Er empfahl jedoch Dänemark, Leitlinien bereitzustellen, auf die sich Polizeibeamte in einem bestimmten Fall

polizeilicher Zusammenarbeit stützen können, und eine moderne IT-Ausrüstung einzuführen, die den Zugang zu den einschlägigen nationalen und internationalen Datenbanken ermöglicht.

Die Evaluierung *Islands* (2017) veranlasste den Rat der EU nur zu wenigen Empfehlungen. Diese betreffen im Wesentlichen die Förderung des Intranets der Polizei und die Wiedereinrichtung eines rund um die Uhr zur Verfügung stehenden Dienstes für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit.

Frankreich (2017) forderte der Rat der EU nach der Evaluierung auf, zu prüfen, ob seine bilateralen Abkommen zur Ergänzung des EU-Rahmens für die polizeiliche Zusammenarbeit weiterentwickelt werden könnten, und das SIENA-Bedienpersonal besser zu schulen. Zudem empfahl er Frankreich, die Fortbildung über die Instrumente der internationalen Zusammenarbeit zu verbessern, damit alle Angestellten vor Ort ihre Aufgaben erfüllen können.

- *Bereich «SIS/Sirene»:*

Nach der Evaluierung *Maltas* (2016) wertete der Rat der EU die Umsetzung eines Mechanismus zur Überwachung abgelehnter und bestätigter Treffer im SIS als bewährtes Verfahren. Er empfahl jedoch Malta, sicherzustellen, dass im SIS verfügbare Lichtbilder und Verknüpfungen im Fall eines Treffers in der Grenzkontrollanwendung angezeigt werden.

Bei der zweiten Besichtigung *Belgiens* (2016) zeigte sich, dass dort zahlreiche gute Praktiken bestehen. Der Rat der EU empfahl jedoch Belgien unter anderem, die entsprechende nationale Anwendung weiterzuentwickeln und zu verbessern, damit eine Abfrage zum gleichen Ergebnis führt wie die Abfrage im zentralen SIS.

Bei der Evaluierung *Frankreichs* (2016) wurden zahlreiche gute Praktiken festgestellt, darunter der Anschluss eines Systems zur automatischen Nummernschilderkennung an das SIS. Der Rat der EU empfahl jedoch Frankreich die Weiterentwicklung verschiedener nationaler Anwendungen, damit diese unter anderem die Möglichkeit bieten, Lichtbilder anzuzeigen und auf das Vorhandensein von Fingerabdrücken hinzuweisen.

Island (2017) wurde hauptsächlich empfohlen, sicherzustellen, dass alle Behörden Zugang zum SIS haben und dieses systematisch konsultieren. Zudem wurde es aufgefordert, den gemäss SIS-II-Verordnung erforderlichen Sicherheitsplan zu verabschieden.

Dänemark (2017) wurde vom Rat der EU insbesondere empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Endnutzer für die Überprüfung von Personen und Gegenständen die nationale Anwendung verwenden, und diese weiterzuentwickeln.

Schweden (2017) wurde aufgrund der Evaluierung empfohlen, die Dateninkonsistenz zwischen seiner nationalen Kopie des SIS und dem zentralen SIS zu beheben und dafür zu sorgen, dass die Endnutzer bei der Durchführung von Polizeikontrollen systematisch das SIS abfragen und regelmässig geeignete Schulungen erhalten.

- *Bereich «Rückkehr»:*

Kroatien (2016) forderte der Rat der EU nach der Evaluierung insbesondere dazu auf, seine Ausländergesetzgebung mit der einschlägigen europäischen Regelung und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU in Einklang zu bringen. Er hob zudem hervor, dass das Risikoanalysesystem zur Aufdeckung irregulärer Einreisen als bewährtes Vorgehen betrachtet werden könne.

Malta (2016) empfahl der Rat der EU nach der Evaluierung, der freiwilligen Rückkehr den Vorzug vor der Rückführung zu geben, wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass das Rückkehrverfahren für einen Drittstaatsangehörigen dadurch gefährdet wird. Er riet Malta auch, Rückkehrentscheidungen ohne unnötige Verzögerung zu erlassen und die Dauer des Einreiseverbots je nach den Umständen des Einzelfalls und nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit festzulegen.

Frankreich (2016) wurde im Wesentlichen empfohlen, in den Rückkehrentscheidungen ausdrücklich anzugeben, dass Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmässig in Frankreich aufhalten, den Schengen-Raum innerhalb der Frist für die freiwillige Ausreise verlassen müssen. Ausserdem wurde Frankreich aufgefordert, systematisch das Kindeswohl zu prüfen und dabei zu berücksichtigen, ob die Rückkehr in das Herkunftsland und die Familienzusammenführung dem Wohl des Kindes dienen.

Bei der Evaluierung *Dänemarks* (2017) hob der Rat der EU hervor, dass das gesamte Rückführungsverfahren als gute Praxis anzusehen sei. Er forderte Dänemark jedoch auf, seine nationale Ausländergesetzgebung so zu ändern, dass vor der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich unrechtmässig in Dänemark aufhalten, systematisch eine Rückkehrentscheidung erlassen werden muss. Die nationalen Rechtsvorschriften sollten auch objektive Kriterien enthalten, anhand derer sich prüfen lässt, ob bei einem Drittstaatsangehörigen Fluchtgefahr besteht. Zudem sollten sie vorsehen, dass Ausschreibungen zur Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung in das SIS eingegeben werden müssen.

Nach der Evaluierung *Islands* (2017) wurde hauptsächlich empfohlen, die Praxis und die nationalen Bestimmungen bezüglich der Kriminalisierung des illegalen Aufenthalts mit der einschlägigen europäischen Regelung in Einklang zu bringen.

Was *Schweden* (2017) anbelangt, begrüsst der Rat der EU das Verfahren für die Begleitung bei Rückführungen und die Schulung der Begleitpersonen. Er empfahl Schweden im Wesentlichen, sicherzustellen, dass Einreiseverbote erst ab dem Zeitpunkt wirksam werden, zu dem Drittstaatsangehörige, die sich unrechtmässig in Schweden aufhalten, den Schengen-Raum verlassen, und dass die Betroffenen unentgeltlichen Rechtsbeistand erhalten.

- *Bereich «Feuerwaffen»:*

Die Evaluierung *Kroatiens* (2016) veranlasste den Rat der EU insbesondere zu zwei Empfehlungen. Kroatien soll zum einen dafür sorgen, dass Waffen entsprechend der europäischen Regelung gekennzeichnet werden, zum andern, dass deaktivierte Feuerwaffen mit einer eindeutigen Kennzeichnung entsprechend dieser Regelung versehen werden.

- *Bereich «Datenschutz»:*

Liechtenstein (2015) wurde aufgrund der Evaluierung vom Rat der EU insbesondere empfohlen, den Nachweis zu erbringen, dass das Problem der mangelnden Ressourcen der Datenschutzbehörde im Parlament angegangen wurde, und alle erforderlichen Massnahmen zur unverzüglichen Durchführung eines VIS-Audits zu treffen.

Griechenland (2016) wurde im Wesentlichen aufgefordert, alle notwendigen Schritte einzuleiten, um die Überprüfung des VIS so rasch wie möglich und die Überprüfung des SIS II innerhalb der vorgegebenen Frist abzuschliessen. Der Rat der EU begrüsst zudem die Entscheidung der griechischen Datenschutzbehörde, eine wirksame Sensibilisierung sowie die Durchführung von Schulungen sicherzustellen.

Bei der Evaluierung *Frankreichs* (2016) hob der Rat der EU positiv hervor, dass für die Beratung und Aufsicht im Rahmen der Schengener Systeme beträchtliche Mittel bereitgestellt wurden. Er forderte Frankreich auf, die Unabhängigkeit bestimmter Behörden mit Blick auf die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs der EU neu zu beurteilen und die Konsistenzprobleme, die die Qualität der Daten in den nationalen Kopien des SIS beeinträchtigen, zu beheben.

Nach der Evaluierung *Dänemarks* (2017) hob der Rat der EU zahlreiche gute Praktiken hervor, darunter die Schaffung einer Datenschutzeinheit bei der nationalen Polizei. Im Wesentlichen empfahl er Dänemark, sicherzustellen, dass die Datenverarbeitungsvorgänge im nationalen Teil des SIS und im nationalen VIS alle vier Jahre überprüft werden.

6.2.2 Unangekündigte Evaluierungen

6.2.2.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2017 bis April 2018 hat die Europäische Kommission fünf *unangekündigte Ortsbesichtigungen* durchgeführt und in diesem Rahmen insgesamt vier verschiedene Schengen-Staaten evaluiert. Die Empfehlungen des Rats der EU im Anschluss an diese Evaluierungen werden voraussichtlich 2018 oder 2019 verabschiedet.

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	NL	PL	IT	HU
Aussengrenzen	✓	✓	✓	
Visa	✓			
Rückkehr				✓

Ein Schweizer Sachverständige wurde für die Teilnahme an einer der unangekündigten Evaluierungen ausgewählt und zum «leading expert» der betreffenden Mission ernannt.

6.2.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU drei Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die unangekündigte Evaluierung von insgesamt drei Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen allesamt im Jahr 2016 stattgefunden hatten. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Website des Rates der EU abgerufen werden¹⁵⁰.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	AT	FR	DE
Binnengrenzen (Wiedereinführung von Grenzkontrollen)	✓		
Visa		✓	✓

Im Folgenden sollen nur die wichtigsten Aspekte der jeweiligen Empfehlungen zusammengefasst werden, wobei die Darstellung nach evaluierten Bereichen geordnet erfolgt:

- *Bereich «Binnengrenzen»:*

Die unangekündigte Evaluierung *Österreichs* (2016) betraf die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an der Binnengrenze zu Ungarn und das Ausbleiben der Grenzkontrollen an der Binnengrenze zu Italien. Nach dieser Evaluierung gab der Rat der EU drei Empfehlungen ab. Diese bezogen sich auf die Durchführung zusätzlicher Schulungen für Grenzschutzbeamtinnen und -beamte in Dokumentenprüfung, die Aushändigung einer begründeten Entscheidung an Personen, denen die Einreise an der Binnengrenze zu Ungarn verweigert wird, und die Erhebung statistischer Daten über die Zahl der Grenzkontrollen.

- *Bereich «Rückkehr»:*

Frankreich (2016) wurde nach der unangekündigten Evaluierung vom Rat der EU insbesondere empfohlen, zu gewährleisten, dass die Identität und der Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen festgestellt werden und Rückkehrentscheidungen gegenüber Personen ergehen, die nicht zum Aufenthalt in Frankreich berechtigt sind. Zudem wurde Frankreich aufgefordert, sicherzustellen, dass diese Personen den Schengen-Raum verlassen und in einen Drittstaat zurückkehren.

Bei der unangekündigten Evaluierung *Deutschlands* (2016) zeigten sich mehrere gute Praktiken, darunter das Programm für die begleitete freiwillige Rückkehr. Der Rat der EU forderte Deutschland dennoch auf, zuverlässige Daten und Statistiken im Bereich der Rückkehr/Rückführung zu sammeln und bereitzustellen, eine klare Politik und Praxis in Bezug auf den Status und die Rückkehr von unbegleiteten minderjährigen Drittstaatsangehörigen festzulegen und ein System für die frühzeitige Suche nach Familienangehörigen von unbegleiteten Minderjährigen einzurichten.

¹⁵⁰ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

6.2.3 Thematische Evaluierungen

Im Rahmen thematischer Evaluierungen gibt der Rat der EU grundsätzlich 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 indessen im Schengen-Ausschuss vorgestellt und von den Staaten zur Kenntnis genommen. Im Berichtszeitraum haben keine thematischen Evaluierungen stattgefunden. Anlässlich der Sitzung der Ratsarbeitsgruppe SCHEVAL hat die Europäische Kommission mitgeteilt, dass sie – entgegen ihrer ursprünglichen Ankündigung, bis Ende 2018 definitiv keine wie angekündigt thematische Evaluierung im Bereich «Aussengrenzen» durchführen werde. Ob diese in die Jahresplanung 2019 aufgenommen werden, ist derzeit noch offen.

6.3 Laufende Evaluierung der Schweiz

Die Schweiz wurde bisher ausschliesslich gestützt auf den alten Mechanismus¹⁵¹ evaluiert. Ein *erstes* Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands für die Schweiz und damit den Beginn der operativen Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten. Die *zweite* Evaluierung fand 2014 statt, um zu überprüfen, ob die Schweiz den Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen Weiterentwicklungen) weiterhin ordnungsgemäss anwendet¹⁵².

Die derzeit laufende Evaluierung der Schweiz ist die *dritte* ihrer Art, wird allerdings zum ersten Mal auf der Grundlage des neuen Evaluierungsmechanismus nach Massgabe der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150) durchgeführt. Im letzten Quartal 2016 waren auf Stufe Bund¹⁵³ die entsprechenden verwaltungsinternen Vorbereitungsarbeiten angelaufen. Die erste Phase der Evaluierung, die in der Beantwortung eines detaillierten Fragebogens besteht, konnte dank der guten Zusammenarbeit der involvierten Dienststellen der Bundesverwaltung und der Kantone im August 2017 termingerecht abgeschlossen werden. Mit Durchführungsbeschluss vom 7. November 2017¹⁵⁴ legte die EU-Kommission die Zeitspanne für die Durchführung der Evaluierung der Schweiz auf die Monate Februar und März 2018 fest. Die Evaluierung im Bereich «Visumpolitik» musste allerdings in der Folge dennoch auf Dezember 2018 verschoben werden. Im Rahmen einer gemeinsamen Besprechung mit der Europäischen Kommission wurden Ende November 2017 die einzelnen, bereichsspezifischen Detailprogramme vorbesprochen und zwischen Ende 2017 und Anfang Januar 2018 bereinigt.

Die zweite Phase der Evaluierung der Schweiz (die sog. Ortsbesichtigungen) fand zwischen dem 26. Februar und dem 23. März 2018 statt. Die jeweils einwöchigen Besuche der Experten-Team, bestehend aus Sachverständigen aus den Schengen-Staaten und der Europäischen Kommission, konnten in den Bereichen «Aussengrenzen» (Flughäfen), «Datenschutz», «Rückkehr»¹⁵⁵, «SIS II/Sirene» sowie im Bereich «polizeiliche Zusammenarbeit» dank der guten verwaltungsinternen Vorbereitung durch die zuständigen Unterarbeitsgruppen und der Mitwirkung der betroffenen Kantone erfolgreich durchgeführt und abgeschlossen werden. Ausstehend ist noch die Ortsbesichtigung im Bereich «Visa», welche auf Dezember 2018 verschoben wurde.

Zurzeit liegen noch keine Ergebnisse vor. Die Experten-Teams sind momentan damit befasst, die Ergebnisse ihrer Evaluierungsbesuche in einem Bericht zusammenzufassen und zu bewerten. Die Schweiz wird im Verlaufe des Monats Mai Gelegenheit haben, zu diesen Berichtsentwürfen vorgängig Stellung zu nehmen, bevor diese dann (voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2018) den Schengen-Staaten im «Schengen-Ausschuss» zur Genehmigung vorgelegt und schliesslich von der Europäischen Kommission formell verabschiedet werden. Auf der Grundlage dieser Berichte wird der Rat der EU anschliessend konkrete Empfehlungen verabschieden, die sich an die Schweiz richten und den konkreten Inhalt des

¹⁵¹ Beschluss SCH/Com-ex (98) 26 def. (Anhang A SAA)

¹⁵² Auch diese Evaluierung schloss die Schweiz mit einem positiven Resultat ab. Siehe hierzu die Ausführungen in Ziff. 7.2 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

¹⁵³ Wobei auch die Kantone in den jeweiligen Arbeitsgruppen vertreten sind.

¹⁵⁴ Durchführungsbeschluss K(2017) 7000 endg. zur Festlegung des ersten Teils des jährlichen Evaluierungsprogrammes für das Jahr 2018 gemäss Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (nicht zur Veröffentlichung im ABl. bestimmt).

¹⁵⁵ Der Bereich «Rückführung» ist zum ersten Mal Gegenstand der Schengen-Evaluierung der Schweiz.

Verbesserungsbedarfs in Gesetzgebung und Praxis ausweisen. Soweit bestimmte Aspekte als «nicht konform» oder als «konform, aber verbesserungswürdig» eingestuft werden, muss die Schweiz im Rahmen des sog. «*follow-up*» über die Massnahmen berichten, die sie zur Umsetzung der Empfehlungen zu treffen gedenkt¹⁵⁶.

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. Im 2017 ist die Zahl jedoch wieder angestiegen¹⁵⁷. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild¹⁵⁸:

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
2017	1232	1020	133	79	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 Grenzschutzexpertinnen und -experten 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, die Kantonspolizei Zürich und die entsandten Mitarbeitenden wertvoll.

2017 entsandte die Schweiz 45 Grenzschutzexperten (40 Angehörige des Grenzwachtkorps und fünf Angehörige der Kantonspolizei Zürich) an Luft-, Land- und Seeoperationen von FRONTEX (entspricht insgesamt 1'345 Einsatztagen). Im Rahmen der Seeoperationen werden die schweizerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Kompetenzgründen nur auf dem Festland und nicht auf hoher See eingesetzt. Des Weiteren fanden fünf sog. «*Hostings*» statt, d.h. ausländische Grenzschutzbeamte waren an den Flughäfen Genf (1), Zürich (3) und Basel (1) mit insgesamt 136 Einsatztagen präsent. Für 2018 sind Einsätze im etwa gleichen Rahmen geplant, die Schwerpunkte des Personaleinsatzes liegen in Griechenland und Italien.

Das GWK stellt für den durch die EBG-Verordnung¹⁵⁹ neu geschaffenen Soforteinsatzpool bis zu 16 Grenzschutzexpertinnen und -experten zur Verfügung. Im Herbst 2017 hat sich die Schweiz mit zwei Angehörigen des GWK an einer Übung in Bulgarien beteiligt. Im gleichen Umfang wird sich das GWK auch 2018 an einer Übung des Soforteinsatzpools beteiligen.

¹⁵⁶ Zum Verfahren vgl. o. Ziff. 6.1.

¹⁵⁷ Diese Entwicklung dürfte durch verschiedene Faktoren verursacht sein. So dürften insbesondere die Erhöhung der Anzahl Passagiere an den Flughäfen, die verstärkte Kontrolle der Reisepapiere, die die Luftverkehrsunternehmen auf bestimmten Strecken durchführen, sowie die Unkenntnis vieler Reisender (insbesondere aus den USA und Kanada) über die für die Einreise in den Schengen-Raum geltenden Vorschriften eine Rolle spielen.

¹⁵⁸ Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

¹⁵⁹ Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183)

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

Der Schweiz sind aus dem Fonds Gesamtmittel in Höhe von 19,94 Mio. EUR (21,9 Mio. CHF) zugewiesen worden. Darin sind 18,9 Mio. EUR, welche der Schweiz mit der Schaffung des Instruments (2014), zugewiesen wurden sowie 1.02 Mio. EUR, welche die Schweiz im Rahmen der Halbzeitüberprüfung (Ende 2017) zusätzlich zugewiesen bekommen hat. Bis zur offiziellen Teilnahme der Schweiz am Fonds, voraussichtlich Sommer 2018 rückwirkend ab 2014, wird es weder seitens der Schweiz Beitragszahlungen an die Europäische Kommission geben, noch erhält die Schweiz Zahlungen von der Kommission.

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 Grenzkodex¹⁶⁰). Mit Schengen nicht aufgehoben worden ist hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (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 an der Grenze sind polizeiliche Kontrollen im Landesinnern zu unterscheiden. Die EZV kann grundsätzlich in der ganzen Schweiz mobile Zollkontrollen durchführen und gestützt auf entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Kantonen Personenkontrollen im Grenzraum und auf Zügen vornehmen («nationale Ersatzmassnahmen»). In diesem Rahmen gibt es auch gemeinsame Kontrollen mit den zuständigen Polizeikörpern der Kantone. Die vom GWK im Rahmen seiner Zuständigkeiten insgesamt¹⁶¹ gemachten Aufgriffe in den Jahren 2012 bis 2017 sind in Anhang 1 aufgeführt.

7.2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex¹⁶² 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 Terroranschläge der letzten Jahre (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Am 4. März 2016 kommunizierte die Kommission einen Fahrplan¹⁶³ 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 Situation¹⁶⁴ 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 tat¹⁶⁵. Trotz einer allmählichen

¹⁶⁰ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁶¹ 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).

¹⁶² Verordnung (EU) Nr. 2016/399 (WE Nr. 178)

¹⁶³ Mitteilung der Kommission vom 4. März 2016 «Back to Schengen – ein Fahrplan», KOM(2016) 120 endg.

¹⁶⁴ 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 nachgewiesenen grossen Anzahl irregulärer Migranten in Griechenland und den festgestellten Mängeln bei Kontrolle der Aussengrenzen die Wahrscheinlichkeit hoch sei, dass es zu weiteren massiven sekundären Bewegungen kommen könnte.

¹⁶⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/894 des Rates vom 12. Mai 2016 mit einer Empfehlung für zeitlich befristete Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. L 151 vom 8.6.2016, S. 8.

Stabilisierung der Lage verlängerte der Rat die Befugnis zur Weiterführung der Kontrollen auf Vorschlag der Kommission am 11. November 2016 und 7. Februar 2017 jeweils um weitere drei Monate¹⁶⁶ sowie am 11. Mai 2017 ein letztes Mal um weitere sechs Monate. Am 12. November 2017 verlängerten die besagten fünf Staaten (AT, DE, DK, NO, und SE) ihre Binnengrenzkontrollen erneut um 6 Monate und kündigten zudem noch vor Ablauf der Frist an, diese über den 12. Mai 2018 hinaus für 6 weitere Monate zu verlängern. Sie begründeten dies jeweils mit der Sicherheitslage in Europa und Bedrohungen aufgrund anhaltender sekundärer Migrationsbewegungen. Neben den genannten Staaten führt auch Frankreich aktuell wegen der andauernden Terrorgefahr Binnengrenzkontrollen durch. Die aktuelle Verlängerung dauert noch bis am 30. April 2018, wobei auch Frankreich bereits die nächste Verlängerung um 6 Monate angekündigt hat.

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 Kontrolldichte erreichen, als sie die Schweiz bereits heute mit ihrem Zolldispositiv aufrechterhält. Selbstverständlich verfolgen der Bundesrat und die zuständigen Behörden die weitere Entwicklung sehr genau 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 Informationsaustausch mit allen Schengen-Staaten möglich, also auch mit solchen, mit denen die Schweiz kein bilaterales Polizeikooperationsabkommen abgeschlossen hat. Das Fundament der Zusammenarbeit bildet der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten einander gegenseitig bei der Prävention und der Verfolgung von Straftaten Unterstützung leisten müssen und dass Informationen, die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegen, den Polizeibehörden der anderen Staaten zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken verfügbar gemacht werden.

Fedpol bearbeitete im Verlaufe des Jahres 2017 insgesamt 272'688 eingehende Meldungen, was den in den letzten Jahren festzustellenden Aufwärtstrend bestätigt. Die eingegangenen Meldungen betreffen neben denjenigen, die bei der EZ fedpol sowie der SIRENE eingegangen sind, auch die Informationen, welche von Europol, im Rahmen des Schriftverkehrs zu internationalen Identifizierungen, via die CCPDs in Chiasso und in Genf sowie die Polizeiattachés eingegangen sind. Eine Übersicht über die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2013	2014	2015	2016	2017
235'092	230'092	249'931	259'278	272'688

Die gemachten Erfahrungen zeigen erneut, dass leider nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁶⁷ 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

¹⁶⁶ Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1989 des Rates vom 11. November 2016 mit einer Empfehlung zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. L 306 vom 15.11.2016, S. 13; Durchführungsbeschluss (EU) 2017/246 des Rates vom 7. Februar 2017 zur Verlängerung zeitlich befristeter Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährden, ABl. L 36 vom 11.2.2017, S. 59.

¹⁶⁷ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35), sog. «Schwedische Initiative»

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 (s. u. 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 *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen¹⁶⁸. 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. 2017 erfolgten 450 (2016:309) Abfragen, welche aufgrund von Anfragen von fedpol und den Kantonspolizeien im VIS getätigt worden sind.
- Zum anderen ist eine entsprechende Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch auf die Datenbestände von *Eurodac* vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der *Eurodac-Verordnung*¹⁶⁹ sind allerdings auf die Schweiz (noch) nicht anwendbar. Solche Abfragen von Eurodac werden erst möglich sein, wenn die entsprechenden Zusatzabkommen mit der EU zu Prüm und Eurodac vorliegen (siehe o. Ziff. 2.4.1 und 2.4.2).
- Schliesslich ist eine Abfragemöglichkeit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden auch in Bezug auf die Daten des *EES* vorgesehen. Die Zugriffsberechtigung, die derjenigen auf das VIS nachgestaltet ist, wird allerdings erst bestehen, wenn die erforderlichen Rechtsgrundlagen, insbesondere die Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202b; siehe o. Ziff. 4.2.1), übernommen und das System in Betrieb genommen wird. Nach der aktuellen Planung der Europäischen Kommission soll dies zwischen Ende 2020 und Anfang 2021 der Fall sein (vgl. o. Ziff. 3.2.).

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. 2017 erhielt die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) insgesamt 5264 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen¹⁷⁰, davon 135 zu grenzüberschreitenden Observationen und 20 zu grenzüberschreitenden Nacheilen¹⁷¹. Insbesondere die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden in enger Zusammenarbeit mit den Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)¹⁷² 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. So wurde insbesondere der Polizeivertrag mit Italien¹⁷³ revidiert und ist seit 1. November 2016 in Kraft. Er enthält nun insbesondere auch Bestimmungen zur Nacheile, Observation

¹⁶⁸ Wie das im VIS-Beschluss (Beschluss 633/2008/JI; WE Nr. 70) vorgesehen ist.

¹⁶⁹ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1b)

¹⁷⁰ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁷¹ Im Vergleich dazu erhielt die EZ fedpol 2016 insgesamt 5649 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen, davon waren 137 zu grenzüberschreitenden Observationen und 16 zu grenzüberschreitenden Nacheilen.

¹⁷² Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD's bearbeiteten im Jahr 2017 insgesamt 28'972 Meldungen (2016: 27'254; 2015: 27'454), davon 21'905 Meldungen im CCPD Genf (2016: 20'125; 2015: 19'714) und 7'068 im CCPD Chiasso (2016: 7'129; 2015: 7'740).

¹⁷³ SR 0.360.454.1

und kontrollierten Lieferung. Auch der trilaterale Polizeivertrag mit Österreich und Liechtenstein wurde aufgrund der Schengen-Teilnahme der drei Vertragsstaaten revidiert. Er ist seit 1. Juli 2017 in Kraft¹⁷⁴. Der schweizerisch-deutsche Polizeivertrag¹⁷⁵, der bereits seit 1. März 2002 in Kraft ist, wird nun ebenfalls einer Revision unterzogen. Eine erste Verhandlungsrunde findet vom 22. bis 23. Mai 2018 statt.

7.4 SIS/SIRENE

Das SIRENE-Büro der Schweiz 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 10'549 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen (2016: 8754) lösten zusätzliche 3'022 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2016: 2326), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete 2017 zudem 7'048 (2016: 4728) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2017 wurden durchschnittlich 56 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2016: 43). Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2017 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 16% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme rund 4%. Insgesamt gingen 2017 vom Ausland 55'056 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2016: 52'249; 2015: 47'166), 26'002 wurden ins Ausland verschickt (2016: 22'046; 2015: 19'829). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

	2017		2016		2015		2014		2013	
Datenkategorie	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	274	318	278	282	274	228	273	217	279	200
Einreisesperre	2'141	4'845	1'976	3'288	1'498	3'360	1'772	3'082	1'966	2'382
Vermisste	479	97	397	95	314	86	248	70	297	56
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'538	174	1'576	78	1'490	92	1'447	71	1'405	46
Verdeckte Registrierung	3'534	689	2'349	291	1'815	147	1'675	155	1'615	224
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2'583	925	2'178	694	2'239	651	2'353	712	1'823	605
Total	10'549	7'048	8'754	4'728	7'630	4'564	7'768	4'307	7'385	3'513

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich somit die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandtreffer pro Tag mehr als verdoppelt; der Informationsaustausch mittels der standardisierten Formulare pro Tag hat um mehr als einen Drittel zugenommen (2009: 165; 2017: 222). 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 2017 wurden 1032 Gesuche durch die Rechtsabteilung fedpol in Zusammenarbeit mit dem SIRENE-Büro bearbeitet (2016: 606; 2015: 478).

7.5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und sind von anderen Schengen-Staaten ausgestellte Schengen-Visa auch für Kurzaufenthalte (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 abgenommen¹⁷⁶. Im Jahr 2017

¹⁷⁴ SR 0.360.163.1

¹⁷⁵ SR 0.360.136.1

¹⁷⁶ 648'898 (2008); 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014); 452'338 (2015); 463'557 (2016).

wurden 479'225 Schengen-Visa ausgestellt¹⁷⁷. Die genauen Zahlen für das Jahr 2017 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Bearbeitete Visumanträge im Jahr 2017

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Visumanträge	28'596	35'539	58'296	58'986	75'794	67'270	60'559	54'977	46'476	34'707	35'710	29'784	586'694
Ausgestellte Visa	25'982	32'599	54'308	56'034	72'123	63'541	56'707	51'279	43'080	31'251	32'477	27'168	546'549
davon Schengen-Visa	21'539	28'168	49'314	51'502	67'126	56'634	47'790	44'374	37'967	26'338	27'869	20'604	479'225
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	1'983	2'558	3'066	2'207	2'705	2'318	1'958	1'695	2'168	2'772	3'090	2'328	28'848
davon nationale Visa	4'443	4'431	4'994	4'532	4'997	6'907	8'917	6'905	5'113	4'913	4'608	6'564	67'324
Verweigerte Visa	2'614	2'940	3'988	2'952	3'671	3'729	3'852	3'698	3'396	3'456	3'233	2'616	40'145

Die Einführung des VIS im Oktober 2011 kann weiterhin als positiv gewertet werden. Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen VIS der Schengen-Staaten und dem Zentralsystem (C-VIS) funktioniert. Zwischen dem 11. Oktober 2011 und dem 31. Dezember 2017 hat die Schweiz 3'044'510 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 Voraussetzungen¹⁷⁸ 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.

Eingehende Konsultationen 2017

	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Total
Überprüfte Anfragen	35965	40417	39543	39957	56132	51499	54721	61584	42268	45726	44214	34791	547776
Bewilligte Anfragen	35835	40283	39374	39785	55872	51296	54524	61345	42076	45546	44040	34623	544599
Verweigerte Anfragen	60	86	93	89	134	99	127	111	126	106	117	111	1259
Meldungen Territorial beschränkte Visa	4590	4602	6550	5506	7416	8242	8766	6412	5416	5940	6418	5006	74864
Gemeldete Visa	9368	8748	15027	15320	22761	37288	39486	40960	10605	10409	7945	6814	224731
Verarbeitete Anträge in Vertretung	70	48	76	83	126	104	70	128	66	74	57	57	959

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

Ausgehende Konsultationen 2017

	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Total
Zugestellte Anfragen	4540	5817	6811	6976	10797	9778	10501	9996	5738	5657	5656	4660	91096
Bewilligte Anfragen	4285	5488	6237	6518	10421	9382	10217	9681	5456	5350	5278	4269	82582
Verweigerte Anfragen	14	21	12	14	20	26	18	14	15	8	8	6	176
Meldungen Territorial beschränkte Visa	256	311	259	205	322	322	366	218	296	218	329	283	3385
Gemeldete Visa	16523	20002	36619	43612	58060	49237	42284	37648	30304	19833	20637	15381	390140
Verarbeitete Anträge in Vertretung	241	308	562	444	356	370	266	301	267	299	370	385	4169

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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.

7.6

Rückführungen

Die neue Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache¹⁷⁹ ist seit September 2016 operationell tätig. Die Agentur hat die Aufgaben und den Namen 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 sind die Schengen-Staaten gehalten, die Bildung der Interventionsteams dadurch zu unterstützen, dass sie eine bestimmte Anzahl von eskortierenden Beamten, von Rückkehrspezialisten sowie von Beobachtern zur Verfügung stellen. Für die Schweiz werden diese Verpflichtungen relevant, sobald der Notenaustausch zur Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183) sowie die Anpassungen in der nationalen Gesetzgebung in Kraft getreten sind. Dies ist spätestens Ende September 2018 der Fall. Folgerichtig blieben die Einsätze der neuen Agentur, die unter Beteiligung der Schweiz im Jahre 2017 im Rückführungsbereich durchgeführt worden sind, bisher auf ordentliche Rückführungsaktionen (gemeinsame Flüge) beschränkt.

Im Jahr 2017, hat die Schweiz mit der organisatorischen und finanziellen Unterstützung der Agentur insgesamt vier gemeinsame Flüge organisiert und sich an 13 Rückführungsoperationen beteiligt, die von anderen Schengen-Staaten initiiert worden sind. Auf diesem Wege konnten 78 Drittstaatsangehörige rückgeführt werden. Die Kosten für diese 17 Operationen, die allesamt von FRONTEX übernommen wurden, beliefen sich auf ungefähr 1,5 Mio. CHF. Die Verordnung (EU) 2016/1624 sieht vor, dass FRONTEX unter gewissen Voraussetzungen neu auch nationale Sonderflüge finanzieren kann. Die Schweiz hat diesen neuen Mechanismus im Oktober 2017 erstmals getestet, wodurch ein nationaler Sonderflug durch FRONTEX finanziert werden konnte. Zukünftig soll vermehrt von dieser neuen Finanzierungsmöglichkeit Gebrauch gemacht werden und dadurch der Anteil an den Kosten für die Sonderflüge erhöht werden, welcher durch FRONTEX rückvergütet wird.

Die Teilnahme an den gemeinsamen Rückführungsoperationen ist Gegenstand einer regelmässigen und systematischen Evaluation seitens des vom EJPD und der KKJPD eingesetzten paritätischen Fachausschusses «Rückkehr und Wegweisungsvollzug». 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 2017 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 21'156 Fahndungsersuchen erhalten (2016: 20'516). Das entspricht einem SIS-Anteil von rund 67% an allen eingehenden derartigen Ersuchen (2016: 63%). Diese führten hierzulande zu 274 Treffern, sog. «Hits» (2016: 278). Im gleichen Zeitraum hat die Schweiz insgesamt 281 Fahndungsersuchen via SIS an das Ausland verbreitet (2016: 282). 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.

¹⁷⁹ Verordnung (EU) 2016/1624 (WE Nr. 183)

7.8

Dublin

7.8.1

Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2017 wurden in der Schweiz insgesamt 212'802 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 (2011-2017)

	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
2017	8'370	6'728	1'766	2'297

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2011-2017)

	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
2017	6'113	2'485	3'620	885

Die Schweiz lehnt Ersuchen anderer Staaten ab, wenn die Schweiz gestützt auf die Dublin-III-Verordnung¹⁸⁰ nicht zuständig ist. Im Jahre 2017 hat die Schweiz weniger Übernahmeersuchen an andere Dublin-Staaten gestellt, weil im Vergleich zu den beiden Vorjahren deutlich weniger Asylgesuche eingereicht worden sind (2015: 39'523, 2016: 27'207 und 2017: 18'088). Der Anstieg der Übernahmeersuchen an die Schweiz ist vor allem auf Deutschland und Frankreich zurückzuführen. Hier ergibt sich für das Jahr 2017 folgendes Bild:

Dublin-Verfahren OUT (2017)

	DE	FR
Übernahmeersuchen	1'380	581
Anzahl Gutheissungen	1'160	315
Anzahl Ablehnungen	259	204
Anzahl Überstellungen	631	168

Dublin-Verfahren IN (2017)

	DE	FR
Übernahmeersuchen	2'932	1'429
Anzahl Gutheissungen	1'208	400
Anzahl Ablehnungen	1'722	1'029
Anzahl Überstellungen	417	53

Deutschland hat im Nachgang zu den Fluchtbewegungen 2015/2016 eine starke zentrale Dublin-Einheit aufgebaut mit dem Fokus auf die Anwendung der Dublin III-

¹⁸⁰ Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

Verordnung. Auch Frankreich nutzte durch gezielte Massnahmen das Dublin-System stärker als zuvor.

Gestützt auf das DAA hat die Schweiz nach wie vor deutlich mehr Personen in andere Dublin-Staaten überstellt, als sie selbst übernehmen musste. Die Zahl der Überstellungen aus der Schweiz in andere Dublin-Staaten nahm gegenüber 2016 aufgrund der tieferen Asylgesuchszahlen um rund 40% ab (2016: 3'790; 2017: 2'297) und die Zahl der Überstellungen in die Schweiz verdoppelte sich fast (2016: 469; 2017: 885). Diese beinahe Verdoppelung der Überstellungen ist ebenfalls insbesondere auf Deutschland zurückzuführen, welches Dublin-Entscheide konsequent vollzieht. Dennoch kommen seit Aufnahme der Dublin-Zusammenarbeit im Dezember 2008 auf eine Person, die an die Schweiz überstellt wurde, etwas mehr als fünf Personen, welche die Schweiz an andere Länder überstellte. Im Jahr 2017 betrug das Verhältnis aufgrund der oben skizzierten Entwicklungen 1:2.6.

Die Schweiz gehört in Europa zu den Staaten, die Dublin konsequent anwenden. Dies trägt unter anderem auch dazu bei, dass Migrantinnen und Migranten ohne Aussicht auf Schutz weniger Asylgesuche in der Schweiz stellen. Beispielsweise sind im Jahr 2017 viele aus Westafrika über Italien nach Europa gekommen. Die meisten von ihnen wollten nach Deutschland oder Frankreich weiterreisen. Seit Juni 2016 stellt das GWK denn auch vermehrt fest, dass verhältnismässig wenig der aufgegriffenen Personen ein Asylgesuch in der Schweiz stellen. Die Personen, welche die Einreise-/Aufenthaltsvorschriften gemäss Artikel 5 des Ausländergesetzes (AuG)¹⁸¹ nicht erfüllen und kein Schutzersuchen stellten, wurden auf Grundlage des Rückübernahmeabkommens nach Italien rücküberstellt.

Insgesamt funktioniert die Zusammenarbeit mit den anderen Dublin-Staaten gut, wobei die Situation in einzelnen Staaten besondere Aufmerksamkeit verdient:

- *Griechenland:* Angesichts der volatilen migrationspolitischen Situation in Griechenland verzichtet die Schweiz in der Regel – ebenso wie die anderen Dublin-Staaten – bereits seit 2011 darauf, Griechenland um die Aufnahme von Asylbewerbern zu ersuchen¹⁸². Um die Herausforderungen im Bereich Asyl und Migration zu bewältigen, hat Griechenland in den letzten Jahren gezielte Hilfe erhalten. Zu nennen sind neben dem bis Ende 2018 verlängerten Engagement des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO)¹⁸³ insbesondere die *Relocation-Programme* der EU¹⁸⁴, im Rahmen derer bis Ende September 2017 insgesamt 66'400 Asylsuchende aus Griechenland auf andere europäische Staaten verteilt werden sollten.¹⁸⁵ Als sich die Migrationslage dann allmählich verbesserte, hat die Europäische Kommission im Dezember 2016 den Staaten empfohlen¹⁸⁶, Dublin-Rückführungen nach Griechenland schrittweise wiederaufzunehmen¹⁸⁷.

Die Schweiz hat die Empfehlungen der Kommission zur Kenntnis genommen, hält aber vorderhand an ihrer Praxis fest, wonach Dublin-Verfahren nur ausnahmsweise durchgeführt werden. Ein Übernahmegesuch wird dann gestellt, wenn die asylsuchende Person in Griechenland über einen gültigen Aufenthaltstitel verfügt oder – entsprechend der Empfehlung der Kommission –, wenn Griechenland ihr ein Schengen-Visum für die Einreise in den Dublin-Raum ausgestellt hat. Angesichts der nach wie vor wenig konsolidierten Haltung der Dublin-Staaten in dieser Frage, beobachtet die Schweiz die Lage vor Ort weiterhin aufmerksam. Darüber hinaus wird ein regelmässiger Austausch mit den anderen Dublin-Staaten zu diesem Thema sichergestellt. Schliesslich setzt die Schweiz ihre Bemühungen zur

¹⁸¹ SR 142.20

¹⁸² 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.*).

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ 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*).

¹⁸⁵ Die Schweiz beteiligt sich freiwillig am ersten EU-Relocation-Programm und hat in diesem Rahmen 580 Asylsuchende aus Griechenland übernommen und darüber hinaus auch Experten zur Unterstützung des Relocation-Prozesses nach Griechenland entsandt.

¹⁸⁶ Empfehlung der Kommission vom 8. Dezember 2016 an die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Wiederaufnahme der Überstellungen nach Griechenland, K(2016) 8525 endg.

¹⁸⁷ Vgl. hierzu Ziff. 7.8.1 des letztjährigen Berichts, a.a.O. (Fn. 14).

Unterstützung von Griechenland fort, um das dortige Asylsystem zu verbessern und einen Beitrag dazu zu leisten, dass Griechenland wieder in das Dublin-System eingebunden werden kann. So wurde im Jahr 2017 beispielsweise die NGO «METAdrasi» unterstützt, die Übersetzungspersonal für die Asylbefragungen zur Verfügung stellt und ein Programm für die Vormundschaft von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden unterhält.

- *Italien:* Den Grossteil aller Dublin-Verfahren führt die Schweiz mit Italien durch (2017: rund 51% aller Dublin-Verfahren). Die italienischen Behörden sind trotz hoher Zahl von Anlandungen im Jahre 2017 ihren Verpflichtungen nachgekommen und haben den Grossteil der ankommenden Asylsuchenden in Eurodac registriert und daktyloskopisch erfasst (rund 95%).

Ähnlich wie Griechenland wird auch Italien im Asyl- und Aufnahmebereich gezielt unterstützt: Zum einen durch EASO, dessen Unterstützung ebenfalls bis Ende 2018 verlängert wurde, zum anderen auch durch die *Relocation*-Programme der EU¹⁸⁸. Auch die Schweiz beteiligt sich an den Bemühungen, die italienischen Asylstrukturen zu stärken, um die Sekundärmigration einzudämmen. Einerseits hat sie im Rahmen des ersten EU-*Relocation*-Programms 921 Asylsuchende aus Italien freiwillig aufgenommen und Experten zur Unterstützung des Relocation-Prozesses nach Italien entsendet. Andererseits wird sie ihr bisheriges Engagement fortführen und im Laufe des Jahres 2018 wieder mehrere Experten für verschiedene EASO-Einsätze entsenden¹⁸⁹. Schliesslich ist eine engere Zusammenarbeit im Bereich der *freiwilligen Rückkehr* mit Italien eingeleitet. Die Schweiz verfügt über eine langjährige Erfahrung in diesem Gebiet. Ein gemeinsames Projekt mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) Bern und IOM Rom soll den Know-how Transfer hierzu gewährleisten. Dies soll dazu dienen, dass Personen mit einem negativen Asylentscheid in Italien, sich vermehrt für die freiwillige Rückkehr in ihren Heimatstaat entscheiden und damit Sekundärmigration verhindert werden soll.

- *Ungarn:* Nach mehreren Verschärfungen der Gesetzgebung in Ungarn seit den grossen Migrationsbewegungen auf der sog. Balkan-Route im Jahr 2015 wird von verschiedenen Seiten Kritik an Ungarn geübt. Das UNHCR und verschiedene NGOs fordern von den Dublin-Staaten einen Verzicht auf Überstellungen nach Ungarn. Mehrere europäische Staaten haben die Überstellungen nach Ungarn *de facto* eingestellt, hingegen wird allgemein vermieden, von systemischen Mängeln im ungarischen Asylsystem zu sprechen. Die Schweiz behandelt seit dem 6. März 2016 Asylgesuche von besonders vulnerablen Personen, für die Ungarn zuständig wäre, selber.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Koordinationsurteil vom 31. Mai 2017¹⁹⁰ zahlreiche Fragen zur Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und zum Asylverfahren in Ungarn aufgeworfen und kommt zum Schluss, dass möglicherweise systemische Schwachstellen im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Dublin III-Verordnung¹⁹¹ vorliegen. Es hat die hängigen Fälle zur Neuurteilung ans SEM zurückgewiesen. Das SEM hat umgehend Abklärungen zu diesen Fragen eingeleitet, zumal es teilweise um komplexe Einschätzungen geht, die namentlich vom Vorgehen der Europäischen Union, der Praxis der internationalen Gerichte sowie der weiteren Haltung der ungarischen Regierung abhängen. Diese Abklärungen benötigen Zeit und führen zum Ergebnis, dass einstweilen Überstellungen im Dublin-Verfahren nach Ungarn *de facto* nur in wenigen Ausnahmefällen durchgeführt werden können.

Im Dublin-System wird grundsätzlich ein rascher Zugang zur materiellen Prüfung der geltend gemachten Asylgründe angestrebt. Um diesen Zugang sicherzustellen und in Anbetracht der komplexen Situation in Ungarn werden die vor dem Koordinationsurteil gestellten Asylgesuche im nationalen Verfahren in der Schweiz geprüft. Im Jahr 2017 hat sich die Zuständigkeit von Ungarn im Dublin-Verfahren für 48 Personen ergeben, im ersten Quartal 2018 für 8 Personen.

¹⁸⁸ In diesem Rahmen hätten aus Italien bis September 2017 insgesamt 39'600 Asylsuchende auf andere europäische Staaten verteilt werden sollen, bis zum Auslaufen der Programme wurden jedoch nur ca. ein Drittel dieser Personen tatsächlich überstellt.

¹⁸⁹ 2017: 3081 Einsatztage mit 33 Experten und 2018: voraussichtlich ca. 1'100 Einsatztage mit ca. 13 Experten (Angaben = Planungsdaten).

¹⁹⁰ Urteil des BVGer vom 31. Mai 2017, D-7853/2015

¹⁹¹ Verordnung (EU) 604/2013 (Dublin-WE Nr. 1a)

Wie wichtig und vorteilhaft die Dublin-Zusammenarbeit insgesamt für die Schweiz ist, hat der Bundesrat im Februar 2018 mit seinem Bericht zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz¹⁹² aufgezeigt. So konnten dank der Teilnahme am Dublin-System substantielle Einsparungen erzielt werden. Ohne die Dublin-Assoziierung wäre die Schweiz für die inhaltliche Prüfung der Asylgesuche zuständig gewesen und ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, für die ein anderer Dublin-Staat zuständig ist, wäre längerfristig in der Schweiz verblieben. Durch das Dublin-System sollen diese Mehrfachverfahren verhindert werden.

7.8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung¹⁹³ 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 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. 2017 wurden in diesem Zusammenhang 1'975 Treffer im VIS erzielt (2015: 1'934; 2016: 2'066).

¹⁹² Bericht des Bundesrates vom 21. Februar 2018 in Erfüllung des Postulats 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion. «Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz». Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

¹⁹³ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63)

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des Grenzwachtkorps: Aufgriffe in den Jahren 2012 bis 2017

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	18'805	20'319	22'730	19'765	25'146	26'519

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	1'066	1'240	1'116	1'338	1'485	1'937
Menge in Kg	23.992	18.381	22.706	114.741	47.440	29.635

Marihuana	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	1'841	2'487	2'604	2'792	3'000	3'895
Menge in Kg	115.435	304.276	429.663	513.481	327.770	1'553.624

Heroin, Opium	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	146	185	208	149	155	166
Menge in Kg	18.502	39.446	51.601	10.986	36.615	32.175

Kokain, Crack	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	315	402	393	518	564	720
Menge in Kg	54.671	51.816	34.211	99.343	84.543	116.743

Kath	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	23	21	14	89	12	69
Menge in Kg	654.953	745.270	317.764	893.711	82.995	2'841.294

Synthetische Produkte	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	66	104	133	204	224	252
Menge in Kg	55.099	12.667	16.868	16.035	41.423	2'008

Andere	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	955	1'363	1'326	998	1'069	2'008
Menge Stk	8'161	10'123	13'588	10'358	65'311	82'988
Menge in Kg	158.671	262.394	346'607	310.609	218.944	177.476

Waffen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl Fälle	1'931	2'366	2'730	2'243	2'884	3158

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgeschriebene Personen	13'747	16'741	18'482	19'942	22'104	25'777
Haftbefehle	3'849	5'412	5'684	6'310	7'305	9'203
Einreiseverbote	1'358	1'783	1'609	1'619	1'888	2'395
SIS Personen	3'962	4'511	4'265	4'291	4'949	6'433

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgeschriebene Fahrzeuge	969	1'597	2'334	2'335	2'369	2'491
SIS Fahrzeuge	138	117	159	145	165	219

Ausgeschriebene Sachen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ausgeschriebene Sachen	2'284	2'044	2'114	2'177	1'509	1'106
SIS Sachen	1'050	1'460	1'665	1'726	1'973	2'344
Abhanden gekommene und wieder aufgefundenen Ausweise (Pass, Identitätskarte)	253	243	237	193	212	324

Ausweisfälschungen

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Anzahl gefälschter Dokumente	1'767	1'800	1'619	2'193	2'663	2'038
Nicht zustehende Ausweise	213	257	255	367	403	469

3. Migrationsbereich

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	349	361	316	265	295	371
Rechtswidriger Aufenthalt	11'278	11'992	14'265	31'038	48'838	27'300
Illegale Erwerbstätigkeit	320	562	715	868	880	1'016

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.¹⁹⁴

I. Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
EL	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Mai 2017 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
LI	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. Juni 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der im Jahr 2015 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes in Liechtenstein festgestellten Mängel	10160/17
BE	SIS (revisit)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. September 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 Belgien festgestellten Mängel	12214/17
HR	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 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 polizeilichen Zusammenarbeit erforderlichen Voraussetzungen	11206/17
HR	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 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 Rückführung/Rückkehr erforderlichen Voraussetzungen	11207/17
MT	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Malta festgestellten Mängel	11328/17
MT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Malta festgestellten Mängel	11331/17
MT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Malta festgestellten Mängel	11327/17
MT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juli 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Malta festgestellten Mängel	11326/17
FR	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Frankreich festgestellten Mängel	13967/17
HR	Feuerwaffen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 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 Rechtsvorschriften über Feuerwaffen erforderlichen Voraussetzungen	13969/17
IS	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Island festgestellten Mängel	13968/17

¹⁹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/int/?lang=EN&typ=ADV>

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
DK	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. Dezember 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Dänemark festgestellten Mängel	15565/1/17
IS	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. Dezember 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Island festgestellten Mängel	15559/17
DK	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 7. Dezember 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Dänemark festgestellten Mängel	15557/17
DK	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 29. Januar 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Dänemark festgestellten Mängel	5740/18
IS	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 29. Januar 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Island festgestellten Mängel	5741/18
FR	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. Februar 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Frankreich festgestellten Mängel	6231/18
DK	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 15. Februar 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Dänemark festgestellten Mängel	6232/18
EL	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Griechenland festgestellten Mängel	6925/18
FR	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Frankreich festgestellten Mängel	6926/18
DK	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Dänemark festgestellten Mängel	6924/18
DK	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Dänemark festgestellten Mängel	6923/18
IS	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Island festgestellten Mängel	6928/18
IS	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Island festgestellten Mängel	6927/18
SE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Schweden festgestellten Mängel	6929/18
SE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 8. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Schweden festgestellten Mängel	6930/18
FR	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 13. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Frankreich festgestellten Mängel	7137/18
SE	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. März 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Schweden festgestellten Mängel	7342/18
FR	Polizeiliche Zusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 16. April 2018 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Frankreich festgestellten Mängel	8026/18

II. Unangekündigte Ortsbesichtigungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
FR	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Mai 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Frankreich (Pas-de-Calais) festgestellten Mängel	9522/17
DE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 14. September 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückführung/Rückkehr durch Deutschland festgestellten Mängel	12215/17
AT	Binnen- grenzen (Wiederein- führung)	Durchführungsbeschluss des Rates vom 6. November 2017 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2016 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Zusammenhang mit der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an der Binnengrenze zu Ungarn und dem Ausbleiben der Grenzkontrollen an der Binnengrenze zu Italien durch Österreich festgestellten Mängel	13966/17



**Neuvième rapport
du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP
concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin
2017/2018**

du 31 mai 2018

Période sous revue : mai 2017 à avril 2018

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 neuvième rapport à l'attention de la CdG-DFJP/ChF porte sur les développements pertinents pour la Suisse qui sont intervenus dans le contexte de Schengen/Dublin entre mai 2017 et avril 2018.

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 [EASO] ou la participation volontaire aux programmes de relocalisation de l'UE).

À la demande de la CdG-DFJP/ChF, des chiffres relatifs à la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac (voir ch. 7) sont fournis, 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 aux chapitres 6.2.1.2 et 6.2.2.2. Les recommandations figurent dans l'annexe 2. Elles 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	7
1.3 Croatie	7
1.4 Royaume-Uni	8
1.5 Irlande	8
2 Accords en relation avec Schengen/Dublin	9
2.1 Accords complémentaires à certains développements	9
2.1.1 Accord complémentaire eu-LISA	9
2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure	10
2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	11
2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	11
2.2.2 Arrangements Dublin	11
2.3 Accords avec des États tiers	12
2.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans le domaine des visas	12
2.3.2 Accord parallèle à l'accord de réadmission de l'UE	13
2.3.3 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux	13
2.4 Autres accords en relation avec l'acquis de Schengen ou de Dublin/Eurodac	14
2.4.1 Protocole à l'AAD relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac	14
2.4.2 Accord de participation à Prüm	14
3 Projets au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle	15
3.1 Adaptation des exigences du système Eurodac	15
3.2 Système d'entrée/de sortie (EES)	15
3.3 Advance Passenger Information (API)	16
3.4 Gestion intégrée des frontières	17
3.5 Conventions conclues entre l'Administration fédérale des douanes (AFD) et les cantons	18
4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac	18
4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui — vue d'ensemble	18
4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue	21
4.2.1 Dans le domaine de Schengen	21
4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac	25
4.3 Prochains développements importants	26

4.3.1	Modification du code frontières Schengen	26
4.3.2	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)	26
4.3.3	Révision du code des visas	27
4.3.4	Visa d'itinérance	28
4.3.5	Nouvelle version du règlement VIS	28
4.3.6	Remaniement des bases légales du SIS	29
4.3.7	Nouvelle version du règlement (UE) n° 1077/2011 (eu-LISA)	29
4.3.8	Interopérabilité de bases de données	30
4.3.9	Modification du règlement Dublin III	31
4.3.10	Modification du règlement Eurodac	33
5	Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne	33
5.1	Modalité et étendue de la participation de la Suisse	33
5.2	Evolution durant la période sous revue	35
5.2.1	Procédures achevées	35
5.2.2	Nouveaux renvois préjudiciels notifiés	38
6	Evaluations Schengen	40
6.1	Procédure d'évaluation : aperçu et portée	40
6.2	Evolutions durant la période sous revue	42
6.2.1	Evaluations ordinaires	42
6.2.2	Evaluations inopinées	47
6.2.3	Évaluations thématiques	49
6.3	Évaluation en cours de la Suisse	49
7	Expérience rassemblée dans certains domaines	50
7.1	Frontières extérieures	50
7.1.1	Non-admissions	50
7.1.2	Participation de la Suisse aux engagements FRONTEX	51
7.1.3	Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières)	51
7.2	Frontières intérieures	52
7.2.1	Contrôles à la frontière et dans la zone frontalière	52
7.2.2	Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures	52
7.3	Coopération policière	53
7.3.1	Échange d'informations en matière policière	53
7.3.2	Accès aux banques de données	54
7.3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	55
7.4	SIS/Sirene	55
7.5	Coopération dans le domaine des visas	56
7.6	Renvois	58
7.7	Entraide judiciaire en matière pénale	59
7.8	Dublin	59

7.8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	59
7.8.2	Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin	63
Aperçu des activités du Corps des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2017		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

Durant la nouvelle période sous revue, il n'y a pas eu de modification fondamentale de la situation. Si la Roumanie et la Bulgarie remplissent depuis 2011 les conditions (techniques) de l'UE pour l'application de l'acquis de Schengen, la coopération opérationnelle Schengen, elle, n'a toujours pas commencé. En effet, le processus de décision au Conseil qui est requis pour ce faire reste bloqué pour des raisons politiques¹. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur deux développements, à considérer en rapport avec la mise en place du système d'entrée et de sortie (EES)², qui ne tarderont pas à renforcer l'association des deux États à la coopération Schengen sur le plan opérationnel.

- Premièrement, il faut mentionner la mise en œuvre partielle des dispositions relatives au système d'information sur les visas (VIS), que le Conseil a adoptées le 12 octobre 2017³ et qui donnent aux deux États un *accès en lecture* aux données enregistrées dans ce système. Il n'a pas encore été défini si le raccordement technique au VIS aura lieu au moment de la mise en service de l'EES⁴, conformément au calendrier prévu, ou si elle se fera peut-être déjà avant. Une chose est certaine toutefois : une décision formelle de la Commission est nécessaire pour ce faire ; elle suppose que tous les travaux de mise en œuvre soient achevés et que la Commission se soit assurée par le biais de tests que la Roumanie et la Bulgarie satisfont aux exigences techniques.
- Deuxièmement, il est prévu de lever les restrictions⁵ encore en vigueur actuellement s'agissant de l'utilisation du Système d'information Schengen (SIS) par la Roumanie et la Bulgarie. Suite à l'*entrée en vigueur complète* de l'acquis de Schengen dans le *domaine « SIS/Sirene »*, les deux pays pourront utiliser le SIS intégralement, à savoir interroger le système pour des refus d'entrée ou diffuser leurs propres signalements par le biais du SIS. Le projet de décision du Conseil correspondant a été approuvé le 6 décembre 2017 par le COREPER et transmis au Parlement européen pour consultation. Dès que ce dernier aura pris position, le Conseil (au niveau ministériel) pourra adopter formellement cette décision et la notifier à la Suisse à titre de développement de l'acquis de Schengen. Il est encore impossible de dire

¹ 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 cependant insatisfaisants.

² Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202b).

³ Décision (UE) 2017/1908 (dév. n° 199) ; voir à ce propos ch. 4.2.1.

⁴ Selon planification actuelle de la Commission européenne, l'EES devrait être mis en service fin 2020 début 2021.

⁵ En vertu de la décision (UE) 2010/365/UE (dév. n° 111), les deux États ont le droit d'utiliser le SIS à des fins policières (recherches Schengen), mais l'accès reste limité pour les interdictions d'entrée.

quand cette décision interviendra. Il y a cependant lieu d'escompter qu'elle tombera dans le courant de l'été.

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/Sirene » 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. 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 correspondants, qui avaient chacun révélé la nécessité d'améliorations ponctuelles, le Conseil a adopté les recommandations dans le courant de 2017⁶, de sorte que les travaux visant à remédier aux défaillances relevées dans ces domaines ont pu être entrepris lors du suivi. Seul le domaine « SIS/Sirene » reste exclu pour l'heure. L'inspection pour ce dernier domaine a été réalisée, comme prévu, entre le 18 et le 22 septembre 2017 ; une décision du Conseil⁷ était requise à cet effet concernant la mise en vigueur partielle de l'acquis de Schengen, décision prise le 25 avril 2017. Le comité mixte Schengen a approuvé le 6 février 2018 le rapport relatif à cette décision. Il faut partir du principe que les recommandations correspondantes seront adoptées par le Conseil d'ici à l'été 2018.

Reste à 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 au moment des négociations d'adhésion à l'UE⁸. Un rapport positif est la condition pour que le Conseil décide de la mise en vigueur⁹.

⁶ Les recommandations relatives aux domaines « protection des données », « visas » et « frontières extérieures » ont été adoptées respectivement le 27 janvier, le 17 février et le 27 mars 2017. Durant la période sous revue, les recommandations pour d'autres domaines ont suivi : « retours » et « coopération policière » le 17 juillet, « armes à feu » le 6 novembre 2017.

⁷ Décision (UE) 2017/733 (dév. n° 190).

⁸ Il permet de vérifier entre autres le respect des droits fondamentaux et des normes (constitutionnelles) communes.

⁹ 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.

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 garanti¹⁰, 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 2015¹¹, 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, la nouvelle inspection s'est déroulée conformément au règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150). Elle a eu lieu entre le 6 et le 10 novembre 2017. Le 13 avril 2018, les États Schengen ont approuvé le projet de rapport à ce sujet, au sein du comité mixte Schengen. Ce rapport relève toujours des défaillances graves de la part du Royaume-Uni en ce qui concerne les bases légales et la mise en œuvre technique ; d'importants efforts doivent donc encore être consentis pour y remédier. Une fois le rapport formellement validé par la Commission, il appartiendra au Conseil d'évaluer les mesures prises par le Royaume-Uni et de valider leur mise en œuvre, sur la base des rapports sur l'état d'avancement qui doivent être présentés à intervalles réguliers (*procédure de suivi*¹²).

Dès qu'il aura été établi que toutes les conditions pour l'accès au SIS sont remplies, le Conseil de l'UE devra décider de la mise en application *définitive*, 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. 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. Le processus de négociation qui a été officiellement entamé au moment de la déclaration de sortie du 29 mars 2017 se poursuit actuellement.

1.5

Irlande

L'Irlande qui, à l'instar du Royaume-Uni, ne participe pas à l'intégralité de l'acquis de Schengen avait également fait usage en 2002 de son droit de participation sélective (opt-in)¹³, en déclarant vouloir participer au Système d'information Schengen dès que le SIS II serait en service. À l'issue d'une longue période de préparation, l'Irlande a déclaré en date du 8 janvier 2018 à la Commission

¹⁰ 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.

¹¹ Décision d'exécution (UE) 2015/215 (dév. n° 166).

¹² Pour les différentes étapes de la procédure d'évaluation, voir ch. 6.1.

¹³ Ce droit découle du « Protocole Schengen » (note 10).

européenne être prête à entamer la procédure d'évaluation destinée à vérifier les conditions requises («*declaration of readiness*»). Selon le calendrier actuel, l'évaluation dans le domaine de la « protection des données » devrait avoir lieu en décembre 2018. L'inspection dans le domaine « SIS II/Sirene » est ensuite prévue dans le courant de 2019. À ce même moment, le Conseil décidera également de l'*entrée en vigueur provisoire* des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au SIS II afin de permettre une évaluation du système dans des conditions réelles. Il est cependant impossible de savoir à l'heure actuelle quand exactement. L'Irlande, elle, souhaiterait le raccordement provisoire au SIS d'ici à l'été 2019.

2 Accords en relation avec Schengen/Dublin

2.1 Accords complémentaires à certains développements

Lorsqu'un acte juridique pertinent pour Schengen/Dublin prévoit la création d'une structure institutionnelle autonome, par exemple sous forme de fonds ou d'agence, il faut, pour que les États associés puissent participer effectivement, qu'un accord complémentaire, qui règle les modalités de la participation (en particulier sur le plan financier), 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 au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX)¹⁴ ainsi que sa participation à l'ancien Fonds pour les frontières extérieures¹⁵.

2.1.1 Accord complémentaire eu-LISA

Pour que la Suisse puisse participer à l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA¹⁶) – créée en vertu du règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 127) – il faut un accord. Depuis le 1^{er} décembre 2012, cette agence est en charge de la gestion opérationnelle des systèmes existants¹⁷ et du développement de nouveaux systèmes¹⁸. L'accord complémentaire que la Suisse et les autres États associés (NO, IS, FI) 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.

¹⁴ RS **0.362.313**. Créé en 2016, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a repris la personnalité juridique de l'ancienne Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, tout comme son acronyme. La participation de la Suisse aux activités de FRONTEX continue à reposer sur l'accord initial (voir à ce sujet le ch. 2.1.3 du rapport du DFJP du 30 mai 2017 à l'attention de la CdG-DFJP ; consultable à l'adresse : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

¹⁵ RS **0.362.312**

¹⁶ 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.

¹⁷ Il s'agit en particulier d'assurer un fonctionnement 24 heures sur 24 des systèmes centraux du VIS, d'Eurodac et du SIS II.

¹⁸ Par ex. le système d'entrée et de sortie (EES) ou le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS) ; voir à ce sujet ch. 4.2.1 et 4.3.2.

Bien que les délégations aient pu se mettre d'accord dès octobre 2013 sur un premier projet de texte, la signature, elle, a été reportée plusieurs fois¹⁹. La reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 a finalement pu s'accomplir le 11 avril 2017, la Suisse ayant communiqué que toutes les conditions constitutionnelles étaient remplies²⁰. Ainsi, la condition posée par la Commission européenne depuis 2014 pour que l'accord complémentaire puisse être paraphé était remplie (voir aussi ch. 2.1.2). Durant la période sous revue, il est apparu que quelques adaptations ponctuelles, d'ordre purement formel, étaient nécessaires, notamment afin d'aligner l'accord sur les développements pertinents de l'acquis de Schengen. L'objectif est en outre de concevoir cet accord de manière qu'il « résiste au temps », c'est-à-dire d'éviter qu'il ne doive être adapté à chaque future modification du règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 127). Ces ajustements sont actuellement en cours. Il n'est pas encore possible de savoir à quel moment l'accord sera paraphé et signé. Une fois cette étape franchie, l'accord complémentaire et le message correspondant seront soumis à l'Assemblée fédérale. L'entrée en vigueur de l'accord complémentaire devrait être possible dans le courant de l'année 2019.

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° 157a ; ci-après règlement FSI) a créé pour la période 2014-2020²¹ le Fonds pour la sécurité intérieure (« 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 doit permettre à l'UE de réagir efficacement aux crises dans le domaine de la sécurité qui pourraient mettre en question le fonctionnement du système Schengen. Les règles nécessaires pour la participation au FSI-frontières des États associés ont été fixées dans des accords complémentaires bilatéraux avec l'UE. Ces accords définissent notamment en détail le montant de leurs contributions financières et les autres conditions de participation.

Les États associés (CH, NO, IS, FI) pensaient reprendre les bases légales relatives au FSI-frontières²² *in globo*, comme cela avait été le cas pour le FFE. La Commission européenne s'est toutefois opposée à une telle démarche, avançant comme motif que l'AAS ne permettait pas à l'UE de parapher un accord complémentaire tant que le règlement UE n° 515/2014 portant création du fonds (règlement FSI), et sur lequel s'appuie l'accord, n'a pas été repris *définitivement*. Par conséquent, la Suisse a été obligée d'accomplir deux fois la procédure d'approbation parlementaire : une fois pour la reprise du règlement FSI (dév. n° 157a) et une seconde fois pour

¹⁹ Pour le déroulement de la procédure et les motifs, voir ch. 2.1.1 du rapport de l'année dernière (note 14).

²⁰ Ce qui équivaut à la ratification de l'échange de notes correspondant.

²¹ Décision 574/2007/CE (dév. n° 36).

²² Celles-ci comprennent, outre l'accord complémentaire, l'échange de notes relatif à la reprise du règlement FSI (règlement (UE) n° 515/2014, dév. n° 157a) et du règlement horizontal (règlement (UE) n° 514/2014 (dév. n° 157b)). Ce dernier contient des prescriptions générales, valables pour plusieurs fonds de l'UE, dont la pertinence pour Schengen est expressément confirmée dans l'accord complémentaire.

l'approbation de l'accord complémentaire et de l'échange de notes concernant la reprise du règlement horizontal (dév. n° 157b).

Dans l'intervalle, la première procédure (reprise du règlement FSI) a été achevée²³ et la seconde (approbation de l'accord complémentaire et la reprise du règlement (UE) n° 514/2014) est dans sa phase terminale. L'Assemblée fédérale a approuvé le projet le 16 mars 2018, signifiant que le délai référendaire échoira le 5 juillet 2018. Ensuite, la Suisse pourra communiquer à l'UE que les conditions constitutionnelles pour la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 sont remplies, ce qui permettra à l'échange de notes d'entrer en vigueur. Par ailleurs, l'accord complémentaire doit, lui aussi, être ratifié par la Suisse et l'UE afin d'entrer en vigueur formellement. Ainsi, la voie est libre pour que la Suisse puisse participer formellement au fonds à partir de la mi-juillet 2018, avec effet rétroactif à 2014²⁴.

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 visas²⁵ prévoit qu'un État Schengen peut en représenter un autre dans un État où ce dernier ne dispose pas de section des visas, grâce à des accords bilatéraux de représentation. En 2017, la Suisse a conclu de nouveaux accords avec deux États Schengen sur trois mandats. Durant la période sous rapport, deux nouveaux mandats se sont ajoutés, en vertu desquels la Suisse représente des États Schengen, tandis que deux mandats ont été résiliés. Un accord a été conclu concernant des sites où la Suisse est elle-même représentée par d'autres États Schengen ; trois accords de ce type ont par ailleurs été résiliés. Au 30 avril 2018, la Suisse avait ainsi conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total ; sur cette base, elle représente d'autres États dans 61 de ses représentations et est elle-même représentée dans 58 localités²⁶. 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 III²⁷ 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

²³ Le 11 avril 2017, le Conseil fédéral avait annoncé que toutes les conditions constitutionnelles exigées pour la reprise du règlement FSI étaient remplies, ce qui équivalait à une ratification de l'échange de notes.

²⁴ Pour éviter que le retard dans la participation de la Suisse ne l'empêche d'exploiter pleinement les fonds d'encouragement auxquels elle a droit, les préparatifs en vue de la mise en œuvre du fonds ont été entamés dès 2016.

²⁵ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

²⁶ Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, avec la forme de représentation (état au 15 janvier 2018) 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>

²⁷ Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

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. Ces arrangements servent les intérêts des deux parties et sont le plus souvent conclus entre États voisins pratiquant un nombre de transfèrements analogue.

La Suisse a jusqu'ici conclu de tels accords avec l'*Autriche*²⁸, la *Principauté de Liechtenstein*²⁹ et la *France*³⁰. Des arrangements analogues ont été convenus avec l'*Allemagne*, avec toutefois des modalités de coopération non contraignantes. Aucun arrangement Dublin n'a encore pu être conclu avec l'*Italie*, en raison des nombres très divergents de transfèrements³¹ et des intérêts par conséquent très hétérogènes. 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 le domaine des visas

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 (CH, NO, IS et FI) :

- 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. Certes, ces déclarations n'obligent pas la Suisse à conclure un accord parallèle, mais celle-ci est tenue, en matière d'octroi de visas d'une durée de moins de trois mois, d'adapter ses règles et sa pratique à celles de l'UE, dans le cadre de l'acquis de Schengen, afin de réduire le risque que des personnes déposent plusieurs demandes de visa simultanément dans différents États membres. La Suisse a conclu jusqu'ici neuf accords de ce type (dont huit sont actuellement en vigueur). Pendant la période sous revue, elle a signé un tel accord avec l'*Ukraine* (non encore entré en vigueur).
- Lorsque l'UE conclut un accord sur l'exemption de visa, celle-ci figure dans le règlement (CE) n° 539/2001³² ; cette modification est toutefois notifiée à

²⁸ RS **0.142.392.681.163**

²⁹ RS **0.142.395.141.1**

³⁰ RS **0.142.392.681.349**

³¹ La Suisse transfère nettement plus de personnes en Italie qu'elle n'en reprend de son voisin méridional.

³² Voir annexe B de l'AAS.

la Suisse en tant que développement de l'acquis de Schengen³³. Etant donné que l'accord de l'UE ne s'applique pas à la Suisse, l'exemption de visa n'est pas automatique pour les citoyens suisses. Généralement, les 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 les *Émirats arabes unis*, qui n'est toutefois pas encore entré en vigueur. Par ailleurs, l'accord passé l'année dernière avec la *Colombie* est entré en vigueur dans l'intervalle.

2.3.2 Accord parallèle à l'accord de réadmission de l'UE

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. Pour la Suisse, il s'agit donc d'une bonne occasion pour conclure parallèlement des accords de réadmission. À noter qu'elle passe également de tels accords avec les États d'origine et de transit de sa propre initiative et en fonction de ses propres intérêts. Elle convient parfois aussi de clauses de retour dans d'autres instruments, par exemple des accords migratoires. Jusqu'ici, la Suisse a conclu des accords ou des arrangements dans le domaine des retours avec 64 États (dont 59 sont actuellement en vigueur). Pendant la période sous revue, elle a passé un nouvel accord de réadmission avec la *Mongolie* (non encore en vigueur). L'accord conclu précédemment avec le *Koweït* est entré en vigueur dans l'intervalle.

Une liste des accords en vigueur dans les domaines des visas et des retours est disponible sur le site du Secrétariat aux migrations (SEM)³⁴.

2.3.3 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux

L'acquis de Schengen 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 y sont soumis, mais qui sont toutefois titulaires d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service ou d'un autre passeport officiel³⁵. La Suisse a conclu 52 accords de ce type, généralement en relation avec un accord de réadmission (51 d'entre eux sont en vigueur). Pendant la période sous revue, la Suisse a conclu un nouvel accord sur la suppression de l'obligation de visa avec la *Mongolie* (non encore en vigueur). Quant aux accords passés précédemment avec l'*Équateur*, la *Colombie*, la *République dominicaine* et le *Kirghizistan*, ils sont entrés en vigueur

³³ La dernière modification a eu lieu avec le règlement (UE) n° 2017/371 (dév. n° 188).

³⁴ <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeitsbilateral/rueckuebernahme.html>

³⁵ Art. 4, par. 1, let. a, du règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS).

dans l'intervalle. Une liste mise à jour des accords en vigueur est disponible sur le site du SEM³⁶.

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

Actuellement, il convient de mentionner deux accords qui présentent une étroite relation entre eux et avec l'acquis de Schengen/Dublin pour lesquels la Suisse a entamé des négociations avec l'UE.

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

Le premier de ces deux accords est un *accord complémentaire* concernant l'accès à Eurodac pour les autorités de poursuite pénale. Il était devenu nécessaire pour les États associés (NO, IS, FI, CH), car les dispositions ad hoc du règlement Eurodac³⁷ (art. 19 ss) – qui donnent la possibilité aux autorités nationales de poursuite ou à Europol d'accéder, à certaines conditions, aux données sauvegardées dans la base de données Eurodac – ne constituent pas un développement de l'acquis de Schengen/Dublin. Les négociations relatives à l'accord complémentaire, conçu sous la forme d'un protocole à l'AAD³⁸ (« *protocole Eurodac* »), ont pu être conclues à l'issue de deux cycles de négociations. Cet accord a été paraphé le 22 novembre 2017. La signature ainsi que la procédure d'approbation interne se déroulent en coordination avec l'accord négocié en parallèle sur la participation à Prüm (voir ch. 2.4.2).

2.4.2 Accord de participation à Prüm

Le second accord est celui qui concerne la participation à la coopération de Prüm³⁹, qui a été négocié parallèlement au « protocole Eurodac ». Il constitue une condition *sine qua non* pour obtenir le droit d'accès élargi à la base de données Eurodac. En effet, une interrogation de cette dernière à des fins de poursuite pénale n'est autorisée que si la recherche préalable dans les banques de données nationales

³⁶ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

³⁷ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

³⁸ RS **0.142.392.68**.

³⁹ Le noyau de la « coopération de Prüm » consiste dans l'échange simplifié d'informations policières (en particulier 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'infractions se fait sur la base d'une comparaison automatisée des banques de données nationales (procédure « *hit/no-hit* »). Il s'agit de savoir rapidement si les données figurant dans la banque de données existent dans un autre État ou non. En cas de résultat positif, l'échange de données personnelles passe ensuite par la voie habituelle de l'entraide administrative ou judiciaire.

d'empreintes digitales, conformément à la décision 2008/615/JAI⁴⁰ (« *décision de Prüm* »), n'a donné aucun résultat positif.

Les négociations sur l'association de la Suisse à la coopération de Prüm ont pu être menées à bien à l'issue de deux cycles, le 30 novembre 2017. L'accord doit être paraphé le 24 mai 2018. En raison du processus d'approbation interne de l'UE et des travaux de traduction en cours, il s'écoulera quelque temps avant la signature. Celle-ci, qui concerne l'accord de Prüm (et le « protocole Eurodac ») n'est pas attendue, selon les prévisions actuelles, avant le printemps 2019. Suivra la procédure d'approbation parlementaire, signifiant que la coopération à proprement parler (dans les deux cas) devrait commencer dans le courant de 2022.

3 Projets au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle

3.1 Adaptation des exigences du système Eurodac

La banque d'empreintes digitales « Eurodac » vise une exécution plus efficace des réglementations sur les attributions inscrites dans le règlement Dublin III⁴¹. Le règlement Eurodac révisé⁴² est entré en vigueur dans l'UE le 20 juillet 2015. Au niveau national, la période sous revue a permis de procéder à des adaptations et optimisations à travers le projet « développement d'Eurodac ». Il s'est agi notamment d'optimiser et d'élargir l'application Web, qui transfère les données de SYMIC au « Point d'accès national Suisse », de réaliser une automatisation des tests et d'adapter le système national de distribution des résultats « jMessage Handler ».

3.2 Système d'entrée et de sortie (EES)

L'EES⁴³ repose sur le règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202b)⁴⁴. Sa raison d'être est la saisie électronique des entrées et des sorties de ressortissants d'États tiers pour les séjours de courte durée, indépendamment de l'obligation d'obtenir un visa, ainsi que le calcul de la durée de séjour dans l'espace Schengen. L'EES doit permettre de repérer plus facilement des migrants qui ne sont pas en règle (en particulier les « *overstayers*⁴⁵ ») et d'identifier les voyageurs sans documents lors de contrôles à l'intérieur de l'espace Schengen, notamment à l'aide de données biométriques

⁴⁰ 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.

⁴¹ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

⁴² Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

⁴³ L'EES est l'un des deux nouveaux systèmes de gestion aux frontières extérieures de Schengen, regroupés sous la désignation « frontières intelligentes ». Le second, dont l'introduction n'est toutefois pas contraignante, est le programme d'enregistrement des voyageurs pour faciliter le franchissement des frontières (RTP). Le groupe ciblé par le RTP sont les ressortissants de pays tiers voyageant fréquemment. À l'issue d'un contrôle de sûreté préalable, ils obtiennent le statut de « voyageur enregistré » et bénéficient ainsi d'un passage facilité des frontières. Pour plus de détails sur cette question, voir ch. 4.3.1 du rapport de l'année dernière (note 14).

⁴⁴ Voir à ce propos ch. 4.2.1.

⁴⁵ Ce terme désigne des personnes qui n'ont pas quitté l'espace Schengen après expiration de la durée de séjour réglementaire.

(photographie et quatre empreintes digitales). Il rend superflu le tamponnage des documents de voyage lors de l'entrée dans l'espace Schengen et de la sortie de cet espace.

L'EES devrait être opérationnel vers fin 2020 ou début 2021. Au vu des expériences faites précédemment avec des projets informatiques de grande envergure (VIS, SIS II et Eurodac), la mise au point des composantes centrales et nationales du système ne commencera que lorsque tous les détails et toutes les spécifications techniques auront été clairement définis. Ce travail est accompli actuellement par eu-LISA, en collaboration avec les experts nationaux. Les résultats sont attendus pour l'été 2018. La Commission européenne a estimé le coût de mise au point de l'EES au niveau de l'UE à quelque 480 millions d'euros.

Au niveau national, 22,2 millions de francs suisses sont prévus dans le crédit d'engagement Schengen/Dublin III pour le développement et l'exploitation. Le SEM a lancé en septembre 2016 le projet national de mise en œuvre « frontières intelligentes ». Au cours des 18 derniers mois, diverses activités ont eu lieu en association avec les acteurs fédéraux et cantonaux : ateliers, séances du comité d'experts et établissement de deux études de projet sur l'EES et le RTP.

La procédure de reprise et de mise en œuvre du règlement (UE) 2017/2226, notifiée à la Suisse en janvier 2018, a démarré. Le projet est actuellement en consultation.

3.3 Advance Passenger Information (API)

En vertu de l'art. 104 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)⁴⁶, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles lui communiquent des données relatives aux passagers (Advanced Passenger Information, API)⁴⁷ de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller, à des fins de transmission aux organes de contrôle des frontières⁴⁸. Le SEM a ordonné pour la première fois le 15 décembre 2011 une obligation d'annonce pour quatre lignes choisies et l'a étendue progressivement depuis lors à d'autres liaisons aériennes (voir tableau ci-dessous).

Obligation d'annoncer API (état le 1^{er} mai 2018)

Destinations concernées	Obligation depuis le
Dar es Salam, Nairobi, Dubai, Pristina	15 décembre 2011
Istanbul	15 septembre 2012
Moscou	9 janvier 2013
Casablanca, Marrakech	26 août 2013
Abu Dhabi, Doha, São Paulo	1 ^{er} octobre 2015
Pékin, Shanghai	18 novembre 2015
Delhi, Bombay, Muscat, Hongkong, Singapour	30 octobre 2016
Alger, Belgrade, Johannesburg, Le Caire, Le Cap, Montréal, Rio de Janeiro, Toronto, Tunis	29 octobre 2017

⁴⁶ RS 142.20.

⁴⁷ Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol.

⁴⁸ Voir directive 2004/82/CE (annexe B de l'AAS).

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 concernant les passagers avant l'atterrissage de l'appareil, par exemple 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 du système API doivent à l'avenir bénéficier également à l'Office fédéral de la police (Fedpol). Le message⁴⁹ relatif à la révision de la LETr a été adopté par le Conseil fédéral le 2 mars 2018. Ce projet prévoit deux nouveautés :

- Premièrement, Fedpol et le SRC pourront si besoin demander une extension de l'obligation d'annoncer à d'autres liaisons aériennes.
- Deuxièmement, les données transmises par les compagnies aériennes sur leurs passagers pourront également être rendues accessibles – sous différentes formes – aux autorités susmentionnées. Tandis qu'il est prévu de transmettre au SRC les données API fournies par les compagnies aériennes sous forme électronique⁵⁰, 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).

3.4 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 de renforcer la coordination en adoptant une stratégie intégrée de gestion des frontières 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 »⁵¹. 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

⁴⁹ FF 2018 1673.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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).

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. Défini pour la période 2014-2017, celui-ci est mis en œuvre progressivement ; les dernières mesures ont été lancées avant la fin de 2017 et devraient être achevées d'ici à 2019.

Le SEM attendra une *évaluation externe* des travaux déjà accomplis avant de se lancer dans le développement des stratégies de suivi, ce qu'il fera, comme à l'accoutumée, en étroite coopération avec les autorités partenaires. Cette évaluation indépendante doit analyser de façon critique la pertinence, l'adéquation, l'efficacité, l'économicité, la cohérence et la durabilité des activités déployées jusque-là, repérer des améliorations possibles et créer une base solide pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie, si tant est que cette dernière soit nécessaire.

3.5 Conventions conclues entre l'Administration fédérale des douanes (AFD) et les cantons

En raison des missions qu'il mène le long des frontières et dans la zone frontalière, l'AFD et plus particulièrement le Corps des gardes-frontière (Cgfr) collabore depuis longtemps avec les cantons. Cette collaboration repose sur une convention-modèle élaborée avec la CCDJP et réglant la collaboration en matière de contrôles mobiles de police dans la zone frontalière dans le cadre des mesures nationales de remplacement⁵². Il existe à ce jour 21 conventions cantonales de ce type⁵³. Des négociations sont actuellement en cours avec le canton de Fribourg. Aucune convention n'est par contre envisagée pour le moment avec les cantons suivants : GL, NW, OW, et ZG.

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 210 développements de l'acquis de Schengen, dont deux par erreur (état : 1^{er} mai 2018). Le nombre réel des développements s'élève donc à 208. Un de ces développements⁵⁴ est aussi un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre en outre trois autres développements concernant l'acquis de Dublin/Eurodac⁵⁵. Plus d'un tiers des actes notifiés (77 actes ou 36 %) ne sont plus applicables, ayant été remplacés par d'autres actes ou étant devenus *obsolètes* pour d'autres raisons (par

⁵² Voir le message « accords bilatéraux II », FF **2004** 5593. L'art. 97 de la loi sur les douanes (LD, RS **631.0**) constitue en l'occurrence la base légale, qui autorise la conclusion de telles conventions avec des cantons non frontaliers.

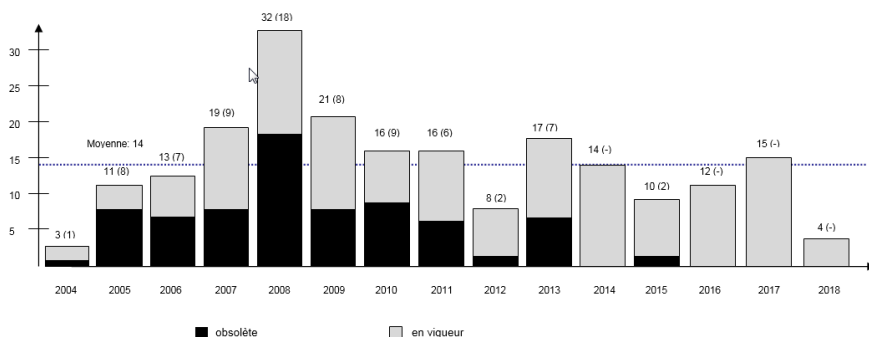
⁵³ AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH.

⁵⁴ Règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126).

⁵⁵ 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.

ex. l'écoulement d'un délai). Le graphique suivant montre les notifications par année.

Répartition des développements par année (état : 1^{er} mai 2018)



Si l'on regroupe la totalité des développements notifiés selon leur portée matérielle et donc l'autorité habilitée à les reprendre sur le plan interne⁵⁶, on obtient les chiffres suivants :

- Un cinquième (42 actes ou 20 %) de ces 211 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 (135 actes ou 64 %) 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, LOGA⁵⁷, 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 135 développements n'a pas nécessité d'adaptation de la législation ; seules 22 notifications (16 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances⁵⁸.
- Enfin, dans environ un sixième des cas (34 actes ou 16 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous *réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles* » (modèle 3). En règle

⁵⁶ Pour les développements sans caractère contraignant, il suffit que le département compétent en prenne acte (*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, si les conditions sont remplies, il est sujet au référendum (*modèle 3*). Sur l'ensemble de la question, voir le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 2013 en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857 du 1^{er} octobre 2010 « Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences », FF 2013 5685, ch. 2.

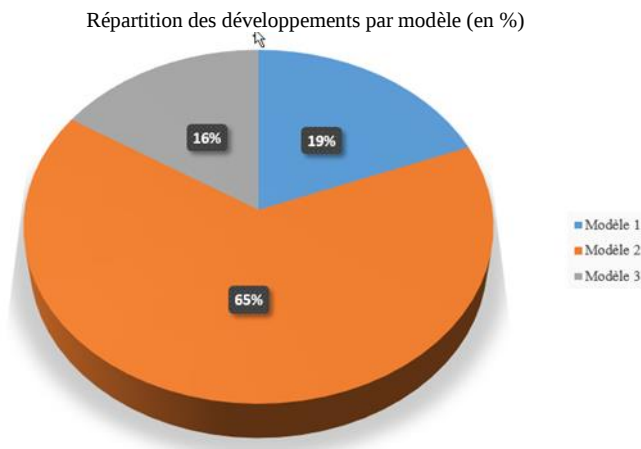
⁵⁷ RS 172.010.

⁵⁸ Voir la partie I de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur le site de l'OFJ www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

générale, ces échanges de notes ont été soumis au Parlement pour approbation et ont pu entrer en vigueur dans l'intervalle. Les développements suivants, qui concernent tous le domaine « Schengen », sont encore en suspens

Développement	État
eu-LISA	Reprise du règlement (UE) no 1077/2011 (dév. no 126) terminée ; signature et ratification de l'accord complémentaire en attente.
FSI	Reprise du règlement (UE) 515/2014 (dév. n° 157a) terminée. Le délai référendaire pour l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) 514/2014 (dév. n° 157b) expirera le 5 juillet 2018. Signature de l'accord complémentaire le 15 mars 2018 ; ratification en attente.
Garde-frontières et garde-côtes européens	Le délai référendaire pour l'échange de notes concernant la reprise du règlement UE) 2016/1624 (dév. n° 183) a expiré le 9 avril 2018.
Directive sur la protection des données	Message concernant la reprise et la mise en œuvre de la directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181), adopté le 15 septembre 2017
Directive sur les armes	Message concernant la reprise et la mise en œuvre de la directive (UE) 853/2017 (dév. n° 174), adopté le 2 mars 2018
EES	Procédure de consultation concernant la reprise du règlement (UE) 2017/2225 (dév. n° 202a) et du règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202b), ouverte le 14 février 2018.

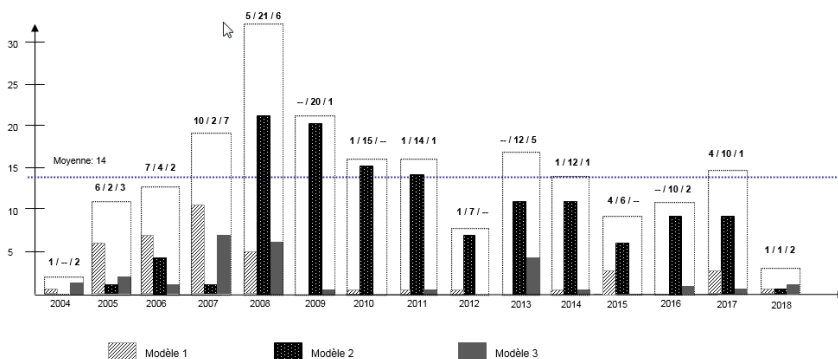
La procédure suivie et les modifications qu'il a fallu apporter à la législation (lois et ordonnances) pour mettre en œuvre ces développements sont exposées sur le site de l'OFJ⁵⁹.



⁵⁹ 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.

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

Répartition des développements par modèle et par année (état : 1^{er} mai 2018)



4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue

4.2.1 Dans le domaine de Schengen

Durant la période sous revue, la Suisse s'est vu notifier 15 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n° 191 à 204)⁶⁰. De ces 15 développements, 12 portaient sur des *aspects techniques secondaires*. Il a par conséquent été simplement pris acte de cinq d'entre eux (modèle 1)⁶¹ ; pour les autres, 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). Seul un de ces développements⁶² a dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance. Enfin, la reprise et la mise en œuvre de trois des développements notifiés durant la période sous revue doivent être *approuvées par le Parlement* (modèle 3)⁶³.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Recommandation (UE) 2017/820 (dév. n° 191), recommandation (UE) 2017/432 (dév. n° 192), recommandation (UE) 2017/1804 (dév. n° 198), recommandation C (2017) 6506 final (dév. n° 201) et recommandation C (2018) 2161 final (dév. n° 204).

⁶² Règlement (UE) 2017/850 (dév. n° 193).

⁶³ Il s'agit de la directive (UE) 2016/853 (dév. n° 194) modifiant la directive de l'UE sur les armes ainsi que des deux règlements (UE) 2017/2225 et (UE) 2017/2226 (dév. n° 202a et 202b respectivement) concernant la création et l'utilisation du système d'entrée/de sortie (EES).

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

- Par la recommandation (UE) 2017/820 (dév. n° 191), la Commission européenne encourage les États Schengen à mieux exploiter dans la pratique les potentiels offerts par les *contrôles policiers à l'intérieur des territoires nationaux ainsi que par la coopération policière transfrontière* (en particulier avec les États voisins). Elle leur recommande également d'appliquer activement les accords de reprise en charge afin de contrer efficacement les mouvements secondaires de ressortissants d'États tiers séjournant illégalement dans l'UE. Cette recommandation est à voir dans le contexte de la réintroduction des contrôles aux frontières décidée par quelques pays Schengen au moment de la crise migratoire, contrôles qu'ils ont prolongés à plusieurs reprises afin de réagir aux menaces pesant sur la sécurité publique.
- Par la recommandation (UE) 2017/432 (dév. n° 192) de la Commission, les États Schengen sont invités à *organiser plus efficacement les procédures de retour* au titre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE (dév. n° 78). Aux fins de parvenir à une application unifiée du droit dans l'espace Schengen, des propositions sont formulées pour un aménagement plus efficace et harmonisé des retours, à titre d'aide aux autorités compétentes. Concrètement, il s'agit de prendre les mesures nécessaires pour supprimer les obstacles, juridiques et pratiques, qui empêchent les retours. Il est recommandé en particulier de renforcer et d'améliorer les capacités dans ce domaine, d'émettre systématiquement des décisions de retour et de les exécuter, d'améliorer et de renforcer les garanties de procédure et de raccourcir les délais d'introduction des recours contre des décisions relatives aux retours.
- Le règlement (UE) 2017/850 (dév. n° 193) porte modification du « règlement sur les visas »⁶⁴ ; celui-ci définit les États tiers dont les ressortissants doivent disposer d'un visa Schengen pour franchir les frontières extérieures. Nouvellement, les ressortissants *ukrainiens sont exemptés de l'obligation* de visa pour des séjours de courte durée⁶⁵ dans l'espace Schengen. Cette simplification ne vaut toutefois que pour les personnes titulaires d'un passeport biométrique établi par les autorités ukrainiennes selon les normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). L'exemption du visa ne confère pas le droit d'exercer une activité lucrative, pas plus qu'elle ne dispense de l'obligation de remplir les autres conditions d'entrée énoncées à l'art. 6 du code frontières Schengen⁶⁶.
- La directive (UE) 2017/853 (dév. n° 194) modifie la *directive sur les armes*⁶⁷. Le point central des adaptations réside dans l'extension de la liste des armes « interdites » (catégorie A) pour inclure certaines armes semi-automatiques ainsi que dans les précisions concernant les conditions d'achat applicables à cette catégorie (en particulier pour les collectionneurs et les

⁶⁴ Règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B AAS).

⁶⁵ C'est-à-dire pour une durée de 90 jours au plus sur une période de 180 jours.

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

⁶⁷ Directive 91/477/CEE (voir annexe B AAS).

tireurs sportifs). En outre, les dispositions relatives à la fabrication et au commerce d'armes sont modifiées ponctuellement (situation juridique des courtiers, prescription sur la neutralisation et la transformation d'armes à feu), tout comme des mesures sont prises pour améliorer la traçabilité (marquage, durée de conservation des données enregistrées, extension de l'assistance administrative)⁶⁸.

- Le règlement (UE) 2017/1370 (dév. n° 195) adapte les exigences du *modèle type de visa* aux nouveaux besoins de sécurité dans la pratique ; en outre, les éléments de sûreté figurant dans l'annexe du règlement (CE) n° 1683/95⁶⁹ sont remplacés sur la base d'un nouveau design, amélioré et mieux protégé contre les contrefaçons. Concrètement, les spécifications techniques secrètes définies par la Commission européenne sont prises en compte dans la production des vignettes-visa et sont édictées sous la forme d'une décision d'exécution (voir plus bas, dév. n° 203).
- Dans la décision d'exécution C (2016) 5853 final (dév. n° 196), la Commission européenne précise les exigences relatives au code des visas (dév. n° 88). L'annexe II donne une liste non 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 Schengen⁷⁰. 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 *Australie, au Bangladesh, en Ethiopie, en Afrique du Sud, en Thaïlande et en Zambie*. 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) 2017/1528 (dév. n° 197) adapte le *manuel Sirene*⁷¹ au *SIS II* afin de satisfaire à des exigences opérationnelles notamment dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Concrètement, certains points du manuel ont été complétés afin que, d'une part, un système automatisé d'identification dactyloscopique (SIS-AFIS) puisse être introduit et, d'autre part, que le relevé, la vérification et la mise en rapport d'informations puissent être optimisés pour identifier les personnes participant au terrorisme ou à des activités en lien avec le terrorisme ainsi que pour suivre leurs déplacements.
- Dans la recommandation (UE) 2017/1804 (dév. n° 198), la Commission européenne formule des propositions concrètes concernant une application judicieuse (à savoir dans le respect du principe de la proportionnalité) des dispositions du code frontières Schengen⁷², en rapport avec la *réintroduction provisoire des contrôles aux frontières intérieures*. La recommandation se limite pour l'essentiel de répéter les principes fondamentaux du code frontières Schengen (utilisation d'un instrument en dernier recours, lorsqu'une menace grave pèse sur l'ordre public ou s'il n'est pas possible de

⁶⁸ Pour les détails, voir le message du Conseil fédéral, FF **2018** 1881.

⁶⁹ Voir annexe B AAS.

⁷⁰ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

⁷¹ Décision d'exécution 2013/115/UE (dév. n° 141).

⁷² Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

préserver la sûreté intérieure par des moyens moins restrictifs⁷³). Les États Schengen sont en outre exhortés à tenir compte des conséquences probables de l'introduction de contrôles aux frontières intérieures, à savoir les répercussions sur la libre circulation des personnes et sur le marché intérieur ; ils sont invités à collaborer avec les États Schengen directement concernés (surtout les pays voisins).

- Par la décision (UE) 2017/1908 (dév. n° 199), le Conseil arrête une mise en vigueur partielle, en Roumanie et en Bulgarie, de l'acquis de Schengen relatif au *système d'information sur les visas* (VIS) ; les deux pays doivent avoir le droit de consulter des données en mode « protégé en écriture », donc sans le droit d'entrer, de modifier ou de supprimer des données (*lecture seule*). Ils disposent ainsi d'un instrument efficace pour empêcher notamment les abus et les fraudes en rapport avec le visa Schengen, pour faciliter la procédure nationale de demande de visa ou pour simplifier la détermination des compétences Dublin. L'entrée en service effective du raccordement VIS n'interviendra cependant que sur la base d'une décision de la Commission européenne, lorsque celle-ci se sera assurée que toutes les conditions (techniques) sont remplies (voir à ce propos ch. 1.1).
- Le règlement (UE) 2017/1954 (dév. n° 200) met à jour les exigences relatives à l'*établissement d'un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers*. Il a été adopté pour améliorer la sécurité de ces titres, en réaction aux graves cas de falsification et de fraude survenus dans la pratique. En conséquence, l'annexe du nouveau règlement remplace celle du règlement (CE) n° 1030/2002. Comme pour l'aménagement des visas (voir plus haut dév. n° 195), il appartient à la Commission européenne de définir exactement les spécifications techniques par le biais d'une décision d'exécution, ce qu'elle n'a pas encore fait. Ensuite, les États Schengen disposeront de suffisamment de temps pour utiliser leurs stocks d'anciens titres de séjour et pour passer à la production de titres répondant aux nouvelles exigences.
- Par la recommandation C (2017) 6505 final (dév. n° 201), la Commission européenne a remplacé par une nouvelle version⁷⁴ le « *manuel sur le retour* » commun, sur lequel les autorités compétentes dans les pays membres doivent s'appuyer pour l'exécution des tâches dans le domaine des retours. Ce document de référence vise à uniformiser la mise en œuvre de la directive retour⁷⁵. Il contient pour ce faire des « meilleures pratiques » ainsi que des recommandations concrètes pour les activités dans le domaine des retours. La nouvelle version tient en particulier compte de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).
- Le règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202b) crée un *système d'entrée et de sortie (EES)* pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures. Ce système facilite le repérage des personnes qui

⁷³ La Commission rappelle la nécessité d'appliquer intégralement la recommandation (UE) 2017/820 (dév. n° 191) s'agissant du recours accru à des contrôles policiers et du renforcement de la coopération policière transfrontière dans l'espace Schengen.

⁷⁴ La recommandation C (2015) 6250 final (dév. n° 171) a par conséquent été abrogée.

⁷⁵ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

séjournent trop longtemps dans l'UE (« *overstayers* ») et rend superflu le tamponnage des documents de voyage au passage des frontières. En outre, le règlement fixe les conditions requises pour que les autorités Schengen compétentes puissent consulter l'EES dans le but de prévenir des menaces ou d'entreprendre des poursuites pénales. Les droits d'accès, à l'instar de l'architecture du système, sont calqués sur ceux du VIS. Le règlement (UE) 2017/2225 (dév. n° 202a), lui, modifie le code frontières Schengen⁷⁶ afin d'adapter les exigences et les modalités aux impératifs de l'utilisation de l'EES⁷⁷.

- La décision d'exécution C (2018) 674 final (dév. n° 203) met à jour les *spécifications techniques applicables au modèle type de visa* au sens du règlement (UE) 2017/1370 (dév. n° 195 ; voir ci-dessus) et entraîne l'abrogation de la décision C (2010) 319 final (dév. n° 101). Les États Schengen disposent d'une période transitoire s'étendant jusqu'au 12 mai 2019 pour adapter la production aux nouvelles exigences. Les anciennes vignettes-visa pourront encore être utilisées jusqu'au 12 décembre 2019 afin de permettre l'élimination des stocks.
- Dans la recommandation C (2018) 6121 final (dév. n° 204), la Commission européenne a mis à jour le *catalogue de recommandations* et de meilleures pratiques *pour l'utilisation correcte du SIS II* ainsi que l'échange d'informations complémentaires entre les autorités compétentes qui mettent en œuvre et utilisent le SIS II⁷⁸. Le catalogue actualisé, qui s'adresse aux autorités d'exécution sans être contraignant sur le plan juridique, comprend en outre des « meilleures pratiques » et des recommandations qui ont été élaborées depuis l'établissement de la dernière version du catalogue en 2015. Concrètement, il s'agit par exemple d'inclure le personnel des bureaux Sirene dans la formation des utilisateurs du SIS II ou d'assurer une formation régulière des personnes travaillant avec les systèmes techniques. Par ailleurs, diverses recommandations visent à accélérer et améliorer l'échange d'informations entre les bureaux Sirene.

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 revue⁷⁹.

⁷⁶ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

⁷⁷ Pour plus de détails, voir les documents de la procédure de consultation, accessibles sur le site Web de la Chancellerie fédérale, à l'adresse : <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html#DFJP>

⁷⁸ Elles reposent sur la recommandation C (2015) 9169 final (dév. n° 174).

⁷⁹ 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.

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-dessous⁸⁰.

4.3.1

Modification du code frontières Schengen

Le 27 septembre 2017, la Commission européenne a présenté une série de mesures visant à préserver et à renforcer l'espace Schengen, dont une proposition⁸¹ de révision du code frontières Schengen⁸². Cette proposition a pour but d'adapter les dispositions en vigueur relatives à la réintroduction provisoire de contrôles aux frontières intérieures aux exigences de la pratique actuelle. Il était ressorti en effet que les procédures ne sont pas assez souples pour permettre de faire face aux menaces croissantes qui pèsent sur l'ordre public et sur la sécurité intérieure. Il est ainsi prévu de prolonger la *durée maximale* de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Simultanément, il s'agit toutefois aussi d'appliquer le *principe de la proportionnalité*, par le biais de garanties procédurales plus efficaces ; le but est d'assurer que ces contrôles restent une exception et que les décisions à ce sujet reposent sur une évaluation des risques appropriée et qu'elles sont prises en collaboration avec les autres États Schengen concernés. La proposition est actuellement examinée au niveau des experts, au sein du groupe de travail FRONT du Conseil. Les délibérations au Parlement restent à venir. Il est impossible de dire pour l'heure quand ce règlement sera adopté par le Conseil et par le Parlement.

4.3.2

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

Le 16 novembre 2016, la Commission européenne a présenté une proposition⁸³ de règlement portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)⁸⁴ ainsi qu'une étude de faisabilité sur la question. Ainsi que nous l'avions déjà expliqué dans le dernier rapport⁸⁵, il est prévu que les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa qui souhaitent se rendre dans l'espace Schengen pour une courte durée doivent demander en ligne avant de partir une autorisation de voyage soumise à une taxe (7 euros par personne). Dans le cadre de cette procédure d'autorisation, ces personnes seraient soumises à une évaluation du risque largement automatisée. ETIAS doit ainsi contribuer à augmenter la sécurité intérieure, à prévenir l'immigration clandestine et à protéger la

⁸⁰ Ces indications doivent être considérées avec la prudence nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

⁸¹ COM (2017) 571 final.

⁸² Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

⁸³ COM (2016) 731 final.

⁸⁴ ETIAS = European Travel Information and Authorisation System.

⁸⁵ Voir ch. 4.3.4 du rapport de l'année dernière (note 14)

santé publique. En outre, le système doit améliorer l'efficacité des contrôles frontaliers et renforcer la prévention, la détection et les enquêtes en relation avec des actes criminels graves. L'autorisation de voyage ETIAS représente une condition supplémentaire pour le cercle de personnes visées, qui vient s'ajouter aux exigences existantes du code frontières Schengen⁸⁶.

À l'issue des délibérations au sein des groupes de travail du Conseil, le trilogue avec le Parlement européen et la Commission européenne a commencé à la fin du mois d'octobre 2017. Celui-ci a débouché sur un accord politique en avril 2018, lequel a été confirmé le 25 avril 2018, aussi bien par le Conseil (Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres, COREPER) que par le Parlement européen (Commission LIBE). L'adoption définitive du règlement ETIAS est attendue dans le courant du deuxième trimestre 2018. La Commission escompte que la mise en œuvre du système ETIAS interviendra 36 mois après l'entrée en vigueur du règlement, c'est-à-dire dans le courant de l'année 2021.

Dans l'étude de faisabilité, les *coûts du développement et de l'exploitation* du système ETIAS sont estimés à quelque 780 millions d'euros sur dix ans. Ils doivent cependant être couverts dans une large mesure par la taxe prélevée sur les demandes. La question de la participation des États associés (CH, FI, NO, IS) aux coûts et aux produits n'a pas encore été réglée. Il est prévu de définir les modalités financières pour ces États dans un *accord complémentaire* au règlement ETIAS.

L'introduction du système ETIAS requerra de la Suisse des adaptations de la législation, des infrastructures et de l'organisation. Le SEM a entamé en mars 2018 le projet relatif à la mise en œuvre (juridique et opérationnelle) du règlement ETIAS. Une étude concernant l'exécution du règlement ETIAS en Suisse est en cours d'élaboration, en association avec différents acteurs fédéraux et cantonaux.

4.3.3 Révision du code des visas

Le code des visas⁸⁷ 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 formulé des propositions de modifications importantes du code des visas⁸⁸. 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.

En dépit de débats intensifs, le Conseil n'a pas réussi à parvenir à un accord. La Commission a dès lors décidé fin 2017 de retirer officiellement cette proposition. En lieu et place, elle a soumis une nouvelle proposition⁸⁹ le 14 mars 2018, qui modifie le code des visas de manière ciblée. Les changements proposés incluent une simplification et une accélération des procédures, l'uniformisation des prescriptions sur l'établissement de visas à entrées multiples d'une durée de validité prolongée et de visas de courte durée aux frontières extérieures, l'augmentation des droits de visa

⁸⁶ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

⁸⁷ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

⁸⁸ COM (2014) 164 final.

⁸⁹ COM (2018) 252 final.

de 60 à 80 euros ainsi qu'un nouveau mécanisme permettant d'imposer des exigences accrues pour le traitement de demandes de visa lorsqu'un État tiers ne coopère pas suffisamment lors de la reprise de migrants clandestins.

4.3.4 Visa d'itinérance

En même temps que la réforme du code des visas, la Commission européenne avait présenté, le 1^{er} avril 2014, une proposition de règlement portant création d'un visa d'itinérance⁹⁰. Ce type de visa devait permettre 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. Cependant, vu que le Conseil n'est pas non plus parvenu à s'entendre sur cette proposition, la Commission a décidé de ne pas poursuivre ce projet et a fini par retirer formellement la proposition fin 2017. La nouvelle proposition de modification du code des visas (voir ch. 4.3.3) ne comprend plus de solution de ce genre.

4.3.5 Nouvelle version du règlement VIS

Le système d'information sur les visas (VIS) a pour but de permettre l'échange de données entre les États Schengen afin de faciliter la procédure de demande de visa, la lutte contre la fraude, les contrôles aux frontières extérieures et sur le territoire des États membres. Le VIS a également comme objectif d'aider à l'identification de toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour et de contribuer à la prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure des États membres de la coopération Schengen.

La Commission européenne a conduit entre 2016 et 2017 une évaluation globale du VIS et a demandé un examen technique et financier à l'agence eu-LISA sur les évolutions proposées par les États Schengen, par eu-LISA et par elle-même. Sur cette base, la Commission européenne a annoncé vouloir présenter en mai 2018 un projet de révision du règlement VIS⁹¹ qui définit l'objectif et les fonctionnalités du VIS ainsi que les responsabilités y afférentes et qui précise les conditions et les procédures d'échange de données entre les États Schengen sur les demandes de visas de court séjour et les décisions y relatives, y compris l'annulation, le retrait ou la prorogation du visa. Figureront dans le projet de la Commission notamment les propositions d'intégration dans le VIS des données sur les visas de longue durée, de la liste des documents de voyage reconnus et de l'enregistrement de la copie du passeport. Il s'agira également de procéder à une meilleure intégration de système « VIS-Mail » dans le VIS et d'améliorer la qualité des données.

⁹⁰ COM (2014) 163 final.

⁹¹ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63).

4.3.6 Remaniement des bases légales du SIS

Le 23 décembre 2016, la Commission européenne a présenté trois propositions de règlement pour modifier les bases légales⁹² du SIS II. Celles-ci traitent de l'utilisation du SIS aux fins de vérifications aux frontières⁹³, de coopération policière et de coopération judiciaire en matière pénale⁹⁴ et de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier⁹⁵. 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.

Les délibérations au sujet de ces trois propositions de règlement, dont le nouveau contenu avait déjà été présenté dans le dernier rapport à l'attention de la CdG-DFJP⁹⁶, se sont déroulées au niveau des experts entre janvier et octobre 2017, au sein du groupe de travail « SCHENGEN MATTERS (Acquis) ». Le 8 novembre 2017, le COREPER a confirmé le mandat de négociation du Conseil pour les entretiens avec le Parlement européen (trilogue), lesquels ont commencé immédiatement et sont encore en cours. L'adoption de ces règlements est prévue, en l'état actuel de la planification, dans le courant du troisième trimestre 2018.

4.3.7 Nouvelle version du règlement (UE) n° 1077/2011 (eu-LISA)

Sur la base d'une proposition de la Commission du 29 juin 2017, l'UE travaille, depuis juillet 2017, sur un nouveau « règlement eu-LISA », destiné à remplacer le règlement (CE) n° 1077/2011 (dév. n° 126). L'objectif de la proposition est d'adapter le règlement (CE) n° 1077/2011 aux recommandations de modifications législatives découlant de l'évaluation (externe) de l'agence, *d'améliorer son fonctionnement* et de renforcer son rôle pour faire en sorte que son mandat permette de relever les défis actuels au niveau de l'UE. Les améliorations apportées sont notamment les suivantes :

- L'extension du nombre de systèmes d'information dont la gestion est confiée à l'agence, soit, en sus des SIS, VIS et Eurodac, les systèmes EES⁹⁷, ETIAS⁹⁸, DublinNet⁹⁹, et ECRIS-TCN¹⁰⁰.
- La mise en place par l'agence des mesures nécessaires en vue de garantir l'interopérabilité des systèmes qu'elle gère.
- La fourniture par l'agence de prestations de soutien et de conseils aux États Schengen ainsi qu'à la Commission.

⁹² Règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) et décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

⁹³ COM (2016) 882 final.

⁹⁴ COM (2016) 883 final.

⁹⁵ COM (2016) 881 final.

⁹⁶ Voir ch. 4.3.5 du rapport de l'année dernière (note 14).

⁹⁷ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202b) ; voir plus haut ch. 4.2.1.

⁹⁸ Voir plus haut ch. 4.3.2.

⁹⁹ DublinNet est un réseau de communication électronique protégé pour l'échange d'informations entre les autorités compétentes, dans le cadre de l'application du règlement (UE) n° 604/2014 (Dublin dév. n° 1a).

¹⁰⁰ ECRIS-TCN = European Criminal Record Information System - Third Country Nationals. Ce système n'appartient toutefois pas à l'acquis de Schengen ni de Dublin/Eurodac, de sorte que la Suisse n'y a pas accès à l'heure actuelle.

- L'adaptation de l'organisation de l'agence et des procédures décisionnelles internes à la pratique actuelle de l'UE concernant les agences décentralisées.
- La mise en place des conditions cadre légales permettant à l'agence de s'organiser pour garantir que les systèmes gérés par l'agence soient toujours en mesure de fonctionner 24h/24 et 7j/7 lorsque cela est requis par les instruments législatifs spécifiques.
- La possibilité pour l'agence de mieux coopérer avec d'autres institutions et agences de l'UE, ainsi qu'avec les autorités compétentes d'États tiers.

Les modifications apportées par le nouveau projet de règlement impliquent un accroissement correspondant du budget de l'agence. Les travaux législatifs avancent rapidement. L'adoption formelle du nouveau règlement pourrait avoir lieu en 2018 encore ou en 2019.

4.3.8 Interopérabilité de bases de données

Au vu de la situation actuelle en matière d'immigration et de terrorisme et des menaces transnationales toujours plus complexes, il est prévu de développer les infrastructures informatiques de l'UE. L'un des éléments primordiaux est en l'occurrence l'interopérabilité des différents systèmes de l'UE. Le « *groupe d'experts à haut niveau (GEHN) pour l'échange d'informations et l'interopérabilité* » (High Level Expert Group on Information Exchange and Interoperability [HLEG]), créé en juin 2016, a fourni un important travail préliminaire sur cette question et a présenté son rapport final le 11 mai 2017. Malgré quelques conclusions très ambitieuses, les États Schengen ont accepté sur le principe les propositions formulées.

En conséquence, la Commission européenne a soumis, le 12 décembre 2017, deux propositions de règlements sur l'interopérabilité visant à assurer une utilisation plus ciblée des informations disponibles dans les systèmes existants et futurs. Le premier règlement proposé porte sur l'interopérabilité des systèmes d'informations dans le domaine des frontières et des visas¹⁰¹ ; le second concerne les systèmes dans les domaines de la coopération policière et judiciaire ainsi que de l'asile et des migrations¹⁰². L'interopérabilité a pour but d'améliorer et de simplifier l'échange de données et l'accès aux données du SIS, d'Eurodac et du VIS ainsi que des futurs systèmes d'entrée et de sortie (EES), ETIAS et ECRIS-TCN¹⁰³. Elle repose sur quatre éléments essentiellement :

- Premièrement, le « portail de recherche européen » doit permettre aux agents du contrôle aux frontières et des forces de police d'interroger simultanément les systèmes d'information susmentionnés de l'UE. Le but est d'éviter les lacunes d'information afin que les agents disposent immédiatement d'un tableau complet concernant la personne contrôlée.

¹⁰¹ COM (2017) 793 final.

¹⁰² COM (2017) 794 final.

¹⁰³ Le Système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants d'États tiers (ECRIS-TCN) n'appartient toutefois pas à l'acquis de Schengen ni de Dublin/Eurodac, de sorte que la Suisse n'y a pas accès à l'heure actuelle.

- Deuxièmement, l'idée est de créer un système commun qui, par la comparaison de données biométriques telles que des empreintes digitales et une photographie, puisse scanner des bases de données existantes et déterminer des liens avec des informations enregistrées dans d'autres systèmes d'information de l'UE.
- Troisièmement, une mémoire commune pour les données d'identité doit permettre l'identification sûre d'une personne lors de la saisie de données biographiques et biométriques (p. ex. nom et date de naissance pour les ressortissants de pays tiers). Le but est de reconnaître plus facilement aux postes frontières des personnes qui utiliseraient plusieurs ou de fausses identités. Les autorités policières doivent également avoir la possibilité, lors de contrôles dans le pays, d'accéder à des données d'identité de ressortissants d'États tiers à des fins de vérification et de détection d'éventuelles identités multiples.
- Quatrièmement, les données biométriques et les données d'identité doivent permettre automatiquement d'interroger tous les systèmes. Les éléments déclenchant une telle demande sont de nouveaux signalements dans le SIS ou de nouvelles saisies dans le VIS, l'EES, ETIAS, Eurodac ou ECRIS-TCN.

En outre, la Commission propose une approche en deux étapes qui doit permettre aux autorités de poursuite pénale chargées de la prévention, détection, constatation et poursuite d'infractions graves et d'actes relevant du terrorisme d'accéder aux informations concernant des ressortissants de pays tiers dans les systèmes d'information d'autres autorités. Dans le respect intégral de la protection des données, la recherche se fait dans un premier temps selon le principe « concordance/non-concordance » (ou « *hit/no-hit* »). En cas de concordance, les autorités de poursuite pénale ont le droit, dans un deuxième temps et en accord avec les prescriptions et garanties applicables, d'accéder aux informations nécessaires. Enfin, une procédure de contrôle de la qualité est prévue pour garantir que les agents de contrôle aux frontières ou de police disposent d'informations complètes et précises.

Les débats concernant ces propositions ont commencé en janvier 2018. Ils devraient être achevés au niveau des experts d'ici fin 2018. L'adoption des deux règlements sur l'interopérabilité devrait intervenir vers le milieu de 2019 selon la planification actuelle. La mise en œuvre technique devrait avoir lieu entre 2020 et 2023. L'exécution du projet d'interopérabilité présentera différents défis pour tous les États Schengen.

4.3.9 Modification du règlement Dublin III

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a proposé une modification¹⁰⁴ du règlement Dublin III¹⁰⁵ 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

¹⁰⁴ COM (2016) 270 final.

¹⁰⁵ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

déséquilibres trop importants dans la répartition des responsabilités. Outre les propositions visant à restreindre l'immigration secondaire (suppression de la possibilité d'un changement de compétence ultérieur ; limitation des voies de recours et des droits aux prestations sociales), la modification la plus importante réside dans l'introduction d'un mécanisme de correction de la répartition. Celui-ci doit contrebalancer les déséquilibres, surtout afin de soulager les États Dublin ayant des frontières extérieures, terrestres ou maritimes. C'est là aussi l'élément le plus controversé de la révision¹⁰⁶.

Les délibérations au sein du groupe de travail ASYL du Conseil concernant ce mécanisme ont mis en évidence des divergences telles que les discussions ont été interrompues en automne 2016¹⁰⁷. Les présidents de l'UE qui ont succédé ont tenté de parvenir à un compromis politique sur ce mécanisme de correction, mais sans succès à ce jour. Les positions des États membres de l'UE restent divergentes : les pays membres de l'est de l'UE (PL, HU, CZ, SK) refusent un tel mécanisme obligatoire, tandis que l'Allemagne et la France, conjointement avec les États Schengen qui ont des frontières extérieures et sont particulièrement touchés par l'immigration, s'engagent pour son introduction. Par ailleurs, quelques États membres (p. ex. IT, FR, PL, SE) souhaitent que le nouveau règlement Dublin soit adopté en même temps que d'autres propositions d'adaptation des actes juridiques relatifs au système européen commun d'asile (RAEC).

La crise migratoire et ses conséquences ont fait ressortir la nécessité d'une étroite collaboration entre tous les États Dublin et d'un équilibrage de la répartition très inégale du nombre de cas. Dans ce contexte, la Suisse ne s'est pas contentée de se montrer solidaire¹⁰⁸, mais s'est également prononcée constamment en faveur de l'introduction d'un mécanisme de répartition. En effet, seule une répartition des responsabilités contraignante et équilibrée permettra de renforcer durablement le système Dublin. Parallèlement à l'harmonisation des exigences matérielles dans les États Dublin, il s'agira là du meilleur moyen de préserver les droits des personnes en quête de protection et de réduire efficacement l'immigration secondaire.

La présidence bulgare vient de présenter une proposition de compromis au début du mois de mars 2018, dans le but de trouver d'ici à l'été 2018 un accord au sein du Conseil concernant le mécanisme de correction. Au vu du déroulement des débats précédents, ce calendrier doit toutefois être considéré comme « optimiste ». À l'issue d'une éventuelle entente entre les États Schengen au sein du Conseil, la proposition de révision devrait également recevoir l'approbation du Parlement européen. Or les délibérations dans le cadre de ce trilogue s'annoncent également difficiles. Après l'adoption par le Conseil et par le Parlement, le règlement Dublin serait notifié à la Suisse à titre de développement de l'acquis Dublin/Eurodac. Pour l'heure, il est impossible de savoir quand cela pourra être le cas. En Suisse, la reprise et la mise en œuvre du nouveau règlement sera soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

¹⁰⁶ Pour plus de détails, voir ch. 4.3.7 du rapport de l'année dernière (note 14).

¹⁰⁷ À partir de ce moment, les États associés (CH, NO, IS, FI), qui avaient jusque-là pu participer de manière informelle aux délibérations de groupe ASYL du Conseil, n'ont plus été admis aux débats au niveau technique.

¹⁰⁸ Dans le cadre de la participation aux programmes de relocalisation et des activités de l'EASO.

4.3.10

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 proposition¹⁰⁹ de modification du règlement Eurodac¹¹⁰. 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 lutter contre l'immigration illégale et à la contrôler ainsi qu'à faciliter les retours, puisque les ressortissants d'États tiers ou les apatrides séjournant illégalement dans l'espace Dublin devront également être enregistrés dans le système¹¹¹. 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 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, car tout dépend du déroulement des débats sur la révision de Dublin. Il convient de relever que les négociations sont plus avancées que celles qui concernent la révision de Dublin III (le trilogue est déjà en cours). Cette différence est liée au fait que le contenu de la proposition de révision d'Eurodac est très technique et moins délicat sur le plan politique. La Suisse approuve d'une manière générale la proposition actuelle et n'a pas d'objections importantes contre ce projet. La reprise du nouveau règlement Eurodac par la Suisse devra être soumise à l'Assemblée fédérale.

5

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

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

¹⁰⁹ COM (2016) 272 final.

¹¹⁰ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

¹¹¹ Les ressortissants d'États tiers en séjour irrégulier qui sont entrés légalement peuvent être recensés via le système d'entrée/sortie (EES) prévu (dév. n° 202b ; voir ch. 4.2.1).

mener, en cas de « différence substantielle », à la fin de l'accord¹¹². 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 préjudiciels¹¹³ concernant l'interprétation de dispositions de l'acquis de Schengen ou de Dublin (art. 8, par. 2, AAS ; art. 5, par. 2, AAD). Elle ne peut toutefois pas prendre position sur la validité des actes de l'UE. Les tribunaux suisses ne peuvent pas non plus demander à la Cour de statuer sur une question préjudicielle.

À la fin du mois d'avril 2018, 109 renvois préjudiciels avaient été notifiés à la Suisse. 54 d'entre eux (50 %) concernaient uniquement Schengen, 33 (30 %) uniquement Dublin et les 22 restants (20 %) à la fois Schengen et Dublin.

Durant la période sous revue, 16 renvois préjudiciels ont été notifiés à la Suisse. D'un point de vue matériel, les renvois préjudiciels transmis jusqu'à maintenant concernaient principalement les actes suivants¹¹⁴ :

¹¹² Art. 9, par. 2, en relation avec l'art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, en relation avec l'art. 7 AAD.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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 renvois	Période sous revue
Directive 2008/115/CE (directive retours)	28	4 ¹¹⁵
Règlement (CE) 604/2013 (règlement Dublin III)	22	7 ¹¹⁶
Directive 95/46/CE (directive sur la protection des données)	22	2 ¹¹⁷
Règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen) ¹¹⁸	11	2 ¹¹⁹
Règlement (CE) n° 343/2003 (règlement Dublin II)	10	--
Règlement (CE) n° 810/2009 (code des visas)	6	1 ¹²⁰
Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)	3	--
Règlement (CE) n° 2252/2004 (règlement relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage)	2	--
Directive 91/477/CEE (directive « armes à feu »)	2	--
Règlement (CE) n° 1931/2006 (petit trafic frontalier)	1	--
Règlement (CE) n° 1560/2003 (règlement d'application de Dublin)	1	--
Directive 2001/40/CE (reconnaissance des décisions d'éloignement)	1	--
Total	109	16

5.2 Evolution durant la période sous revue

5.2.1 Procédures achevées

Durant la période sous revue, la CJUE a clos seize procédures¹²¹ qui ont été notifiées à la Suisse. Dans neuf de ces procédures, la Suisse a rendu des observations par écrit. La CJUE a rendu un jugement portant sur la recevabilité dans deux de ces affaires¹²² et un jugement sur le fond dans les sept autres. Voici un aperçu des arrêts rendus.

- Dans l'affaire C-60/16 (*Khira Amayry*), notifiée le 14 mars 2016, la CJUE devait répondre à une question préjudicielle visant à déterminer le mode

¹¹⁵ Aff. C-175/17 (*X*), C-180/17 (*X et Y*), C-240/17 (*E*) et C-144/17 (*Arib*).

¹¹⁶ Aff. C-213/17 (*X*), aff. jointes C-297/17, C-318/17 et C-319/17 (*Ibrahim et al.*), aff. C-348/17 (*Magamadov*), aff. C-577/17 (*Alake*), aff. jointes C-582/17 et C-583/17 (*H et al.*), aff. C-657/17 (*Mohamad Hussein*) et C-661/17 (*M.A. et al.*).

¹¹⁷ Aff. C-345/17 (*Buivids*) et C-507/17 (*Google*).

¹¹⁸ Les arrêts rendus jusqu'ici concernaient la version originelle du règlement (CE) n° 562/2006 (dév. n° 14), mais ils restent valables pour la version « codifiée » du code frontières (dév. n° 178).

¹¹⁹ Aff. C-412/17 (*Touring Tours and Travel*) et C-474/17 (*Sociedad de Transportes*).

¹²⁰ Aff. C-680/17 (*Vethanayagam et al.*).

¹²¹ Aff. C-13/16 (*Rigas Satisme*), C-17/16 (*El Dakkak et Intercontinental*), C-60/16 (*Khira Amayry*), C-73/16 (*Puškar*), C-184/16 (*Petrea*), C-199/16 (*Nianga*), C-201/16 (*Shiri*), C-225/16 (*Ouhrami*), C-267/16 (*Buhagiar et al.*), C-346/16 (*C*), C-360/16 (*Hasan*), C-403/16 (*El Hassani*), C-491/16 (*A.S.*), C-646/16 (*Jafari*), C-670/16 (*Mengesteab*) et C-240/17 (*E*).

¹²² La CJUE a radié les procédures concernant les aff. C-199/16 (*Nianga*) et C-346/16 (*C*) par un arrêt du 19 mai et du 20 juillet 2017 respectivement après le retrait des demandes de renvoi préjudiciel par les instances nationales.

exact de calcul du délai maximal de six semaines imparti à l'art. 28, par. 3, 3^e alinéa, du règlement Dublin III¹²³ pour le transfert de l'État membre requérant vers l'État membre responsable d'un requérant d'asile placé en rétention. La Cour a noté dans un premier temps dans son arrêt du 13 septembre 2017¹²⁴ que le délai de six semaines ne s'appliquait que si la rétention a été ordonnée avant la décision de transfert. Elle a indiqué qu'il n'était pas applicable à la procédure relative au cas visé si la rétention n'a été ordonnée qu'après la décision de transfert, en vue d'en assurer l'exécution. Ce délai n'étant pas applicable, elle a conclu que rien ne s'opposait à l'application du délai de rétention de deux mois prévu dans le règlement Dublin III, délai qu'elle a qualifié de licite. Cet arrêt correspond dans une large mesure à la position défendue par la Suisse. Celle-ci s'est prononcée en faveur d'un délai maximal de six semaines bien que l'art. 28, par. 3, 3^e alinéa, du règlement Dublin III ne soit pas applicable.

- Aff. C-201/16 (*Shiri*), notifiée le 18 mai 2016 : la procédure avait pour objet la portée du droit de recours inscrit à l'art. 27, par. 1, du règlement Dublin III contre la décision de ne pas entrer en matière sur la demande d'asile faute de compétence. La Cour devait 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 premier de ces États n'effectue pas le transfert dans les six mois qui lui sont impartis. Dans son arrêt du 25 octobre 2017¹²⁵, la Cour a constaté que lorsque le délai de transfert au sens de l'art. 29, par. 2, du règlement Dublin III arrivait à échéance, la compétence passait automatiquement et de droit de l'État effectivement responsable à l'État requérant, le requérant d'asile pouvant se prévaloir de l'arrivée à échéance de ce délai dans une procédure de recours.
- Aff. C-255/16 (*Ouhrami*), notifiée le 6 juin 2016 : il s'agissait pour la Cour d'interpréter l'art. 11, par. 2, de la directive retours¹²⁶, 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 devait 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 territoire des États membres). Dans son arrêt du 26 juillet 2017¹²⁷, la Cour a indiqué que la durée de l'interdiction d'entrée commençait à courir lorsque la personne concernée quitte effectivement le territoire des États membres. Cet arrêt correspond à l'avis exprimé par la Suisse dans sa prise de position écrite.
- Aff. C-360/16 (*Hasan*), notifiée le 4 août 2016 : il s'agissait du cas d'un requérant d'asile transféré dans le pays membre initialement responsable, à savoir l'Italie, après que sa demande visant à faire suspendre l'exécution de la décision de transfert a été rejetée par l'Allemagne et qui, suite à son retour illégal en Allemagne, a attaqué la décision de transfert en question. Dans son

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

¹²⁴ ECLI:UE:C:2017:675

¹²⁵ ECLI:UE:C:2017:805

¹²⁶ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

¹²⁷ ECLI:UE:C:2017:590

arrêt du 25 janvier 2018¹²⁸, la Cour a constaté que, selon les principes du règlement Dublin III, l'état de fait déterminant pour l'examen juridique de la décision de transfert n'est pas celui qui prévaut au moment du transfert : il faut tenir compte des développements intervenus jusqu'à ce que le tribunal statue. La Cour a par ailleurs conclu qu'une procédure de reprise en charge s'imposait dans un cas comme celui-ci (art. 24 du règlement Dublin III).

- Aff. C-490/16 (A.S.), notifiée le 27 octobre 2016 : cette procédure de renvoi préjudiciel compte, comme les arrêts *Jafari*¹²⁹ et *Mengesteab*¹³⁰, parmi les arrêts sur le règlement Dublin III qui ont trait à la crise des réfugiés de 2015/2016. Ces procédures font suite à l'afflux massif de requérants d'asile en Europe via la route des Balkans, sur laquelle la Croatie constituait le premier État Dublin (la Grèce n'était pas compétente en raison de « défaillances systémiques »). La Croatie a organisé le transit de ces personnes à destination d'autres États Dublin. Par ses arrêts du 26 juillet 2017, la Cour a confirmé les règles en vigueur en matière d'asile. Dans cette procédure de renvoi préjudiciel, elle devait déterminer s'il y avait franchissement irrégulier de la frontière au sens de l'art. 13, par. 1, du règlement Dublin III, lequel impliquerait la compétence de l'État Dublin concerné en matière d'examen de la demande d'asile, si cet État organise le passage de la frontière vers un autre État Dublin par une décision souveraine dans le contexte de cette époque. La Cour a répondu par l'affirmative dans son arrêt du 26 juillet 2017¹³¹, constatant que l'entrée sur le territoire des autres États Dublin dans les conditions esquissées ci-dessus devait être qualifiée d'illégale en vertu de l'art. 13, par. 1, du règlement Dublin III.
- Aff. C-646/16 (*Jafari*), notifiée le 16 février 2017. Dans cette affaire, la Cour a estimé que les dispositions concernées du règlement Dublin III devaient être interprétées dans le contexte global des actes juridiques connexes relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Comme dans l'arrêt A.S., la Cour a conclu¹³² que l'entrée dans l'espace Dublin à la faveur des flux migratoires de masse constituait un franchissement irrégulier de la frontière. Elle n'a pas jugé licite d'invoquer les motifs humanitaires de l'art. 5, par. 4, let. c, du code frontières Schengen¹³³, car ceux-ci ne peuvent s'appliquer qu'à un État Dublin précis et non à l'ensemble de l'espace Dublin. Si un État Dublin pouvait simplement laisser passer des migrants pour des motifs humanitaires, cela signifierait qu'il pourrait ignorer sa compétence d'examiner les demandes d'asile. La Cour a ajouté que le fait pour un État Dublin de tolérer l'entrée sur son territoire de ressortissants d'États tiers en raison de leur nombre exceptionnellement élevé n'équivalait pas à la délivrance d'un visa au sens de l'art. 12 du règlement Dublin III.
- Aff. C-240/17 (*E*), notifiée le 14 juin 2017. Dans cette affaire, la Cour devait interpréter l'art. 25, par. 2, CAAS¹³⁴, qui prévoit une procédure de

¹²⁸ ECLI:UE:C:2018:35

¹²⁹ Aff. C-646/16 (voir plus bas).

¹³⁰ Aff. C-670/16, arrêt de la CJUE du 26 juillet 2017 (ECLI:UE:C:2017:587).

¹³¹ ECLI:UE:C:2017:585

¹³² Arrêt de la CJUE du 26 juillet 2017 (ECLI:UE:C:2017:586).

¹³³ Cet arrêt concerne la version originelle du règlement (CE) n° 562/2006 (dév. n° 14), mais reste valable pour la version « codifiée » du code frontières (dév. n° 178).

¹³⁴ Convention d'application de l'accord Schengen (voir annexe A de l'AAS)

consultation entre l'État Schengen procédant à un signalement SIS d'un ressortissant d'un État tiers et un autre État Schengen lorsque ce dernier a précédemment délivré un titre de séjour à cette même personne. Les questions posées à la Cour par la juridiction nationale finlandaise portaient, en substance, sur le moment auquel il faut procéder à la consultation, sur les effets juridiques de la procédure de consultation et sur la procédure applicable en cas d'absence de réponse de l'État Schengen requis aux demandes formulées par l'État Schengen procédant au signalement SIS. Dans son arrêt rendu le 16 janvier 2018¹³⁵, la Cour y répond, que, s'il est possible pour l'État Schengen signalant d'engager la procédure de consultation avant même l'adoption de cette décision, cette procédure doit, en tout état de cause, être engagée dès qu'une telle décision a été adoptée. La Cour estime en outre que le défaut de réponse de l'État Schengen requis ayant délivré un titre de séjour au ressortissant d'État tiers concerné par le signalement SIS ne fait pas obstacle à ce que la décision de retour assortie d'une interdiction d'entrée adoptée soit exécutée, alors même que la procédure de consultation prévue à cette disposition est en cours, dès lors qu'il existe une menace à l'ordre public ou à la sécurité nationale. Toutefois, ceci n'empêche pas le ressortissant d'État tiers concerné de faire valoir les droits qu'il tire du titre de séjour qu'il a obtenu d'un autre État Schengen en se rendant ultérieurement sur le territoire de cet autre État Schengen. Par ailleurs, si, à l'issue d'un délai raisonnable suivant le début de la procédure de consultation, l'État Schengen requis n'a toujours pas répondu, il appartient à l'État signalant de procéder au retrait du signalement aux fins de non-admission et, le cas échéant, d'inscrire le ressortissant du pays tiers sur sa liste nationale de signalement. Dans tous les cas, la Cour considère que le ressortissant d'État tiers concerné peut se prévaloir, devant le juge national, des effets juridiques résultant de la procédure de consultation qui incombe à l'État contractant signalant ainsi que des exigences qui en découlent. De manière générale, l'arrêt de la Cour correspond en grande partie au point de vue défendu par la Suisse dans ses observations.

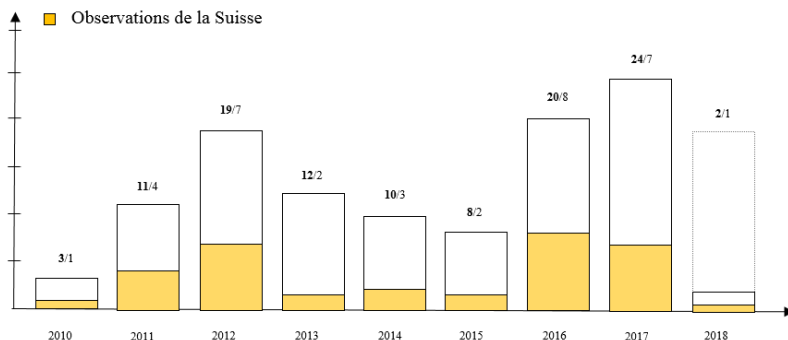
5.2.2 Nouveaux renvois préjudiciels notifiés

La Suisse fait bon usage de la possibilité d'émettre des observations en rapport avec les renvois préjudiciels pour influencer l'interprétation de l'acquis de Schengen/Dublin par la CJUE¹³⁶. 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. La Suisse a jusqu'ici pris position sur un tiers environ (31 %) des renvois préjudiciels (34 affaires sur 109). La représentation graphique ci-dessous donne un aperçu du traitement qu'elle a réservé aux demandes de renvoi préjudiciel qui lui ont été transmises depuis 2010.

¹³⁵ ECLI:UE:C:2018:8

¹³⁶ Pour les détails de la procédure interne d'élaboration des observations, on se référera au ch. 5.2 du cinquième rapport du DFJP du 17 mars 2014. Il peut être consulté à l'adresse www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

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



La Suisse a rendu des observations écrites pour 5 des 16 demandes de renvoi préjudiciel qui lui ont été notifiées durant la période sous revue¹³⁷. La Cour a déjà rendu un arrêt dans l'une de ces procédures¹³⁸ ; les quatre procédures encore en cours concernent les aspects suivants¹³⁹ :

- Affaire C-577/17 (*Alake et al.*), notifiée le 31 octobre 2017. La Cour doit déterminer si un État qui est saisi d'une requête aux fins de reprise en charge en vertu du règlement Dublin III¹⁴⁰ et qui a rejeté à temps cette requête une première fois, puis une seconde fois, lorsqu'il a été saisi de la demande de réexamen, peut encore approuver la reprise en charge de manière effective après que le délai de réponse prévu à l'art. 5, par. 2, du règlement d'exécution de Dublin¹⁴¹ est échu.
- Affaires C-582/17 et C-584/17 (*H et al.*), notifiées le 13 novembre 2017. Cette procédure de renvoi préjudiciel pose des questions de détermination de la compétence en rapport avec le règlement Dublin III. Concrètement, la Cour doit dire si seul le premier État Dublin, celui auquel est adressée la demande de protection internationale, a la compétence de déterminer quel est l'État Dublin compétent, et partant s'il est le seul contre lequel un étranger peut recourir en vertu de l'art. 27 du règlement Dublin III pour application fautive des critères de détermination de l'État membre responsable fixés au chapitre III. Elle doit aussi définir si le fait que le premier État ait déjà rendu une décision concernant la demande d'asile que la demande ait été retirée revêt une quelconque importance.
- Affaire C-657/17 (*Mohammad Hussein*), notifiée le 3 janvier 2018. Cette procédure concerne l'interprétation du règlement Dublin III. Plus précisément, la Cour doit déterminer si la compétence est transférée à l'État

¹³⁷ Voir ch. 5.1.

¹³⁸ Aff. C-240/17 (*E*), voir ch. 5.2.1 *in fine*.

¹³⁹ Concernant le stade actuel de ces procédures, voir la liste des procédures notifiées, consultable à l'adresse www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

¹⁴⁰ Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a)

¹⁴¹ Règlement (CE) n° 1560/2003 (art. 1 AAD).

Dublin requérant lorsque le délai prévu à l'art. 5, par. 2, du règlement d'exécution de Dublin pour déposer une demande de réexamen arrive à échéance. Dans le même contexte, la Cour doit indiquer si l'État requis qui a rejeté à temps la demande de prise en charge peut encore y accéder de manière effective une fois le délai de réponse fixé à l'art. 22, par. 7, du règlement Dublin III est écoulé.

- Affaire 680/17 (*Vethanayagam*), notifiée le 19 janvier 2018. Cette procédure de renvoi préjudiciel concerne l'interprétation du code des visas. La Cour est notamment saisie de la question de savoir si la conclusion d'un accord de représentation entre deux États Schengen sur le fondement de l'art. 8, par. 4, let. d, du code des visas¹⁴² a pour conséquence que la délivrance et le refus d'un visa relèvent entièrement de la compétence de l'État Schengen agissant en représentation de l'autre État Schengen. Elle doit par ailleurs indiquer si l'interprétation de l'art. 8, par. 4, et de l'art. 32, par. 3, du code des visas selon laquelle le demandeur qui fait l'objet d'une décision de refus de visa ne peut former un recours contre cette décision qu'auprès d'une autorité ou d'un tribunal de l'État Schengen agissant en représentation viole le droit à un recours effectif figurant à l'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

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 Procédure d'évaluation : aperçu et portée

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 pendant la 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.

La Commission européenne est responsable de coordonner la planification et la conduite opérationnelle des procédures d'évaluation entamées après le 26 novembre 2016¹⁴³. Concrètement, les évaluations suivent en principe les *étapes ci-après*¹⁴⁴ :

¹⁴² Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

¹⁴³ 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.

¹⁴⁴ Pour plus de détails concernant la conception et le déroulement de la procédure, voir ch. 3 du message du Conseil fédéral du 9 avril 2014, FF **2014** 3197 ; voir aussi ch. 6.1. du rapport de l'année dernière (note 14).

- *réponse à un questionnaire détaillé* relatif à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen (phase 1) : le questionnaire est transmis à l'État Schengen concerné avant le 1^{er} juillet de l'année précédant l'année de l'évaluation ;
- *réalisation des inspections sur place* (phase 2) : les autorités nationales se soumettent pendant une semaine aux vérifications des équipes d'évaluation, composées au maximum de deux experts de la Commission européenne et de huit experts des États Schengen, d'un représentant de la Commission européenne et d'un représentant de l'un des États Schengen, ces derniers assumant la fonction d'« experts chefs de file » ;
- *adoption des rapports* (phase 3) : des *rapports* faisant état des résultats des vérifications menées et de leur appréciation¹⁴⁵ sont établis pour chacun des domaines, puis formellement adoptés par la Commission européenne, ce qui implique l'approbation préalable des États Schengen au sein du « Comité mixte Schengen » ;
- *adoption des recommandations* (phase 4) : le Conseil de l'UE adopte les *recommandations* concrètes devant être formulées à l'intention de l'État évalué qui lui sont proposées par la Commission¹⁴⁶ ;
- *mise en œuvre des recommandations* (phase 5) : l'État évalué a l'obligation de mettre en œuvre les recommandations visant à remédier aux défauts identifiés et d'établir des rapports sur les mesures adoptées et prévues (« suivi »), sachant que pour les points qualifiés de « non conformes », il doit fournir des rapports détaillés et réguliers jusqu'à ce que les manquements constatés aient été corrigés.

Pour la Suisse, le mécanisme de l'évaluation Schengen revêt de l'importance à deux égards :

- D'une part, elle est elle-même *soumise* à ce mécanisme et fait l'objet d'évaluations régulières (concernant l'évaluation en cours de la Suisse, voir ch. 6.3).
- D'autre part, elle *prend part* à la planification et à l'exécution des évaluations des autres États Schengen. Des experts suisses se mettent régulièrement à disposition en tant que membres des équipes d'experts et participent à certaines inspections sur place. Cette participation active 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

¹⁴⁵ L'appréciation 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.

¹⁴⁶ Les aspects techniques des recommandations sont préparés au sein du groupe de travail Evaluation Schengen (SCHEVAL), les aspects politiques au sein du Comité des représentants permanents (COREPER). Les recommandations sont ensuite adoptées par le Conseil à l'échelon ministériel.

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.

6.2 Evolutions durant la période sous revue

Entre mai 2017 et avril 2018, la Commission européenne a procédé à l'évaluation ordinaire de huit États Schengen (SE, PT, NO, ES, UK, HR, CH, LV) et à l'évaluation inopinée de quatre autres États Schengen (NL, PL, IT, HU). Aucune évaluation thématique n'a en revanche eu lieu durant la période concernée.

6.2.1 Evaluations ordinaires

6.2.1.1 Inspections effectuées

Durant la période sous revue, des visites ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'évaluation ordinaire de huit États Schengen (SE, PT, NO, ES, UK, HR, CH, LV), conformément au programme pluriannuel de la Commission européenne. Le tableau ci-dessous indique dans quels domaines les 36 inspections ont été menées.

Inspections effectuées durant la période sous revue (par pays et par domaine)¹⁴⁷

Domaines	SE	PT	NO	ES	UK	HR	CH	LV
Frontières extérieures	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Visas		✓	✓	✓				✓
Coopération policière		✓	✓	✓			✓	✓
SIS	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Retours	✓	✓	✓	✓			✓	✓
Protection des données	✓	✓	✓	✓			✓	✓

Des experts suisses ont participé à un total de 17 missions d'évaluation durant la période sous revue. Pour trois d'entre elles, l'expert suisse a été nommé « leading expert » de l'évaluation.

6.2.1.2 Recommandations adoptées par le Conseil

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté 31 recommandations par domaine relatives à l'évaluation ordinaire d'un total de neuf États, les inspections sur place ayant eu lieu en 2015 (LI), 2016 (BE, EL, FR, HR, MT) et 2017 (DK, IS,

¹⁴⁷ La Suède et la Croatie ont également subi une évaluation dans tous les domaines. Les inspections sur place qui ne figurent pas dans le tableau ont cependant eu lieu en dehors de la période sous revue. Il en va de même pour la Suisse, pour laquelle l'inspection dans le domaine des visas a dû être reportée à décembre 2018. Concernant l'état de l'évaluation de la Suisse, on se reportera au ch. 6.3.

SE). Les recommandations sont reportées dans la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site du Conseil¹⁴⁸.

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

Domaines	LI	BE	EL	FR	HR	MT	DK	IS	SE
Frontières extérieures						✓	✓	✓	
Visas				✓		✓	✓	✓	✓
Coopération policière			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
SIS		✓		✓		✓	✓	✓	✓
Armes à feu					✓				
Retours				✓	✓	✓	✓	✓	✓
Protection des données	✓		✓	✓			✓		

Le résumé ci-après, structuré par domaine, éclaire les principaux aspects des recommandations :

- *Domaine « frontières extérieures » :*

Au terme de l'évaluation de *Malte* (2016), le Conseil de l'UE a relevé que la formation commune dispensée à tous les membres des autorités participant aux contrôles des frontières était un bon exemple de coopération interservices. Il a cependant mis en exergue des lacunes dans la stratégie nationale de gestion intégrée des frontières, nécessitant l'élaboration de plans d'action annuels et pluriannuels définissant les priorités, les échéances, les autorités responsables, et les ressources nécessaires. Cet Etat a également été prié de concevoir un système d'analyse des risques conforme au modèle élaboré par FRONTEX.

Eu égard au *Danemark* (2017), les principales recommandations adoptées par le Conseil de l'UE visent à faire un meilleur usage des structures de coopération existantes en combinant vérifications aux frontières et surveillance des frontières d'une manière plus cohérente. De plus, cet Etat a également été invité à augmenter le nombre de vérifications opérationnelles aléatoires des passagers de bateaux afin d'accroître la probabilité de détecter des migrants en situation irrégulière ou des faux documents.

Quant à l'*Islande* (2017), le Conseil de l'UE a salué le large recours au réseau de liaison des pays nordiques, qui permet une coopération interinstitutionnelle efficace aux niveaux national et international. Il a toutefois relevé d'importants manquements liés au besoin de renforcer la planification stratégique et la capacité de coordination en matière de gestion intégrée des frontières, de même qu'au besoin d'augmenter immédiatement les effectifs chargés de procéder aux vérifications aux frontières.

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

- *Domaine « visas » :*

En ce qui concerne l'évaluation de *Malte* (2016), le Conseil de l'UE a notamment prié cet Etat de veiller à ce que les résultats des inspections des prestataires de services extérieurs soient correctement consignés, à automatiser les recherches dans le SIS afin d'éviter tout risque d'erreur manuelle, et à prendre des mesures pour éviter que la conservation des données ne dépasse la limite autorisée.

La *France* (2016) s'est également vue adresser des recommandations visant à s'assurer que les prestataires de services extérieurs reçoivent des instructions claires relatives à l'effacement obligatoire des données des demandeurs de visas après leur transmission au consulat.

Eu égard à l'*Islande* (2017), le Conseil de l'UE a notamment estimé que les demandes de visa devaient être enregistrées sans délai dans le VIS et que les agents engagés localement dans les consulats devaient être davantage supervisés par du personnel expatrié. D'une façon générale, il a aussi été recommandé à cet Etat de renforcer son contrôle sur les prestataires de services extérieurs.

L'évaluation du *Danemark* (2017) a mis en exergue de nombreuses bonnes pratiques ayant notamment trait à la gestion informatisée des demandes de visas et au processus décisionnel dans les consulats. Des recommandations ont cependant été formulées afin que l'examen de demandes de visa s'effectue sous le contrôle d'agents expatriés et que les données contenues dans les demandes soient protégées lorsqu'elles sont transférées par les prestataires de services extérieurs.

Enfin, au terme de l'évaluation de la *Suède* (2017), le Conseil de l'UE a invité cet Etat à s'abstenir d'exiger systématiquement des demandeurs qu'ils remplissent des formulaires additionnels au formulaire de demande harmonisé et qu'il s'assure que le personnel consulaire ait connaissance du droit du demandeur de ne pas fournir ses empreintes digitales dans certaines situations.

- *Domaine « coopération policière » :*

En ce qui concerne l'évaluation de la *Grèce* (2016), le Conseil de l'UE a recommandé à cet Etat de poursuivre ses efforts visant à mettre en place un point de contact unique et un système de gestion des dossiers, d'une part, et à contribuer davantage au système d'information d'Europol, d'autre part.

Le Conseil de l'UE a notamment recommandé à la *Croatie* (2016) d'améliorer la visibilité du service de coopération policière internationale et de nouer un dialogue avec les pays voisins lorsqu'elle procède à ses évaluations du risque et de la menace.

L'évaluation de *Malte* (2016) n'a donné lieu qu'à peu de recommandations, ces dernières concernant principalement l'établissement d'un système de gestion des dossiers commun pour SIS/Sirene, Europol et Interpol, et l'extension de l'accès à SIENA à d'autres unités au sein de la police et d'autres services répressifs.

En ce qui concerne l'évaluation du *Danemark* (2017), le Conseil de l'UE a souligné de nombreux points forts, dont le cadre de coopération nordique et le réseau d'officiers de liaison. Il a néanmoins recommandé au Danemark d'établir des lignes directrices destinées à guider les policiers dans un cas touchant à la coopération policière internationale, d'une part, et à mettre en place du matériel informatique moderne permettant d'accéder aux bases de données nationales et internationales pertinentes.

L'évaluation de l'*Islande* (2017) n'a donné qu'à peu de recommandations de la part du Conseil de l'UE qui concernent pour l'essentiel la promotion de l'intranet de la police et le fait d'envisager de rétablir un service 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour la coopération policière internationale.

Enfin, au terme de l'évaluation de la *France* (2017), le Conseil de l'UE a invité cet Etat à étudier la possibilité de développer ses accords bilatéraux afin de compléter le cadre européen de coopération policière, d'une part, et à mieux former les opérateurs SIENA, d'autre part. Il a également invité la France à améliorer la formation continue concernant les instruments de coopération internationale afin de permettre à tous les agents de terrain d'accomplir leurs missions.

- *Domaine « SIS/Sirene » :*

Au terme de l'évaluation de *Malte* (2016), le Conseil de l'UE a relevé que le mécanisme permettant le suivi des réponses positives et confirmées dans le SIS constituait une bonne pratique. Il a néanmoins recommandé à cet Etat de veiller à ce que les photos et les liens disponibles dans le SIS s'affichent dans l'application de contrôle aux frontières en cas de réponses positives.

La seconde inspection menée en *Belgique* (2016) a également permis de mettre en exergue de nombreuses bonnes pratiques. Le Conseil de l'UE a cependant également émis des recommandations invitant notamment la Belgique à poursuivre et améliorer le développement de l'application nationale pertinente afin que les résultats d'une recherche soit équivalents aux résultats figurant dans le SIS central.

Au terme de l'évaluation de la *France* (2016), de nombreuses bonnes pratiques ont été relevées, dont la connexion au SIS d'un système de reconnaissance automatique des plaques minéralogiques. Le Conseil de l'UE a cependant recommandé à la France de poursuivre le développement de diverses applications nationales afin qu'elles permettent, entre autres, l'affichage des photographies et la mention de l'existence d'empreintes digitales.

Eu égard à l'évaluation de l'*Islande* (2017), il lui a principalement été recommandé de veiller à ce que toutes les autorités aient accès et consultent systématiquement le SIS. De plus, cet Etat a été invité à adopter le plan de sécurité exigé par le règlement SIS II.

Le *Danemark* (2017) s'est essentiellement vu recommander par le Conseil de l'UE de veiller à ce que les utilisateurs finaux procèdent aux vérifications sur les personnes ou les objets en utilisant l'application nationale et à poursuivre le développement de ladite application.

En ce qui concerne l'évaluation de la *Suède* (2017), cet Etat a été prié de remédier aux incohérences entre les données stockées dans sa copie

nationale du SIS et celles contenues dans le SIS central, de veiller à ce que les utilisateurs finaux consultent systématiquement le SIS lorsqu'ils effectuent un contrôle de police, et de s'assurer que ces derniers reçoivent régulièrement des formations appropriées.

- *Domaine « retours » :*

Eu égard à l'évaluation de la *Croatie* (2016), le Conseil de l'UE a principalement invité cet Etat à aligner la législation croate relative aux étrangers avec la réglementation européenne pertinente et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE. Il a également mentionné que le système d'analyse des risques pour la détection des franchissements irréguliers des frontières pouvait être considéré comme une bonne pratique.

Suite à l'évaluation de *Malte* (2016), le Conseil de l'UE lui a recommandé de privilégier le retour volontaire par rapport au retour forcé lorsqu'il n'y a pas lieu de croire que l'effet utile d'une procédure de retour d'un ressortissant d'un pays tiers serait compromis. Il a également prié cet Etat d'adopter les décisions de retour sans retard inutile et d'apprécier la durée de l'interdiction d'entrée individuellement et selon le principe de proportionnalité.

La *France* (2016), quant à elle, a essentiellement été priée de mentionner expressément dans les décisions de retour que les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ont l'obligation de quitter l'espace Schengen pendant le délai de départ volontaire. Par ailleurs, la France a aussi été invitée à examiner systématiquement l'intérêt supérieur de l'enfant, d'une part, et si le retour dans le pays d'origine et le regroupement familial sont dans ledit intérêt, d'autre part.

L'évaluation du *Danemark* (2017) a permis au Conseil de l'UE de relever que toutes les étapes de la procédure de retour forcé constituaient des bonnes pratiques. Il a cependant appelé cet Etat à modifier sa législation nationale sur les étrangers pour qu'une décision de retour soit systématiquement prise avant l'éloignement d'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier. Ladite législation devrait en sus prévoir des critères objectifs pour évaluer si un ressortissant d'un pays tiers pose un risque de fuite, d'une part, et l'obligation d'introduire les signalements aux fins de refus d'entrée ou de séjour dans le SIS, d'autre part.

Au terme de l'évaluation de l'*Islande* (2017), des recommandations ayant principalement trait à la nécessité d'aligner la pratique et les dispositions nationales concernant la criminalisation du séjour irrégulier sur la réglementation européenne pertinente ont été adoptées.

Enfin, eu égard à la *Suède* (2017), le Conseil de l'UE a salué la procédure d'escorte applicable aux retours forcés ainsi que les formations dispensées aux escortes. Les principales recommandations qu'il a formulé concernent, en substance, le fait de s'assurer que les décisions d'interdiction d'entrée ne produisent leur effet qu'à compter de l'instant où le ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier quitte l'espace Schengen et que l'intéressé bénéficie d'une assistance juridique gratuite.

- *Domaine « armes à feu » :*

L'évaluation de la *Croatie* (2016) a donné lieu à deux recommandations principales de la part du Conseil de l'UE visant à ce que cet Etat, d'une part, veille à ce que le marquage sur les armes soit effectué conformément à la réglementation européenne et, d'autre part, à ce que les armes à feu neutralisées soient munies d'un marquage unique conformément à ladite réglementation.

- *Domaine « protection des données » :*

S'agissant de l'évaluation du *Liechtenstein* (2015), le Conseil de l'UE a principalement prié cet Etat de lui fournir la preuve que la question de l'insuffisance des ressources du service de la protection des données a été abordée au Parlement et de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser sans tarder un audit du VIS.

En ce qui concerne la *Grèce* (2016), cet Etat a essentiellement été invité à prendre toutes les mesures nécessaires pour achever dès que possible l'audit du VIS et du SIS II dans le délai prescrit. Le Conseil de l'UE a également accueilli favorablement la décision de l'autorité grecque chargée de la protection des données d'adopter des mesures de sensibilisation et de formation efficaces.

Eu égard à l'évaluation de la *France* (2016), le Conseil de l'UE a tenu à souligner les ressources considérables fournies aux fins des consultations et des contrôles des systèmes Schengen. Il a également invité la France à réévaluer l'indépendance de certaines autorités nationales à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'UE, d'une part, et à éliminer les problèmes affectant la qualité des données insérées dans les copies nationales du SIS.

Enfin, au terme de l'évaluation du *Danemark* (2017), le Conseil de l'UE a relevé de nombreuses bonnes pratiques, dont la création d'une unité de protection des données au sein de la police nationale. En substance, il a recommandé à cet Etat de veiller à ce que des audits des opérations de traitements des données dans la partie nationale du SIS et dans le système national du VIS soient effectués tous les quatre ans.

6.2.2 Evaluations inopinées

6.2.2.1 Inspections sur place

Durant la période sous revue, la Commission européenne a mené cinq *inspections sur place inopinées* dans quatre États Schengen en tout. Les recommandations du Conseil de l'UE faisant suite à ces évaluations seront vraisemblablement adoptées en 2018 ou 2019.

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

Domaines	NL	PL	IT	HU
Frontières extérieures	✓	✓	✓	
Visas	✓			
Retours				✓

Un expert suisse a été sélectionné pour participer à l'une des missions d'évaluation inopinée durant la période sous revue et a été nommé « leading expert » de ladite mission.

6.2.2.2 *Recommandations adoptées par le Conseil*

Pendant la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté trois recommandations relatives à l'évaluation inopinée de trois États Schengen. Les inspections menées dans ce cadre ont toutes eu lieu en 2016. Les recommandations spécifiques sont énumérées dans la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont publiées sur le site du Conseil¹⁴⁹.

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

Domaines	AT	FR	DE
Frontières intérieures (réintroduction des contrôles à la frontière)	✓		
Visas		✓	✓

Les aspects principaux des recommandations sont résumés ci-dessous, par domaine :

- *Domaine « frontières intérieures » :*

L'évaluation inopinée de l'*Autriche* (2016) a porté sur la réintroduction temporaire du contrôle à la frontière intérieure avec la Hongrie et l'absence de contrôle à la frontière intérieure avec l'Italie. Au terme de ladite évaluation, le Conseil de l'UE a formulé trois recommandations portant sur la dispense d'une formation supplémentaire aux garde-frontières en matière d'examen des documents, la communication d'une décision motivée aux personnes se voyant refuser l'entrée à la frontière intérieure avec la Hongrie, ainsi que la collecte de statistiques sur le nombre de vérifications aux frontières.

- *Domaine « retours » :*

En ce qui concerne l'évaluation inopinée de la *France* (2016), le Conseil de l'UE a principalement recommandé à cet Etat de veiller à ce que l'identité et le statut juridique des ressortissants de pays tiers soient établis et que des décisions de retour soient prises à l'encontre de ceux qui n'ont pas le droit

¹⁴⁹ <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

de séjourner en France. Concernant ces derniers, la France a été invitée à s'assurer qu'ils quittent l'espace Schengen et retournent dans un pays tiers.

L'évaluation inopinée de l'*Allemagne* (2016) a mis en exergue plusieurs bonnes pratiques, parmi lesquelles figure le programme d'assistance au retour volontaire. Le Conseil de l'UE a néanmoins invité l'Allemagne à recueillir et fournir des données et statistiques fiables dans le domaine du retour, à établir une politique et des pratiques claires en matière de statut et de retour des mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers, et à mettre en place un système permettant de retrouver rapidement la famille des mineurs non accompagnés.

6.2.3 Évaluations thématiques

Le Conseil ne formule pas de recommandations pour les évaluations thématiques, dans la mesure où ces évaluations – et leurs résultats – ne concernent pas l'un ou l'autre des États Schengen en particulier. Ces évaluations ne donnent donc pas lieu à un « suivi » à proprement parler. Les rapports sont présentés par la Commission européenne au sein du Comité mixte Schengen, les États pouvant ainsi en prendre connaissance. Aucune évaluation thématique n'a eu lieu durant la période sous revue. Lors de la réunion du groupe de travail SCHEVAL du Conseil, la Commission européenne a annoncé qu'il n'y aurait pas, contrairement à ce qu'elle avait prévu, d'évaluation thématique du domaine « frontières extérieures » d'ici à la fin 2018. Rien n'a encore été décidé concernant leur inscription éventuelle au calendrier 2019.

6.3 Évaluation en cours de la Suisse

Jusqu'ici, la Suisse a seulement été évaluée selon l'ancien mécanisme¹⁵⁰. 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)¹⁵¹.

La *troisième* évaluation est en cours. Elle a lieu pour la première fois sur la base du nouveau mécanisme prévu par le règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150). Au niveau fédéral¹⁵², les travaux de préparation internes de l'administration ont commencé au dernier trimestre 2016. La 1^e phase de l'évaluation, qui consiste à répondre à un questionnaire détaillé, s'est conclue dans le respect des délais au mois d'août 2017, et ce grâce à la collaboration efficace des services concernés de l'administration fédérale et des cantons. Dans sa décision d'exécution du 7 novembre 2017¹⁵³, la Commission a fixé l'évaluation de la Suisse aux mois de février et de mars 2018. L'évaluation concernant le domaine des « visas » a néanmoins dû être

¹⁵⁰ Décision SCH/Com-ex (98) 26 déf. (annexe A de l'AAS).

¹⁵¹ La Suisse a également obtenu un résultat positif lors de cette évaluation. Voir les explications données dans le rapport de l'année dernière (ch. 7.2), voir note 14.

¹⁵² Les cantons sont toutefois également représentés dans les différents groupes de travail.

¹⁵³ Décision d'exécution C(2017) 7000 final relative à l'établissement de la première partie du programme d'évaluation de l'année 2018 conformément à l'art. 8 du règlement (UE) n° 1053/2013 (non publiée au JO).

repoussée à décembre 2018. Fin novembre 2017, la Suisse a arrêté provisoirement avec la Commission le programme détaillé par domaine. Celui-ci a été mis au point entre fin 2017 et début janvier 2018.

La 2^e phase de l'évaluation (inspections sur place) a eu lieu du 26 février au 23 mars 2018. Les visites des équipes d'experts des États Schengen et de la Commission, chacune d'une semaine, consacrées aux « frontières extérieures » (aéroports), à la « protection des données », aux « retours »¹⁵⁴, au « SIS II/Sirene » et à la « coopération policière », se sont déroulées en bon ordre grâce aux préparatifs des sous-groupes compétents au sein de l'administration et à la collaboration des cantons. L'inspection dans le domaine « visas » a été reportée à décembre 2018.

Les résultats ne sont pas encore connus. Les équipes d'experts sont en train de réunir les résultats de leurs inspections dans une série de rapports et de donner leur appréciation. La Suisse pourra donner son avis concernant ces projets de rapports au cours du mois de mai avant qu'ils soient soumis à l'approbation des États Schengen au sein du Comité mixte (probablement au deuxième semestre 2018), puis adoptés formellement par la Commission. Le Conseil s'appuiera sur ces rapports pour émettre à l'adresse de la Suisse des recommandations d'adaptations législatives et d'améliorations pratiques. Si certains aspects obtiennent l'appréciation « non conformes » ou « conformes, mais améliorations nécessaires », la Suisse devra établir des rapports de « *suivi* » à propos des mesures qu'elle entend prendre pour mettre en œuvre les recommandations¹⁵⁵.

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. Il a à nouveau légèrement augmenté en 2017¹⁵⁶. Voici comment ces refus se répartissent entre les principaux aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers¹⁵⁷ :

¹⁵⁴ Domaine évalué pour la première fois en Suisse en 2018.

¹⁵⁵ Concernant la procédure, voir ch. 6.1.

¹⁵⁶ Cette évolution pourrait être liée à différents facteurs, notamment l'augmentation du nombre de passagers dans les aéroports, le contrôle plus strict des documents de voyage sur certaines lignes et la méconnaissance des règles d'entrée dans l'espace Schengen (c'est particulièrement le cas des passagers en provenance des États-Unis et du Canada).

¹⁵⁷ Ces données statistiques sont régulièrement adaptées sur la base des nouvelles informations et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

	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
2017	1232	1020	133	79	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 experts en protection des frontières 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, la police cantonale zurichoise et les agents détachés.

En 2017, la Suisse a détaché 45 experts en protection des frontières, dont 40 membres du Cgfr et cinq membres de la police cantonale zurichoise, pour des opérations FRONTEX aériennes, terrestres et maritimes (équivalant à 1345 jours de travail). Pour des raisons de compétences, s'agissant des opérations maritimes, elle n'intervient en principe que sur la terre ferme, et non en haute mer. De plus, cinq gardes-frontière étrangers ont été accueillis aux aéroports de Genève (1), Zurich (3) et Bâle (1), pour un total de 136 jours de travail. En 2018, l'ampleur des détachements prévus est à peu près comparable. L'accent portera sur les détachements aux frontières de la Grèce et de l'Italie.

Le Cgfr met jusqu'à 16 experts en protection des frontières à disposition pour la réserve de réaction rapide instituée par le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁵⁸. À l'automne 2017, deux membres du Cgfr ont participé à un exercice en Bulgarie. Il y aura également deux membres du Cgfr à l'exercice de la réserve de réaction rapide prévu en 2018.

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

La Suisse a obtenu un montant total de 19,94 millions d'euros (21,9 millions de francs). 18,9 millions d'euros ont été accordés à la Suisse lors de la création du fonds en 2014. 1,02 million d'euros lui ont été attribués en sus lors de l'examen mené à mi-parcours fin 2017. La Suisse ne versera pas de contributions à la Commission européenne ni n'obtiendra de paiements de sa part d'ici au début de sa participation officielle au fonds, vraisemblablement à l'été 2018, avec effet rétroactif à compter de 2014.

¹⁵⁸ Règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

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 Schengen¹⁵⁹). Les contrôles de marchandises (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. L'AFD peut effectuer des contrôles mobiles dans toute la Suisse et des contrôles de personnes dans la zone frontalière et dans les trains sur la base d'accords avec les cantons compétents (mesures nationales de compensation). Il arrive qu'il réalise des contrôles communs avec les corps de police cantonaux compétents. L'annexe 1 présente la liste des interventions effectuées de 2012 à 2017 par le Cgfr¹⁶⁰.

7.2.2 Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen¹⁶¹ 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 actuelle (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) ou aux attentats terroristes de ces dernières années (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 route¹⁶² 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

¹⁵⁹ Règlement (UE) n° 2016/399 (dév. n° 178).

¹⁶⁰ 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).

¹⁶¹ Règlement (UE) n° 2016/399 (dév. n° 178).

¹⁶² Communication de la Commission du 4 mars 2016 « Revenir à l'esprit Schengen – Feuille de route », COM(2016) 120 final.

Schengen pour tenir compte des difficultés momentanées¹⁶³. 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 2016¹⁶⁴. Malgré une stabilisation progressive, le Conseil a prolongé son autorisation de trois mois sur proposition de la Commission le 11 novembre 2016 et 7 février 2017¹⁶⁵, puis une dernière fois de six mois le 11 mai 2017. Ces mêmes États ont à nouveau prolongé leurs contrôles aux frontières intérieures de six mois le 12 novembre 2017. Avant même l'échéance de ce délai le 12 mai 2018, ils ont annoncé vouloir reconduire cette mesure pour six mois. Ils ont expliqué cette démarche par la situation sécuritaire en Europe et par les menaces émanant de mouvements migratoires secondaires persistants. La France effectue elle aussi des contrôles aux frontières intérieures pour contrer la menace terroriste. Elle a prolongé cette mesure jusqu'au 30 avril 2018, mais a elle aussi déjà annoncé la prochaine prolongation de six mois.

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

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, JO L 151 du 8.6.2016, p. 8.

¹⁶⁵ Décision d'exécution (UE) 2016/1989 du Conseil du 11 novembre 2016 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, JO L 306 du 15.11.2016, p. 13 ; décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, JO L 36 du 11.2.2017, p. 59.

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 272 688 communications entrantes en 2017. Ces chiffres confirment la tendance à la hausse constatée depuis quelques années. Il s'agit de communications adressées à la Centrale d'engagement ou au Bureau Sirene et d'informations d'Europol (identifications internationales), reçues par le biais des CCPD de Chiasso et Genève et des attachés de police. Le tableau ci-après fournit un aperçu des communications traitées par année.

2013	2014	2015	2016	2017
235 092	230 092	249 931	259 278	272 688

De nouveau, on constate que seul un petit nombre de ces communications ont été faites en vertu de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États Schengen¹⁶⁶, 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. 7.4), 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 conditions¹⁶⁷, 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'engagement de Fedpol. 450 consultations du VIS ont été effectuées en 2017 (2016 : 309) suite à des demandes de Fedpol et des polices cantonales.
- 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 Eurodac¹⁶⁸ 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. 2.4.1 et 2.4.2).
- Il est prévu enfin d'accorder un accès à l'EES aux autorités de poursuite pénale. Les droits d'accès, qui seront calqués sur ceux du VIS, ne seront

¹⁶⁶ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35), dite « Initiative suédoise ».

¹⁶⁷ Comme le prévoit la décision sur l'accès au VIS (décision 633/2008/JAI ; dév. n° 70).

¹⁶⁸ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

toutefois effectifs qu'après la reprise des bases juridiques nécessaires, en particulier du règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202b ; voir ch. 4.2.1) et la mise en exploitation du système. Celles-ci devraient intervenir, selon les prévisions de la Commission entre début 2020 et fin 2021 (voir ch. 3.2).

7.3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières

Les demandes d'informations relatives à des observations, des poursuites et des livraisons surveillées transfrontalières sont aujourd'hui traitées avec plus de rapidité, d'efficacité et d'uniformité grâce à Schengen. En 2017, la Centrale d'engagement de Fedpol a enregistré un total de 5264 communications en rapport avec des engagements opérationnels¹⁶⁹, dont 135 concernant des observations transfrontalières et 20 concernant des poursuites transfrontalières¹⁷⁰. Les observations liées à la France et à l'Italie en particulier ont été menées en étroite collaboration avec les centres de coopération policière et douanière (CCPD)¹⁷¹. 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'Italie¹⁷² a été révisé ; il est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2016. Il contient à présent également des règles sur les poursuites, les observations et les livraisons surveillées. 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 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2017¹⁷³. L'accord entre la Suisse et l'Allemagne, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2002¹⁷⁴, est lui aussi en cours de révision. Un premier cycle de négociations a eu lieu les 22 et 23 mai 2018.

7.4 SIS/Sirene

Le Bureau Sirene, en sa qualité de point de contact suisse pour les recherches dans le SIS, échange avec les bureaux Sirene des autres États Schengen les informations supplémentaires requises en rapport avec les recherches effectuées dans le SIS (résultats positifs de recherches menées par la Suisse à l'étranger ou inversement).

¹⁶⁹ Ce terme recouvre les mesures policières, les recherches de personnes en cas d'urgence, les détachements d'agents, les actes d'enquête, la gestion de crises, les recherches (hors SIS et Interpol).

¹⁷⁰ À titre de comparaison, la Centrale d'engagement de Fedpol a enregistré en 2016 5649 communications ayant trait à des engagements opérationnels, dont 137 portant sur des observations transfrontalières et 16 sur des poursuites transfrontalières.

¹⁷¹ La Suisse gère de tels centres avec l'Italie, à Chiasso, et avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité 28 972 signalements en 2017 (2016 : 27 254 ; 2015 : 27 454), dont 21 905 à Genève (2016 : 20 125 ; 2015 : 19 714) et 7068 à Chiasso (2016 : 7129 ; 2015 : 7740).

¹⁷² RS 0.360.454.1

¹⁷³ RS 0.360.163.1

¹⁷⁴ RS 0.360.136.1

Il y a eu en Suisse 10 549 résultats positifs s'agissant de recherches de personnes ou d'objets (2016 : 8754). Dans 3022 autres cas, la Suisse a procédé à des clarifications et identifications qui ont révélé que le résultat ne correspondait pas à la personne ou à l'objet recherché (2016 : 2326). En 2017, le Bureau Sirene a traité 7048 résultats positifs à l'étranger en rapport avec des recherches demandées par la Suisse (2016 : 4728).

En 2017, une moyenne de 56 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée (2016 : 43). Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs pour les recherches menées par d'autres pays en Suisse a augmenté d'environ 16 %, tandis que pour les recherches menées par la Suisse à l'étranger, ce nombre a augmenté de quelque 4 %. Au total, en 2017, 55 056 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés depuis l'étranger (2016 : 52 249 ; 2015 : 47 166), et 26 002 envoyés à l'étranger (2016 : 22 046 ; 2015 : 19 829). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

	2017		2016		2015		2014		2013	
Catégorie	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestations aux fins d'extradition	274	318	278	282	274	228	273	217	279	200
Interdictions d'entrée	2'141	4'845	1'976	3'288	1'498	3'360	1'772	3'082	1'966	2'382
Personnes disparues	479	97	397	95	314	86	248	70	297	56
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1'538	174	1'576	78	1'490	92	1447	71	1'405	46
Surveillance discrète	3'534	689	2'349	291	1'815	147	1'675	155	1'615	224
Objets (véhicules, documents d'identité, armes, équipement industriel)	2'583	925	2'178	694	2'239	651	2'353	712	1'823	605
Total	10'549	7'048	8'754	4'728	7'630	4'564	7'768	4'307	7'385	3'513

Depuis 2009 (24 résultats positifs par jour), le nombre moyen de résultats positifs en Suisse et à l'étranger a plus que doublé ; l'échange quotidien d'informations au moyen des formulaires standardisés a augmenté de plus d'un tiers (2009 : 165 ; 2017 : 222). 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 2017, 1032 demandes ont été traitées par la division Droit de Fedpol, en collaboration avec le bureau Sirene (2016 : 606 ; 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, y compris 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 Schengen¹⁷⁵. En 2017, 479 225 visas Schengen ont été délivrés¹⁷⁶. Le tableau ci-dessous présente les chiffres exacts pour 2017 :

Demandes de visa traitées en 2017													
	Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Total demandes de visa	28'586	35'539	58'296	58'986	75'794	60'270	60'559	54'977	46'476	34'707	35'710	29'784	586'694
Visa délivrés	25'982	32'599	54'308	56'034	72'123	63'541	56'707	51'279	43'080	31'251	32'477	27'168	546'549
dont visa Schengen	21'539	28'168	49'314	51'502	67'126	56'634	47'790	44'374	37'967	26'338	27'869	20'604	479'225
dont visa à validité territoriale limitée (VTL)	1'983	2'558	3'066	2'207	2'705	2'318	1'958	1'695	2'168	2'772	3'090	2'328	28'848
dont visa national	4'443	4'431	4'994	4'532	4'997	6'907	8'917	6'905	5'113	4'913	4'608	6'564	67'324
Visas refusés	2'614	2'940	3'988	2'952	3'671	3'729	3'852	3'398	3'396	3'456	3'233	2'616	40'145

L'introduction du 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) est effective. Entre le 11 octobre 2011 et le 31 décembre 2017, la Suisse a enregistré et traité dans le VIS 3 044 510 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 définies¹⁷⁷, 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 2017

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Demandes examinées au total	35965	40417	39643	39957	56132	51499	54721	61584	42268	45726	44214	34791	547'776
Demandes acceptées	35835	40283	39374	39785	55872	51296	54524	61345	42076	45546	44040	34623	544'599
Demandes refusées	60	86	93	89	134	99	127	11	126	106	117	111	1'259
Visas à validité territoriale limitée	4590	4602	6550	5506	7416	8242	8766	6412	5416	5940	6418	5006	74'864
Visas notifiés	9368	8748	15027	15320	22761	37288	39486	40960	10605	10409	7945	6814	224'731
Demandes traitées en cas de représentation	70	48	76	83	126	104	70	128	66	74	57	57	959

175 648 898 (2008) ; 356 527 (2009) ; 379 716 (2010) ; 495 262 (2011) ; 477 922 (2012) ; 488 856 (2013) ; 439 073 (2014) ; 452 338 (2015) ; 463 557 (2016).

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

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

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

Consultations sortantes en 2017

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Demandes examinées au total	4540	5817	6811	6976	10797	9778	10501	9996	5738	5657	5656	4660	91096
Demandes acceptées	4285	5488	6237	6518	10421	9382	10217	9681	5456	5350	5278	4268	82582
Demandes refusées	14	21	12	14	20	26	18	14	15	8	8	6	176
Visas à validité territoriale limitée	256	311	259	205	322	322	366	218	296	218	329	283	3385
Visas notifiées	16523	20002	36619	43612	58060	49237	42284	37648	30304	19833	20637	15381	390140
Demandes traitées en cas de représentation	241	308	562	444	356	370	266	301	267	299	370	385	4169

7.6 Renvois

Le nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁷⁸ a débuté ses opérations en septembre 2016. Cette agence a repris à son compte les tâches et le nom 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. Pour ce faire, les États Schengen 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. La Suisse devra se soumettre à ces obligations aussitôt que l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183) et les adaptations législatives auxquelles elle a procédé seront entrés en vigueur. Il devrait en être ainsi au plus tard fin septembre 2018. Par conséquent, les activités menées par la Suisse avec la nouvelle agence dans le domaine des retours se sont limitées en 2017 aux opérations conjointes d'éloignement ordinaires (vols communs).

En 2017, la Suisse a organisé quatre vols communs avec le soutien organisationnel et financier de l'agence et a participé à 13 opérations de renvoi demandées par d'autres États Schengen concernant 78 ressortissants d'États tiers. Les frais couverts par FRONTEX pour l'ensemble de ces 17 opérations s'élèvent à environ 1,5 million de francs. Le règlement (UE) 2016/1624 prévoit que FRONTEX peut aussi financer à certaines conditions des vols spéciaux nationaux. La Suisse a testé ce nouveau mécanisme en octobre 2017, un vol spécial ayant été financé par FRONTEX. Elle entend faire usage à l'avenir de ce nouveau financement et accroître la part des coûts des vols spéciaux remboursée par FRONTEX.

La participation aux activités communes en matière de renvois fait l'objet d'une évaluation systématique et régulière par le Comité d'experts paritaire cantons-Confédération « Retours et exécution des renvois » institué par le DFJP et la CCDJP. Le SEM participe régulièrement, au niveau européen, aux travaux de planification, d'orientation stratégique et d'évaluation des opérations communes de renvois.

¹⁷⁸ Règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

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 2017, la Suisse a reçu, via le SIS, 21 156 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente environ 67 % des demandes de recherches (2016 : 20 516 = 63 %). Ces demandes ont abouti à 274 résultats positifs (2016 : 278). Cette même année, la Suisse a adressé 281 demandes de recherches à l'étranger via le SIS (2016 : 282). 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 2017, 212 802 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 (2011-2017)

	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
2017	8370	6728	1766	2297

Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2011-2017)

	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
2017	6113	2485	3620	885

La Suisse rejette les demandes d'autres États lorsqu'elle n'est pas compétente en vertu du règlement Dublin III¹⁷⁹. En 2017, la Suisse a déposé moins de demandes de prise en charge auprès d'autres États Dublin du fait d'une forte baisse du nombre de demandes d'asile par rapport aux deux années précédentes (2015 : 39 523 ; 2016 : 27 207 et 2017 : 18 088). L'augmentation des demandes de prise en charge adressées à la Suisse est surtout le fait de l'Allemagne et de la France. Les chiffres 2017 sont les suivants :

Procédures Dublin vers d'autres pays (2017)

	DE	FR
Demandes de prise en charge	1380	581
Acceptées	1160	315
Rejetées	259	204
Nombre de transferts	631	168

Procédures Dublin vers la Suisse (2017)

	DE	FR
Demandes de prise en charge	2'932	1'429
Acceptées	1'208	400
Rejetées	1'722	1'029
Nombre de transferts	417	53

Suite aux flux migratoires de 2015/2016, l'Allemagne s'est dotée d'une forte entité centrale chargée de l'application du règlement Dublin III. La France a quant à elle pris des mesures ciblées en vue d'une utilisation plus intensive des mécanismes de Dublin.

¹⁷⁹ Règlement (UE) 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

En s'appuyant sur l'AAD, la Suisse a pu une nouvelle fois transmettre nettement plus de cas à d'autres États qu'elle n'a dû en reprendre en charge elle-même. Alors que le nombre de transferts de Suisse vers les autres États Dublin a diminué de quelque 40 % entre 2016 et 2017 en raison d'une baisse du nombre de demandes d'asile (2016 : 3790 ; 2017 : 2297), le nombre de transferts vers la Suisse a presque doublé (2016 : 469 ; 2017 : 885). Cette augmentation est également due principalement à l'Allemagne, qui exécute rigoureusement les décisions Dublin. Cela dit, depuis les débuts de la coopération Dublin en 2008, pour une personne transférée en Suisse, un peu plus de cinq personnes ont pu être transférées vers un autre État Dublin. En 2017, ce ratio était de 1 pour 2,6, pour les raisons évoquées.

La Suisse fait partie des pays européens qui appliquent rigoureusement les mécanismes de Dublin. Cela explique sans doute en partie pourquoi les migrants qui n'ont aucune chance d'obtenir une protection internationale ont moins tendance à déposer leur demande d'asile en Suisse que dans d'autres pays. En 2017, de nombreux migrants d'Afrique de l'Ouest sont entrés en Europe par l'Italie. La majorité d'entre eux souhaitaient se rendre en Allemagne ou en France. Depuis juin 2016, le Cgfr constate qu'une proportion relativement faible de personnes en situation de franchissement irrégulier de la frontière déposent une demande d'asile en Suisse. Celles qui ne remplissaient pas les conditions d'entrée et de séjour prévues à l'art. 5 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)¹⁸⁰ et n'ont pas déposé de demande de protection internationale ont été renvoyées vers l'Italie.

La coopération avec les autres États Dublin fonctionne bien dans l'ensemble. La situation mérite une certaine attention dans certains d'entre eux :

- Grèce : compte tenu de la situation migratoire instable dans ce pays, la Suisse renonce en général depuis 2011, comme les autres États Dublin, à déposer auprès de la Grèce des demandes de reprise de requérants d'asile¹⁸¹. 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, outre l'assistance du Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO¹⁸², prolongée jusqu'à fin 2018, du soutien des *programmes de relocalisation* de l'UE¹⁸³. 66 400 requérants d'asile en provenance de Grèce devaient à ce titre être répartis entre les autres États européens d'ici à septembre 2017¹⁸⁴. La situation migratoire s'améliorant

¹⁸⁰ RS **142.20**

¹⁸¹ 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.*).

¹⁸² 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.

¹⁸³ 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*).

¹⁸⁴ La Suisse participe de son propre chef au 1^{er} programme de relocalisation. Elle a repris en charge dans ce cadre 580 requérants d'asile qui se trouvaient en Grèce et détaché en Grèce des experts chargés de fournir un appui au processus de relocalisation.

peu à peu, la Commission a recommandé aux États Dublin en décembre 2016¹⁸⁵ de reprendre progressivement les transferts vers la Grèce¹⁸⁶.

La Suisse a pris acte des recommandations de la Commission, mais préfère pour l'instant s'en tenir à sa pratique et ne mener des procédures Dublin qu'à titre exceptionnel. Elle n'adresse des demandes de reprise en charge à la Grèce que si les requérants concernés disposent de titres de séjour valables dans ce pays ou, comme le recommande la Commission, lorsque la Grèce leur a délivré un visa Schengen afin qu'elles puissent entrer dans l'espace Dublin. À défaut d'unité de doctrine au sein des États Dublin, elle continue néanmoins d'observer la situation avec attention et procède régulièrement à des échanges de vue avec ces États à ce sujet. Elle continue par ailleurs à soutenir la Grèce dans l'amélioration de son système d'asile, dans la perspective de sa réintégration dans l'espace Dublin. En 2017, elle a par exemple apporté un appui à l'ONG « METAdrasi », qui met des interprètes à disposition pour les interrogatoires des requérants et qui déploie un programme de tutelle pour les mineurs non accompagnés.

- *Italie* : la majeure partie des procédures Dublin traitées par la Suisse sont engagées avec l'Italie (2017 : env. 51 % 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 2017 et ont enregistré l'essentiel des requérants d'asile dans Eurodac (environ 95 %).

L'Italie est aidée dans le domaine de l'asile et de l'accueil au même titre que la Grèce, d'une part par l'EASO, dont le soutien a également été prolongé jusqu'à fin 2018, d'autre part par les *programmes de relocalisation* de l'UE¹⁸⁷. La Suisse contribue aux initiatives visant à renforcer les structures d'asile italiennes, dans l'optique de limiter les flux migratoires secondaires. Elle a accueilli volontairement 921 requérants en provenance d'Italie. Elle a aussi détaché des experts en Italie pour soutenir le processus de relocalisation. Elle poursuivra ces efforts en 2018 en détachant de nouveaux experts pour participer à des engagements de l'EASO¹⁸⁸. Elle prévoit de coopérer plus étroitement avec l'Italie dans le domaine des *retours volontaires*, où elle jouit d'une longue expérience. Un projet commun des bureaux bernois et romain de l'Office international des migrations devrait permettre un partage de savoir-faire et contribuer à ce que les requérants d'asile déboutés en Italie optent pour un retour volontaire dans leur pays d'origine plutôt que de venir grossir les flux migratoires secondaires.

- *Hongrie* : ce pays fait l'objet de critiques de différentes parts du fait des durcissements législatifs qu'il a opérés depuis l'afflux de réfugiés par la route des Balkans en 2015. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et plusieurs ONG demandent aux États Dublin de renoncer à

¹⁸⁵ Recommandation de la Commission du 8 décembre 2016 adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement (UE) n° 604/2013, C(2016) 8525 final.

¹⁸⁶ Voir ch. 7.8.1 du rapport de l'année dernière (note 14).

¹⁸⁷ Jusqu'en septembre 2017, 39 600 requérants d'asile qui se trouvaient en Italie auraient dû être répartis dans d'autres États européens. Lorsque les programmes ont pris fin, seul environ un tiers de ces personnes avaient effectivement été transférées.

¹⁸⁸ 2017 : 3081 jours de travail et 33 experts, 2018 : environ 1100 jours de travail et 13 experts prévus.

transférer des personnes vers la Hongrie. Plusieurs États européens se tiennent de fait à cette consigne. L'attitude générale consiste néanmoins à éviter d'évoquer des défauts systémiques du dispositif d'asile hongrois. Depuis le 6 mars 2016, la Suisse traite elle-même des demandes d'asile de personnes particulièrement vulnérables pour lesquelles la Hongrie serait en réalité compétente.

Le Tribunal administratif fédéral (TAF) a rendu le 31 mai 2017 un arrêt à l'issue d'une procédure de coordination¹⁸⁹ dans lequel il soulève de nombreuses questions concernant la prise en charge et l'accueil des requérants d'asile en Hongrie et la procédure d'asile telle qu'elle est menée dans ce pays. Il conclut qu'il pourrait exister en Hongrie des défaillances systémiques au sens de l'art. 3, par. 2, du règlement Dublin III¹⁹⁰. Il a renvoyé les cas pendants au SEM pour un nouvel examen. Le SEM a aussitôt entrepris de clarifier la situation en tenant compte du comportement de l'Union européenne, de la jurisprudence des tribunaux internationaux et de la position du gouvernement hongrois. Ces clarifications prendront encore du temps et laissent poindre la conclusion qu'à l'heure actuelle, les transferts vers la Hongrie dans le cadre de la procédure Dublin ne sont possibles que dans quelques cas exceptionnels.

Le système Dublin est axé sur un accès rapide à l'examen matériel des motifs de la demande d'asile. La Suisse étudie les demandes d'asile déposées avant l'arrêt du TAF dans le cadre de sa procédure nationale pour mettre en œuvre cette exigence de célérité et pour tenir compte de la complexité de la situation en Hongrie. En 2017, la compétence de la Hongrie dans le cadre de la procédure Dublin a été constatée pour 48 personnes. Elles étaient au nombre de 8 au premier trimestre 2018.

Le Conseil fédéral a démontré dans son rapport de février 2018 sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen¹⁹¹ l'importance et les avantages que revêt la coopération Dublin. Elle permet notamment de réaliser des économies substantielles. Si la Suisse n'était pas associée à ce dispositif, elle aurait la charge d'examiner les demandes d'asile au fond, si bien qu'une part importante des requérants qui relèvent de la compétence d'un autre État Dublin resteraient plus longtemps en Suisse. Le système Dublin évite les procédures multiples.

7.8.2 Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin

Le règlement VIS¹⁹² 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

¹⁸⁹ Arrêt du TAF du 31 mai 2017, D-7853/2015.

¹⁹⁰ Règlement (UE) 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹⁹¹ Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste. « Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen ». Disponible sur le site <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

¹⁹² Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63).

demandeur d'asile, avant de déposer sa demande en Suisse, avait déjà fait une demande de visa dans un autre État Schengen. Dans certains cas, si la comparaison aboutit à un résultat positif, il est possible de désigner un autre État comme responsable de l'exécution de la procédure. De plus, les données personnelles et les documents d'identité peuvent aider à identifier une personne et à déterminer l'État où elle a séjourné avant d'entrer en Suisse. En 2017, les recherches dans le VIS ont donné 1975 résultats positifs (2015 : 1934 ; 2016 : 2066).

Aperçu des activités du Corps des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2017

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	18'805	20'319	22'730	19'765	25'146	26'519

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	1'066	1'240	1'116	1'338	1'485	1'937
quantité en kg	23,992	18,381	22'706	114'741	47'440	29'635

Marijuana	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	1'841	2'487	2'604	2'792	3'000	3'895
quantité en kg	115'435	304'276	429'663	513'481	327'770	1'553'624

Héroïne, opium	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	146	185	208	149	155	166
quantité en kg	18'502	39'446	51'601	10'986	36'615	32'175

Cocaïne, crack	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	315	402	393	518	564	720
quantité en kg	54'671	51'816	34'211	99'343	84'543	116'743

Qat	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	23	21	14	89	12	69
quantité en kg	654'953	745'270	317'764	893'711	82'995	2'841'294
Produits synthétiques	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	66	104	133	204	224	252
quantité en kg	55'099	12'667	16'8'68	16'035	41'423	2'008
Autres produits	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	955	1363	1326	998	1'069	2'008
quantité en pièce	8'161	10'123	13'588	10'358	65'311	82'988
quantité en kg	158'671	262'394	346'607	310'609	218'944	177'476

Armes

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nombre de cas	1'931	2'366	2'730	2'243	2'884	3158

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personnes signalées	13'747	16'741	18'482	19'942	22'104	25'777
Mandats d'arrêt	3'849	5'412	5'684	6'310	7'305	9'203
Interdictions d'entrée	1'358	1'783	1'609	1'619	1'888	2'395
Personnes signalées au SIS	3'962	4'511	4'265	4'291	4'949	6'433

Véhicules signalés

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Véhicules signalés	969	1'597	2'334	2'335	2'369	2'491
Véhicules signalés au SIS	138	117	159	145	165	219

Objets signalés

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Objets signalés	2'284	2'044	2'114	2'177	1'509	1'106
Objets signalés au SIS	1'050	1'460	1'665	1'726	1'973	2'344
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	253	243	237	193	212	324

Faux documents

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de documents falsifiés	1'767	1'800	1'619	2'193	2'663	2'038
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	213	257	255	367	403	469

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	349	361	316	265	295	371
Séjours irréguliers	11'278	11'992	14'265	31'038	48'838	27'300
Activité lucrative illégale	320	562	715	868	880	1'016

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 2017 au 30 avril 2018) 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 Conseil¹⁹³.

I. Evaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
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
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
LI	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 8 juin 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2015 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	10160/17
BE	SIS (revisit)	Décision d'exécution du Conseil du 14 septembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par la Belgique, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	12214/17
HR	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 17 juillet 2017 arrêtant des recommandations destinées à remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie pour 2016 en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	11206/17
HR	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 17 juillet 2017 arrêtant des recommandations destinées à remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de la Croatie pour 2016 en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du retour	11207/17
MT	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 17 juillet 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 de la coopération policière	11328/17
MT	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 17 juillet 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	11331/17

¹⁹³ <http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/int?typ=ADV>

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
MT	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 17 juillet 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	11327/17
MT	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 17 juillet 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	11326/17
FR	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 6 novembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	13967/17
HR	Armes à feu	Décision d'exécution du Conseil 6 novembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie pour 2016 en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la législation sur les armes à feu	13969/17
IS	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 6 novembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	13968/17
DK	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 7 décembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	15565/1/17
IS	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 7 décembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	15559/17
DK	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 7 décembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	15557/17
DK	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 29 janvier 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	5740/18
IS	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 29 janvier 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	5741/18
FR	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 15 février 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	6231/18
DK	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 15 février 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	6232/18
EL	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 8 mars 2018 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 protection des données	6925/18
FR	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 8 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	6926/18

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
DK	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 8 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	6924/18
DK	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 8 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	6923/18
IS	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 8 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	6928/18
IS	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 8 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2017 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	6927/18
SE	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 8 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	6929/18
SE	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 8 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	6930/18
FR	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 13 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	7137/18
SE	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 20 mars 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2017 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	7342/18
FR	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 16 avril 2018 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	8026/18

II. Inspections sur place inopinées

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
FR	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 19 mai 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par la France (Pas-de-Calais), de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	9522/17
DE	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 14 septembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	12215/17
AT	Frontières intérieures (réintroduction)	Décision d'exécution du Conseil du 6 novembre 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen en ce qui concerne la réintroduction temporaire du contrôle à la frontière intérieure avec la Hongrie et l'absence de contrôle à la frontière intérieure avec l'Italie	13966/17