



Kurzbericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD/BK

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2022/23

vom 26. Mai 2023

Berichtszeitraum: Mai 2022 – April 2023

Ausgangslage

Auf der Grundlage der Abkommen vom 26. Oktober 2004 über die Assoziierung an Schengen (SAA; SR 0.362.31) und an Dublin (DAA; SR 0.141.392.68) ist die Schweiz seit dem 12. Dezember 2008 bzw. – was die Umstellung des Grenzkontrollregimes an den Flughäfen anbelangt – seit dem 29. März 2009 in die 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.

Am 6. September 2019 informierten die GPK beider Räte das EJPD über ihren Beschluss, die Modalitäten der Berichterstattung inskünftig anzupassen. Danach soll eine ausführliche Berichterstattung im bisherigen Umfang nur noch einmal pro Legislatur, erstmals im Jahr 2021, erfolgen, während die GPK in den Zwischenjahren lediglich auf der Grundlage eines Kurzberichtes informiert werden möchten. Diesem Auftrag folgend widmet sich der vorliegende Kurzbericht einerseits dem Vollzug des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands und stellt zu diesem Zweck nach Bereichen geordnete Kennzahlen bereit, soweit dem Bund entsprechende statistische Daten vorliegen (Teil I sowie Anhang 1). Zum anderen dient der vorliegende Bericht auch dazu, die im Berichtszeitraum (1. Mai 2022 – 30. April 2023) eingetretenen Entwicklungen im Bereich der Schengen-Evaluierung zu informieren (Teil II). Insbesondere wird damit – wie bisher – der Verpflichtung Rechnung getragen, die nationalen Parlamente über den Inhalt der Empfehlungen zu unterrichten, die der Rat der EU im Rahmen der Schengen-Evaluierung verabschiedet. Die in der Berichtsperiode verabschiedeten Empfehlungen sind in Anhang 2 aufgeführt. Auf ausdrücklichen Wunsch der Subkommission an der letztjährigen Sitzung informiert der vorliegende Bericht auch über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus der ordentlichen Evaluation der Schweiz im Jahr 2018, über die Aufsicht über das SIRENE-Büro sowie über die Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten zu Frontex-Einsätzen im Ausland.

Verzichtet wird demgegenüber auf das Bereitstellen von Informationen zur Weiterentwicklung des Schengen-/Dublin-Besitzstands sowie zur einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Entsprechende Übersichten über die notifizierten Weiterentwicklungen, den Stand der Übernahmeverfahren sowie die Rechtsprechung des EuGH können aber weiterhin auf der Website des Bundesamtes für Justiz (BJ) abgerufen werden und werden dort auch regelmässig aktualisiert (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

Inhaltsverzeichnis

<i>Ausgangslage</i>	2
Inhaltsverzeichnis	3
Teil I Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	4
1 Aussengrenzen	4
1.1 Einreiseverweigerungen	4
1.2 Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen	4
1.2.1 Allgemein	4
1.2.2 Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten	5
1.3 Mittelzuweisungen aus dem Fonds für innere Sicherheit (ISF-Grenze)	6
2 Binnengrenzen	6
2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	6
2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	7
3 Polizeiliche Zusammenarbeit	8
3.1 Polizeilicher Informationsaustausch	8
3.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung	9
3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen	9
4 SIS/SIRENE	10
4.1 Fahndungen	10
4.2 Aufsicht über das SIRENE-Büro	11
5 Visazusammenarbeit	12
6 Rückführungen	13
7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	14
8 Dublin	14
8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat	14
8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens	15
Teil II Schengen-Evaluierung	16
1 Überblick	16
2 Entwicklungen im Berichtszeitraum	16
2.1 Ordentliche Evaluierung	17
2.1.1 Ortsbesichtigungen	17
2.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	17
2.2 Unangekündigte Evaluierungen	18
2.2.1 Ortsbesichtigungen	18
2.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	18
2.3 Thematische Evaluierungen	18
2.4 Fact-Finding-Mission	18
3 Evaluierungen der Schweiz	18
3.1 Stand der letzten ordentlichen Evaluierung (2018)	19
3.2 Nächste ordentliche Evaluierung (2025)	20
Verzeichnis der zitierten EU-Rechtsakte	21
Statistische Übersicht zur Tätigkeit des BAZG (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2017 bis 2022	23
Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	25

Teil I Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

1 Aussengrenzen

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 angestiegen und hielt sich in den Jahren 2018 und 2019 auf demselben Niveau¹. Im Jahr 2020 ist der internationale Flugverkehr bereits im März 2020 *de facto* weitgehend zum Erliegen gekommen. Die Zahl der Einreiseverweigerungen im Jahr 2020 ist trotz des durch die Pandemie stark einschränkenden Grenzüberschrittsregimes an den grossen Flughäfen weiter angestiegen. Ein Grossteil der Einreiseverweigerungen (ca. 70 %) ist auf die verschärften Einreisebestimmungen aufgrund der «COVID-19-Pandemie» zurückzuführen. Im Jahr 2021 hat sich der internationale Flugverkehr wieder etwas normalisiert. Neben den konstant hohen Einreiseverweigerungen aufgrund der COVID-19-Massnahmen nahmen auch die sonstigen Einreiseverweigerungen wieder zu. Im Jahr 2022 wurde die bisher höchste Anzahl an Einreiseverweigerungen während der Zeit des einschränkenden Grenzüberschrittsregimes ausgesprochen. Aufgeschlüsselt auf die grossen Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild zu den Einreiseverweigerungen²:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel ³	Bern	Lugano
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
2018	1218	1022	87	103	0	0
2019	1201	1034	114	53	0	0
2020	1368	1090	213	65	0	0
2021	1574	1336	186	42	0	0
2022	1649	1400	154	95	0	0

Seit dem 2. Mai 2022 müssen Reisende bei der Einreise in die Schweiz keinen Corona-Impf- oder Genesungsnachweis mehr erbringen. Es gelten wieder die ordentlichen Einreisebestimmungen. Mit dem Wegfall der coronabedingt verschärften Einreisebestimmungen ist somit zukünftig in der Tendenz eine rückläufige Gesamtzahl der Einreiseverweigerungen zu erwarten.

1.2 Schweizer Beteiligung an Frontex-Einsätzen

1.2.1 Allgemein

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

2022 entsandte die Schweiz 95 Grenzschutzexpertinnen und -experten an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex. Es handelte sich um 95 Mitarbeitende des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), die insgesamt 3'437 Einsatztage absolvierten. Des Weiteren fanden auch sog. «*Hostings*» statt, d.h. ausländische

¹ 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.

² Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

³ Die Statistik erfasst für Basel lediglich die Anzahl der beim Grenzübergang Basel (BSL) (nicht Mulhouse, MLH) verfügten Einreiseverweigerungen, da nur diese aufgrund des Territorialitätsprinzips vom Anwendungsbereich von Artikel 5 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) erfasst werden.

Grenzschutzbeamte waren an den Flughäfen Zürich (3 ExpertInnen) und Genf (2 ExpertInnen) mit insgesamt 590 Einsatztagen präsent.

Für 2023 ist aktuell (Stand 20. April 2023) die Beteiligung von 68 Grenzschutzexpertinnen und -experten des BAZG an Luft-, Land-, und Seeoperationen von Frontex geplant. Sie werden insgesamt 4'637 Einsatztage in 108 Einsätzen absolvieren. 2023 werden neu zudem fünf Grenzschutzexpertinnen und -experten des BAZG für einen langfristigen Einsatz von zwei Jahren abgeordnet.

Die Schwerpunkte des Personaleinsatzes im Rahmen der ordentlichen Einsätze liegen in Griechenland, Bulgarien, Rumänien und Kroatien. Ob diese Einsätze im geplanten Umfang und in diesen Staaten tatsächlich so realisiert werden können, hängt von der aktuellen Lage/Lageveränderung ab.

Das BAZG stellt für den Soforteinsatzpool bis zu 16 Grenzschutzexpertinnen und -experten⁴ zur Verfügung. Im Berichtszeitraum fanden keine Soforteinsätze statt.

1.2.2 Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten

Die Schweiz beteiligte sich 2022 hauptsächlich an Einsätzen in Griechenland, Rumänien und Italien. In diesen drei Ländern wurden knapp über 2'500 Einsatztage geleistet, was etwa dreiviertel aller Einsätze ausmacht.

Die Einsätze dauerten in der Regel jeweils einen Monat. Die Schweizer Expertinnen und Experten beteiligten sich an Frontex-Operationen zu Land, See und Luft. Während Seeoperationen waren sie nie auf Küstenwachschiffen eingesetzt.

Die Aufgaben von Expertinnen und Experten in einem Frontex-Einsatz unterscheiden sich je nach Einsatzgebiet. Die Schweiz entsandte entsprechend Expertinnen und Experten mit verschiedenen Profilen an Frontex-Einsätze. Dabei deckte das Schweizer Personal sechs von insgesamt zwölf möglichen Profilen ab. In den erwähnten Einsatzgebieten wurde das Schweizer Personal vorwiegend im Profil «Grenzschutzexpertin oder -experte» (Grenzkontrolle und -überwachung) entsandt (45 Einsätze). Weiter deckte es die folgenden Profile ab:

- Dokumentenspezialistin und -spezialist: Überprüfung von Dokumenten auf ihre Echtheit und Gültigkeit (26 Einsätze),
- Debriefler: Befragen von ankommenden Migrantinnen und Migranten, um operative Informationen zu sammeln (15 Einsätze),
- Informationsexpertin oder -experte: Unterstützung bei der Informations- und Datenbeschaffung sowie bei deren Analyse (6 Einsätze), sowie
- Hundeführerin und -führer: Schutzhundaufgaben, sowie Suche nach Sprengstoff, Waffen und Betäubungsmitteln (3 Einsätze).

Vor jedem Einsatz findet in der Schweiz ein ausführliches Briefing statt, bei dem die Schweizer Expertinnen und Experten die neuesten Informationen über den Einsatz, die benötigte Ausrüstung sowie zu allfälligen logistischen Angelegenheiten erhalten. Das operative Briefing mit Informationen u.a. zum konkreten Einsatz, dem Umgang mit schwerwiegenden Vorfällen (*Serious Incident*) sowie zum Datenaustausch findet nach der Ankunft im Einsatzland statt und wird durch Frontex organisiert.

Verstösse gegen den Verhaltenskodex der Einsatzkräfte von Frontex, gegen die Grundrechte und gegen das Völkerrecht sowie Situationen mit schwerwiegenden negativen Auswirkungen auf die Kernaufgaben von Frontex sind durch alle Beteiligten im Einsatz mittels eines «*Serious Incident Report*» zu melden. Meldungen im Zusammenhang mit Grundrechtsverletzungen werden vom Grundrechtsbüro von Frontex überprüft. Sind Schweizer Expertinnen oder Experten in solche Vorfälle involviert oder haben sie davon Kenntnis, müssen sie diese unverzüglich der Einsatzkoordination im BAZG melden. Im Jahr 2022 hat die Einsatzkoordination BAZG keine solche Meldungen erhalten. Schweizer Expertinnen und Experten waren in keinen schwerwiegenden Vorfall verwickelt oder hatten Kenntnis von einem solchen.

⁴ Vgl. Anhang IV der Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238).

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

Der Schweiz wurden aus dem Fonds ISF-Grenze Gesamtmittel in der Höhe von rund 32.7 Mio. EUR (rund 37,6 Mio. CHF) zugewiesen. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Betrag (in Mio. EUR)	Zweck
18,9	mit der Schaffung des Instruments
1,02	im Rahmen der Halbzeitüberprüfung im Jahr 2017
6,4	für die Entwicklung des EES im Jahr 2018 (zweckgebundene Mittel)
3,2	für die Entwicklung des ETIAS im Jahr 2019 (zweckgebundene Mittel)
1,2	für die Weiterentwicklung des SIS im Jahr 2019 (zweckgebundene Mittel)
1,9	für IT-Systeme im Jahr 2019

Die verfügbaren Zuweisungen wurden in der Schweiz wie folgt eingesetzt⁵:

Projekte	Projektnehmer
Automatisierte Grenzkontrollschleusen (ABC-Gates) am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
Automatisierte Grenzkontrollschleusen (ABC-Gates) am Flughafen Genf	BAZG
Büro-Container ⁶ (ab 1. Juli 2020)	Kantonspolizei Nidwalden
EES (ab 1. Juli 2020)	BAZG
EES	SEM
EES (Initialisierung)	Kantonspolizei Zürich,
Entsendung von Immigration Liaison Officers (ILO) nach Ankara, Prishtina und Khartum	SEM
Entsendung von Airline Liaison Officers (ALO) nach Neu Delhi und Nairobi	BAZG
ETIAS	SEM
Greko NG ⁷	Kantonspolizei Zürich
VIS recast	SEM
SIS recast (ab 1. Juli 2020)	fedpol

Betriebskostenunterstützung ⁸	Zuständige Organisation
SIS II	fedpol
(Greko NG)	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Zürich	Kantonspolizei Zürich
ABC-Gates am Flughafen Genf	BAZG

Mit der offiziellen Teilnahme an ISF-Grenze per 1. August 2018 entrichtete die Schweiz die erste Beitragszahlung in der Höhe von 75,3 Mio. EUR. Diese umfasste den Beitrag für das Jahr 2018 sowie rückwirkend die Beiträge für die Jahre 2016 und 2017. Der Restbetrag wurde je hälftig in den Jahren 2019 und 2020 beglichen. Für die gesamte Fünfjahresperiode 2016-2020 beliefen sich die Beiträge der Schweiz an ISF-Grenze auf rund 120,1 Mio. EUR⁹.

2 Binnengrenzen

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

⁵ Knapp 6% der Zuweisungen (ca. 1,8 Mio. Euro) stehen in Form einer technischen Hilfe zur Fondsverwaltung zur Verfügung.

⁶ Ersatz des Büro-Containers am Flugplatz Buochs. Im Büro-Container werden Grenzkontrollen im Zusammenhang mit Extra-Schengen-Flügen durchgeführt.

⁷ Greko NG = Grenzkontrollsystem nächste Generation.

⁸ Das sind Beiträge an die Deckung der Betriebskosten bereits produktiver Grenzkontrollsysteme.

⁹ Die Schweiz wird voraussichtlich ab dem Jahr 2023 offiziell am Instrument zur finanziellen Unterstützung im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI), dem Nachfolgeinstrument zum ISF-Grenze, teilnehmen.

beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertretts»¹⁰ stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Nicht aufgehoben wurde hingegen die Kontrolle des Warenverkehrs (Zollkontrolle). Die gezielte Suche nach mitgeführten Schmuggelwaren, Diebesgut, 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 oder der Ermittlung der Bedrohungslage dienen. Von der Kontrolltätigkeit an der Grenze sind polizeiliche Kontrollen im Landesinnern zu unterscheiden. Das BAZG 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 BAZG im Rahmen ihrer Zuständigkeiten insgesamt¹¹ vorgenommenen Aufgriffe in den Jahren 2017 bis 2022 sind in Anhang 1 aufgeführt.

2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex¹² erlaubt es den Schengen-Staaten, im Fall einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit vorübergehend wieder Personenkontrollen an den Binnengrenzen einzuführen. Verschiedene Schengen-Staaten haben von dieser Möglichkeit im Zuge der Migrationskrise (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) oder als Reaktion auf die Terroranschläge der letzten Jahre (BE, FR, MT) Gebrauch gemacht und die Binnengrenzkontrollen an bestimmten Grenzabschnitten vorübergehend wiedereingeführt. Aktuell führen noch sechs dieser Staaten (AT, DE, DK, FR, NO und SE) aus den erwähnten Gründen an bestimmten Binnengrenzabschnitten Kontrollen durch.¹³ Sie begründen dies mit der Sicherheitslage in Europa und der anhaltend hohen Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raumes. Als Reaktion auf den Krieg in der Ukraine hat auch Estland vom 3. März bis zum 31. Mai 2022 vorübergehend wieder Binnengrenzkontrollen eingeführt. Damit sollte die koordinierte Einreise und Identifizierung von flüchtenden Personen aus der Ukraine erleichtert werden.

Wegen der epidemischen Ausbreitung des Corona-Virus in Europa führten zahlreiche Schengen-Staaten, darunter auch die Schweiz, ab Mitte März 2020 vorübergehend Binnengrenzkontrollen wieder ein und verlängerten diese Massnahmen laufend. Alle Schengen-Staaten haben die Binnengrenzkontrollen aufgrund der Pandemie inzwischen wieder aufgehoben. Zusätzlich wurde die Einreise in die Schweiz aus Drittstaaten mit erhöhtem Infektionsrisiko verweigert, wobei Ausnahmen für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, Personen mit Aufenthaltstitel in der Schweiz, für berufliche Zwecke, für die Durchreise und für Personen in einer Situation der absoluten Notwendigkeit vorgesehen wurden¹⁴. Die Massnahmen wurden zunehmend gelockert, insbesondere für geimpfte, später auch für genesene Personen. Per 2. Mai 2022 wurden in der Schweiz alle pandemiebedingten Einreisebeschränkungen aufgehoben. Die Schweiz folgte bei der Anpassung der Massnahmen gegenüber Drittstaaten der entsprechenden Ratsempfehlung¹⁵.

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

¹⁰ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

¹¹ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten des BAZG insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnen- und Aussengrenzen sowie nationale Ersatzmassnahmen).

¹² Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

¹³ Die Massnahmen sind momentan wie folgt befristet: bis 31. Oktober 2023 (FR), bis 11. November 2023 (AT, DE, DK, NO, SE).

¹⁴ Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020, SR 818.101.24.

¹⁵ Empfehlung (EU) 2020/912 (WE Nr. 257).

3

Polizeiliche Zusammenarbeit

3.1

Polizeilicher Informationsaustausch

Unter Schengen findet der grenzüberschreitende polizeiliche Informationsaustausch standardisiert statt, was zu mehr Effizienz, mehr Treffern und Ausschreibungen und zu einer Vereinfachung der Abläufe sowie zur Reduktion von Fehlerquellen geführt hat. Dank des Informationsaustausches mit allen Schengen-Staaten ist die Schweiz Teil eines gemeinsamen europäischen Fahndungsraums. Das Fundament der Zusammenarbeit bildet der Grundsatz, dass die Polizeidienste der Schengen-Staaten einander gegenseitig bei der Prävention und der Verfolgung von Straftaten Unterstützung leisten müssen und dass Informationen, die den Polizeibehörden eines Schengen-Staates vorliegen, den Polizeibehörden der anderen Staaten zu den staatsvertraglich festgehaltenen Zwecken zeitgerecht verfügbar gemacht werden. Die Verstärkung des polizeilichen Informationsaustausches trägt dank mehr Fahndungserfolgen massgeblich zur effizienten Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität bei.

Eingehende Meldungen aus einem Schengen-Staat werden durch fedpol bearbeitet. Sobald eine Meldung eingeht und nicht über den spezifischen SIRENE-Kanal erfolgt, wird sie nach einer Triage entweder direkt durch die Einsatz- und Alarmzentrale von fedpol bearbeitet oder an die für die Bearbeitung zuständige Einheit bei fedpol oder an einen anderen Partner (Kantonspolizei, SEM etc.) weitergeleitet. Im Rahmen der Meldungsbearbeitung werden die gemeldeten Daten mit allfälligen in schweizerischen Polizeisystemen gespeicherten Daten abgeglichen. Sofern die zur Beantwortung der Meldung notwendigen Informationen bei fedpol vorhanden sind (direkt zugängliche Informationen), übermittelt fedpol der ersuchenden Behörde direkt eine Antwort. Sind die Informationen hingegen bei einer anderen Behörde als fedpol vorhanden, leitet fedpol die Meldung zur Bearbeitung an die Behörde weiter, bei welcher die Informationen vorhanden sind (indirekt zugängliche Informationen). Sobald diese Behörde fedpol eine Antwort zukommen lässt, stellt fedpol der ersuchenden Behörde diese Antwort zu. Bei Meldungen zu SIS-Fahndungen ist das SIRENE-Büro für die Bearbeitung zuständig und zieht bei Bedarf die entsprechenden Partner bei.

Fedpol bearbeitete im Verlaufe des Jahres 2022 insgesamt 394'266 Meldungen (zur Bearbeitung von Meldungen durch fedpol, s. nachfolgend Ziff. 3.2.), was den in den letzten Jahren festzustellenden Aufwärtstrend bestätigt. Die Meldungen gingen über die verschiedenen Partner der Polizeikooperation ein: die Einsatz- und Alarmzentrale fedpol, das SIRENE-Büro, Europol, die Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD) sowie die Polizeiattachés. Eine Übersicht über die Anzahl der bearbeiteten Meldungen (nach Jahren) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
259'278	272'688	301'119	303'182	339'715	381'487	394'266

Die bisherigen Erfahrungen zeigten, dass nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁶ über die Vereinfachung des Austausches von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Schengen-Staaten erfolgte. Der Rahmenbeschluss («Schwedische Initiative») wurde im Schengen-Raum nicht nachhaltig genug genutzt. Die obligatorische Verwendung von Ersuchen- und Antwortformularen verhinderte einen schnellen und effizienten Austausch von wichtigen und dringenden polizeilichen Informationen. Damit die Schengen-Staaten dieses Instrument optimal nutzen können, haben das Europäische Parlament und der Rat die Richtlinie (EU) 2023/977¹⁷ über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten erlassen, welche den Rahmenbeschluss 2006/960/JI ersetzt. Diese neue Richtlinie wurde der Schweiz am 25. April 2023 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zur Übernahme notifiziert. Die Richtlinie enthält Bestimmungen, die im nationalen Recht konkretisiert werden müssen. Das Parlament wird sich darüber aussprechen. Die Richtlinie bezweckt, den bestehenden Rechtsrahmen zu modernisieren und den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden innerhalb des Schengen-Raums zu vereinheitlichen und zu stärken. Sie legt verschiedene Fristen für die Beantwortung von Ersuchen fest, die von einem anderen Schengen-Staat gestellt werden. Sie präzisiert zudem die Aufgaben des SPOC (Single Point of Contact = zentraler Zugangspunkt), dessen Kapazitäten, Organisation sowie Zusammensetzung.

¹⁶ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35).

¹⁷ Richtlinie (EU) 2023/977 (WE 401).

3.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung

Eine besondere Art der polizeilichen Informationsbeschaffung besteht in der Nutzung der Datenbestände der grossen europäischen Datenbanken. Neben dem *SIS* (s. u. Teil I, Ziff. 4) steht dabei der Zugriff auf die folgenden Datenbanken im Vordergrund:

- Zum einen dürfen die zuständigen Strafverfolgungsbehörden (z.B. die Kantonspolizeien oder fedpol) unter bestimmten Voraussetzungen (indirekt¹⁸) auf das *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen¹⁹. Eine solche Abfrage ist nur im Einzelfall zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung von schweren Straftaten möglich. Dieser beschränkte Zugriff auf das VIS ermöglicht es, die beabsichtigte Einreise einer gesuchten Person in den Schengen-Raum festzustellen und bei Bedarf die notwendigen polizeilichen Massnahmen einzuleiten. Die Abfrage erfolgt auf begründete schriftliche Anfrage hin via die Einsatzzentrale fedpol. 2022 erfolgten 769 (2021: 312, 2020: 864, 2019: 778) Abfragen.
- Zum anderen ist eine entsprechende (indirekte) Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch für die Datenbestände von *Eurodac* vorgesehen. Die entsprechenden Bestimmungen der Eurodac-Verordnung²⁰ wurden für die Schweiz erst anwendbar, als das erforderliche Zusatzprotokoll mit der EU in Kraft trat. Am 29. September 2021 ist das Eurodac Protokoll vom Parlament gutgeheissen worden. Die Referendumsfrist ist am 20. Januar 2022 unbenutzt abgelaufen. Das Eurodac Protokoll wurde am 28. April 2022 durch den Bundesrat ratifiziert und trat am 1. Mai 2022 in Kraft.
- Schliesslich ist eine (indirekte) Abfragemöglichkeit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden auch für die Daten des *Einreise-/Ausreisystems (EES)*²¹ und des *Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS)*²² vorgesehen. Die jeweilige Zugriffsberechtigung, die wiederum derjenigen auf das VIS nachgestaltet ist, wird in der Praxis erst bestehen, wenn die Systeme jeweils gestützt auf einen entsprechenden Beschluss der Europäischen Kommission in Betrieb genommen werden. Nach der aktuellen Planung der Kommission soll dies ungefähr per Ende 2023 (EES) bzw. Mitte 2024 (ETIAS) der Fall sein.

3.3 Grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen

Gesuche für grenzüberschreitende Observationen, Nacheile und kontrollierte Lieferungen werden heute dank der Schengen Assoziierung der Schweiz rasch, effizient, einheitlich und zentral bearbeitet. 2022 erhielt fedpol über seine Einsatz- und Alarmzentrale insgesamt 6'513 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen²³, davon 187 zu grenzüberschreitenden Observationen und elf Gesuche um Nacheile²⁴. Die Observationen von und nach Frankreich und Italien wurden unter Einbezug der Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)²⁵ durchgeführt. Dies, aber auch die Zunahme der gemischten Patrouillen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten, zeigt die Wichtigkeit von Schengen für die systematische Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Verhütung,

¹⁸ Indirekter Zugriff bedeutet, dass ein Antrag um Zugang zu den Daten an die Einsatzzentrale von fedpol gerichtet werden muss. Der Antrag wird zunächst auf Rechtmässigkeit hin geprüft, bevor die Daten von der Einsatzzentrale abgerufen und der ersuchenden Behörde weitergeleitet werden.

¹⁹ Beschluss 2008/633/JI (WE Nr. 70).

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1B).

²¹ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B).

²² Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219).

²³ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

²⁴ Im Vergleich dazu erhielt die Einsatzzentrale fedpol 2021 insgesamt 4855 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen, davon waren 166 zu grenzüberschreitenden Observationen und 2 zu grenzüberschreitenden Nacheilen.

²⁵ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD bearbeiteten im Jahr 2022 insgesamt 29'794 Anfragen (2020: 23'851, 2021: 26'461), davon 25'372 Anfragen im CCPD Genf (2020: 20'397, 2021: 22'636) und 4422 im CCPD Chiasso (2020: 3454, 2021: 3825). Die tiefere Anzahl Anfragen im Jahre 2020 und 2021 ist mit dem Lockdown im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie zu erklären.

Aufdeckung und Aufklärung von Straftaten sowie bei der Abwehr von konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.

Die Polizeiverträge mit den Nachbarstaaten werden regelmässig auch mit Blick auf den Schengen-Besitzstand auf ihr Weiterentwicklungspotential geprüft. Der revidierte Polizeivertrag mit *Italien*²⁶ ist seit dem 1. November 2016 und derjenige mit *Österreich und Liechtenstein*²⁷ seit dem 1. Juli 2017 in Kraft. Der neue *deutsch-schweizerische* Polizeivertrag wurde am 5. April 2022 unterzeichnet. Sein Inkrafttreten hängt noch von der Verabschiedung eines nationalen Gesetzes in Deutschland ab, die noch 2023 erfolgen könnte. Der Polizeivertrag mit *Frankreich*²⁸ (Pariser Abkommen) ist seit dem 1. Juli 2009 in Kraft. Die Erfahrungen in der operativen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Frankreich haben verdeutlicht, dass langfristig eine Modernisierung dieses Vertrages angezeigt ist. Dies betrifft insbesondere die grenzüberschreitende Nacheile. Frankreich lehnt es bisher jedoch ab, die im Rahmen der Schengen-Evaluation 2021 an Frankreich gerichteten Empfehlungen des Rates der EU zur grenzüberschreitenden Nacheile umzusetzen und somit auch den entsprechenden Artikel im bilateralen Vertrag mit der Schweiz anzupassen. Die beiden Länder haben sich jedoch am 21. November 2022 auf den Inhalt eines «*mémoire d'application*» geeinigt, das Präzisierungen zur Durchführung der Nacheile enthält, ohne dabei neues Recht zu schaffen. Ein «*fiche-réflexe*» zur Umsetzung dieser Vereinbarung wurde fertiggestellt und im Rahmen des «Comité Mixte» am 3. März 2023 unterschrieben. Das Dokument wurde den operativen Dienststellen zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus haben Frankreich und die Schweiz vereinbart, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, welche die Möglichkeiten einer Modernisierung des Pariser Abkommens prüfen soll. Diese gemeinsame Arbeitsgruppe soll 2023 ihre Arbeit aufnehmen.

4 SIS/SIRENE

4.1 Fahndungen

Das bei fedpol angesiedelte SIRENE-Büro 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. Das SIS stellt für die polizeiliche Fahndungsarbeit den bedeutendsten Mehrwert dar, weil es die nationale und internationale Zusammenarbeit im Bereich der Fahndung vereinheitlicht, beschleunigt, effizienter gestaltet und professionalisiert hat. Die Anzahl der Fahndungstreffer in der Schweiz resp. die Anzahl der Treffer auf schweizerische Fahndungen haben deutlich und nachhaltig zugenommen, wie den Zahlen in den nachfolgenden Abschnitten entnommen werden kann.

Neben den insgesamt 16'032 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen im Jahr 2022 (2021: 12'792; 2020: 10'725) lösten zusätzliche 3'195 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2021: 2'685; 2020: 2'173), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete im Jahr 2022 zudem 7'545 (2021: 6'661; 2020: 5'577) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2022 wurden durchschnittlich 73 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2021: 60; 2020: 51). Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2022 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 23% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme rund 14%. Insgesamt gingen 2022 vom Ausland 48'150 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2021: 46'133; 2020: 48'492), 33'691 wurden ins Ausland verschickt (2021: 27'879; 2020: 23'746). Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden.

	2022		2021		2020		2019		2018	
Datenkategorie	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	319	286	273	207	223	198	287	306	285	275
Einreisesperre	5'662	5'042	3'357	4'387	2'338	3'673	2'481	5'496	2'370	5'455
Vermisste	1'099	167	760	148	453	117	492	127	422	105

²⁶ SR 0.360.454.1

²⁷ SR 0.360.163.1

²⁸ SR 0.360.349.1

Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'857	390	1'589	357	1'450	386	1'7748	461	1'446	259
Verdeckte Re	4'392	915	4'221	889	3'759	566	4'885	548	4'129	682
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2703	745	2'592	673	2'502	673	3'346	812	2'724	834
Total	16'032	7'545	12'792	6'661	10'725	5'577	13'239	7'750	11'376	7'610

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich die Anzahl der durchschnittlichen In- und Auslandstreffer pro Tag verdreifacht; der Informationsaustausch mittels der standardisierten Formulare pro Tag hat um einen Drittel zugenommen (2009: 165; 2022: 224). Die Auswirkungen der «COVID-19-Krise» waren in den Jahren 2020 und 2021 gut zu spüren. Im Verlauf der Pandemie reduzierten beziehungsweise steigerten sich die Trefferzahlen und die zu bearbeitenden Fälle praktisch parallel zu den sich verschärfenden respektive gelockerten Massnahmen zur Eindämmung des COVID-19-Virus. Im Laufe des Jahres 2021 erhöhte sich das Arbeitsvolumen des SIRENE-Büros auf beinahe dasselbe Niveau wie im Jahr 2019, vor der COVID-19-Krise. Mit der Aufhebung praktisch aller Einschränkungen im Jahr 2022 übertraf das Trefferaufkommen die Werte der Vorjahre deutlich mit einem Anstieg von 23 % bei den Inlandstreffern und einem Anstieg von 14 % bei den Treffern im Schengen-Raum auf Schweizer Fahndungen.

Anzumerken ist schliesslich, dass die Anzahl der bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte personenbezogene Daten im SIS insgesamt weiterhin sehr hoch ist. Im Jahr 2022 wurden 5'559 Gesuche durch fedpol bearbeitet (im Vergleich 2021: 10'605; 2020: 5'190; 2019: 6'476). Ende 2022 waren zwischen 1.500 und 2.200 Gesuche noch unbearbeitet.

4.2 Aufsicht über das SIRENE-Büro

Die Nationale Kontrollstelle für das SIRENE-Büro ist in der Schweiz der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB). Die Richtlinie (EU) 2016/680²⁹, welche für die Schweiz als Teil des Schengen-Besitzstandes verbindlich ist, sieht die Errichtung einer unabhängigen nationalen Aufsichtsbehörde vor, die für die Überwachung der Anwendung dieser Richtlinie und damit für die Gewährung des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie des freien Datenverkehrs zuständig ist (Art. 41 der Richtlinie). Gemäss Art. 8b Abs. 2 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI)³⁰ übt in der Schweiz der EDÖB die Aufsicht über die Bearbeitung von Personendaten im Rahmen der Zusammenarbeit von Schengen aus. Er übernimmt dementsprechend auch die Aufsicht im Sinne von Art. 55 der Verordnung (EU) 2018/1861³¹ und Art. 69 der Verordnung (EU) 2018/1862³² über die Nutzung des SIS im Bereich Grenzkontrolle sowie Polizei und Justiz. Der EDÖB kontrolliert regelmässig (ein- bis zweimal jährlich) die Datenbearbeitung durch die SIS-betreibende Behörde, namentlich das fedpol sowie das SIRENE-Büro, mittels themenspezifischer Kontrollen. Im Jahr 2022 überprüfte der EDÖB die Datenbearbeitung von VIS-Daten durch fedpol (Betreiberin von C-VIS ist zwar das SEM, das fedpol bearbeitet aber VIS-Daten insofern, als die Einsatz- und Alarmzentrale gewisse Aufgaben im 24/7-Betrieb für das SEM wahrnimmt). Der Aufsichtsbericht der EDÖB über diese Kontrolle steht zurzeit noch aus. Neben dem EDÖB kontrolliert auch die Datenschutzberaterin der Organisationseinheit fedpol (fedpol-DSBO) stichprobenweise die konkrete Bearbeitung von SIS-Daten durch fedpol Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Zugriff auf das SIS haben (*fedpol-user*). Dabei werden anhand von Protokollauszügen die einzelnen Mitarbeitenden interviewt. Sie müssen darlegen, in welchem gesetzlich festgehaltenen Zusammenhang sie die spezifischen Daten abgefragt haben. Bis anhin wurden keine fehlerhaften SIS-Datenbearbeitungen durch fedpol festgestellt.

²⁹ Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181)

³⁰ SR 361

³¹ Verordnung (EU) 2018/1861 (WE 213B)

³² Verordnung (EU) 2018/1862 (WE 213C)

5 Visazusammenarbeit

Seit dem 12. Dezember 2008 stellt die Schweiz Schengen-Visa aus und die von anderen Schengen-Staaten ausgestellten Schengen-Visa für Kurzaufenthalte (Aufenthalte von max. 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen) sind in der Schweiz gültig. Im Jahr 2022 wurden von der Schweiz 361'538 Schengen-Visa ausgestellt³³ – im Vergleich zum Vorjahr, in welchem infolge der «COVID-19-Pandemie» die Anzahl erteilter Schengen-Visa auf bescheidenem Niveau blieb, bedeutet das einen Anstieg von 361,7%.³⁴ Die Zahl lag aber nach wie vor deutlich unter dem Niveau vor der Pandemie. Mit der Normalisierung der Situation ist damit zu rechnen, dass sich die Zahl der ausgestellten Visa wieder auf dem Vorpandemieniveau oder gar darüber einpendeln wird. So wurden in den ersten drei Monaten des laufenden Jahres bereits 113'742 Schengen-Visa erteilt (Januar: 27'770, Februar 35'001 und März 50'971); im Vergleich zu 2019, wurden im gleichen Zeitraum 106'300 Schengen-Visa ausgestellt (Januar: 23'799, Februar: 30'169, März 52'332). Die genauen Zahlen aufgeschlüsselt nach Typ und Monat für das Jahr 2022 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

Anzahl bearbeiteter Schengen-Visumanträge im Jahr 2022

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Schengen-Visumanträge	11 524	16 604	27 340	30 269	48 709	50 768	42 106	45 511	41 810	34 436	36 903	28 642	414 622
Total ausgestellte Schengen-Visa	9 311	14 029	23 241	27 285	44 546	45 491	37 269	40 233	35 728	29 279	31 346	23 780	361 538
davon Visa Kategorien A-C	6 888	11 133	19 317	24 278	40 769	41 898	34 367	37 125	31 764	25 107	26 737	20 125	319 508
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit	2 423	2 896	3 924	3 007	3 777	3 593	2 902	3 108	3 954	4 172	4 609	3 655	42 030
Verweigerte Schengen-Visa	2 213	2 575	4 099	2 984	4 163	5 277	4 837	5 278	6 082	5 157	5 557	4 862	53 084

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 Voraussetzungen³⁵ befugt, ein auf sein Hoheitsgebiet beschränktes Visum auszustellen. Ausserdem kann ein Mitgliedstaat verlangen, dass seine zentralen Behörden über die Schengen-Visa, die Staatsangehörigen bestimmter Drittländer oder bestimmter Gruppen von Staatsangehörigen durch Konsulate anderer Mitgliedstaaten erteilt wurden, nachträglich im Rahmen einer *Ex-Post*-Notifikation³⁶ informiert werden.

Die Anzahl der im Jahr 2022 an die Schweiz gerichteten und vom SEM verarbeiteten Konsultationsanfragen und *Ex-Post*-Notifikationen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen im Jahr 2022

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total überprüfte Anfragen	17 623	22 778	26 193	29 700	37 426	47 908	41 170	46 962	42 726	39 926	38 072	30 185	420 669
davon bewilligte Anfragen	17 586	22 734	26 143	29 645	37 372	47 841	41 122	46 894	42 663	39 883	38 021	30 133	420 037

³³ Diese Zahl umfasst alle Schengen-Visa, 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.

³⁴ 356'527 (2009); 379'716 (2010); 495'262 (2011); 477'922 (2012); 488'856 (2013); 439'073 (2014); 452'338 (2015); 463'557 (2016); 479'225 (2017); 517'135 (2018); 564'120 (2019); 82'758 (2020).

³⁵ Namentlich ein überwiegendes nationales Interesse oder humanitäre Gründe müssen vorliegen. 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.

³⁶ Die *Ex-Post*-Notifikation ist Art. 31 des Visakodex geregelt (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, WE Nr. 88).

davon verweigerte Anfragen	37	44	50	55	53	67	48	68	63	43	51	52	631
davon verarbeitete Anfragen in Vertretung	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Total gemeldete Schengen-Visa der Kategorie C	4 937	9 113	12 734	15 752	23 170	46 015	39 723	40 574	25 330	19 659	12 522	9 163	258 692
Total gemeldete Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit	1 810	2 694	5 373	4 515	5 416	6 665	5 715	5 976	6 517	5 724	5 877	3 618	59 900

Die Anzahl der Konsultationen anderer Schengen-Staaten, die 2022 im Rahmen des Visumverfahrens durch die Schweiz ausgelöst worden sind, sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen:

Ausgehende Konsultationen im Jahr 2022

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total zugestellte Anfragen	2 955	4 209	5 693	6 541	11 484	15 018	12 029	13 416	9 402	7 128	7 001	5 221	100 097
davon bewilligte Anfragen	2 902	4 130	5 563	6 305	11 164	14 642	11 837	13 171	9 129	6 900	6 751	5 057	97 551
davon verweigerte Anfragen	2	3	1	5	10	10	10	14	16	13	9	10	103
davon verarbeitete Anfragen in Vertretung	51	76	129	231	310	366	182	231	257	215	241	154	2 443
Total gemeldete Schengen-Visa der Kategorie C	5 706	8 838	15 110	21 093	34 719	36 017	29 062	31 168	25 118	19 799	20 845	15 999	263 474
Total gemeldete Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	61	144	145	131	355	368	214	191	230	205	220	162	2 426

In der Folge des Erdbebens in der Türkei und im Norden Syriens am 6. Februar 2023 hat das SEM entschieden, Visumsgesuche von Erdbebenopfern, deren Haus oder Wohnung durch die Erdbeben zerstört worden sind und die vorübergehend bei engen Verwandten in der Schweiz unterkommen können, prioritär zu behandeln. Die ordentlichen Schengen-rechtlichen Einreisebestimmungen galten auch für diese Gesuche.

Im Rahmen dieses Beschleunigungsverfahrens wurden 662 Visagesuche eingereicht. Das Schweizerische Generalkonsulat in Istanbul, zuständig für die Türkei, und die Schweizerische Botschaft in Beirut, zuständig für Syrien, haben bis zum 4. Mai 2023 total 315 Visa ausgestellt. 96 Visa wurden verweigert. Zu diesem Zeitpunkt war für 251 Gesuche die Prüfung bzw. der Verpflichtungserklärungsprozess noch am Laufen (Stand: 4. Mai 2023).

Mittlerweile ist die Unterstützung in den von den Erdbeben betroffenen Gebieten angelaufen und die Vorarbeiten des Wiederaufbaus der betroffenen Gebiete haben begonnen. Das Notprogramm der beschleunigten Visaverfahren wurde am 12. Mai 2023 beendet. Visumsgesuche, die bis dahin eingereicht wurden, werden noch prioritär behandelt. Pendente Fälle, bei denen die Gesuchsprüfung oder der Verpflichtungserklärungsprozess im Zeitpunkt der Aufhebung noch im Gange war, werden weiterhin prioritär geprüft. Seit dem 12. Mai 2023 können Erdbebenopfer im ordentlichen Verfahren ein Schengen-Visum beantragen.

6 Rückführungen

Im Jahr 2022 hat die Schweiz mit der organisatorischen und finanziellen Unterstützung von FRONTEX einen gemeinsamen EU-Sammelflug organisiert und sich an drei weiteren Flügen beteiligt, die von anderen Schengen-Staaten initiiert wurden. Auf diesem Wege konnten neun Drittstaatsangehörige zurückgeführt werden. Durch die Beteiligung an den EU-Sammelflügen können jährlich Flugkosten von bis zu 2 Mio. CHF eingespart werden, weil die entsprechenden Kosten von FRONTEX rückvergütet werden. Für das Jahr 2022 sind die Rückvergütungen von FRONTEX allerdings tiefer ausgefallen (0,3 Mio. CHF), weil

aufgrund der COVID-19-Pandemie in der ersten Jahreshälfte weiterhin weniger EU-Sammelflüge durchgeführt wurden.

Die Teilnahme an den EU-Sammelflügen wird laufend im paritätischen Fachausschuss «Rückkehr und Wegweisungsvollzug» überprüft, der vom EJPD und von der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) gemeinsam eingesetzt wurde. Darüber hinaus nimmt das SEM in den Gremien auf europäischer Ebene regelmässig an der Planung und an Diskussionen über die strategische Ausrichtung und Evaluation gemeinsamer Rückführungsaktionen teil.

Gestützt auf die Verordnung (EU) 2019/1896³⁷ können zudem europäische Rückkehrereinsätze durchgeführt werden. In diesem Rahmen hat das SEM von März bis August 2022 einen Rückkehrerexperten nach Frankreich entsendet. Dieser hat die örtlichen Behörden bei der Identifizierung ausreisepflichtiger Drittstaatsangehöriger unterstützt. Einsätze polizeilicher Begleitpersonen fanden in der Berichtsperiode hingegen keine statt.

Nachdem der Bereich Rückkehr in den Jahren 2020/21 durch die COVID-19-Pandemie stark beeinträchtigt war, wurden deren Auswirkungen, wie bspw. spezielle Einreise- und ausserordentliche Grenzregelungen, während des Jahres 2022 laufend kleiner, obschon eine vollständige Normalisierung der Lage noch nicht eingetreten ist. Insbesondere im letzten Quartal haben aber zahlreiche wichtige Zielstaaten ihre pandemiebedingten Einreiseregulungen aufgehoben.

7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Insgesamt kann die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen der Schweiz und den übrigen Schengen-Staaten seit der Schengen-Assoziierung in der Praxis als gut bewertet werden. Die Erfahrungswerte in diesem Bereich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Auslieferung:* Im Jahr 2022 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 16'941 Fahndungsersuchen erhalten (2021: 17'256). Sie führten hierzulande zu 314 Treffern, sog. «Hits» (2020: 273). Im gleichen Zeitraum stellte die Schweiz insgesamt 219 Fahndungsersuchen via SIS an das Ausland (2020: 178). Parallel zu den Ausschreibungen im SIS wird die grosse Mehrheit der gesuchten Personen von der Schweiz 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 auf Bundesebene verlässliche statistische Daten zum Rechtshilfeverkehr zwischen der Schweiz und den übrigen Schengen-Staaten.

8 Dublin

8.1 Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2022 wurden in der Schweiz insgesamt 292'806 Asylgesuche eingereicht. Die in den letzten fünf Jahren gestellten und erhaltenen Ersuchen um Aufnahme bzw. Wiederaufnahme ergeben sich aus den folgenden Tabellen:

Übernahmeersuchen der Schweiz an andere Dublin-Staaten (2018-2022)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2018	6'810	4'769	1'892	1'760
2019	4'848	3'379	1'451	1'724
2020	4'067	2'567	1'294	941
2021	4'936	3'282	1'384	1'375
2022	8'029	4'707	2'138	1'566

³⁷ Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238)

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2018-2022)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
2018	6'575	3'035	3'538	1'298
2019	5'230	2'623	2'608	1'164
2020	3'759	1'936	1'818	877
2021	3'381	1'433	1'945	745
2022	3'777	1'658	2'119	784

Die Schweiz hat seit ihrer Assoziierung wesentlich mehr Personen überstellen können als sie selbst aufnehmen musste (Verhältnis 3.5 zu 1). Die wichtigsten Herkunftsstaaten bei den Überstellungen in die Schweiz waren im Jahre 2022 Afghanistan (291), Algerien (125) und Marokko (65). Bei den Überstellungen aus der Schweiz in die anderen Dublin-Staaten stammten die meisten Personen aus Algerien (317), Afghanistan (220) und Marokko (182). Die meisten Übernahmeersuchen an die Schweiz wurden von Frankreich, Deutschland und Belgien gestellt. Die Schweiz gehört in Europa weiterhin zu den Staaten, welche die Dublin-Regeln konsequent anwenden. Im Jahre 2022 kam es nur noch zu wenigen Einschränkungen bei Überstellungen wegen COVID-19 (beispielsweise beschränkte Anzahl der zu transferierenden Personen pro Tag oder ausgedünnte Flugverbindungen usw.).

Italien hat mit Mitteilung vom 5. Dezember 2022 die Dublin-Staaten über eine temporäre Aussetzung der Dublin-Überstellungen informiert. Italien begründete diesen Schritt damit, dass das Land eine ungewöhnlich hohe Anzahl von Anlandungen verzeichne, davon zahlreiche minderjährige Personen, was die Kapazitäten des Systems zur Erstaufnahme überlastete. Überstellungen gestützt auf das bilaterale Rückübernahmeabkommen (SR 0.142.114.549) sind von der Massnahme nicht betroffen. Die Schweiz engagiert sich seit der Verkündung der Aussetzung der Dublin-Überstellungen durch die zuständigen italienischen Behörden aktiv auf bilateraler und multilateraler Ebene, damit die Überstellungen wieder aufgenommen werden können. Der vorübergehende Aufnahmestopp von Italien betrifft ganz Europa respektive den ganzen Dublin-Raum. Des Weiteren hat die italienische Regierung am 11. April 2023 infolge der zahlreichen Anlandungen den Notstand ausgerufen. Der nationale Ausnahmezustand soll gemäss Angaben der Regierung voraussichtlich sechs Monate dauern und ermöglicht besondere Massnahmen zur Steuerung der Migration. Von Januar bis März 2023 sind in Italien ca. 27'650 Personen angelandet (+300% im Vergleich zur Vorjahresperiode).

Dass die Dublin-Zusammenarbeit insgesamt für die Schweiz wichtig und vorteilhaft ist, hat der Bundesrat im Februar 2018 mit seinem Bericht zu den volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz³⁸ aufgezeigt. So konnten dank der Teilnahme am Dublin-System substantielle Einsparungen erzielt werden (zwischen 2012 und 2017 jährlich durchschnittlich 270 Mio. CHF). Dabei handelt es sich nicht um Schätzungen, sondern um präzise Kalkulationen: Ein wesentlicher Teil der Asylsuchenden, die in einen anderen Dublin-Staat überstellt wurden, wäre längerfristig in der Schweiz verblieben, weil die Schweiz ohne die Dublin-Assoziierung für die inhaltliche Prüfung der eingereichten Asylgesuche zuständig gewesen wäre.

8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung³⁹ bietet den Schengen-Staaten die Möglichkeit, im Rahmen des Asylverfahrens die Fingerabdrücke von Asylbewerbern im VIS zu überprüfen. Mit Hilfe dieses Fingerabdruckvergleichs wird überprüft, ob die gesuchstellende Person vor ihrer Asylgesuchstellung in der Schweiz bei einem anderen Schengen-Staat ein Visumgesuch eingereicht hat. Unter bestimmten Umständen kann bei 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. Eine Übersicht über die Anzahl der

³⁸ 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>.

³⁹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63).

in diesem Zusammenhang erzielten Treffer (nach Jahren), die zur Durchführung eines Dublin-Verfahrens geführt haben, kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2018	2019	2020	2021	2022
479	236	189	116	229

Teil II Schengen-Evaluierung

1 Überblick

Die korrekte und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands in allen beteiligten Staaten ist eine wesentliche Voraussetzung für das gute Funktionieren des Schengen-Raumes. Daher wird die richtige Anwendung der Bestimmungen in sämtlichen Schengen-Staaten in einem Evaluierungsverfahren überprüft, dessen Modalitäten neuerdings in der Verordnung (EU) 2022/922⁴⁰ niedergelegt sind. Diese Verordnung gilt in der EU seit dem 1. Oktober 2022 und findet durchgängig auf alle Evaluierungen Anwendung, die ab Februar 2023 starten.⁴¹

Das Evaluierungsverfahren findet erstmals vor dem Eintritt eines Staates in den Schengen-Verbund statt (sog. «*first mandate evaluation*») und wird später, da sich der Schengen-Besitzstand bekanntlich weiterentwickelt, ungefähr alle sieben Jahre wieder durchgeführt (sog. «*second mandate evaluation*»). Die Koordinationsverantwortung für die Planung und die operative Durchführung der Evaluierung obliegt der Europäischen Kommission, doch verbleibt die Hauptverantwortung weiterhin bei den Schengen-Staaten selbst («*peer-to-peer*»). So ist die Kommission sowohl auf die Mitwirkung nationaler Sachverständiger als auch auf die Zustimmung der Schengen-Staaten bei der Verabschiedung der Berichte und neuerdings auch der Empfehlungen im sog. «Schengen-Ausschuss» angewiesen. Allerdings bleibt der Rat in «wichtigen» Fällen⁴² für die Verabschiedung der Empfehlungen, die an den evaluierten Staat gerichtet sind, zuständig.

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung⁴³ in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

- Einerseits *untersteht* die Schweiz diesem Mechanismus und wird dabei regelmässig überprüft (zur letzten Evaluierung der Schweiz 2018 und zur nächsten ordentlichen Evaluierung der Schweiz s. u. Teil II, Ziff. 3.1 und 3.2).
- Andererseits *nimmt* die Schweiz an der Planung und Durchführung der Evaluierungen der anderen Schengen-Staaten *teil*. Dazu gehört auch, dass sich Schweizer Sachverständige regelmässig als Mitglieder des Expertenteams zur Verfügung stellen. Dadurch kann die Anwendungspraxis aktiv beeinflusst und auf die Einhaltung und einheitliche Anwendung des Schengen-Besitzstands durch sämtliche Schengen-Staaten hingewirkt werden. Vor dem Hintergrund der Herausforderungen im Migrationsbereich, bei der Terrorismusbekämpfung und der Sicherheit im Schengen-Raum erscheint dies heute umso wichtiger.

2 Entwicklungen im Berichtszeitraum

Die Schwierigkeiten aufgrund der COVID-19--Pandemie haben sich bei den Evaluierungen weiterentspannt. Es kam zu keinen Verschiebungen mehr. Ausserdem konnten verschiedene noch ausstehende Evaluierungen im Visabereich nachgeholt

⁴⁰ WE Nr. 367.

⁴¹ Für die Schweiz gilt dies indessen nicht. Hier kommt die Verordnung (EU) 2022/922 erst zur Anwendung, wenn das laufende Verfahren zu deren Übernahme abgeschlossen ist. Bis zu diesem Zeitpunkt bleibt die bisherige Rechtsgrundlage, die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150) massgebend.

⁴² Als wichtig gelten zum einen die Fälle, bei denen die Empfehlungen im Rahmen einer Eintrittsevaluierung angenommen werden oder wenn während einer Ortbesichtigung schwerwiegende Mängel festgestellt worden sind. Zum anderen liegt ein wichtiger Fall auch dann vor, wenn der evaluierte Staat die Richtigkeit des Evaluierungsberichts ganz oder teilweise bestreitet.

⁴³ Ausführlich zu Konzeption und Gang des Verfahrens s. Ziff. 2.1 des erläuternden Berichtes zur Eröffnung der Vernehmlassung zur Übernahme der Verordnung (EU) 2022/922. Abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2022 > EJPD > Vernehmlassung 2022/53.

werden. Die Sitzungen der mit der Evaluierung befassten Gremien⁴⁴ fanden zwar teilweise immer noch virtuell statt, es wird jedoch angestrebt, dass diese zukünftig nur noch vor Ort in Brüssel stattfinden.

2.1 Ordentliche Evaluierung

2.1.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2022 bis April 2023 wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierung* von 14 Schengen-Staaten (SE, NO, IS, DK, PT, AT, FR, EL, NL, ES, IT, LU, MT, BE) durchgeführt. In welchen Bereichen die Ortsbesichtigungen konkret stattgefunden haben (✓) ist aus der folgenden Graphik ersichtlich:

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	SE	NO	IS	DK	PT	AT	FR	EL	NL	ES	IT	LU	MT	BE
Aussengrenzen		✓	✓	✓	✓									
Visa			✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Polizeiliche Zusammenarbeit		✓	✓	✓	✓									
SIS		✓	✓	✓	✓									
Rückkehr		✓	✓	✓	✓									
Datenschutz	✓	✓	✓	✓	✓									

Schweizer Sachverständige nahmen im Berichtszeitraum an insgesamt 15 Evaluierungsmissionen teil. Für fünf davon wurde der Schweizer Sachverständige von der Europäischen Kommission zum *«leading expert»* ernannt.

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 zwölf Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2020 (LI, AT), 2021 (AT, NL, MT, IT, CY, BE, IE, EL, LU) und 2022 (AT, ES, SE, NO, NL, IS) stattgefunden haben. Die einzelnen Empfehlungen sind in der Liste in Anhang 2 aufgeführt. Sie sind öffentlich zugänglich und können auf der Webseite des Rates abgerufen werden⁴⁵.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	AT	MT	NL	IT	CY	BE	IE	EL	ES	LU	LI	SE	NO	IS
Aussengrenzen		✓							✓	✓		✓	✓	✓
Visa	✓		✓		✓									
Polizeiliche Zusammenarbeit		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓				
SIS		✓		✓				✓		✓		✓	✓	✓
Rückkehr	✓	✓	✓	✓						✓	✓	✓		✓
Datenschutz	✓		✓											

Die Evaluierungen tragen generell zur Verbesserung der Umsetzung und Anwendung des Schengen-Besitzstands bei. Mitunter kommen dadurch aber auch schwerwiegende Probleme zutage. In der Berichtsperiode wurden jedoch keine solche Mängel festgestellt.

⁴⁴ Dies sind der *Schengen-Ausschuss*, in dessen Rahmen die Schengen-Staaten den Berichten zustimmen müssen, und die Ratsarbeitsgruppe *SCHEVAL*. Diese befasst sich vorab mit der Vorbereitung der Beschlussfassung des Ministerrates zu den Empfehlungen; darüber hinaus werden in diesem Rahmen auch die Aktionspläne der evaluierten Staaten und die diesbezüglichen Bewertungen der Kommission diskutiert.

⁴⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>.

2.2 Unangekündigte Evaluierungen

2.2.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2022 bis April 2023 hat die Europäische Kommission keine unangekündigte Ortsbesichtigung durchgeführt.

2.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Im Berichtszeitraum hat der Rat der EU – da keine unangekündigte Evaluierung durchgeführt wurde – auch keine entsprechenden Empfehlungen verabschiedet.

2.3 Thematische Evaluierungen

Neben den ordentlichen Evaluierungen einzelner Staaten kann die Europäische Kommission auch alle Schengen-Staaten gemeinsam zu einem spezifischen Thema evaluieren. Unter dem Regime der neuen Verordnung zum Evaluierungsverfahren (Verordnung (EU) 2022/922) sollen thematische Evaluierungen vermehrt durchgeführt werden.

Da im Nachgang an die COVID-19-Pandemie im Jahr 2022 keine thematische Evaluierung stattgefunden hat, sieht die aktuelle Jahresplanung für 2023 nun wieder eine thematische Evaluierung vor. Diese Evaluierung widmet sich dem Thema «Drogenschmuggel» und ist bereichsübergreifend konzipiert - mit Fokus auf der Polizeizusammenarbeit, wobei auch die Bereiche Aussengrenzen und IT-Systeme betroffen sind - und soll insbesondere die Häfen in den Blick nehmen. Die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten haben im März 2023 begonnen. Die Europäische Kommission hat zusammen mit einer Gruppe nationaler Expertinnen und Experten einen spezifischen Fragebogen ausgearbeitet, welcher den Schengen-Staaten am 28. April 2023 mit einer Frist von zwei Monaten zur Beantwortung (bis 1. Juli 2023) zugestellt worden ist. Im Herbst 2023 können in Absprache mit den betroffenen Schengen-Staaten zudem noch Ortsbesuche durchgeführt werden. Auf der Grundlage der von den Schengen-Staaten ausgefüllten Fragebögen sowie den Ortsbesuchen sollen *best practices* erarbeitet werden. Diese sollen gemäss der aktuellen Planung Ende 2023 im Rahmen der Präsentation des finalen Berichts der thematischen Evaluierung im Schengen-Ausschuss vorgestellt werden.

2.4 Fact-Finding-Mission

Im Oktober 2022 organisierte die Europäische Kommission unter Mithilfe eines Teams von nationalen Sachverständigen eine sog. «*Fact-finding Mission*» in Bulgarien und Rumänien. Es handelte sich dabei weder um eine nochmalige Ortsbesichtigung noch um einen Überprüfungsbesuch zur Verifizierung des Stands der Umsetzung der Aktionspläne, die im Rahmen der Eintrittsevaluierung von 2011 erstellt worden sind. Vielmehr handelte es sich um eine vertrauensbildende Massnahme, welche Aufschluss über die Bereitschaft von Rumänien und Bulgarien zum «Beitritt» zum Schengen-Raum geben sollte und der sich die beiden Staaten zu diesem Zweck freiwillig unterzogen haben. Der Fokus lag dementsprechend auf der seit 2011 erfolgten Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands in den Gebieten «Aussengrenzen», «Polizeikooperation» (inklusive SIS) sowie im Bereich «Rückkehr und «Visa». Trotz dieser Anstrengungen kam im Dezember 2022 die erforderliche Einstimmigkeit für den Ratsbeschluss zum vollständigen «Beitritt» von Rumänien und Bulgarien zum Schengen-Raum nicht zustande⁴⁶.

3 Evaluierungen der Schweiz

Die Schweiz wurde in der Vergangenheit bereits dreimal evaluiert: ein *erstes* Mal im Jahr 2008 im Hinblick auf die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands bzw. den Beginn der operativen Zusammenarbeit von Schengen («*first mandate evaluation*») und ein *zweites* und ein *drittes* Mal 2014 bzw. 2018, um zu überprüfen, ob der Schengen-Besitzstand (mitsamt der in der Zwischenzeit übernommenen

⁴⁶ Während die Mehrheit der Staaten der Meinung war, dass die Voraussetzungen für eine vollständige Anwendung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands gegeben seien, stimmten Österreich und die Niederlande aus politischen Gründen dem Beschlussentwurf nicht zu.

Weiterentwicklungen) ordnungsgemäss angewendet wird («*second mandate evaluation*»). Die nächste, vierte ordentliche Evaluierung ist für 2025 vorgesehen.

3.1 Stand der letzten ordentlichen Evaluierung (2018)

Die letzte ordentliche Evaluierung der Schweiz fand im Jahr 2018 statt. Nachdem die Schweiz die bereichsspezifischen Aktionspläne zur Behebung der festgestellten Mängel eingereicht hatte, informiert sie die Europäische Kommission in regelmässigen Abständen über den aktuellen Stand der Umsetzung (sog. «*Follow-up-Berichte*»). Eine Informationspflicht besteht unter dem Regime der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 allerdings nur, soweit die entsprechenden Mängel im Bericht als «nicht konform» eingestuft wurden.⁴⁷

Die Europäische Kommission hat die Evaluierung in den Bereichen «*Visa*» und «*SIS*» inzwischen als abgeschlossen erklärt. In den übrigen Bereichen («*Aussengrenzen*», «*Datenschutz*», «*Rückkehr*» und «*Polizeiliche Zusammenarbeit*») ist der aktuelle Stand wie folgt:

- Im Bereich *Aussengrenzen* wurde letztmals im Februar 2023 ein *Follow-up* Bericht eingereicht. Diesbezüglich musste der Abschluss des Projekts «reFRONT» abgewartet werden. Zur Behebung der bestehenden Mängel stehen verschiedene Harmonisierungsvorschläge in den Bereichen Risikoanalyse, Ausbildung sowie Prozesse/Infrastruktur und Technik im Raum. Zudem sollen auch die *Governance*-Strukturen gestärkt werden. Die Vorschläge durchlaufen derzeit die politische Validierung. Die Kantone haben den Vorschlägen Mitte April 2023 im Rahmen der KKJPD zugestimmt, der Bundesrat wird sich dazu noch äussern, bevor eine allfällige Umsetzung der Vorschläge initiiert wird. Obwohl dies ein langwieriger Prozess sein kann und die nächste Evaluation der Schweiz im Jahr 2025 ansteht, besteht die Europäische Kommission weiterhin auf einer halbjährlichen Berichterstattung in dieser Angelegenheit.
- Im Bereich *Datenschutz* wurde letztmals im Dezember 2022 Bericht erstattet, wobei sich die Schweiz auf den Standpunkt stellt, dass damit alle Empfehlungen (es ging dabei insbesondere um die Durchführung von *Audits* sowie die Aufstockung von personellen Ressourcen) umgesetzt sind. Eine entsprechende Bestätigung durch die Europäische Kommission ist jedoch noch ausstehend. Aufgrund der Pandemie sowie aus Ressourcengründen waren die Empfehlungen der Kommission betreffend die vom EDÖB mindestens alle vier Jahre durchzuführenden *Audits* bei den zuständigen Behörden, die Personendaten im SIS II und VIS bearbeiten oder Zugriff darauf haben, zum Zeitpunkt der Berichterstattung zwar noch nicht vollständig umgesetzt. Der Kommission wurde aber in Aussicht gestellt, dass der EDÖB die erforderlichen *Audits* bei den zuständigen Behörden mit hoher Priorität und bis Mitte 2023 durchführen wird. Die Empfehlungen zur Bereitstellung ausreichender finanzieller und personeller Ressourcen für die Aufsichtsbehörden werden sowohl beim EDÖB als auch im Kanton Luzern durch eine schrittweise Aufstockung des Personals umgesetzt. Im Kanton Luzern wird über eine weitere Aufstockung der personellen Ressourcen des kantonalen Datenschutzbeauftragten im Rahmen der Budgetplanung für die kommenden Jahre entschieden.
- Im Bereich *Rückkehr* hat die Schweiz im März 2022 den letzten *Follow-up* Bericht bei der Europäischen Kommission eingereicht. Die Schweiz vertrat in diesem Bericht die Ansicht, dass damit alle Empfehlungen umgesetzt worden sind. Die aus der Evaluierung resultierenden Empfehlungen der Kommission betrafen den Inhalt und den Prozess zur Ausstellung von Wegweisungsverfügungen, die freiwillige Rückkehr sowie die Administrativhaft. Der Aktionsplan zur Umsetzung dieser Empfehlungen beinhaltete insbesondere rechtliche Anpassungen (Anpassungen des AIG vom 1. Juni 2019), Anpassungen der Weisungen des SEM, neue Musterformulare für die Wegweisungsverfügungen sowie bauliche Massnahmen in den Administrativhaftanstalten. Mit dem letzten *Follow-up Bericht* bat die Schweiz die Kommission zu bestätigen, dass der Aktionsplan

⁴⁷ Zu Einzelheiten des Verfahrens gemäss der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 s. die Ausführungen in der Botschaft, BBl 2014 3343; vgl. auch Ziff. 6.1. des GPK-Berichts vom 31. Mai 2018, abrufbar auf der Internetseite des BJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

damit abgeschlossen ist. Eine Rückmeldung der Europäischen Kommission ist seither ausstehend. Eine entsprechende Nachfrage wurde kürzlich lanciert.

- Im Bereich *Polizeiliche Zusammenarbeit* hat die Schweiz im Dezember 2020 schriftlich auf die von der Kommission gestellten Fragen zum Aktionsplan geantwortet. Eine Rückmeldung der Europäischen Kommission steht bisher aus. Mit Ausnahme der Arbeiten im Zusammenhang mit der Realisierung eines Fallverwaltungssystems (*Case Management System*) hat fedpol alle Empfehlungen umgesetzt. Für die Realisierung des Fallverwaltungssystems ist zunächst eine Verknüpfung der Mail-, Telefon- und Datenverwaltungssysteme innerhalb von fedpol bis 31. Dezember 2023 vorgesehen. Anschliessend soll zwischen 2024 und 2025 die Verbindung zu anderen Datensystemen hergestellt werden. Diese Verknüpfungen werden insbesondere der Einsatz- und Alarmzentrale von fedpol ermöglichen, ihre Aufgaben als zentrale Kontaktstelle effizienter wahrzunehmen. Das Fallverwaltungssystem soll auch das Verwaltungssystem des SIRENE-Büros integrieren. Danach wären alle Empfehlungen erfüllt.

Ihren formellen Abschluss findet die Evaluierung sobald die Kommission auch für diese Bereiche feststellt, dass alle Mängel, die als «nicht konform» bewertet wurden, behoben sind.

3.2 Nächste ordentliche Evaluierung (2025)

Gemäss ursprünglicher Mehrjahresplanung 2020-2024 hätte die Schweiz im Jahre 2023 ordentlich evaluiert werden sollen. Die Revision des Mechanismus der Schengen-Evaluierung verlief jedoch in unerwartet hohem Tempo. So konnte die neue Rechtsgrundlage, die Verordnung (EU) 2022/922, am 9. Juni 2022 vom Europäischen Parlament und dem Rat verabschiedet werden. Sie ist auf EU-Ebene am 1. Oktober 2022 in Kraft getreten.

Da aber eine Evaluierung der Schweiz nach Massgabe der neuen Verordnung (EU) 2022/922 vor dem Abschluss des innerstaatlichen Verfahrens zu deren Übernahme nicht in Frage kommt, hat sich die Europäische Kommission bereit erklärt, die Evaluierung der Schweiz entsprechend auf einen späteren Termin zu verschieben. Gemäss der am 13. Januar 2023 verabschiedeten neuen Mehrjahresplanung, die für den Zeitraum 2023 bis 2029 gilt, werden die Schweiz, Österreich und Slowenien im Verlaufe des Jahres 2025 evaluiert.

Nicht ausgeschlossen ist, dass die Schweiz von unangekündigten oder thematischen Evaluierungen betroffen sein wird. Bis zum Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2022/922 für die Schweiz müssten die Evaluierungen jedoch nach Massgabe der Regeln der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 durchgeführt werden.

Verzeichnis der zitierten EU-Rechtsakte

Die nachfolgenden EU-Rechtsakte werden chronologisch nach Massgabe des jeweiligen Erlassdatums aufgeführt. Die Angabe der Weiterentwicklungsnummer (WE Nr.) bezieht sich auf die Listen der notifizierten Weiterentwicklungen des Schengen- bzw. Dublin/Eurodac-Besitzstands, die auf der Internetseite des Bundesamtes für Justiz veröffentlicht sind (siehe <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>). Die Listen werden dort periodisch nachgeführt. Alle Rechtsakte sind dort zudem mit der EUR-Lex-Datenbank (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de>) verlinkt, um den Zugriff auf den jeweiligen Text zu vereinfachen.

Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (sog. «Schwedische Initiative»)

Fassung gemäss ABl. L 386 v. 29.12.2006, S. 89 (WE Nr. 35).

Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten.

ABl. L 218 v. 13.8.2008, S. 129 (WE Nr. 70), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178), ABl. L 77 v. 23.3.2016, S. 1.

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung)

ABl. L 218 v. 13.8.2008, S. 60 (WE Nr. 63); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134 (WE Nr. 309A), ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 11.

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

ABl. L 243 v. 15.9.2009, S. 1 (WE Nr. 88); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134 (WE Nr. 309A), ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 11.

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Euopols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Eurodac-Verordnung)

ABl. L 180 v. 29.6.2013, S. 1 (Dublin-WE Nr. 1B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1133 (Schengen-WE Nr. 309B), ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 1.

Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen

Fassung gemäss ABl. L 295 v. 6.11.2013, S. 27 (WE Nr. 150).

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

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

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

ABl. L 119 v. 4.5.2016, S. 89 (WE Nr. 181); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134 (WE Nr. 309A), ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 1.

Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011

ABl. L 327 v. 9.12.2017, S. 20 (WE Nr. 202B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1152 (WE Nr. 305A), ABl. L 149 v. 14.7.2021, S. 15.

Verordnung (EU) 2018/1861 des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen u. zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006

ABl. L 312 v. 7.12.2018, S. 14 (WE 213B); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134 (WE Nr. 309A), ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 11.

Verordnung (EU) 2018/1862 des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission

ABl. L 312 v. 7.12.2018, S. 56 (WE 213C); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2022/1190 (WE Nr. 369), ABl. L 185 v. 12.7.2022, S. 1.

Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind

ABl. L 303 v. 28.11.2018, S. 39 (WE Nr. 219); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/592 (WE Nr. 225), ABl. L 103I v. 12.4.2019, S. 1.

Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624

ABl. L 295 v. 14.11.2019, S. 1 (WE Nr. 238); zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134 (WE Nr. 309A), ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 11.

Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung.

ABl. L 208I v. 1.7.2020, S. 1 (WE Nr. 257), zuletzt geändert durch Empfehlung (EU) 2022/290 (WE Nr. 362), ABl. L 43 v. 24.2.2022, S. 79.

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

Fassung gemäss ABl. L 160 v. 15.6.2022, S. 1 (WE Nr. 367).

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

Fassung gemäss ABl. L 134 v. 22.5.2023, S. 1 (WE Nr. 401).

Statistische Übersicht zur Tätigkeit des BAZG (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2017 bis 2022

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

1. Zollpolizeilicher Bereich (Teilauszug)

Warenschmuggel

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	26'519	30'727	31'323	41'926	40'121	37'888

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	1'937	2'141	2'419	2'138	2'661	2'929
Menge in Kg	29	598	428	943	935	555
Marihuana	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	3'895	3'246	3'281	3'171	3'165	2'993
Menge in Kg	1'553	740	658	655	776	476
Heroin, Opium	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	166	143	164	228	278	136
Menge in Kg	32.2	89.9	19.4	56.1	66.4	27.5
Kokain, Crack	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	720	681	685	704	667	719
Menge in Kg	116	144	120	162	90	568
Kath	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	69	27	33	55	63	47
Menge in Kg	2'841	714	985	1417	800	843
Synthetische Produkte	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	252	164	17	412	581	260
Menge in Kg	18.1	26.8	13.2	19.5	30.5	15.6
Andere	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	2'008	2'194	865	3'631	2'855	2'012
Menge Stk	82'988	107'217	793'710	174'950	162'628	84'396
Menge in Kg	177	102	121	315	257	412

Waffen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl Fälle	3'158	2'433	2'739	2'531	2'512	2'261

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeschriebene Personen	25'777	24'750	25'886	23'911	25'779	21'316
Haftbefehle	9'203	7'983	8'641	8'196	8'583	9'204
Einreiseverbote	2'395	2'666	2'409	2'203	2'504	1'751
SIS Personen	6'433	6'539	7'507	4'610	7'916	8'936

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeschriebene Fahrzeuge	2'491	3'077	2'833	2'125	3'115	3'660
SIS Fahrzeuge	219	178	191	107	146	155

Ausgeschriebene Sachen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeschriebene Sachen	1'759	2'017	1'984	633	769	896
SIS Sachen	2'344	2'545	2'683	2'260	2'450	2'438
Abhanden gekommene und wieder aufgefundene Ausweise (Pass, Identitätskarte)	324	231	357	209	275	314

Ausweisfälschungen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Anzahl gefälschter Dokumente	2'038	1'841	2'128	1'480	1'834	1'843
Nicht zustehende Ausweise	469	368	404	287	291	338

3. Migrationsbereich

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	371	319	361	367	332	288
Rechtswidriger Aufenthalt	27'300	16'563	12'919	11'047	18'859	52'077
Illegale Erwerbstätigkeit	1'016	967	1'024	889	757	601

Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden

Die nachfolgende Übersicht enthält die Empfehlungen, die der Rat der EU im Berichtszeitraum (1. Mai 2022 bis 30. April 2023) 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 bzw. (für Empfehlungen, die nach dem 28. Februar 2023 verabschiedet worden sind) gemäss Art. 21 der Verordnung (EU) 2022/922 umzusetzen. Die Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und auf der Website des Rates der EU abrufbar.⁴⁸

Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
AT	Datenschutz	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 17. Juni 2022 zur Festlegung von Empfehlungen zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluation von Österreich festgestellten Mängel hinsichtlich der Erfüllung der Bedingungen für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Datenschutzes	10396/22
NL	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juni 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch die Niederlande festgestellten Mängel	10397/22
MT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juni 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Schengener Informationssystem durch Belgien festgestellten Mängel	10399/22
MT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 17. Juni 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Malta festgestellten Mängel	10400/22
MT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juni 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Malta festgestellten Mängel	10401/22
IT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juni 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Italien festgestellten Mängel	10402/22
CY	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 17. Juni 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2021 der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Zypern festgestellten Mängel	10403/22
BE	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 12. Juli 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Belgien festgestellten Mängel	11421/22
NL	Datenschutz	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 20. September 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluation der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Datenschutz durch die Niederlande festgestellten Mängel	12569/22
IE	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. September 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung Irlands festgestellten Mängel im Hinblick auf die Erfüllung der für die Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit erforderlichen Voraussetzungen	12570/22
IT	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. September 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Italien festgestellten Mängel	12571/22
EL	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. November 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Griechenland festgestellten Mängel	15014/22
EL	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. November 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Schengener Informationssystem durch Griechenland festgestellten Mängel	15012/22

⁴⁸ <https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/public-register/>

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
ES	Aussengrenzen	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 18. November 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Spanien festgestellten Mängel	14970/22
IT	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 18. November 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Schengener Informationssystem durch Italien festgestellten Mängel	15007/22
LU	Aussengrenzen, Rückkehr, SIS, Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 18. November 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands in den Bereichen Aussengrenzenmanagement, Rückkehr/Rückführung, Schengener Informationssystem und polizeiliche Zusammenarbeit durch Luxemburg festgestellten Mängel	14995/22
LI	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2022 Dezember 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2020 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Liechtenstein festgestellten Mängel	15832/22
AT	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2022 Dezember 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2020 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Österreich festgestellten Mängel	15833/22
NL	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2022 Dezember 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch die Niederlande festgestellten Mängel	15825/22
SE	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2022 Dezember 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Schweden festgestellten Mängel	15831/22
SE	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Schengener Informationssystem durch Schweden festgestellten Mängel	15830/22
NO	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Schengener Informationssystem durch Norwegen festgestellten Mängel	15828/22
NL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 19. Dezember 2022 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2022 der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch die Niederlande festgestellten Mängel	15816/22
IS	Aussengrenzen	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 21. Februar 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Island festgestellten Mängel	6464/23
IS	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Februar 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich Schengener Informationssystem durch Island festgestellten Mängel	6468/23
MT	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 21. Februar 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Malta festgestellten Mängel	6456/23
NO	Aussengrenzen	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 21. Februar 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Norwegen festgestellten Mängel	6466/23
SE	Aussengrenzen	Durchführungsbeschlusses des Rates vom 21. Februar 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Schweden festgestellten Mängel	6467/23
IS	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 28. März 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Island festgestellten Mängel	7928/23
ES	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 28. März 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Spanien festgestellten Mängel	7930/23
AT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 28. März 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2022 der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Österreich festgestellten Mängel	7931/23



**Rapport succinct
du DFJP à l'attention des CdG-DFJP/ChF**

concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2022/2023

du 26 mai 2023

Période sous revue : mai 2022 à avril 2023

Contexte

En application des accords d'association de la Suisse à Schengen (AAS ; RS 0.362.31) et à Dublin (AAD ; RS 0.141.392.68) du 26 octobre 2004, la Suisse est entièrement intégrée dans la coopération opérationnelle Schengen/Dublin depuis le 12 décembre 2008 et, pour le régime applicable aux contrôles aux frontières extérieures dans les aéroports, depuis le 29 mars 2009.

De 2005 à 2009, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a été informée chaque année par écrit de l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin. Après l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse, elle a cédé l'objet aux sous-commissions DFJP/ChF des Commissions de gestion (CdG-DFJP/ChF). Un premier rapport leur a été remis le 21 avril 2010.

Le 6 septembre 2019, les CdG des deux conseils ont informé le DFJP de leur intention d'adapter les modalités de ce rapport. L'administration ne devra plus faire rapport de manière extensive qu'une fois par législature — la première édition étant prévue pour 2021. Les CdG recevront simplement un rapport succinct les autres années. Conformément à ce mandat, le présent rapport, qui couvre la période de mai 2022 à avril 2023, se concentre d'une part sur la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac, avec les chiffres pertinents par domaine si tant est que la Confédération dispose de statistiques (partie I et annexe I). D'autre part, il donne des informations sur les évaluations Schengen qui ont eu lieu pendant la période sous revue (1^{er} mai 2022 au 30 avril 2023) (partie II), conformément à l'obligation prévue de renseigner les parlements nationaux sur le contenu des recommandations que le Conseil de l'UE adopte suite aux évaluations Schengen. Les recommandations adoptées durant la période sous revue figurent à l'annexe 2. Sur demande expresse de la sous-commission lors de la réunion de l'année dernière, ce rapport fait également état de la mise en œuvre des recommandations émises suite à l'évaluation ordinaire de 2018, de la surveillance du bureau SIRENE et du détachement d'experts suisses pour des activités de Frontex à l'étranger.

L'objet du rapport n'est par contre pas de présenter les développements de l'acquis de Schengen/Dublin et les arrêts pertinents de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le site Web de l'Office fédéral de la justice, régulièrement actualisé, donne un aperçu des développements notifiés, de l'avancement des procédures de mise en œuvre de ces développements et de la jurisprudence de la CJUE (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

Table des matières

<i>Contexte</i>	2
Table des matières	3
I Aperçu de quelques domaines choisis sur le plan de l'exécution	4
1 Frontières extérieures	4
1.1 Non-admissions	4
1.2 Participation de la Suisse aux activités Frontex	4
1.2.1 Généralités	4
1.2.2 Détachement d'experts suisses	5
1.3 Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI Frontières)	5
2 Frontières intérieures	6
2.1 Contrôles à la frontière et dans la zone frontalière	6
2.2 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures	7
3 Coopération policière	7
3.1 Échange d'informations en matière policière	7
3.2 Accès aux banques de données à des fins de poursuite pénale	8
3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	9
4 SIS/SIRENE	10
4.1 Recherches	10
4.2 Surveillance du bureau SIRENE	11
5 Coopération dans le domaine des visas	11
6 Renvois	13
7 Entraide judiciaire en matière pénale	13
8 Dublin	14
8.1 Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	14
8.2 Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin	15
II Évaluation Schengen	15
1 Vue d'ensemble	15
2 Compte rendu de la période sous revue	16
2.1 Évaluations ordinaires	16
2.1.1 Inspections sur place	16
2.1.2 Recommandations adoptées par le Conseil	16
2.2 Évaluations inopinées	17
2.2.1 Inspections sur place	17
2.2.2 Recommandations adoptées par le Conseil	17
2.3 Évaluations thématiques	17
2.4 Mission d'établissement des faits	17
3 Évaluations de la Suisse	18
3.1 État de la dernière évaluation ordinaire (2018)	18
3.2 Prochaine évaluation ordinaire (2025)	19
Liste des actes cités	20
Aperçu des activités de l'OFDF (Cgfr) : statistiques des années 2017 à 2022	22
Évaluation Schengen : Liste des recommandations transmises pour information à l'Assemblée fédérale	24

I **Aperçu de quelques domaines choisis sur le plan de l'exécution**

1 **Frontières extérieures**

1.1 **Non-admissions**

Le nombre des non-admissions aux frontières extérieures aériennes de la Suisse était en léger recul sur la période 2011 à 2016, puis il a de nouveau légèrement augmenté en 2017 avant de se stabiliser en 2018 et 2019¹. En 2020, le trafic aérien international a été quasiment mis à l'arrêt dès le mois de mars. Le nombre de non-admissions aux frontières a malgré tout continué d'augmenter cette année-là en dépit des fortes restrictions de passage des frontières aux grands aéroports. Une grande partie des interdictions d'entrée (env. 70 %) étaient dues au durcissement des conditions d'entrée en réaction à la pandémie de COVID-19. Le trafic aérien international s'est plus ou moins normalisé en 2021. En parallèle aux interdictions d'entrée dues aux mesures anti-COVID, qui restaient à un niveau élevé, les autres sont également reparties à la hausse. En 2022, le nombre d'interdictions prononcées a atteint son plus haut niveau de la période des restrictions d'entrée aux frontières. Voici comment les refus d'entrée se répartissent entre les principaux aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers² :

Année	Total	Zurich	Genève	Bâle ³	Berne	Lugano
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
2018	1218	1022	87	103	0	0
2019	1201	1034	114	53	0	0
2020	1368	1090	213	65	0	0
2021	1574	1336	186	42	0	0
2022	1649	1400	154	95	0	0

Depuis le 2 mai 2022, les voyageurs arrivant en Suisse ne doivent plus fournir une preuve de vaccination contre le COVID-19 ou de leur guérison. Les dispositions d'entrée ordinaires s'appliquent à nouveau. Suite à la levée des restrictions dues à la pandémie, le nombre total d'interdictions d'entrée devrait repartir à la baisse.

1.2 **Participation de la Suisse aux activités Frontex**

1.2.1 **Généralités**

Depuis février 2011, la Suisse prend part aux activités de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) en détachant des experts en protection des frontières ou en participant à des opérations de retour coordonnées par cette agence.

En 2022, la Suisse a déployé 95 experts en protection des frontières pour participer à des opérations aériennes, terrestres et maritimes de Frontex. Il s'agissait de collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), qui ont effectué un total d'environ 3437 jours de travail. Par ailleurs, des garde-frontières étrangers ont été accueillis aux aéroports de Zurich (3) et Genève (2) ; leur mission a représenté l'équivalent de 590 jours de travail.

Actuellement (état le 20 avril 2023), il est prévu que 68 experts en protection des frontières de l'OFDF participent à des opérations aériennes, terrestres et maritimes de Frontex en 2023. Cela correspond au total à environ 4 637 jours de travail en 108

¹ 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 (notamment de la part des passagers en provenance des États-Unis et du Canada).

² Ces données statistiques sont mises à jour en continu et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

³ La statistique de Bâle comprend uniquement le nombre de non-admissions à la frontière de Bâle (BSL) et non de Mulhouse (MLH), car seule la première entre dans le champ d'application de l'art. 5 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20), en vertu du principe de territorialité.

interventions. En 2023, cinq experts supplémentaires de l'OFDF seront détachés pour une mission longue, de deux ans.

L'engagement dans des interventions ordinaires aura lieu principalement en Grèce, en Bulgarie, en Roumanie et en Croatie. Cependant, il est difficile de dire à l'heure actuelle si les interventions pourront effectivement se dérouler comme prévu et si elles viseront ces pays, étant donné la situation actuelle et son évolution.

L'OFDF met à la disposition de la réserve de réaction rapide jusqu'à 16 experts en protection des frontières⁴. Pendant la période sous revue, aucune intervention de ce type n'a eu lieu.

1.2.2 Détachement d'experts suisses

En 2022, la Suisse a principalement participé à des interventions en Grèce, en Roumanie et en Italie, pour un peu plus de 2500 jours d'intervention au total, soit environ trois quarts de tous les jours d'intervention.

Les interventions duraient en général un mois. Les experts suisses ont participé à des opérations Frontex terrestres, maritimes et aériennes. Lors d'opérations maritimes, ils n'ont toutefois jamais été engagés sur des navires de garde-côtes.

Les tâches des experts variaient en fonction de leur zone d'engagement, raison pour laquelle la Suisse a déployé des experts possédant des profils différents. Le personnel suisse couvrait six des douze profils d'experts définis par Frontex. Dans les zones d'engagement mentionnées précédemment, la majorité d'entre eux exerçaient comme « experts en protection des frontières » (contrôle et surveillance des frontières, 45 interventions). Ils ont aussi exercé en qualité de :

- spécialistes de documents, qui vérifient l'authenticité et la validité des documents (26 interventions) ;
- débriefeurs qui interrogent les migrants dans le but d'obtenir des renseignements opérationnels (15 interventions) ;
- experts en information, qui aident à la récolte d'informations et de données ainsi qu'à leur analyse (6 interventions), et
- conducteurs de chiens, qui effectuent des tâches avec des chiens de défense ou participent avec des chiens à la recherche d'explosifs, d'armes et de stupéfiants (3 interventions).

Un briefing a lieu en Suisse avant chaque intervention pour communiquer aux experts les derniers renseignements au sujet de l'intervention, et les informer au sujet de l'équipement nécessaire et des éventuelles questions logistiques. Le briefing opérationnel portant notamment sur les aspects concrets de l'intervention et la gestion des incidents graves (*Serious Incident*) se fait sur place et est organisé par Frontex.

Les violations du code de conduite de Frontex, des droits fondamentaux et du droit international ainsi que les situations avec une incidence grave sur les tâches principales de Frontex doivent être signalées par tous les participants à l'intervention dans un « *Serious Incident Report* ». Les signalements des violations des droits fondamentaux sont examinés par l'office des droits fondamentaux de Frontex. Si des experts suisses sont impliqués dans des incidents de ce type ou s'ils en ont connaissance, ils doivent immédiatement en informer le centre de coordination de l'OFDF. En 2022, l'OFDF n'a reçu aucun signalement de ce type. Aucun expert suisse n'a été impliqué dans un incident grave ou n'en a eu connaissance.

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

Un montant total d'environ 32,7 millions d'euros (environ 37,6 millions de francs) du FSI Frontières a été alloué à la Suisse. Cette somme se décompose de la manière suivante :

Montant (en millions EUR)	But
18,9	contribution versée lors de la création du fonds
1,02	examen mené à mi-parcours en 2017
6,4	mise en place du système EES en 2018 (fonds à affectation obligatoire)

⁴ Voir l'annexe IV du règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238).

3,2	mise en place du système ETIAS en 2019 (fonds à affectation obligatoire)
1,2	développement du SIS en 2019 (fonds à affectation obligatoire)
1,9	systèmes informatiques en 2019

Les fonds alloués ont été affectés par la Suisse aux projets suivants⁵ :

Projet	Responsable du projet
Portes automatisées de contrôle aux frontières (portes ABC) à l'aéroport de Zurich	Police cantonale de Zurich
Portes automatisées de contrôle aux frontières (portes ABC) à l'aéroport de Genève	OFDF
Conteneur bureau (à partir du 1 ^{er} juillet 2020) ⁶	Police cantonale de Nidwald
EES (à partir du 1 ^{er} juillet 2020)	OFDF
EES	SEM
EES (initialisation)	Police cantonale de Zurich
Détachement d'officiers de liaison pour les questions d'immigration (OLI) à Ankara, Pristina et Khartoum	SEM
Détachement d'officiers de liaison auprès des compagnies aériennes (ALO) à New Delhi et Nairobi	OFDF (AFD)
ETIAS	SEM
Système utilisé pour le contrôle au passage de la frontière (Greko NG) ⁷	Police cantonale de Zurich
Refonte du VIS	SEM
Refonte du SIS (à partir du 1 ^{er} juillet 2020)	fedpol
Soutien aux frais d'exploitation ⁸	Organisation responsable
SIS II	fedpol
Greko NG	Police cantonale de Zurich
Portes ABC à l'aéroport de Zurich	Police cantonale de Zurich
Portes ABC à l'aéroport de Genève	OFDF

La Suisse a versé une première contribution de 75,3 millions d'euros en août 2018, au début de sa participation officielle au FSI Frontières. Ce montant englobait la cotisation pour l'année 2018 et, avec effet rétroactif, celles pour les années 2016 et 2017. Le reste a été versé en deux parts égales en 2019 et 2020. Les contributions de la Suisse au FSI Frontières se montent à environ 120,1 millions d'euros sur cinq ans (période de 2016 à 2020)⁹.

2 Frontières intérieures

2.1 Contrôles à la frontière et dans la zone frontalière

Les contrôles aux frontières intérieures (terrestres et aériennes) menés « en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération »¹⁰ ont été abolis par l'accord Schengen. Les contrôles de marchandises (contrôles douaniers) ont cependant été maintenus. La recherche ciblée de marchandises de contrebande, de biens volés, de drogue et d'armes peut donc toujours avoir lieu comme auparavant. Un contrôle douanier peut aussi impliquer la vérification de l'identité d'une personne. Quant aux contrôles de personnes effectués par la police, ils restent admis sous le régime de Schengen lorsqu'ils sont menés dans des cas particuliers pour des motifs de police ou qu'ils servent à analyser la situation en lien avec d'éventuelles menaces. Il faut distinguer les contrôles effectués à la frontière des contrôles policiers faits à l'intérieur du pays. L'OFDF peut effectuer des contrôles mobiles dans toute la Suisse et des contrôles de

⁵ Un peu moins de 6 % des contributions (env. 1,8 million d'euros) sont consacrés à l'aide technique à la gestion du fonds.

⁶ Remplacement du conteneur (module bureau) à l'aéroport de Buochs. Il sert aux contrôles à la frontière des vols non Schengen.

⁷ Greko NG = Grenzkontrollsystem New Generation.

⁸ Contributions à la couverture des frais d'exploitation de systèmes de contrôle aux frontières déjà opérationnels.

⁹ À partir de 2023, la Suisse doit participer officiellement à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV ; Border Management and Visa Instrument) qui prendra le relais du FSI Frontières.

¹⁰ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

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'elle opère des contrôles conjointement avec les corps de police cantonaux compétents. L'annexe 1 présente la liste des interventions réalisées par l'OFDF de 2017 à 2022¹¹.

2.2 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen¹² confère aux États Schengen le droit de réintroduire temporairement les contrôles de personnes aux frontières intérieures s'ils le jugent nécessaire en raison d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Plusieurs États ont fait usage de ce droit en réaction à la crise migratoire (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) et aux attentats terroristes de ces dernières années (BE, FR, MT), sur des tronçons spécifiques des frontières intérieures. Actuellement, six d'entre eux (AT, DE, DK, FR, NO et SE) maintiennent des contrôles sur certains tronçons¹³. Ils invoquent comme arguments la situation sécuritaire en Europe et les risques générés par les flux migratoires secondaires, qui restent très importants. En réaction à la situation due au conflit armé en Ukraine, l'Estonie a également instauré des contrôles aux frontières intérieures du 3 mars au 31 mai 2022, afin de faciliter la coordination des flux de personnes fuyant l'Ukraine et leur identification.

En raison de la propagation en Europe du coronavirus SARS-CoV-2, de nombreux États Schengen, dont la Suisse, ont rétabli temporairement, à partir de la mi-mars 2020, les contrôles aux frontières intérieures, puis ordonné des prolongations au fur et à mesure de l'évolution de l'épidémie. Depuis, tous les États Schengen ont levé ces contrôles justifiés par la pandémie. Par ailleurs, la Suisse a interdit l'entrée sur son territoire aux personnes venant des pays tiers présentant un risque élevé d'infection, tout en prévoyant des exceptions pour les citoyens suisses, pour les personnes disposant d'un titre de séjour en Suisse, pour des motifs professionnels ou encore pour le transit et les personnes se trouvant dans une situation de nécessité absolue¹⁴. Les mesures ont été progressivement assouplies, d'abord pour les personnes vaccinées puis également pour les personnes guéries. En Suisse, toutes les restrictions d'entrée liées à la pandémie ont été entièrement levées le 2 mai 2022. La Suisse a suivi la recommandation du Conseil de l'UE pour adapter les mesures prises vis-à-vis des pays tiers¹⁵.

À part la situation extraordinaire due à la pandémie de COVID-19, la Suisse n'avait jusqu'alors pas dû recourir à la possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures, le Conseil fédéral ne l'ayant jamais estimé nécessaire. Il faut noter que l'OFDF possède déjà un dispositif de contrôle en situation normale ; il filtre les franchissements de la frontière dans le cadre de contrôles douaniers et d'interventions ciblées.

3 Coopération policière

3.1 Échange d'informations en matière policière

La standardisation des échanges transfrontaliers d'informations en matière policière au titre de Schengen se traduit par une plus grande efficacité, plus de signalements et de meilleurs résultats de recherches, une simplification des processus et une réduction des erreurs. Grâce à l'échange d'informations avec tous les États Schengen, la Suisse fait partie intégrante d'un espace de recherches policières commun. Le principe à la base de la coopération est que les services de police des États Schengen s'assistent mutuellement dans la prévention et la poursuite des infractions et que les autorités policières d'un État Schengen peuvent rapidement accéder aux informations dont disposent les autres États dans les buts fixés par les accords. Ce renforcement des échanges contribue de manière déterminante à la lutte contre le crime organisé et contre la criminalité internationale.

¹¹ En l'absence d'une statistique par types de tâches de l'OFDF, les chiffres concernent l'ensemble de ses activités (contrôles des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de compensation).
¹² Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

¹³ La durée de ces mesures est actuellement limitée comme suit : jusqu'au 31 octobre 2023 (FR) et jusqu'au 11 novembre 2023 (AT, DE, DK, NO, SE).

¹⁴ Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (COVID-19) du 12 mars 2020, RS **818.101.24**.

¹⁵ Recommandation (EU) 2020/912 (dév. n° 257).

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

Fedpol a traité 394 266 communications en 2022 (en ce qui concerne le traitement des communications par fedpol, voir le ch. 3.2 ci-dessous). Ces chiffres confirment la tendance à la hausse constatée depuis quelques années. Les communications transitent par divers acteurs de la coopération policière : la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol, le bureau SIRENE, Europol, les centres de coopération policière et douanière (CCPD) et les attachés de police. Le tableau ci-après fournit un aperçu des communications traitées par année.

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
259 278	272 688	301 119	303 182	339 715	381 487	394 266

On constate que seul un petit nombre de ces communications ont été faites en application de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États Schengen¹⁶. Cette décision-cadre, appelée aussi « Initiative suédoise », n'a pas été appliquée de manière suffisamment systématique dans l'espace Schengen. L'utilisation obligatoire de formulaires pour demander des informations ou répondre à une demande était un obstacle lorsqu'il s'agit d'échanger dans l'urgence des données importantes. Afin que les États Schengen puissent utiliser cet instrument de façon optimale, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive (UE) 2023/977¹⁷ relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil. Cette nouvelle directive a été notifiée à la Suisse le 25 avril 2023, au titre de développement de l'acquis de Schengen. Elle contient des dispositions qui doivent être transposées en droit national. Le Parlement se prononcera à ce sujet. L'objectif de cette directive est de moderniser le cadre normatif existant et d'uniformiser et renforcer l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de l'espace Schengen. Elle fixe différents délais de réponse aux demandes d'informations des autres États Schengen. Elle précise par ailleurs les fonctions du SPOC (Single Point of Contact = point de contact unique), ses capacités, son organisation et sa composition.

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

L'un des modes de recherches d'informations policières consiste à utiliser les ressources des grandes banques de données européennes. Outre le SIS (voir partie I, ch. 4), il faut signaler les possibilités d'accès suivantes :

- Les autorités de poursuite pénale (par ex. polices cantonales ou fedpol) peuvent accéder (indirectement¹⁸) au système d'information sur les visas (VIS) à certaines conditions¹⁹. Une consultation n'est possible qu'au cas par cas, sur demande écrite et motivée transmise par l'intermédiaire de la Centrale d'engagement de fedpol, et doit servir à la prévention, à la détection ou à l'élucidation d'infractions pénales graves. Cet accès limité au VIS permet de déterminer si une personne recherchée vise à entrer dans l'espace Schengen et de prendre le cas échéant les mesures policières qui s'imposent. Le VIS a été consulté 769 fois en 2022 (contre 312 fois en 2021, 864 fois en 2020 et 778 fois en 2019).

¹⁶ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35).

¹⁷ Directive (UE) 2023/977 (dév. n° 401).

¹⁸ L'accès indirect signifie qu'il faut qu'une demande d'accès aux données soit adressée à la Centrale d'engagement de fedpol. Elle vérifie la légalité de la demande avant de rechercher les données et de les transmettre à l'autorité requérante.

¹⁹ Décision 2008/633/JAI (dév. n° 70).

- Il est également prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) à la banque de données *Eurodac*. Pour la Suisse, les dispositions correspondantes du règlement Eurodac²⁰ ne s'appliquent que depuis que l'accord additionnel avec l'UE est entré en force. Le 29 septembre 2021, le protocole Eurodac a été approuvé par le Parlement. Aucun référendum n'a été demandé avant le délai fixé au 20 janvier 2022. Le protocole Eurodac a été ratifié par le Conseil fédéral le 28 avril 2022, et est entré en force le 1^{er} mai 2022.
- Il est prévu enfin d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) au *système d'entrée/sortie (EES)*²¹ et au *système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)*²². Les droits d'accès, qui seront calqués sur ceux du VIS, ne seront effectifs qu'une fois que les systèmes auront été mis en exploitation par décision de la Commission européenne, ce qui est prévu, approximativement, pour fin 2023 pour l'EES et pour l'été 2024 pour ETIAS.

3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières

Les demandes relatives à des observations, des poursuites et des livraisons surveillées transfrontalières sont aujourd'hui traitées avec rapidité, efficacité et uniformité et de façon centralisée grâce à l'association de la Suisse à Schengen. En 2022, la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol a enregistré un total de 6513 communications en rapport avec des engagements opérationnels²³, dont 187 concernant des observations transfrontalières et 11 concernant des poursuites transfrontalières²⁴. Les observations en provenance ou à destination de la France et de l'Italie ont été menées en collaboration avec les centres de coopération policière et douanière (CCPD)²⁵. L'augmentation des communications et du nombre de patrouilles mixtes entre la Suisse et ses États voisins montre combien l'accord de Schengen est important pour renforcer la collaboration transfrontalière de façon systématique en vue de prévenir, détecter ou élucider des dangers concrets pour la sécurité et l'ordre publics.

On évalue régulièrement s'il est nécessaire d'adapter les accords de coopération policière conclus avec les États voisins, y compris au regard de l'évolution de l'acquis de Schengen. L'accord de police révisé passé avec l'Italie²⁶ est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2016, celui conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein²⁷ le 1^{er} juillet 2017. L'accord entre la Suisse et l'Allemagne a été signé le 5 avril 2022. Il faut encore que l'Allemagne adopte une loi nationale, ce qui devrait se faire en 2023, pour qu'il puisse entrer en vigueur. L'accord avec la France²⁸ (accord de Paris) est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2009. La pratique de coopération opérationnelle entre la Suisse et la France a montré qu'il s'impose, à long terme, de le moderniser, notamment en ce qui concerne les poursuites transfrontalières. La France refuse toutefois de mettre en œuvre la recommandation que le Conseil de l'UE lui a adressée dans le cadre de l'évaluation Schengen en 2021 concernant les poursuites transfrontalières et aussi d'adapter l'article correspondant de l'accord bilatéral avec la Suisse. Les deux États se sont toutefois mis d'accord le 21 novembre 2022 sur le contenu d'un « *mémoire d'application* » qui contient des précisions sur le déroulement des poursuites, sans créer une nouvelle législation. Une « fiche-réflexe » sur la mise en œuvre de cet accord a été élaborée et signée le 3 mars 2023 dans le cadre du « Comité mixte ». Le document a été mis à la disposition des services opérationnels. Par ailleurs, la France et la Suisse ont convenu de mettre sur pied un groupe de travail qui sera chargé d'étudier l'opportunité de moderniser l'Accord de Paris. Il entamera ses travaux en 2023.

²⁰ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B).

²¹ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202B).

²² Règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219).

²³ Ce terme recouvre les mesures policières, les recherches de personnes en cas d'urgence, les détachements d'agents, les actes d'enquête, la gestion de crises et les recherches (hors SIS et Interpol).

²⁴ À titre de comparaison, en 2021, la Centrale d'engagement de fedpol a enregistré 4855 communications ayant trait à des engagements opérationnels, dont 166 portant sur des observations transfrontalières et 2 sur des poursuites transfrontalières.

²⁵ La Suisse gère un centre de coopération avec l'Italie, à Chiasso, et un avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité en 2022 un total de 29 974 demandes (contre 26 461 en 2021 ; 23 851 en 2020), dont 25 372 pour celui de Genève (22 636 en 2021 ; 20 397 en 2020) et 4 422 pour celui de Chiasso (3 825 en 2021 ; 3 454 en 2020). Le nombre plus faible de demandes en 2020 et 2021 s'explique par les restrictions liées à la pandémie de COVID-19.

²⁶ RS 0.360.454.1

²⁷ RS 0.360.163.1

²⁸ RS 0.360.349.1

4

SIS/SIRENE

4.1

Recherches

Le bureau SIRENE, qui est intégré à fedpol, est le point de contact suisse pour les recherches dans le SIS et échange à ce titre avec ses homologues des autres États Schengen les suppléments d'information requis en rapport avec les personnes et objets recherchés dans le SIS (par la Suisse à l'étranger ou inversement). Il représente l'atout principal pour les recherches policières, parce qu'il permet d'unifier, d'accélérer, de professionnaliser et de rendre plus efficace la coopération nationale et internationale dans ce domaine. Le nombre de résultats positifs trouvés en Suisse et celui des résultats positifs de recherches émanant de la Suisse ont nettement et durablement progressé, comme le montrent les chiffres des paragraphes suivants.

En 2022, il y a eu 16 032 résultats positifs suite à des recherches de personnes ou d'objets en Suisse (contre 12 792 en 2021 et 10 725 en 2020). Dans 3 195 autres cas, la Suisse a procédé à des clarifications et des identifications concernant des personnes et objets recherchés, mais elles n'ont finalement pas abouti (contre 2 685 en 2021 et 2 173 en 2020). En 2022, le bureau SIRENE a traité 7 545 résultats positifs de recherches faites par la Suisse à l'étranger (6 661 en 2021 ; 5 577 en 2020).

Une moyenne de 73 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée en 2022 (60 en 2021 ; 51 en 2020). Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs a augmenté d'environ 23 % pour les recherches menées par d'autres pays en Suisse et d'environ 14 % pour les recherches menées par la Suisse à l'étranger. Au total, en 2022, le bureau SIRENE a reçu 48 150 formulaires d'information standardisés provenant de l'étranger (46 133 en 2021 ; 48 492 en 2020) et en a envoyé 33 691 à l'étranger (27 879 en 2021 ; 23 746 en 2020). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

	2022		2021		2020		2019		2018	
Catégorie	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestations aux fins d'extradition	319	286	273	207	223	198	287	306	285	275
Interdictions d'entrée	5 662	5 042	3 357	4 387	2 338	3 673	2 481	5 496	2 370	5 455
Personnes disparues	1 099	167	760	148	453	117	492	127	422	105
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1 857	390	1 589	357	1 450	386	17 748	461	1 446	259
Surveillance discrète	4 392	915	4 221	889	3 759	566	4 885	548	4 129	682
Objets (véhicules, documents d'identité, armes, équipement industriel)	2 703	745	2 592	673	2 502	673	3 346	812	2 724	834
Total	16 032	7 545	12 792	6 661	10 725	5 577	13 239	7 750	11 376	7 610

Depuis 2009 (24 résultats positifs par jour), le nombre moyen de résultats positifs en Suisse et à l'étranger a triplé et l'échange quotidien d'informations au moyen des formulaires standardisés a augmenté d'un tiers (165 en 2009 ; 224 en 2022). Les effets de la crise du COVID-19 se sont bien fait sentir 2020 et 2021. Pendant la pandémie, le nombre de résultats positifs et de cas à traiter a augmenté et diminué à peu près au rythme des phases d'intensification et d'assouplissement des mesures anti-COVID. Courant 2021 l'activité du bureau SIRENE a quasiment rattrapé le niveau de 2019, avant la crise COVID-19. Avec la levée de la quasi-totalité des restrictions en 2022, le nombre de résultats a largement dépassé les valeurs des années précédentes en augmentant de 23 % pour les résultats en Suisse et de 14 % pour les résultats de personnes recherchées par la Suisse dans l'espace Schengen.

Il faut noter enfin que le nombre de demandes adressées à fedpol concernant des données à caractère personnel contenues dans le SIS demeure dans l'ensemble très élevé. En 2022, 5 559 demandes ont été traitées par fedpol (10 605 en 2021 ; 5 190 en 2020 ; 6 476 en 2019). Fin 2022, entre 1 500 et 2 200 demandes n'avaient pas encore été traitées.

4.2 Surveillance du bureau SIRENE

L'organe de révision national du bureau SIRENE en Suisse est le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). La Directive (UE) 2016/680²⁹, qui est contraignante pour la Suisse, car elle fait partie de l'Acquis de Schengen, prévoit la mise en place d'une autorité de contrôle nationale indépendante chargée de surveiller l'application de cette directive afin de protéger les personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (art. 41 de la directive). Conformément à l'art. 8b, al. 2 de la loi du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)³⁰, le PFPDT exerce en Suisse la surveillance du traitement des données personnelles dans le cadre de la coopération Schengen. Il assume également par conséquent la surveillance au sens des art. 55 du règlement (UE) 2018/1861³¹ et 69 du règlement (UE) 2018/1862³² sur l'utilisation du SIS dans le domaine des vérifications aux frontières et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le PFPDT contrôle régulièrement (une à deux fois par année) l'utilisation du SIS par les autorités, à savoir fedpol et le Bureau SIRENE, en procédant à des contrôles thématiques. En 2022, il a vérifié le traitement des données du VIS par fedpol (c'est le SEM qui exploite le C-VIS, mais fedpol qui traite les données du VIS dans la mesure où la Centrale d'engagement et d'alarme assure certaines tâches en permanence pour le SEM). Le PFPDT n'a pour l'heure pas encore publié son rapport de surveillance. Outre le PFPDT, la conseillère à la protection des données de l'unité organisationnelle de fedpol (fedpol-DSBO) contrôle également par sondage le traitement concret des données du SIS par les collaborateurs de fedpol qui ont l'autorisation d'utiliser le SIS (*fedpol-user*). Ces collaborateurs sont interrogés sur la base d'extraits de procès-verbaux et doivent expliquer dans quel contexte légal ils ont recherché ces données spécifiques. Jusqu'à présent, le PFPDT n'a constaté aucune irrégularité dans le traitement des données du SIS effectué par fedpol.

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). En 2022, 361 538 visas Schengen ont été délivrés par la Suisse³³, ce qui correspond à une hausse de 361,7 % par rapport à l'année précédente, pendant laquelle le nombre de visas Schengen délivrés était resté minime en raison de la pandémie³⁴. Le nombre total de visas restant toutefois bien en dessous de la moyenne avant la pandémie. La situation s'étant normalisée, on peut supposer que ce nombre va rattraper celui des années précédant la pandémie, voir même le dépasser. Durant les trois premiers mois de l'année en cours, 113 742 visas Schengen ont déjà été délivrés (27 770 en janvier, 35 001 en février et 50 971 en mars). À titre de comparaison, 106 300 visas avaient été délivrés sur la même période en 2019 (23 799 en janvier, 30 169 en février et 52 332 en mars). Le tableau ci-dessous présente les chiffres pour 2022 :

Demandes de visa Schengen traitées en 2022

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total demandes de visa	11 524	16 604	27 340	30 269	48 709	50 768	42 106	45 511	41 810	34 436	36 903	28 642	414 622
Visas délivrés	9 311	14 029	23 241	27 285	44 546	45 491	37 269	40 233	35 728	29 279	31 346	23 780	361 538
dont visa de catégorie A+C	6 888	11 133	19 317	24 278	40 769	41 898	34 367	37 125	31 764	25 107	26 737	20 125	319 508
dont visa à validité territoriale (VTL)	2 423	2 896	3 924	3 007	3 777	3 593	2 902	3 108	3 954	4 172	4 609	3 655	42 030
Visas refusés	2 213	2 575	4 099	2 984	4 163	5 277	4 837	5 278	6 082	5 157	5 557	4 862	53 084

²⁹ Directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181)

³⁰ RS 361

³¹ Règlement (UE) 2018/1861 (dév. 213B)

³² Règlement (UE) 2018/1862 (dév. 213C)

³³ Ce chiffre comprend tous 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.

³⁴ 356 527 (2009) ; 379 716 (2010) ; 495 262 (2011) ; 477 922 (2012) ; 488 856 (2013) ; 439 073 (2014) ; 452 338 (2015) ; 463 557 (2016) ; 479 225 (2017) ; 517 135 (2018) ; 564 120 (2019) ; 82 758 (2020).

Selon la procédure de délivrance des visas Schengen, un État membre peut exiger des autres États membres qu'ils le consultent, dans certains cas, avant l'octroi du visa. Un mécanisme de consultation informatique a été créé à cet effet. Un État Schengen ne peut pas délivrer un visa Schengen à un ressortissant d'un pays tiers si un autre État Schengen s'y oppose ou si cette personne est signalée à des fins de non-admission dans le SIS. Dans ce cas, le pays de délivrance peut, à des conditions strictement définies³⁵, octroyer un visa valable uniquement sur son territoire. En outre, un État membre peut exiger que ses autorités centrales soient informées des visas Schengen délivrés, par les consulats des autres États membres, aux ressortissants de certains pays tiers ou à certaines catégories de ces ressortissants (notification *ex post*)³⁶.

Le tableau suivant montre le nombre de demandes de ce type adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2022.

Consultations entrantes en 2022

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Demandes examinées au total	17 623	22 778	26 193	29 700	37 426	47 908	41 170	46 962	42 726	39 926	38 072	30 185	420 669
dont demandes acceptées	17 586	22 734	26 143	29 645	37 372	47 841	41 122	46 894	42 663	39 883	38 021	30 133	420 037
dont demandes refusées	37	44	50	55	53	67	48	68	63	43	51	52	631
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C	4 937	9 113	12 734	15 752	23 170	46 015	39 723	40 574	25 330	19 659	12 522	9 163	258 692
Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée	1 810	2 694	5 373	4 515	5 416	6 665	5 715	5 976	6 517	5 724	5 877	3 618	59 900

Le tableau suivant présente le nombre de consultations faites par la Suisse auprès d'autres États Schengen dans le cadre de la procédure d'octroi de visas au cours de l'année 2022 :

Consultations sortantes en 2022

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total de demandes transmises	2 955	4 209	5 693	6 541	11 484	15 018	12 029	13 416	9 402	7 128	7 001	5 221	100 097
dont demandes acceptées	2 902	4 130	5 563	6 305	11 164	14 642	11 837	13 171	9 129	6 900	6 751	5 057	97 551
dont demandes refusées	2	3	1	5	10	10	10	14	16	13	9	10	103
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	51	76	129	231	310	366	182	231	257	215	241	154	2 443
Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C	5 706	8 838	15 110	21 093	34 719	36 017	29 062	31 168	25 118	19 799	20 845	15 999	263 474
Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée	61	144	145	131	355	368	214	191	230	205	220	162	2 426

³⁵ 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.

³⁶ La notification *ex post* est prévue par l'art. 31 du code des visas (règlement (CE) n°810/2009, dév. n° 88).

Suite au tremblement de terre qui a touché la Turquie et le nord de la Syrie le 6 février 2023, le SEM a décidé de traiter de manière prioritaire les demandes de visas déposées par des victimes dont le logement a été détruit et qui peuvent être hébergées provisoirement auprès de parents proches en Suisse. Les dispositions d'entrée ordinaires prévues par le droit Schengen s'appliquaient également à ces demandes.

Dans le cadre de cette procédure accélérée, 662 demandes de visas ont été déposées. Le Consulat général de Suisse à Istanbul, compétent pour la Turquie et l'Ambassade suisse de Beyrouth, compétente pour la Syrie ont délivrés 315 visas au total jusqu'au 4 mai 2023. 96 visas ont été refusés. A cette date, l'examen ou le processus de déclaration d'engagement était encore en cours pour 251 demandes (état au 4 mai 2023).

Depuis lors, de l'aide a pu être acheminée dans les régions touchées par le tremblement de terre et les travaux préparatoires de reconstruction de ces zones ont été entamés. La procédure accélérée d'octroi de visas a pris fin le 12 mai 2023. Les demandes déposées avant cette date seront encore traitées en priorité, tout comme les cas en suspens dont l'examen de la demande ou dont le processus de vérification concernant la déclaration de prise en charge était encore en cours. Depuis le 12 mai 2023, les victimes du tremblement de terre peuvent demander un visa Schengen en suivant la procédure ordinaire.

6 Renvois

En 2022, la Suisse a organisé un vol commun avec le soutien organisationnel et financier de l'agence Frontex et elle a participé à trois autres vols organisés par d'autres États Schengen. Elle a pu renvoyer ainsi neuf ressortissants de pays tiers. La participation à des vols communs de l'UE permet d'économiser jusqu'à 2 millions de francs par an parce que les coûts sont remboursés par Frontex. En 2022, les sommes remboursées par Frontex ont cependant été plus faibles (0,3 million de francs), du fait que les vols communs de l'UE ont été moins nombreux en raison de la pandémie de COVID-19 durant la première moitié de l'année.

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

Le règlement (UE) 2019/1896³⁷ permet de mener des opérations de retour au niveau européen. Entre mars et août 2022, le SEM a détaché un expert en matière de retour en France. Celui-ci a aidé les autorités locales à identifier les ressortissants d'États tiers devant être renvoyés. En revanche, aucun d'agent d'escorte policière n'a été dépêché pendant la période sous revue.

Après que le domaine des renvois a été fortement touché par la pandémie de COVID-19 en 2020 et 2021, ses répercussions (p. ex. règles d'entrées spéciales ou régimes extraordinaires aux frontières) ont graduellement diminué dans le courant de l'année 2022, même si la situation en matière de renvois n'est pas encore revenue à la normale. Pendant le dernier trimestre en particulier, de nombreux États de destination ont levé leurs règles d'entrées liées à la pandémie.

7 Entraide judiciaire en matière pénale

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

- *Extradition* : en 2022, la Suisse a reçu, via le SIS, 16 941 demandes de recherches de l'étranger (contre 17 256 en 2021) ; ces demandes ont abouti à 341 résultats positifs (contre 273 en 2021). Cette même année, la Suisse a adressé 219 demandes de recherches à l'étranger via le SIS (contre 178 en 2021). La plupart des personnes recherchées par la Suisse font l'objet d'un signalement non seulement dans le SIS, mais aussi via Interpol.
- *Entraide judiciaire accessoire* : depuis la mise en place de Schengen, les autorités de poursuite pénale collaborent directement entre elles en matière

³⁷ Règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238).

d'entraide judiciaire accessoire. En Suisse, les ministères publics cantonaux jouent un rôle important dans la transmission et le traitement de ces demandes d'entraide, même si un grand nombre d'entre elles passent encore par l'Office fédéral de la justice. C'est pourquoi il n'y a pas de statistiques fédérales fiables au sujet de l'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les autres États Schengen.

8

Dublin

8.1

Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable

Entre le début de la coopération Dublin et le 31 décembre 2022, 292 806 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Les tableaux suivants donnent une vue d'ensemble des demandes de prise et de reprise en charge déposées et reçues durant les cinq dernières années.

Demandes de prise en charge déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin (2018-2022)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2018	6 810	4 769	1 892	1 760
2019	4 848	3 379	1 451	1 724
2020	4 067	2 567	1 294	941
2021	4 936	3 282	1 384	1 375
2022	8 029	4 707	2 138	1 566

Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2018-2022)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2018	6 575	3 035	3 538	1 298
2019	5 230	2 623	2 608	1 164
2020	3 759	1 936	1 818	877
2021	3 381	1 433	1 945	745
2022	3 777	1 658	2 119	784

Depuis son association à Dublin, la Suisse a pu transférer bien plus de personnes qu'elle n'a dû en prendre en charge (rapport de 3,5 contre 1). En 2022, les personnes transférées en Suisse venaient principalement des États suivants : Afghanistan (291), Algérie (125) et Maroc (65). Les personnes que la Suisse a transférées dans d'autres États Dublin venaient essentiellement d'Algérie (317), d'Afghanistan (220) et du Maroc (182). La plupart des demandes de prise en charge adressées à la Suisse provenaient de France, d'Allemagne et de Belgique. La Suisse fait toujours partie des États européens qui appliquent les règles de Dublin de manière conséquente. En 2022, il n'y a eu que peu de restrictions lors des transferts en raison du COVID-19 (par exemple à cause du nombre limité de personnes pouvant être transférées par jour ou des liaisons aériennes moins fréquentes, etc.).

L'Italie a informé les États Dublin le 5 décembre 2022 de la suspension temporaire des transferts Dublin. Sa décision était motivée par le fait que le pays enregistrait un nombre inhabituellement élevé de débarquements, dont de nombreux mineurs, ce qui surcharge ses capacités de premier accueil. Les transferts effectués sur la base de l'accord bilatéral relatif à la réadmission (RS 0.142.114.549) ne sont pas concernés par cette mesure. Depuis l'annonce de la suspension des transferts Dublin par les autorités italiennes valable pour toute l'Europe (l'ensemble de l'espace Dublin), la Suisse s'engage activement aux niveaux bilatéral et multilatéral afin que les transferts puissent reprendre. Par ailleurs, le gouvernement italien a proclamé l'état d'urgence le 11 avril 2023 en raison des nombreuses arrivées de migrants. Selon les informations gouvernementales, il devrait durer environ six mois et permettra de prendre des mesures particulières pour gérer la migration. Ce sont environ 27 650 personnes qui sont arrivées en Italie entre janvier et mars 2023 (ce qui représente une augmentation de 300 % par rapport à la même période de l'année précédente).

Le Conseil fédéral a souligné l'importance et les avantages que revêt la coopération Dublin dans son rapport de février 2018 sur les conséquences économiques et

financières de l'association de la Suisse à Schengen³⁸. Cette coopération permet de réaliser des économies substantielles (270 millions de francs en moyenne annuelle pour la période 2012-2017). Il ne s'agit pas d'estimations, mais de calculs précis : sans l'accord d'association, une très grande partie des requérants d'asile qui sont transférés à un autre État Dublin resteraient en Suisse pendant une longue période, parce que la Suisse devrait examiner sur le fond leurs demandes d'asile.

8.2 Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin

Le règlement VIS³⁹ permet aux États Schengen d'effectuer, dans le cadre des procédures d'asile, des recherches dans le VIS à l'aide des empreintes digitales des demandeurs d'asile. Il s'agit de déterminer si un demandeur d'asile a déjà fait une demande de visa dans un autre État Schengen avant de déposer sa demande en Suisse. Si c'est le cas, il est possible, à certaines conditions, de transmettre la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à un autre État. De plus, les données personnelles et les documents d'identité peuvent aider à identifier une personne et à déterminer l'État où elle a séjourné avant d'entrer en Suisse. Le tableau qui suit donne un aperçu par année des résultats positifs des recherches dans le VIS, ayant donné lieu à une procédure Dublin.

2018	2019	2020	2021	2022
479	236	189	116	229

II Évaluation Schengen

1 Vue d'ensemble

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les États participants est une condition essentielle au bon fonctionnement de la coopération Schengen. C'est pourquoi elle fait l'objet d'une procédure d'évaluation à laquelle sont soumis tous les États Schengen et dont les modalités sont fixées dans le nouveau règlement (UE) 2022/992⁴⁰. Ce règlement est applicable dans l'UE depuis le 1er octobre 2022 et donc pour toutes les évaluations qui ont commencé à partir de février 2023⁴¹.

Cette procédure d'évaluation est appliquée pour la première fois avant l'entrée d'un État dans Schengen (dite «*first mandate evaluation*») puis est répétée tous les sept ans environ, compte tenu de l'évolution de l'acquis de Schengen (dite «*second mandate evaluation*»). Si la Commission européenne est compétente pour coordonner la planification et la conduite opérationnelle des procédures d'évaluation, la responsabilité première demeure toutefois celle des États Schengen eux-mêmes («*mécanisme peer-to-peer*»). La Commission est tributaire de la collaboration d'experts nationaux et de l'approbation des rapports d'experts et désormais également des recommandations par les États Schengen au sein du « comité Schengen ». Le Conseil reste toutefois compétent pour l'adoption des recommandations adressées à l'État évalué dans les cas « importants »⁴².

Pour la Suisse, le mécanisme d'évaluation de Schengen est important à deux égards⁴³ :

³⁸ Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste « *Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen* ». Disponible sur le site <https://www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

³⁹ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63).

⁴⁰ Dév. n° 367.

⁴¹ En revanche, ce règlement ne s'applique pas en Suisse tant que la procédure de reprise n'est pas achevée. Avant cela, l'ancienne base juridique reste déterminante, à savoir le règlement (UE) n°1053/2013 (dév. n° 150).

⁴² Par cas importants, on entend d'une part les cas où les recommandations sont adoptées dans le cadre d'une évaluation faite lors de l'entrée ou lorsque des manquements graves sont constatés lors d'une visite sur place et d'autre part, les cas où l'État évalué conteste, totalement ou en partie, l'exactitude du rapport d'évaluation.

⁴³ Pour plus de détails concernant la conception et le déroulement de la procédure, voir ch. 2.1 du rapport explicatif relatif à l'ouverture de la consultation sur la reprise du règlement (UE) 2022/922. Disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DFJP > Procédure de consultation 2022/53.

- D'une part, elle est *soumise à ce mécanisme* et fait l'objet d'évaluations régulières (concernant la dernière évaluation de la Suisse, en 2018, et sa prochaine évaluation ordinaire, voir partie II, ch. 3.1 et 3.2).
- D'autre part, elle *participe* à la planification et à l'exécution des évaluations des autres États Schengen. Les équipes d'experts comprennent régulièrement des représentants de la Suisse. Celle-ci peut ainsi influencer activement la pratique en matière d'application de l'acquis et contribuer à son respect et à sa mise en œuvre uniforme par tous les États membres, ce qui est d'une importance particulière au vu des enjeux actuels en matière de migrations, de lutte contre le terrorisme et de sécurité.

2 Compte rendu de la période sous revue

Les difficultés liées à la pandémie de COVID-19 se font de moins en moins ressentir sur les évaluations. Il n'y a pas eu de reports et plusieurs évaluations en suspens dans le domaine des visas ont pu être rattrapées. Certaines réunions des organes chargés de l'évaluation⁴⁴ se sont encore déroulées en ligne, mais l'objectif est qu'elles se tiennent sur place, à Bruxelles, à l'avenir.

2.1 Évaluations ordinaires

2.1.1 Inspections sur place

Entre mai 2022 et avril 2023, des inspections sur place ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'évaluation ordinaire de 14 États Schengen (SE, NO, IS, DK, PT, AT, FR, EL, NL, ES, IT, LU, MT, BE). Le tableau ci-dessous indique dans quels domaines les 34 inspections ont été menées (✓).

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

Domaines	SE	NO	IS	DK	PT	AT	FR	EL	NL	ES	IT	LU	MT	BE
Frontières extérieures		✓	✓	✓	✓									
Visas			✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopération policière		✓	✓	✓	✓									
SIS		✓	✓	✓	✓									
Retours		✓	✓	✓	✓									
Protection des données	✓	✓	✓	✓	✓									

Durant la période sous revue, des experts suisses ont participé à un total de 15 missions d'évaluation. Pour cinq d'entre eux, l'expert suisse a été désigné « *leading expert* » par la Commission européenne.

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 douze États, en lien avec des inspections sur place qui ont eu lieu en 2020 (LI, AT), 2021 (AT, NL, MT, IT, CY, BE, IE, EL, LU) et 2022 (AT, ES, SE, NO, NL, IS). Les recommandations sont reportées dans la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site du Conseil⁴⁵.

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

Domaine	AT	MT	NL	IT	CY	BE	IE	EL	ES	LU	LI	SE	NO	IS
Frontières extérieures		✓							✓	✓		✓	✓	✓
Visas	✓		✓		✓									

⁴⁴ Ce sont le *comité Schengen* dans le cadre duquel les États approuvent les rapports et le groupe « *Évaluation de Schengen* » (*SCHEVAL*), un groupe de travail du Conseil qui prépare les décisions du Conseil des Ministres sur les recommandations, mais qui discute aussi des plans d'action des États évalués et des appréciations de la Commission.

⁴⁵ <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

Coopération policière		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓				
SIS		✓		✓				✓		✓		✓	✓	✓
Retours	✓	✓	✓	✓						✓	✓	✓		✓
Protection des données	✓		✓											

Les évaluations contribuent à améliorer la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, mais elles révèlent parfois des problèmes graves. Au cours de la période sous revue, aucun défaut de ce type n'a été constaté.

2.2 Évaluations inopinées

2.2.1 Inspections sur place

De mai 2022 à avril 2023, la Commission européenne n'a pas mené d'inspections inopinées.

2.2.2 Recommandations adoptées par le Conseil

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE n'a pas adopté de recommandations, étant donné qu'aucune évaluation inopinée n'a été réalisée.

2.3 Évaluations thématiques

Aux évaluations ordinaires des États Schengen s'ajoutent les évaluations thématiques, qui consistent à évaluer tous les États Schengen en même temps dans un domaine spécifique. Sous le régime du nouveau règlement relatif au mécanisme d'évaluation (Règlement (UE) 2022/922), davantage d'évaluations thématiques devront être effectuées.

Puisqu'en 2022, suite à la pandémie de COVID-19, l'évaluation thématique n'avait pas eu lieu, la planification 2023 en prévoit une nouvelle. Cette évaluation traite de la « contrebande de drogues ». Elle est transversale et se concentre sur la collaboration policière, ce qui inclut également les domaines des frontières extérieures et des systèmes informatiques, et elle visera en particulier les ports. Les travaux préparatoires ont commencé en mars 2023. En collaboration avec un groupe d'experts nationaux, la Commission européenne a élaboré un questionnaire spécifique qui sera transmis aux États Schengen le 28 avril 2023. Ces derniers auront deux mois pour y répondre (jusqu'au 1^{er} juillet 2023). D'entente avec les États Schengen concernés, des visites sur place pourront encore être effectuées à l'automne 2023. Des *best practices* seront établies sur la base des questionnaires et de ces visites. Selon la planification actuelle, elles seront présentées en même temps que le rapport final de l'évaluation thématique du Comité Schengen.

2.4 Mission d'établissement des faits

Au mois d'octobre 2022, la Commission européenne a organisé une mission d'établissement des faits (*fact-finding mission*) en Bulgarie et en Roumanie avec l'aide d'une équipe d'experts nationaux. Cette mission n'était pas une nouvelle visite sur le terrain ni une visite pour vérifier l'état de la mise en œuvre des plans d'action établis en 2011 dans le cadre de l'évaluation de l'entrée de ces États. Il s'agissait d'une mesure visant à établir la confiance pour réunir des informations servant à déterminer si la Roumanie et la Bulgarie sont prêtes à adhérer à l'espace Schengen. Les deux États s'y sont soumis volontairement. L'accent était mis sur les développements de l'acquis de Schengen depuis 2011 dans les domaines des « frontières extérieures », de la « coopération policière » (y compris le SIS) ainsi que des « retours » et des « visas ». Malgré les efforts déployés, le Conseil n'était pas encore unanime en décembre 2022, condition nécessaire à l'adhésion complète de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen⁴⁶.

⁴⁶ Alors que la majorité des États estimaient que les conditions étaient réunies pour que les dispositions de l'acquis de Schengen s'appliquent entièrement, l'Autriche et les Pays-Bas n'ont pas approuvé la décision, pour des raisons politiques.

3 Évaluations de la Suisse

La Suisse a déjà été évaluée trois fois : une *première* fois en 2008, avant l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen et le début de la coopération opérationnelle avec les autres États Schengen (« *first mandate evaluation* »), et une *deuxième* puis une *troisième* fois en 2014 et 2018, pour vérifier que l'acquis de Schengen (avec les développements repris dans l'intervalle) était correctement appliqué (« *second mandate evaluation* »). La *quatrième* évaluation ordinaire est prévue pour 2025.

3.1 État de la dernière évaluation ordinaire (2018)

La dernière évaluation ordinaire de la Suisse a eu lieu en 2018. Après avoir remis des plans d'action exposant les mesures prévues pour remédier aux défauts constatés dans les différents domaines évalués, la Suisse présente à la Commission européenne des rapports de suivi (*follow-up reports*) réguliers sur l'état d'avancement de leur mise en œuvre. Selon le Règlement (UE) n° 1053/2013, il n'y a de devoir d'informer que si les manquements sont jugés comme « non conformes » dans le rapport⁴⁷.

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

- Dans le domaine des *frontières extérieures*, le dernier rapport de suivi a été établi en février 2023. Il fallait en effet attendre la fin du projet « reFRONT ». Il est question de différentes propositions d'harmonisation dans les domaines de l'analyse des risques, de la formation, des processus, de l'infrastructure et de la technique. De plus, il est suggéré de renforcer les structures de gouvernance. Ces propositions attendent pour le moment d'être validées au plan politique. À la mi-avril 2023, les cantons les ont acceptées. Le Conseil fédéral doit encore se prononcer avant qu'elles puissent éventuellement être mises en œuvre. Même si le processus peut être long et que la prochaine évaluation ordinaire de la Suisse est prévue en 2025, la Commission européenne tient à ce que des rapports continuent d'être établis chaque semestre.
- Le dernier rapport en matière de *protection des données* a été établi en décembre 2022. La Suisse y indique que toutes les recommandations (il s'agissait notamment de réaliser des *audits* et d'augmenter les ressources en personnel) sont mises en œuvre. La Commission européenne doit encore le confirmer. En raison de la pandémie et faute de ressources, tous les *audits* devant être effectué au moins chaque quatre ans auprès des autorités responsables de traiter des données personnelles dans le SIS II et le VIS ou y ayant accès n'étaient pas terminés en décembre 2022. La Commission a toutefois été informée que la réalisation des *audits* nécessaires auprès des autorités était une priorité pour le PFPDT et qu'elles seraient réalisées d'ici à la mi-2023. Les recommandations concernant la nécessité de ressources financières et personnelles suffisantes pour les autorités de surveillance sont mises en œuvre par une augmentation progressive des effectifs du PFPDT et dans le canton de Lucerne. Dans le cadre de la planification du budget pour les prochaines années, le canton de Lucerne décidera s'il procédera à une nouvelle augmentation des ressources de son délégué cantonal à la protection des données.
- Dans le domaine du *retour*, la Suisse a remis son dernier rapport de suivi à la Commission européenne en mars 2022. Dans ce rapport, la Suisse estimait que toutes les recommandations avaient ainsi été mises en œuvre. Les recommandations de la Commission issues de l'évaluation portaient sur le contenu et le processus d'émission des décisions de renvoi, le retour volontaire et la détention administrative. Le plan d'action pour la mise en œuvre de ces recommandations comprenait en particulier des adaptations juridiques (adaptations de la LEI du 1er juin 2019), des adaptations des directives du SEM, de nouveaux modèles de formulaires pour les décisions de renvoi ainsi que des mesures de construction dans les centres de détention administrative. Dans son dernier rapport de suivi, la Suisse a demandé à la Commission de confirmer que le plan d'action était ainsi terminé. Un retour de la Commission

⁴⁷ Sur le détail de la procédure conformément au Règlement (UE) n° 1053/2013 voir les explications dans le message, FF 2014 3197 ; voir également le ch. 6.1. du rapport de la CdG du 31 mai 2018, consultable sur le site de l'OFJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

européenne est encore attendu. Une nouvelle demande a été formulée récemment.

- Dans le domaine de la *coopération policière*, la Suisse a répondu par écrit en décembre 2020 aux questions posées par la Commission sur le plan d'action. Un retour de la Commission européenne est encore attendu. A l'exception des travaux liés à la réalisation d'un système de gestion des cas (*Case Management System*), fedpol a mis en œuvre toutes les recommandations. Pour la réalisation du système de gestion des cas, il est d'abord prévu de relier les systèmes de gestion du courrier, du téléphone et des données au sein de fedpol d'ici au 31 décembre 2023. Ensuite, entre 2024 et 2025, la connexion à d'autres systèmes de données sera établie. Ces liens permettront notamment à la centrale d'engagement et d'alarme de fedpol d'assurer plus efficacement ses tâches en tant que point de contact central. Le système de gestion des cas devra également intégrer le système de gestion du bureau SIRENE. Toutes les recommandations devraient alors être mises en œuvre.

L'évaluation sera formellement terminée lorsque la Commission européenne aura constaté, pour ces domaines également, que tous les aspects jugés « non conformes » ont été corrigés.

3.2 Prochaine évaluation ordinaire (2025)

Conformément à la planification pluriannuelle 2020-2024, la Suisse aurait dû être évaluée à nouveau en 2023. Toutefois, la révision du mécanisme d'évaluation Schengen est allée plus vite que prévu. La nouvelle base légale, le Règlement (UE) 2022/922, a pu être adopté le 9 juin 2022 par le Parlement européen et le Conseil. Elle est entrée en vigueur au niveau européen le 1^{er} octobre 2022.

Comme il n'est pas question d'évaluer la Suisse au regard du nouveau règlement avant que la procédure interne de reprise ne soit achevée, la Commission européenne a accepté de repousser l'évaluation de la Suisse. Conformément à la planification pluriannuelle (2023 à 2029) adoptée le 13 janvier 2023, la Suisse, l'Autriche et la Slovaquie seront évaluées en 2025.

Il n'est pas exclu que la Suisse soit concernée par des évaluations inopinées ou thématiques. Jusqu'à ce que le règlement (UE) 2022/922 entre en vigueur pour la Suisse, les évaluations devront toutefois être effectuées conformément aux règles fixées dans le règlement (UE) n° 1053/2013.

Liste des actes cités

Les actes juridiques de l'UE suivants sont énumérés dans l'ordre chronologique de leur date d'adoption. Le numéro de développement (dév. n°) renvoie aux listes des développements notifiés à la Suisse, publiées sur le site internet de l'Office fédéral de la justice (voir : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>). Les listes sont régulièrement mises à jour. Tous les actes cités peuvent également être consultés sur la base de données EUR-Lex (voir : <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr>).

Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne (dite l'« initiative suédoise »)

Version du JO L 386 du 29.12.2006, p. 89 (dév. n° 35).

Décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière

JO L 218 du 13.8.2008, p. 129 (dév. n° 70) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)

JO L 218 du 13.8.2008, p. 60 (dév. n° 63) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/1134 (dév. n° 309A), JO L 248 du 13.7.2021, p. 11.

Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

JO L 243 du 15.9.2009, p. 1 (dév. n° 88) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/1134 (dév. n° 309A), JO L 248 du 13.7.2021, p. 11.

Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (règlement Eurodac)

JO L 180 du 29.6.2013, p. 1 (Dublin— dév. n° 1B) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/1133 (Schengen-dév. n° 309B), JO L 248 du 13.7.2021, p. 11.

Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen

Version du JO L 295 du 6.11.2013, p. 27 (dév. n° 150).

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

JO L 77 du 23.3.2016, p. 1 (dév. n° 178) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019, p. 27.

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en

la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

JO L 119 du 4.5.2016, p. 89 (dév. n° 181) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/1134 (dév. n° 309A), JO L 248 du 13.7.2021, p. 1.

Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011

JO L 327 du 9.12.2017, p. 20 (dév. n° 202B) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/1152 (dév. n° 305A), JO L 149 du 14.7.2021, p. 15.

Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006

JO L 312 du 7.12.2018, p. 14 (dév. n° 213B) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/1134 (dév. n° 309A), JO L 248 du 13.7.2021, p. 11.

Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission

JO L 312 du 7.12.2018, p. 56 (dév. n° 213C) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2022/1190 (dév. n° 369), JO L 185 du 12.7.2022, p. 1.

Règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

JO L 303 du 28.11.2018, p. 39 (dév. n° 219) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/592 (dév. n° 225), JO L 103I du 12.4.2019, p. 1.

Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624

JO L 295 du 14.11.2019, p. 1 (dév. n° 238) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/1134 (dév. n° 309A), JO L 248 du 13.7.2021, p. 11.

Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction

JO L 208I du 1.7.2020, p. 1 (dév. n° 257) ; modifié en dernier lieu par la recommandation (UE) 2022/290 (dév. n° 362), JO L 43 du 24.2.2022, p. 79.

Règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) n° 1053/2013

Version du JO L 160 du 15.6.2022, p. 1 (dév. n° 367).

Directive (UE) 2023/977 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil

Version du JO L 134 du 22.5.2023, p. 1 (dév. n° 401).

Aperçu des activités de l'OFDF (Cgfr) : statistiques des années 2017 à 2022

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

1. Tâches douanières (extrait)

Contrebande

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	26 519	30 727	31 323	41 926	40 121	37 888

Trafic de stupéfiants

Haschisch

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	1 937	2 141	2 419	2 138	2 661	2 929
quantité en kg	29	598	428	943	935	555

Marijuana

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	3 895	3 246	3 281	3 171	3 165	2 993
quantité en kg	1 553	740	658	655	776	476

Héroïne, opium

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	166	143	164	228	278	136
quantité en kg	32,2	89,9	19,4	56,1	66,4	27,5

Cocaïne, crack

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	720	681	685	704	667	719
quantité en kg	116	144	120	162	90	568

Qat

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	69	27	33	55	63	47
quantité en kg	2 841	714	985	1417	800	843

Produits synthétiques

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	252	164	17	412	581	260
quantité en kg	18,1	26,8	13,2	19,5	30,5	15,6

Autres produits

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	2 008	2 194	865	3 631	2 855	2 012
quantité en pièce	82 988	107 217	793 710	174 950	162 628	84 396
quantité en kg	177	102	121	315	257	412

Armes

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
nombre de cas	3 158	2 433	2 739	2 531	2 512	2 261

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personnes signalées	25 777	24 750	25 886	23 911	25 779	21 316
Mandats d'arrêt	9 203	7 983	8 641	8 196	8 583	9 204
Interdictions d'entrée	2 395	2 666	2 409	2 203	2 504	1 751
Personnes signalées au SIS	6 433	6 539	7 507	4 610	7 916	8 936

Véhicules signalés

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Véhicules signalés	2 491	3 077	2 833	2 125	3 115	3 660
Véhicules signalés au SIS	219	178	191	107	146	155

Objets signalés

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Objets signalés	1 759	2 017	1 984	633	769	896
Objets signalés au SIS	2 344	2 545	2 683	2 260	2 450	2 438
Documents perdus et retrouvés (passports, cartes d'identité)	324	231	357	209	275	314

Faux documents

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de documents falsifiés	2 038	1 841	2 128	1 480	1 834	1 843
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	469	368	404	287	291	338

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	371	319	361	367	332	288
Séjours irréguliers	27 300	16 563	12 919	11 047	18 859	52 077
Activité lucrative illégale	1 016	967	1 024	889	757	601

Évaluation Schengen : Liste des recommandations transmises 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 1er mai 2022 au 30 avril 2023) suite aux évaluations Schengen. L'art. 16 du règlement (UE) no 2013/1053 ou l'art. 21 du règlement (UE) 2022/992 (pour les recommandations adoptées après le 28 février 2023), imposent aux États Schengen concernés de les mettre en œuvre. Ces recommandations sont librement accessibles et consultables sur le site du Conseil⁴⁸.

I. Évaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
AT	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2020 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	10 396/22
NL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	10 397/22
MT	SIS	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	10 399/22
MT	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	10 400/22
MT	Retour	Projet de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	10 401/22
IT	Retour	Projet de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	10 402/22
CY	Visa	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 sur le plan du respect, par Chypre, des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	10 403/22
BE	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation visant à remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par la Belgique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	11 421/22
NL	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2021 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	12 569/22
IE	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de l'Irlande pour 2021 sur le plan du respect des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	12 570/22
IT	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	12 571/22
EL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	15 014/22
EL	SIS	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	15 012/22
ES	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements (graves) constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	14 970/22

⁴⁸ <https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
IT	SIS	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	15 007/22
LU	Frontières extérieures, retour, SIS, coopération policière	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2021 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, du retour, du système d'information Schengen et de la coopération policière	14 995/22
LI	Retour	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2020 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	15 832/22
AT	Retour	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2020 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	15 833/22
NL	Retour	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	15 825/22
SE	Retour	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	15 831/22
SE	SIS	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	15 830/22
NO	SIS	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	15 828/22
NL	Visa	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements (graves) constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	15 816/22
IS	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	6464/23
IS	SIS	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	6468/23
MT	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	6456/23
NO	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Norvège, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	6466/23
SE	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	6467/23
IS	Retour	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	7928/23
ES	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	7930/23
AT	Visa	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	7931/23