



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Kurzbericht des EJPD zuhanden der GPK-EJPD/BK

Stand der Umsetzung von Schengen/Dublin 2023/24

vom 22. Mai 2024

Berichtszeitraum: Mai 2023 – April 2024

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 I). Andererseits dient der vorliegende Bericht auch dazu, über die im Berichtszeitraum (1. Mai 2023 – 30. April 2024) 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.

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

Ausgangslage	2
Inhaltsverzeichnis	3
Teil I Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen	4
1 Aussengrenzen	4
1.1 Einreiseverweigerungen	4
1.2 Schweizer Beteiligung an der Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex)	4
1.2.1 Allgemein	4
1.2.2 Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten (insbesondere im Jahr 2023)	5
1.3 Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Grenze) sowie Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI-Fonds)	6
2 Binnengrenzen	6
2.1 Kontrolltätigkeit an der Grenze und im Grenzraum	6
2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	7
3 Polizeiliche Zusammenarbeit	7
3.1 Polizeilicher Informationsaustausch	7
3.2 Zugriff auf Datenbanken zum Zwecke der Strafverfolgung	8
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	11
6 Rückführungen	13
7 Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	13
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	15
1 Überblick	15
2 Entwicklungen im Berichtszeitraum	16
2.1 Ordentliche Evaluierung	16
2.1.1 Ortsbesichtigungen	16
2.1.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	16
2.2 Unangekündigte Evaluierungen	17
2.2.1 Ortsbesichtigungen	17
2.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen	17
2.3 Erneute Besuche («revisits»)	17
2.4 Erstmalige Evaluierung	17
2.5 Thematische Evaluierungen	17
2.6 Fact-Finding-Missionen	18
3 Evaluierungen der Schweiz	18
3.1 Stand der letzten ordentlichen Evaluierung (2018)	18
3.2 Nächste ordentliche Evaluierung (2025)	19
Verzeichnis der zitierten EU-Rechtsakte	20
Statistische Übersicht zur Tätigkeit des BAZG (GWK): Aufgriffe in den Jahren 2018 bis 2023	22
Schengen-Evaluierung: Liste der Empfehlungen, die der Bundesversammlung zur Information übermittelt werden	24

Teil I Vollzugserfahrungen in ausgewählten Bereichen

1 Aussengrenzen

1.1 Einreiseverweigerungen

Die Anzahl der Einreisverweigerungen nahm in den Jahren 2021 und 2022 während des eingeschränkten Grenzüberttrittregimes aufgrund von COVID 19 zu. Seit dem 2. Mai 2022 müssen Reisende bei der Einreise in die Schweiz keinen Corona-Impf- oder Genesungsnachweis mehr erbringen. Mit dem Wegfall der coronabedingt verschärften Einreisebestimmungen ist die Gesamtzahl der Einreiseverweigerungen wie erwartet auf das vorpandemische Niveau gesunken. Aufgeschlüsselt auf die Flughäfen mit Drittstaatsdestinationen ergibt sich folgendes Bild zu den Einreiseverweigerungen¹:

Jahr	Total	Zürich	Genf	Basel ²	Übrige
2017	1232	1020	133	79	0
2018	1218	1022	87	103	0
2019	1201	1034	114	53	0
2020	1368	1090	213	65	0
2021	1574	1336	186	42	0
2022	1649	1400	154	95	0
2023	1309	961	179	125	44

1.2 Schweizer Beteiligung an der Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex)

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.

2023 entsandte die Schweiz 108 Grenzschutzexpertinnen und -experten an Luft-, Land- und Seeoperationen von Frontex. Es handelte sich um 69 Mitarbeitende des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), die insgesamt 5'062 Einsatztage leisteten. Des Weiteren fanden auch sog. «*Hostings*» statt, d.h. ausländische Grenzschutzbeamte waren am Flughafen Zürich (1 Experte) mit insgesamt 84 Einsatztagen präsent.

Für 2024 ist aktuell die Beteiligung von 83 Grenzschutzexpertinnen und -experten des BAZG an Luft-, Land-, und Seeoperationen von Frontex geplant (Stand Ende April 2024). Davon sind sieben Personen für langfristige Einsätze von bis zu zwei Jahren abgeordnet. Planungsgemäss wird das Schweizer Personal insgesamt 6'233 Einsatztage in 122 Einsätzen absolvieren. Die Verpflichtung der Schweiz, Frontex Personal für gemeinsame operative Einsätze zur Verfügung zu stellen, ergibt sich aus der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Anhänge 2 und 3)³.

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

Das BAZG stellt für den Soforteinsatzpool⁴ bis zu 16 Grenzschutzexpertinnen und Grenzschutzexperten⁵ zur Verfügung. Im Berichtszeitraum fanden keine Soforteinsätze statt.

¹ Die Statistik wird aufgrund neuer Informationen laufend angepasst und kann deshalb von anderen Publikationen abweichen.

² Die Statistik erfasst für Basel lediglich die Anzahl der beim Grenzübergang Basel (BSL) (nicht Mulhouse, MLH) verfügbaren Einreiseverweigerungen, da nur diese aufgrund des Territorialitätsprinzips vom Anwendungsbereich von Artikel 5 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) erfasst werden.

³ Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238).

⁴ Ständige Reserve von Experten, die in einem Notfall auf Wunsch eines Mitgliedstaates umgehend eingesetzt werden können.

⁵ Vgl. Anhang IV der Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238).

Die Schweiz ist im Verwaltungsrat von Frontex vertreten. Bei Themen, die ihre Aussengrenzen, ihr Personal oder ihre Ausrüstung betreffen, hat die Schweiz ein Stimmrecht, und bei allen anderen Themen ein Mitspracherecht. Die Position der Schweiz wird zusammen mit den betroffenen Bundesstellen erarbeitet und in einem Mandat festgehalten. Die Schweiz setzt sich u.a. dafür ein, dass die Grundrechte in allen Tätigkeiten der Agentur eingehalten werden. Neben der Vertretung im Verwaltungsrat entsendet die Schweiz zwei Grundrechtexpertinnen zur Unterstützung des Grundrechtsbüros von Frontex sowie einen Verbindungsoffizier ins Hauptquartier von Frontex in Warschau.

Im Jahr 2022 hat das Grundrechtsbüro von Frontex 72 Untersuchungen wegen schwerwiegender Vorfälle (sog. *Serious Incidents Reports*) eingeleitet, von denen 67 abgeschlossen werden konnten. Das Grundrechtsbüro von Frontex publiziert seine Ergebnisse im jährlichen Bericht des Grundrechtsbeauftragten.

1.2.2 Entsendung von Schweizer Expertinnen und Experten (insbesondere im Jahr 2023)

Die Schweiz beteiligte sich 2023 hauptsächlich an Einsätzen in Bulgarien, Griechenland und Rumänien. In diesen drei Ländern wurden knapp über 3'200 Einsatztage geleistet, was etwa dreiviertel aller Einsätze ausmachte. Die Einsatzorte werden u.a. aufgrund der Analyse der aktuellen Migrationsrouten mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Sekundärmigration bestimmt. Die Schweiz ist bestrebt ihr Personal hauptsächlich an den Schengen-Aussengrenzen entlang der Balkanroute sowie der östlichen und zentralen Mittelmeerroute einzusetzen. Aufgrund der aktuellen Herausforderungen an den nordöstlichen Aussengrenzen der EU werden zudem vermehrt Mitarbeitende des BAZG in den baltischen Staaten eingesetzt.

Neben den kurzfristigen Einsätzen, die in der Regel jeweils einen Monat dauern, entsandte das BAZG im vergangenen Jahr erstmals fünf Grenzschutzexpertinnen und Grenzschutzexperten in langfristige Einsätze von bis zu zwei Jahren.

Die Schweizer Expertinnen und Experten beteiligten sich an Frontex-Operationen zu Land, See und Luft. Da die Schweiz über keine Experten oder Expertinnen verfügt, die das Profil eines Küstenwachexperten oder einer Küstenwachexpertin erfüllen, waren die Experten und Expertinnen der Schweiz während Seeoperationen jedoch nie auf Küstenwachschiffen eingesetzt. Die entsandten Personen können aber an Land die Dokumente von ankommenden Migranten und Migrantinnen prüfen oder die Personen nach ihren Reiserouten und Umständen befragen. 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 Grenzschutzexperte» (Dokumentenspezialistin und -spezialist) entsandt (41 Einsätze). Weiter deckte es die folgenden Profile ab:

- Expertin und Experte für Grenzkontrolle und -überwachung (36 Einsätze),
- Debriefler: Befragen von ankommenden Migrantinnen und Migranten, um operative Informationen zu sammeln (19 Einsätze),
- Informationsexpertin oder -experte: Unterstützung bei der Informations- und Datenbeschaffung sowie bei deren Analyse (9 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 Incidents*) 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 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 2023 hat die Einsatzkoordination BAZG eine solche Meldung erhalten. Das Grundrechtsbüro von Frontex hat dazu zwei Untersuchungen eingeleitet, die beide noch nicht abgeschlossen wurden. Informationen hierzu können erst nach Abschluss der Untersuchung erfolgen.

1.3 Fonds für die innere Sicherheit (ISF-Grenze) sowie Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik (BMVI-Fonds)

Die Schweiz beteiligte sich am ISF-Grenze (Laufzeit 2014-2020) mit rund 120 Mio. EUR und erhielt Zuweisungen von rund 32.7 Mio. EUR. Damit wurden unter anderem die Weiterentwicklungen der IT-Grosssysteme im Schengen-Bereich, wie beispielsweise das Schengener Informationssystems (SIS), sowie die Entsendung von Verbindungsbeamten in Drittstaaten unterstützt. Die Mittel wurden mit einer Quote von 99.97% praktisch gänzlich abgeschöpft. Für die Schweiz ist die Umsetzung des ISF-Grenze aus operativer Sicht abgeschlossen. Es folgen nur noch formelle Abschlussarbeiten sowie eine Schlussevaluation bis Ende 2024.

Der BMVI-Fonds wurde für den Zeitraum 2021-2027 geschaffen. Er ist das Nachfolgeinstrument des ISF-Grenze. Die Botschaft zur Genehmigung der relevanten Rechtsgrundlagen sowie der Zusatzvereinbarung über die Beteiligung der Schweiz am BMVI-Fonds⁶ wurden vom National- und Ständerat in der Schlussabstimmung der Frühjahrssession 2024 angenommen. Die Referendumsfrist läuft am 04.07.2024 ab. Zurzeit sind im Voranschlag 2024 sowie im Finanzplan 2025-2026 300 Mio. Schweizer Franken für den Fonds eingestellt. Die EU hat in der Zwischenzeit einen Vorschlag zur Erhöhung des mehrjährigen Finanzrahmens verabschiedet. Der Vorschlag sieht eine Erhöhung von einer Milliarde Euro vor. Der Schweizer Beitrag an den Fonds erhöht sich gemäss aktueller Schätzung um rund 5 Prozent auf rund 315 Mio. Schweizer Franken gegenüber dem Voranschlag. Die Schweiz wird voraussichtlich Zuweisungen in der Höhe von etwa 50 Mio. EUR aus dem BMVI-Fonds erhalten. Zusätzlich zu diesem Betrag können später noch zweckgebundene Zuweisungen erfolgen. Es wird beabsichtigt, die Mittel insbesondere für die weitere Implementierung neuer IT-Systeme zur Steuerung von Ein- und Ausreisen im Schengen-Raum und die verstärkte Vernetzung bestehender IT-Systeme einzusetzen. Um das Risiko zu minimieren, dass die Schweiz die ihr zustehenden Fördermittel wegen der verspäteten Teilnahme nicht abschöpfen kann, wurden bereits informell Projekte für eine spätere Unterstützung ausgewählt. Solange die Schweiz sich nicht offiziell am BMVI-Fonds beteiligt, erfolgen keine Zahlungen an die Schweiz.

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 beabsichtigten oder erfolgten Grenzübertritts»⁷ stattfinden, mit Schengen grundsätzlich aufgehoben worden. Nicht aufgehoben wurden hingegen die Zollkontrollen, da die Schweiz kein Mitglied der Zollunion ist. Die gezielte Suche nach mitgeführten unverschlossenen, verbotenen und/oder bewilligungspflichtigen Waren (bspw. Fleisch- und Tabakwaren, Drogen oder Waffen) bleibt damit im gewohnten Umfang gewährleistet und kann auch verdachtsunabhängig erfolgen. 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. Das BAZG kann grundsätzlich in der ganzen Schweiz mobile Zollkontrollen durchführen und gestützt darauf bei Bedarf Personen kontrollieren. Gestützt auf entsprechende Vereinbarungen mit den zuständigen Kantonen wird u.a. der Grenzraum festgelegt, innerhalb welchem das BAZG bestimmte Feststellungen selbständig erledigen kann. Die Kontrolltätigkeiten in international verkehrenden Zügen im Rahmen der «nationalen Ersatzmassnahmen» erfolgen im definierten Einsatzraum. In diesem Zusammenhang gibt es auch gemeinsame Kontrollen mit den zuständigen kantonalen Polizeikörpern. Die vom BAZG im Rahmen ihrer Zustän-

⁶ BBI 2024 691

⁷ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

digkeiten insgesamt⁸ vorgenommenen Aufgriffe in den Jahren 2018 bis 2023 sind in Anhang 1 aufgeführt.

2.2 Vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen

Der Schengener Grenzkodex⁹ 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 acht dieser Staaten (AT, DE, DK, FR, IT, NO, SI und SE) an bestimmten Binnengrenzabschnitten Kontrollen durch. Sie begründen dies mit der Sicherheitslage in Europa und der anhaltend hohen Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raumes.

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 Schwergewichtsaktionen eine wichtige Filterwirkung an der Grenze ausübt.

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 Fahnderfolgen massgeblich zur effizienten Bekämpfung der organisierten und grenzüberschreitenden Kriminalität bei. In diesem Rahmen ist das Schengener-Informationssystem (SIS) ein unverzichtbares Fahndungsinstrument für den Informationsaustausch im Schengen-Raum. Das SIS beinhaltet aktuell ca. 92 Millionen Ausschreibungen. Davon entfallen auf die Schweiz rund 1 Million Ausschreibungen.

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 2023 insgesamt 458'634 Meldungen (zur Bearbeitung von Meldungen durch fedpol, s. nachfolgend Ziff. 3.2.), was den in den letzten Jahren festzustellenden Aufwärtstrend bestätigt. Dazu ist zu erwähnen, dass

⁸ Aufgrund des Fehlens einer nach Teilaufgaben differenzierten Statistik betreffen die Angaben die Tätigkeiten des BAZG insgesamt (Personenkontrollen an Aussengrenzen, Zollkontrollen an Binnengrenzen und nationalen Ersatzmassnahmen).

⁹ Verordnung (EU) 2016/399 (WE Nr. 178).

insbesondere mit SIS-Recast (Weiterentwicklung des SIS, welche seit dem 7. März 2023 in Betrieb ist) ein erhöhter Anstieg von Meldungen und Aktivitäten zu verzeichnen ist. 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:

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
272'688	301'119	303'182	339'715	381'487	394'266	458'634

Die bisherigen Erfahrungen zeigten, dass nur ein kleiner Teil dieser Meldungen gestützt auf den Rahmenbeschluss 2006/960/JI¹⁰ 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) 2023/977¹¹ 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.

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 (indirekt¹²) auf das *Visa-Informationssystem (VIS)* zugreifen¹³. 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. 2023 erfolgten 839 (2022: 769, 2021: 312, 2020: 864, 2019: 778) Abfragen.
- Zum anderen ist eine (indirekte) Abfragemöglichkeit für die Strafverfolgungsbehörden auch für die *Eurodac* Datenbestände in der Eurodac-Verordnung¹⁴ vorgesehen. Da diese Bestimmungen keine Weiterentwicklung des Dublin/Eurodac-Besitzstands im Sinne des Dublin Assoziierungsabkommens der Schweiz darstellen, hat die Schweiz mit der EU ein Proto-

¹⁰ Rahmenbeschluss 2006/960/JI (WE Nr. 35).

¹¹ Richtlinie (EU) 2023/977 (WE Nr. 401).

¹² Indirekter Zugriff bedeutet, dass ein Antrag um Zugang zu den Daten an die Einsatzzentrale von fedpol gerichtet werden muss. Diese prüft, ob die Zugangsbedingungen erfüllt sind, bevor die Daten abgerufen und der ersuchenden Behörde weitergeleitet werden.

¹³ Beschluss 2008/633/JI (WE Nr. 70).

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 603/2013 (Dublin-WE Nr. 1B).

koll, das sogenannte Eurodac-Protokoll¹⁵, abgeschlossen, damit die entsprechenden Bestimmungen auch für die Schweiz anwendbar sind. Das Protokoll ist am 1. Mai 2022 in Kraft getreten. Eine Eurodac Abfrage durch die Schweizer Strafverfolgungsbehörden ist jedoch in der Praxis noch nicht möglich. Dies wird im Rahmen des Programms Prüm Plus erfolgen und sollte ab 2026 möglich sein.

- Schliesslich ist eine (indirekte) Abfragemöglichkeit zugunsten der Strafverfolgungsbehörden auch für die Daten des *Einreise-/Ausreiseseystems (EES)*¹⁶ und des *Europäischen Reiseinformations- und Reisegenehmigungssystems (ETIAS)*¹⁷ vorgesehen. Die jeweilige Zugriffsberechtigung, die grundsätzlich 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 im Oktober 2024 (EES) bzw. Mitte 2025 (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. 2023 erhielt fedpol über seine Einsatz- und Alarmzentrale insgesamt 8'067 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen¹⁸, davon 606 betreffend grenzüberschreitende Observationen und ein Gesuch betreffend Nacheile¹⁹. Die Observationen und Nacheilen von und nach Frankreich und Italien wurden unter Einbezug der Polizei- und Zollkooperationszentren (CCPD)²⁰ durchgeführt. Im Jahr 2023 gingen beim CCPD Genf sechs Gesuche um Nacheilen und 128 Gesuche um grenzüberschreitende Observationen und beim CCPD Chiasso 25 Gesuche um grenzüberschreitende Observationen ein. 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, 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 Polizeivertrag mit *Italien*²¹ ist seit dem 1. November 2016 und derjenige mit *Österreich und Liechtenstein*²² seit dem 1. Juli 2017 in Kraft. In Bezug auf Italien schlug die Schweiz 2023 dem italienischen Innenministerium vor, Möglichkeiten zur langfristigen inhaltlichen Verbesserung des 2013 unterzeichneten bilateralen Abkommens zu prüfen. Die Sondierungsgespräche haben begonnen und werden wahrscheinlich auch 2025 fortgesetzt. Der neue *deutsch-schweizerische* Polizeivertrag wurde am 5. April 2022 unterzeichnet und ist am 1. Mai 2024 in Kraft getreten. Der Polizeivertrag mit *Frankreich*²³ (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 ge-

¹⁵ Protokoll zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und dem Fürstentum Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags betreffend den Zugang zu Eurodac für Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecke, SR 0.142.392.682.

¹⁶ Verordnung (EU) 2017/2226 (WE Nr. 202B).

¹⁷ Verordnung (EU) 2018/1806 (WE Nr. 219).

¹⁸ Darin enthalten sind Polizeimassnahmen, Notsuchen von Personen, Beamtenentsendungen, Ermittlungshandlungen, Krisenmanagement, Fahndungen (ohne SIS und Interpol).

¹⁹ Im Vergleich dazu erhielt die Einsatzzentrale fedpol 2022 insgesamt 6'513 Mitteilungen im Zusammenhang mit operativen Einsätzen, davon betrafen 773 grenzüberschreitende Observationen und 11 grenzüberschreitende Nacheile.

²⁰ Die Schweiz unterhält mit Italien in Chiasso und mit Frankreich in Genf je ein solches Zentrum. Die beiden CCPD bearbeiteten im Jahr 2023 insgesamt 30'816 Anfragen (2020: 23'851, 2021: 26'461, 2022: 29'794), davon 26'407 Anfragen im CCPD Genf (2020: 20'397, 2021: 22'636, 2022: 25'372) und 4409 im CCPD Chiasso (2020: 3'454, 2021: 3'825, 2022: 4'422). Die tiefere Anzahl Anfragen im Jahre 2020 und 2021 ist mit dem Lockdown im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie zu erklären.

²¹ SR 0.360.454.1

²² SR 0.360.163.1

²³ SR 0.360.349.1

richteten 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 am 3. März 2023 unterschrieben. Das Dokument wurde den operativen Dienststellen zur Verfügung gestellt. Dieses Dokument ermöglicht eine gezielte Ausbildung von schweizerischen und französischen Beamten, die potenziell an grenzüberschreitenden Operationen beteiligt sein könnten. Darüber hinaus haben Frankreich und die Schweiz vereinbart, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, welche die Möglichkeiten einer Modernisierung des Pariser Abkommens prüfen soll. Diese Arbeitsgruppe hat im November 2023 ihre Tätigkeit aufgenommen. Sie wird von verschiedenen Experten unterstützt und wird ihre Arbeit voraussichtlich in den Jahren 2024 und 2025 fortsetzen.

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 18'187 effektiven Treffern in der Schweiz bei Personen- oder Sachfahndungen im Jahr 2023 (2022: 16'032; 2021: 12'792;) lösten zusätzliche 4'396 Treffermeldungen Abklärungen und Identifizierungen aus (2022: 3'195; 2021: 2'685), bei denen es sich jedoch letztlich nicht um die gesuchte Sache bzw. Person handelte. Das SIRENE-Büro bearbeitete im Jahr 2023 zudem 14'832 (2022: 7'545; 2021: 6'661;) Treffermeldungen im Ausland basierend auf Schweizer Fahndungen.

2023 wurden durchschnittlich 102 In- und Auslandtreffermeldungen pro Tag bearbeitet (2022: 73; 2021: 60). Im Vergleich zum Vorjahr gab es 2023 bei den ausländischen Fahndungen in der Schweiz rund 13% mehr Treffermeldungen, bei den Schweizer Fahndungen im Ausland betrug die Zunahme rund 9,6%. Insgesamt gingen 2023 vom Ausland 58'868 Informationen mit standardisierten Formularen ein (2022: 48'150; 2021: 46'133) und 33'691 wurden ins Ausland verschickt (2022: 33'687; 2021: 27'879). Berücksichtigt man das erste Jahr mit der SIS-Recast Rechtsgrundlage (07.03.23-06.03.2024), gingen vom Ausland 63'293 standardisierte Formulare ein. Im selben Zeitraum wurden 44'558 standardisierte Formulare ins Ausland verschickt. Dies ist auf die Einführung der neuen Fahndungskategorie «Rückkehr» zurückzuführen.

Eine Übersicht über die SIS-Treffer (nach Jahren und Kategorien) kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden.

	2023		2022		2021		2020		2019	
Datenkategorie	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland	Inland	Ausland
Festnahme (zur Auslieferung)	337	244	319	286	273	207	223	198	287	306
Einreisesperre	5'445	4'725	5'662	5'042	3'357	4'387	2'338	3'673	2'481	5'496
Vermisste	1'249	218	1'099	167	760	148	453	117	492	127
Von der Justiz Gesuchte (z.B. Zeugen)	1'788	469	1'857	390	1'589	357	1'450	386	1'774	461
Verdeckte Re	4'861	727	4'392	915	4'221	889	3'759	566	4'885	548
Sachen (Fahrzeuge, Ausweise, Waffen, industr. Ausrüstung)	2'521	1'250	2703	745	2'592	673	2'502	673	3'346	812
Rückkehrentscheid (neu)	1'986	7'199								
Total	18'187	14'832	16'032	7'545	12'792	6'661	10'725	5'577	13'239	7'750

Seit 2009 (24 Treffer/Tag) hat sich die Anzahl der durchschnittlichen In- und Aus-landtreffer pro Tag vervierfacht; der Informationsaustausch mittels der standardisierten Formulare pro Tag hat um zwei Drittel zugenommen (2009: 165; 2023: 277). Im Laufe des Jahres 2021 erhöhte sich das Arbeitsvolumen des SIRENE-Büros auf beinahe dasselbe Niveau wie im Jahr 2019, also vor der COVID-19-Krise. Mit der Inbetriebnahme des SIS-Recast (März 2023) übertraf das Trefferaufkommen die Werte der Vorjahre deutlich mit einem markanten Anstieg, insbesondere aufgrund der neuen SIS-Kategorie Rückkehrentscheid (siehe auch die oben genannten Zahlen seit der Inbetriebnahme des SIS-Recast).

Anzumerken ist schliesslich, dass die Anzahl der bei fedpol eingereichten Auskunftsgesuche über gespeicherte personenbezogene Daten im SIS insgesamt weiterhin sehr hoch ist. Im Jahr 2023 wurden 6'365 Gesuche durch fedpol bearbeitet. Ende des Jahres waren noch 805 offen (Stand 26.02.2024: 997 bearbeitet, 1'255 offen).

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) 2016/680²⁴, 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). Gestützt auf Art. 4 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes (DSG)²⁵ übt in der Schweiz der EDÖB die Aufsicht über die Bearbeitung von Personendaten auch im Rahmen der Zusammenarbeit von Schengen aus. Er übernimmt dementsprechend auch die Aufsicht im Sinne von Art. 55 der Verordnung (EU) 2018/1861²⁶ und Art. 69 der Verordnung (EU) 2018/1862²⁷ 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 fedpol sowie das SIRENE-Büro, mittels themenspezifischer Kontrollen. Von April 2022 bis März 2024 überprüfte der EDÖB die Datenbearbeitung von VIS-Daten durch fedpol (Betreiberin von C-VIS ist zwar das SEM, fedpol bearbeitet aber VIS-Daten insofern, als die Einsatz- und Alarmzentrale gewisse Aufgaben im 24/7-Betrieb für das SEM wahrnimmt). Der Aufsichtsbericht des 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. Darüber hinaus kontrollieren die kantonalen Datenschutzbehörden jährlich die Datenbearbeitung im SIS anhand von Protokollauszügen der SIS-Benutzer in ihrem Kanton.

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 2023 wurden von der Schweiz 553'700 Schengen-Visa ausgestellt²⁸. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet das einen Anstieg von 153,2%. Der Anstieg ist auf die Aufhebung der Covid-19-bedingten Reiserestriktionen, insbesondere Chinas, und den Nachholbedarf von Auslandsreisen zurückzuführen. Die Zahl hat damit fast das Niveau vor der Pandemie erreicht. Im Jahr 2019 wurden von der Schweiz 564'120 Schengen-Visa ausgestellt. Die meisten Visa wurden im Monat Mai erteilt. Die genauen Zahlen aufgeschlüsselt nach Typ und Monat für das Jahr 2023 ergeben sich aus der folgenden Tabelle:

²⁴ Richtlinie (EU) 2016/680 (WE Nr. 181)

²⁵ SR 235.1

²⁶ Verordnung (EU) 2018/1861 (WE Nr. 213B)

²⁷ Verordnung (EU) 2018/1862 (WE Nr. 213C)

²⁸ 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.

Anzahl bearbeiteter Schengen-Visumanträge im Jahr 2023

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total Schengen-Visumanträge	31'856	39'411	56'849	60'895	82'921	67'265	58'077	60'873	52'351	46'459	39'489	26'035	622'481
Total ausgestellte Schengen-Visa	27'770	35'001	50'971	54'434	75'423	60'799	51'929	54'952	46'790	40'315	33'496	21'820	553'700
davon Visa Kategorien A-C	24'167	31'399	46'671	51'306	71'569	57'248	49'303	52'804	44'692	38'046	31'285	21'126	519'616
davon Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit	3'603	3'602	4'300	3'128	3'854	3'551	2'626	2'148	2'098	2'269	2'211	694	34'084
Verweigte Schengen-Visa	4'086	4'410	5'878	6'461	7'498	6'466	6'148	5'921	5'561	6'144	5'993	4'215	68'781

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 Voraussetzungen²⁹ 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*-Notifikation³⁰ informiert werden.

Die Anzahl der im Jahr 2023 an die Schweiz gerichteten und vom SEM bearbeiteten Konsultationsanfragen und *Ex-Post*-Notifikationen ist der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.

Eingehende Konsultationen im Jahr 2023

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total überprüfte Anfragen	35'639	36'389	36'389	33'833	47'521	47'313	48'895	53'183	43'666	44'614	40'333	31'155	498'930
davon bewilligte Anfragen	35'585	36'350	36'353	33'803	47'479	47'257	48'863	53'135	43'619	44'564	40'281	31'115	498'404
davon verweigte Anfragen	54	39	36	30	42	56	32	48	47	50	52	40	526
davon verarbeitete Anfragen in Vertretung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total gemeldete Schengen-Visa der Kategorie C	12'738	14'172	17'912	16'992	30'925	48'745	47'805	32'120	28'676	24'496	17'632	12'144	304'357
Total gemeldete Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit	3'420	4'316	9'657	6'601	8'688	9'637	7'388	5'467	5'620	5'957	5'560	3'887	76'198

Die Anzahl der Konsultationen anderer Schengen-Staaten, die 2023 im Rahmen des Visumverfahrens durch die Schweiz ausgelöst worden sind, sind nachfolgender Tabelle zu entnehmen:

Ausgehende Konsultationen im Jahr 2023

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Total zugestellte Anfragen	4'997	6'222	7'607	8'539	15'861	15'457	14'254	14'329	9'893	9'663	8'286	5'431	120'539

²⁹ 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.

³⁰ Die *Ex-Post*-Notifikation ist Art. 31 des Visakodex geregelt (Verordnung (EG) Nr. 810/2009, WE Nr. 88).

davon bewilligte Anfragen	4'845	5'998	7'290	8'300	15'461	15'088	14'025	14'110	9'676	9'480	8'146	5'342	117'761
davon verweigte Anfragen	12	17	21	15	12	21	14	23	15	19	17	18	204
davon verarbeitete Anfragen in Vertretung	140	207	296	224	388	348	215	196	202	164	123	71	2'574
Total gemeldete Schengen-Visa der Kategorie C	17'852	22'891	37'718	43'793	61'895	51'919	43'801	45'365	39'926	34'312	28'161	18'452	446'085
Total gemeldete Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit (VrG)	207	173	514	260	248	344	274	157	188	151	264	210	2'990

6 Rückführungen

Im Jahr 2023 hat die Schweiz mit der organisatorischen und finanziellen Unterstützung von Frontex einen gemeinsamen EU-Sammelflug organisiert und sich an zwei weiteren Flügen beteiligt, die von anderen Schengen-Staaten initiiert wurden. Auf diesem Weg konnten 24 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.

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 Polizeidirektorinnen und -direktoren (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) 2019/1896³¹ können zudem europäische Rückkehrereinsätze durchgeführt werden. Im Jahr 2023 fanden aus Ressourcengründen keine solche Einsätze statt. Die Entsendung eines Rückkehrexperten des SEM nach Deutschland findet im Zeitraum März bis Juli 2024 statt. Dieser unterstützt die örtlichen Behörden bei der Identifizierung von ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen.

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 2023 hat die Schweiz aus dem Ausland via SIS 17'522 Fahndungsersuchen erhalten (2022: 16'941). Sie führten hierzulande zu 337 Treffern, sog. «Hits» (2022: 319). Im gleichen Zeitraum stellte die Schweiz insgesamt 206 Fahndungsersuchen via SIS an das Ausland (2022: 219). 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.

³¹ Verordnung (EU) 2019/1896 (WE Nr. 238).

8

Dublin

8.1

Verfahren zur Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat

Seit Beginn der Dubliner Zusammenarbeit bis zum 31. Dezember 2023 wurden in der Schweiz insgesamt 323'029 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 (2019-2023)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
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
2023	12'933	8'338	3'549	2'021

Übernahmeersuchen anderer Dublin-Staaten an die Schweiz (2019-2023)

	Übernahmeersuchen	Gutheissungen	Ablehnungen	Überstellungen
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
2023	4'116	1'775	2'336	694

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 2023 Algerien (174), Afghanistan (94) und Marokko (61). Bei den Überstellungen aus der Schweiz in die anderen Dublin-Staaten stammten die meisten Personen aus Algerien (410), Afghanistan (332) und Türkiye (197). Die meisten Übernahmeersuchen an die Schweiz wurden von Frankreich, Deutschland und Niederlande gestellt. Die Schweiz gehört in Europa weiterhin zu den Staaten, welche die Dublin-Regeln konsequent anwenden.

Italien hat mit Mitteilung vom 5. Dezember 2022 die Dublin-Staaten über eine temporäre Aussetzung der Dublin-Überstellungen informiert. Diese Aussetzung durch Italien betrifft alle Staaten im Dublin-Raum. Bis Ende 2023 erhielten so 86 Personen, für welche Italien zuständig gewesen wäre, einen Schutzstatus (vorläufige Aufnahme oder Asylstatus) in der Schweiz. Italien begründete die Aussetzung der Dublin-Überstellungen damit, dass das Land eine ungewöhnlich hohe Anzahl von Anlandungen verzeichne, davon zahlreiche minderjährige Personen, was die Kapazitäten des Systems zur Erstaufnahme überlaste. Überstellungen gestützt auf das bilaterale Rückübernahmeabkommen (SR 0.142.114.549) sind von der Massnahme nicht betroffen. Des Weiteren hat die italienische Regierung am 11. April 2023 infolge der zahlreichen Anlandungen den Notstand ausgerufen. Dieser wurde am 13. Oktober 2023 sowie am 9. April 2024 um weitere sechs Monate verlängert. Der nationale Ausnahmezustand soll gemäss Angaben der Regierung besondere Massnahmen zur Steuerung der Migration ermöglichen. Im Jahre 2023 sind in Italien rund 157'700 Personen angelandet (+55% im Vergleich zum Vorjahr).

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 Schweiz³² 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 Asylge-

³² 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>.

suche zuständig gewesen wäre. Die Schweiz profitiert weiterhin vom Dublin-System. Die Zahl der Überstellungen in andere Dublin-Staaten ist nach wie vor höher als die Zahl der Überstellungen in die Schweiz.

8.2 Nutzung des VIS für die Zwecke des Dublin-Verfahrens

Die VIS-Verordnung³³ 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 in diesem Zusammenhang erzielten Treffer (nach Jahren), die zur Durchführung eines Dublin-Verfahrens geführt haben, kann der nachstehenden Tabelle entnommen werden:

2019	2020	2021	2022	2023
236	189	116	229	345

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 in der Verordnung (EU) 2022/922³⁴ (davor war die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013³⁵ einschlägig) niedergelegt sind. Diese Verordnung gilt in der EU seit dem 1. Oktober 2022 und findet auf Evaluierungen Anwendung, die seit Februar 2023 durchgeführt werden. Für die Schweiz gilt diese Verordnung erst ab Juli 2024, wenn die Übernahme der Verordnung im Sinne des Schengen Assoziierungsabkommens formell abgeschlossen ist.

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» Fällen³⁶ für die Verabschiedung der Empfehlungen, die an den evaluierten Staat gerichtet sind, zuständig.

Für die Schweiz ist der Mechanismus der Schengen-Evaluierung³⁷ in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

³³ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (WE Nr. 63).

³⁴ Verordnung (EU) 2022/922 (WE Nr. 367).

³⁵ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (WE Nr. 150).

³⁶ 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.

³⁷ 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.

- 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

Mit dem Bericht betreffend die Evaluierung von Litauen wurde der erste umfassende Evaluierungsbericht nach der Verordnung (EU) 2022/922 von der Kommission verabschiedet. Neu wird nicht mehr für alle evaluierten Bereiche jeweils ein Evaluierungsbericht erstellt. Vielmehr sollen in einem einzigen umfassenden Evaluierungsbericht die Ergebnisse einer ordentlichen Evaluierung eines Schengen-Staates abgebildet werden. In diesem Bericht sind zudem grundsätzlich auch die Empfehlungen enthalten, wobei einige Ausnahmen davon vorgesehen sind. So werden beispielsweise Empfehlungen zu schwerwiegenden Mängeln nach wie vor vom Rat verabschiedet.

2.1 Ordentliche Evaluierung

2.1.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2023 bis April 2024 wurden Ortsbesichtigungen im Rahmen der *ordentlichen Evaluierung* von 8 Schengen-Staaten (EE, FI, LV, LT, HR, NO, SE, PL) durchgeführt. In welchen Bereichen die Ortsbesichtigungen konkret stattgefunden haben (✓) ist aus der folgenden Graphik ersichtlich:

Im Berichtszeitraum durchgeführte Ortsbesichtigungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	EE	FI	LV	LT	HR	NO	SE	PL
Aussen-grenzen	✓	✓	✓	✓	✓			✓
Visa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Polizeiliche Zusammenarbeit	✓	✓	✓	✓	✓			✓
SIS	✓	✓	✓	✓	✓			✓
Rückkehr	✓	✓	✓	✓	✓			✓
Datenschutz	✓	✓	✓	✓	✓			✓

Schweizer Sachverständige nahmen im Berichtszeitraum an insgesamt 9 Evaluierungsmissionen teil. Für 2 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 insgesamt 21 bereichsspezifische Empfehlungen verabschiedet. Diese betreffen die ordentliche Evaluierung von insgesamt zwölf Schengen-Staaten, wobei die dazugehörigen Ortsbesichtigungen in den Jahren 2021 (EL) und 2022 (BE, DK, ES, FR, EL, IS, IT, LU, MT, NO, PT, SE) 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 werden³⁸.

Im Berichtszeitraum verabschiedete Empfehlungen (nach Ländern und Bereichen)

Bereich	BE	DK	ES	EL	FR	IS	IT	LU	MT	NO	PT	SE
---------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

³⁸ <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>.

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 im Rahmen von ordentlichen Evaluierungen keine solche Mängel festgestellt.

2.2 Unangekündigte Evaluierungen

2.2.1 Ortsbesichtigungen

Im Berichtszeitraum von Mai 2023 bis April 2024 hat die Europäische Kommission verschiedene unangekündigte Ortsbesichtigungen durchgeführt, so in Frankreich und Italien jeweils im Bereich Aussengrenze. Bei der Ortsbesichtigung in Frankreich wurden schwerwiegende Mängel festgestellt. Ausserdem gab es noch drei unangekündigte Evaluierungen von Deutschland, Spanien und Polen im Bereich Visa.

2.2.2 Vom Rat verabschiedete Empfehlungen

Der Rat hat die Empfehlungen zur Behebung der schwerwiegenden Mängel, die bei der unangekündigten Evaluierung von Frankreich im Bereich Aussengrenzen festgestellt worden waren, an seiner Tagung vom 10./11. Dezember 2023 verabschiedet.³⁹

2.3 Erneute Besuche («revisits»)

Die Kommission kann im Falle von schwerwiegenden Mängeln erneute Besuche durchführen, um die Fortschritte bei der Umsetzung der entsprechenden Empfehlungen zu überprüfen (Art. 22 Abs. 7 Verordnung (EU) 2022/922). Im Berichtszeitraum hat die Kommission vier solche erneuten Besuche (in Griechenland im Bereich Rückkehr, in Spanien im Bereich Aussengrenzen, in den Niederlanden im Bereich Visa und in Island im Bereich Polizeizusammenarbeit) durchgeführt.

2.4 Erstmalige Evaluierung

Im Herbst 2023 fand die erstmalige Evaluierung Zyperns im Bereich des SIS statt.

2.5 Thematische Evaluierungen

Neben den ordentlichen Evaluierungen einzelner Staaten kann die Europäische Kommission auch alle Schengen-Staaten gemeinsam zu einem spezifischen Thema evaluieren. Geplant ist, unter dem Regime der neuen Verordnung zum Evaluierungsverfahren (Verordnung (EU) 2022/922), vermehrt thematische Evaluierungen durchzuführen. Eine erste solche thematische Evaluierung wurde 2023 durchgeführt. Diese Evaluierung widmete sich dem Thema «Drogenschmuggel» und war bereichsübergreifend konzipiert – mit Fokus auf die Polizeizusammenarbeit, wobei auch die Bereiche Aussengrenzen und IT-Systeme betroffen waren – und nahm insbesondere die Häfen in den Blick. Die Europäische Kommission hat zusammen mit einer Gruppe nationaler Expertinnen und Experten einen spezifischen Fragebogen ausgearbeitet, der den Schengen-Staaten mit einer Frist von zwei Monaten zur Beantwortung (bis 1. Juli 2023) zugestellt wurde. Im Herbst 2023 fanden zudem in Absprache mit den betroffenen Schengen-Staaten Ortsbesuche statt. Auf der Grundlage der von den Schengen-Staaten ausgefüllten Fragebögen und der Ortsbesuche wurde ein Evaluierungsbericht erstellt und *Best Practices* formuliert. Letztere wurden vom Rat im März 2024 verabschiedet. Die Schengen-Staaten müssen nun bis Juni 2024 eine Roadmap vorlegen, wie sie die im Bericht genannten und für sie relevanten *Best*

³⁹ Empfehlung abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16725-2023-INIT/de/pdf>.

Practices umzusetzen gedenken. fedpol ist gegenwärtig in Zusammenarbeit mit dem BAZG mit der Ausarbeitung der Roadmap betraut. Im Mai 2024 wird das Dokument vom EDA und dem BJ geprüft. Danach soll die Roadmap der EU vorgelegt werden.

2.6 Fact-Finding-Missionen

Im Hinblick auf die Schengen-Erweiterung um Bulgarien und Rumänien organisierte die Europäische Kommission im Jahr 2022 unter Mithilfe eines Teams von nationalen Sachverständigen zwei sog. «*Fact-finding Missionen*» in Bulgarien und Rumänien. Es handelte sich dabei 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. Im November 2023 fand die dritte freiwillige *Fact-finding Mission* in Bulgarien statt. Dabei sollten – unter Berücksichtigung der Ergebnisse der vorangehenden Missionen – die jüngsten Entwicklungen bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands in Bulgarien bewertet werden. Die Missionen konzentrierten sich auf die Bereiche Aussengrenzen, Polizeizusammenarbeit sowie Rückkehr, wobei horizontal auch die Funktionsweise der Behörden, die Grundrechte sowie die IT-Grosssysteme im Vordergrund standen. Am 31. März 2024 wurden die Kontrollen an den Luft- und Seegrenzen zu Bulgarien und Rumänien aufgehoben.

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 Weiterentwicklungen) ordnungsgemäss anwendet wird («*second mandate evaluation*»). Die nächste, *vierte* ordentliche Evaluierung wird 2025 durchgeführt.

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*»). 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.

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

- Im Bereich Aussengrenzen wurde letztmals im November 2023 ein *Follow-up* Bericht eingereicht. Die offenen Empfehlungen wurden mit dem Projekt «reFRONT» adressiert, welches die behördliche Zusammenarbeit im Grenzkontrollbereich überprüfte. Der Abschlussbericht vom Februar 2023 enthält Empfehlungen in den Bereichen Risikoanalyse, Prozesse / Technik / Infrastruktur, Ausbildung und Policy / Governance. Der Bundesrat hat das EJPD beauftragt, zusammen mit den betroffenen Departementen und den Kantonen, bis Ende 2025 konkrete Umsetzungslösungen vorzulegen.
- Im Bereich Datenschutz wurde letztmals im Dezember 2023 ein *Follow-up* Bericht erstattet. Die Schweiz ist aktuell insbesondere an der Umsetzung der beiden Empfehlungen 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, beschäftigt. Diese Audits waren zum Zeitpunkt der Berichterstattung nicht bzw. noch nicht vollständig umgesetzt. Der Kommission wurde aber in Aussicht gestellt, dass der EDÖB diese in der ersten Jahreshälfte 2024 durchführen wird. Im Hinblick auf das nächste *Follow-up*, welches im August 2024 fällig wird, ist die Schweiz besonders gebeten, die Kommission über den aktuellen Stand der Umsetzung der Empfehlungen in den Kantonen (Stand der Anpassungen der relevanten kantonalen Gesetze an die Richtlinie (EU) 2016/680 und Gewährung zusätzlicher Ressourcen an die kantonalen Datenschutzberatenden),

sowie zur Durchführung der vorgesehenen Audits durch den EDÖB zu informieren.

- 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 ist erst im Februar 2023 eingetroffen. Darin stellt sich die Kommission auf den Standpunkt, dass vier Empfehlungen noch nicht vollständig umgesetzt seien. Was das gemeinsame Fallverwaltungssystem und die Abfragemaske betrifft, so sind diese in Arbeit und werden bis zur Evaluierung der Schweiz in 2025 fertiggestellt sein. Die biometrischen Abfragen im C-VIS ermöglichen keinen Export oder Import von Daten. Die Realisierung der biometrischen Abfragen wird mit der Implementierung des EES abgeschlossen sein. Was die Modernisierung des Polizeikooperationsabkommens mit Frankreich betrifft, befindet sich die Schweiz derzeit in Gesprächen, um die bestehenden Hindernisse zu beseitigen (siehe hierzu Ausführungen unter Teil I, Ziff. 3.3). Für die Umsetzung dieser Empfehlung ist die Schweiz ebenfalls auf die Mitwirkung Frankreichs angewiesen.

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, wie bereits oben erwähnt, 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 Übernahmeverfahrens nicht in Frage kam, hat sich die Europäische Kommission bereit erklärt, die Evaluierung der Schweiz auf einen späteren Termin zu verschieben. Gemäss der am 13. Januar 2023 verabschiedeten Mehrjahresplanung, die für den Zeitraum 2023 bis 2029 gilt, werden die Schweiz, Österreich und Slowenien im Verlaufe des Jahres 2025 evaluiert. Die entsprechenden Vorbereitungsarbeiten wurden bereits aufgenommen.

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 Verein-fachung 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). Wird aufgehoben mit Anwendungsbeginn der Verordnung (EU) 2021/1134 (WE Nr. 309A), ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 11.

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) 2019/817 (WE Nr. 228A), ABl. L 135 v. 22.5.2019, S. 27.

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 Europol 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. 11.

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) 2021/1134 (WE Nr. 309A), ABl. L 248 v. 13.7.2021, S. 11.

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) 2023/850 (WE Nr. 400), ABl. L 110 v. 25.4.2023, 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.

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 2018 bis 2023

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

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	30'727	31'323	41'926	40'121	37'888	37'020

Betäubungsmittelschmuggel

Haschisch	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	2'141	2'419	2'138	2'661	2'929	2'320
Menge in Kg	598	428	943	935	555	171
Marihuana	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	3'246	3'281	3'171	3'165	2'993	2'102
Menge in Kg	740	658	655	776	476	243
Heroin, Opium	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	143	164	228	278	136	113
Menge in Kg	89.9	19.4	56.1	66.4	27.5	9.0
Kokain, Crack	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	681	685	704	667	719	675
Menge in Kg	144	120	162	90	568	110
Kath	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	27	33	55	63	47	30
Menge in Kg	714	985	1417	800	843	303
Synthetische Produkte	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	164	17	412	581	260	341
Menge in Kg	26.8	13.2	19.5	30.5	15.6	84.2
Andere	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	2'194	865	3'631	2'855	2'012	2'618
Menge Stk	107'217	793'710	174'950	162'628	84'396	138'981
Menge in Kg	102	121	315	257	412	474

Waffen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl Fälle	2'433	2'739	2'531	2'512	2'261	2'319

2. Sicherheitspolizeilicher Bereich

Ausgeschriebene Personen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeschriebene Personen	24'750	25'886	23'911	25'779	21'316	22'733
Haftbefehle	7'983	8'641	8'196	8'583	9'204	9'661
Einreiseverbote	2'666	2'409	2'203	2'504	1'751	1'344
SIS Personen	6'539	7'507	4'610	7'916	8'936	9'801

Ausgeschriebene Fahrzeuge

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeschriebene Fahrzeuge	3'077	2'833	2'125	3'115	3'660	3'186
SIS Fahrzeuge	178	191	107	146	155	135

Ausgeschriebene Sachen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeschriebene Sachen	2'017	1'984	633	769	896	727
SIS Sachen	2'545	2'683	2'260	2'450	2'438	2'124
Abhanden gekommene und wieder aufgefundenen Ausweise (Pass, Identitätskarte)	231	357	209	275	314	239

Ausweisfälschungen

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anzahl gefälschter Dokumente	1'841	2'128	1'480	1'834	1'843	1'946
Nicht zustehende Ausweise	368	404	287	291	338	320

3. Migrationsbereich

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Einreiseverweigerung, Wegweisung, Aussengrenze	319	361	367	332	288	384
Rechtswidriger Aufenthalt	16'563	12'919	11'047	18'859	52'077	50'185
Illegale Erwerbstätigkeit	967	1'024	889	757	601	600

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 2023 bis 30. April 2024) im Zuge der Schengen-Evaluierung verabschiedet hat. Die betroffenen Schengen-Staaten haben diese in der Folge nach Massgabe von Artikel 21 der Verordnung (EU) 2022/922 umzusetzen. Die Empfehlungen sind öffentlich zugänglich und auf der Website des Rates der EU abrufbar.⁴⁰

Ordentliche Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
NO	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Norwegen festgestellten Mängel	9997/23
ES	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Spanien festgestellten Mängel	9998/23
ES	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Spanien festgestellten Mängel	9999/23
BE	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Belgien festgestellten Mängel	9975/23
FR	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der bei der Evaluierung 2022 der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Frankreich festgestellten Mängel	9981/23
EL	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Griechenland festgestellten Mängel	9984/23
LU	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Luxemburg festgestellten Mängel	9994/23
IT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Italien festgestellten Mängel	9993/23
MT	Visa	Durchführungsbeschluss des Rates vom 30. Mai 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen- Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Malta festgestellten Mängel	9996/23
NO	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 10. Juli 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Norwegen festgestellten Mängel	11976/23
IS	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. Juli 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Island festgestellten (schwerwiegenden) Mängel	12161/23
SE	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. Juli 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Schweden festgestellten Mängel	12160/23
PT	Polizeizusammenarbeit	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. September 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit durch Portugal festgestellten Mängel	13334/23
DK	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. September 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Dänemark festgestellten Mängel	13336/23
DK	SIS	Durchführungsbeschluss des Rates vom 25. September 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Schengener Informationssystems durch Dänemark festgestellten Mängel	13337/23

⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/de/documents-publications/public-register/>

PT	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Dezember 2023 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Portugal festgestellten Mängel	16761/23
NO	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Februar 2024 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Norwegen festgestellten Mängel	6957/24
EL	Datenschutz	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Februar 2024 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2021 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen Besitzstands im Bereich des Datenschutzes durch Griechenland festgestellten Mängel	6955/24
DK	Rückkehr	Durchführungsbeschluss des Rates vom 20. Februar 2024 zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der Rückkehr/Rückführung durch Dänemark festgestellten Mängel	6951/24

Unangekündigte Evaluierungen

Land	Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
FR	Aussengrenzen	Durchführungsbeschluss des Rates vom 11. Dezember 2023 mit Empfehlungen für Abhilfemassnahmen zur Beseitigung der 2023 bei der unangekündigten Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Aussengrenzenmanagements durch Frankreich festgestellten (schwerwiegenden) Mängel	16725/23

Thematische Evaluierung

Bereich	Titel des Dokumentes	Doc.-Nr. und Link
Drogenschmuggel	Durchführungsbeschluss des Rates vom 4. März 2024 zur Festlegung einer Empfehlung zur Umsetzung der 2023 in der thematischen Schengen-Evaluierung ermittelten bewährten Verfahren in Bezug auf die Fähigkeiten der Mitgliedstaaten in den Bereichen polizeiliche Zusammenarbeit, Schutz der Aussengrenzen und Management von IT-Systemen zur Bekämpfung der Drogeneinfuhr in die Union	7301/24



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

concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2023/2024

du 22 mai 2024

Période sous revue : mai 2023 à avril 2024

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 2023 à avril 2024, 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 2023 au 30 avril 2024) (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.

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

Contexte	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 de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)	4
1.2.1 Généralités	4
1.2.2 Détachement d'experts suisses en 2023	5
1.3 Fonds pour la sécurité intérieure (FSI Frontières) et instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (Fonds BMVI)	6
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	9
4.1 Recherches	9
4.2 Surveillance du bureau SIRENE	10
5 Coopération dans le domaine des visas	11
6 Renvois	12
7 Entraide judiciaire en matière pénale	13
8 Dublin	13
8.1 Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	13
8.2 Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin	14
II Évaluation Schengen	15
1 Vue d'ensemble	15
2 Compte rendu de la période sous revue	15
2.1 Évaluations ordinaires	15
2.1.1 Inspections sur place	15
2.1.2 Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE	16
2.2 Évaluations inopinées	16
2.2.1 Inspections sur place	16
2.2.2 Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE	16
2.3 Nouvelles inspections (« revisits »)	16
2.4 Première évaluation	17
2.5 Évaluations thématiques	17
2.6 Missions d'établissement des faits	17
3 Évaluations de la Suisse	17
3.1 État de la dernière évaluation ordinaire (2018)	17
3.2 Prochaine évaluation ordinaire (2025)	18
Liste des actes cités	19
Aperçu des activités de l'OFDF (Cgfr) : statistiques des années 2018 à 2023	21
Évaluation Schengen : Liste des recommandations transmises pour information à l'Assemblée fédérale	23

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

1 Frontières extérieures

1.1 Non-admissions

Le nombre de non-admissions aux frontières a augmenté en 2021 et 2022 en raison du durcissement des conditions d'entrée pendant la pandémie de COVID-19. Depuis le 2 mai 2022, les voyageurs arrivant en Suisse ne doivent plus fournir de preuve de vaccination ou de guérison. Suite à la levée des restrictions dues au COVID-19, le nombre total d'interdictions d'entrée est retombé, comme escompté, au niveau d'avant la pandémie. Voici comment les refus d'entrée se répartissent entre les aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers¹ :

Année	Total	Zurich	Genève	Bâle ²	Autres
2017	1232	1020	133	79	0
2018	1218	1022	87	103	0
2019	1201	1034	114	53	0
2020	1368	1090	213	65	0
2021	1574	1336	186	42	0
2022	1649	1400	154	95	0
2023	1309	961	179	125	44

1.2 Participation de la Suisse aux activités de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (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 2023, la Suisse a déployé 108 experts en protection des frontières pour participer à des opérations aériennes, terrestres et maritimes de Frontex. Il s'agissait de 69 collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), qui ont effectué un total d'environ 5062 jours de travail. Par ailleurs, un garde - frontière étranger a été accueilli à l'aéroport de Zurich pour un équivalent de 84 jours de travail.

Il est prévu que 83 experts en protection des frontières de l'OFDF participent à des opérations aériennes, terrestres et maritimes de Frontex en 2024 (état fin avril 2024). Sept d'entre eux sont détachés pour des missions de longue durée, jusqu'à deux ans. Selon la planification, le personnel suisse effectuera 6233 jours de travail pour un total de 122 interventions. L'obligation de la Suisse de participer aux opérations conjointes de Frontex découle du règlement européen relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (annexes 2 et 3)³.

L'engagement lors d'interventions ordinaires aura lieu principalement en Roumanie, en Grèce, en Italie, en Bulgarie 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, car cela dépend de l'évolution de la situation.

L'OFDF met à la disposition de la réserve de réaction rapide⁴ jusqu'à 16 experts en protection des frontières⁵. Pendant la période sous revue, aucune intervention de ce type n'a eu lieu.

¹ Ces données statistiques sont mises à jour en continu et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

² 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.

³ 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. Version du JO L 295 du 14.11.2019, p. 1.

⁴ Réserve permanente d'experts pouvant être mobilisés immédiatement en cas d'urgence, à la demande d'un État membre.

⁵ Voir l'annexe IV du règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238).

La Suisse est représentée au Conseil d'administration de Frontex. Elle a un droit de vote sur les questions qui concernent ses frontières extérieures, son personnel ou encore ses équipements, et a le droit de donner son avis sur les autres thèmes. La position de la Suisse est définie en collaboration avec les services fédéraux concernés et fait l'objet d'un mandat. La Suisse s'engage notamment en faveur du respect des droits de l'homme lors de toutes les activités de l'agence. En plus de sa représentation au sein du conseil d'administration, la Suisse détache deux experts des droits de l'homme à l'Office des droits fondamentaux et un officier de liaison au quartier général de Frontex à Varsovie.

En 2022, l'Office des droits fondamentaux a lancé 72 investigations sur des violations graves des droits fondamentaux (rapports d'incidents graves), dont 67 ont pu être clôturées. Il publie ses résultats dans le rapport annuel de l'officier aux droits fondamentaux.

1.2.2 Détachement d'experts suisses en 2023

En 2023, la Suisse a principalement participé à des interventions en Bulgarie, en Grèce et en Roumanie, pour près de 3200 jours au total, soit environ trois quarts de tous les jours d'intervention. Les lieux d'intervention découlent de l'analyse des voies de migration actuelles et des effets sur la migration secondaire. La Suisse déploie son personnel avant tout aux frontières extérieures de Schengen, le long de la route des Balkans et au long des routes orientale et centrale de la Méditerranée. En raison des défis actuels aux frontières extérieures du nord-est de l'UE, des collaborateurs de l'OFDF sont par ailleurs souvent détachés dans les Pays baltes.

Outre les interventions courtes qui durent en général un mois, l'OFDF a détaché au cours de l'année passée, et c'est là une première, cinq experts de la protection des frontières pour des missions plus longues, de deux ans au maximum.

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 vu que la Suisse ne dispose pas de personnel spécialisé dans la protection des côtes. Les experts suisses peuvent toutefois contrôler les papiers des migrants une fois qu'ils ont rejoint la terre ferme et les interroger sur leur itinéraire ou sur les circonstances de leur migration. Leurs tâches varient en fonction de leur zone d'engagement, raison pour laquelle la Suisse déploie des experts aux profils différents. Le personnel suisse couvrirait 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 » (spécialiste de documents, 41 interventions). Ils ont aussi exercé en qualité de :

- experts pour le contrôle et la surveillance des frontières (36 interventions) ;
- débriefeurs qui interrogent les migrants dans le but d'obtenir des renseignements opérationnels (19 interventions) ;
- experts en information, qui aident à la récolte d'informations et de données ainsi qu'à leur analyse (9 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 détaillé a lieu en Suisse avant chaque intervention au cours duquel les experts suisses reçoivent les derniers renseignements au sujet de l'intervention, 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 public 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 rapport d'incident grave. 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 2023, l'OFDF a reçu un signalement de ce type. L'Office des droits fondamentaux de Frontex a engagé deux investigations, qui sont encore en cours. Des informations à leur sujet ne pourront être communiquées qu'une fois qu'elles seront terminées.

1.3

Fonds pour la sécurité intérieure (FSI Frontières) et instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (Fonds BMVI)

La Suisse a versé au Fonds pour la sécurité intérieure (FSI Frontière), créé pour la période 2014 à 2020, une contribution d'environ 120 millions d'euros et s'est vu allouer environ 32,7 millions d'euros. Cette somme a notamment été affectée au financement du développement des grands systèmes informatiques comme le Système d'information Schengen (SIS) et au détachement d'officiers de liaison dans des États tiers. Elle a pour ainsi dire été entièrement utilisée, à raison de 99,97 %. Pour la Suisse, la mise en œuvre du FSI Frontières est terminée du point de vue opérationnel. Il ne reste que les travaux de clôture formels à réaliser et l'évaluation finale à faire d'ici à fin 2024.

L'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (*Border Management and Visa Policy Instrument*, BMVI) a été créé pour la période allant de 2021 à 2027. Il succède au Fonds FSI Frontière. Le message relatif à l'approbation des bases légales pertinentes et sur l'accord additionnel relatif à la participation de la Suisse au Fonds BMVI⁶ ont été approuvés par le Conseil national et le Conseil des États lors du vote final de la session de printemps 2024. Le délai référendaire court jusqu'au 4 juillet 2024. Pour l'heure, 300 millions de francs sont prévus au budget 2024 et dans le plan financier 2025-2026. L'UE a entre-temps adopté une proposition visant à relever le cadre financier pluriannuel d'un milliard d'euros. Selon les estimations, l'augmentation de la contribution suisse au fond sera de l'ordre de 5 % par rapport à la somme budgétisée et se montera à 315 millions de francs. La Suisse se verra allouer environ 50 millions d'euros prélevés sur le Fonds BMVI. Des allocations liées à un but précis pourraient encore s'ajouter à cette somme. Il est prévu de consacrer ces fonds notamment à la mise en œuvre de nouveaux systèmes informatiques destinés, d'une part, à la gestion des entrées et des sorties dans l'espace Schengen, et d'autre part, au renforcement de l'interconnexion des systèmes informatiques existants. Pour réduire le risque que la Suisse n'obtienne pas les sommes qui lui sont dues en raison de sa participation tardive au Fonds, des projets pouvant être financés ultérieurement ont déjà été sélectionnés de manière informelle. Tant que la Suisse ne participe pas officiellement au Fonds BMVI, aucun montant ne lui sera versé.

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 »⁷ ont été abolis par l'accord Schengen. Les contrôles douaniers ont été maintenus étant donné que la Suisse n'est pas membre de l'union douanière. La recherche ciblée de marchandises non dédouanées, interdites ou soumises à autorisation (par ex. viande et tabac, drogues ou armes) peut donc toujours avoir lieu comme auparavant, même en l'absence de soupçons. 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. L'OFDF peut effectuer des contrôles mobiles dans toute la Suisse et, dans ce cadre, également des contrôles de personnes. Des accords conclus avec les cantons compétents précisent la zone frontalière au sein de laquelle l'OFDF peut effectuer des contrôles de façon autonome. Les contrôles dans les trains internationaux (mesures nationales de compensation) sont effectués dans les zones définies, parfois conjointement avec les corps de police cantonaux. L'annexe 1 présente la liste des interventions réalisées par l'OFDF de 2018 à 2023⁸.

⁶ FF 2024 691

⁷ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

⁸ 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).

2.2 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen⁹ 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, huit d'entre eux (AT, DE, DK, FR, IT, NO, SI et SE) maintiennent des contrôles sur certains tronçons. Ils invoquent comme arguments la situation sécuritaire en Europe et les risques générés par les flux migratoires secondaires, qui restent très importants.

À part lors de la situation extraordinaire due à la pandémie de COVID-19, la Suisse n'a jamais 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 et 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 sources d'erreurs. Grâce à l'échange d'informations avec tous les États Schengen, la Suisse fait partie intégrante d'un espace de recherches policières commun. La coopération repose sur le principe selon lequel les services de police des États Schengen doivent se prêter mutuellement assistance dans la prévention et la poursuite des infractions et que les informations dont disposent les autorités de police d'un État Schengen doivent être mises à la disposition des autorités de police des autres États en temps utile et aux fins prévues par les accords. Ce renforcement des échanges contribue de manière déterminante à la lutte contre le crime organisé et contre la criminalité transfrontalière. Dans ce contexte, le Système d'information Schengen (SIS) est un instrument de recherche indispensable. Il contient environ 92 millions de signalements, dont un million environ effectués par la Suisse.

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 458 634 communications en 2023 (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. Il faut relever qu'avec le SIS Recast (mise à jour du SIS, opérationnelle depuis le 7 mars 2023), on observe une hausse des communications et des activités. 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.

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
272 688	301 119	303 182	339 715	381 487	394 266	458 634

⁹ Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

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 Schengen¹⁰. 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'agissait 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) 2023/977¹¹ 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 formulées par un autre État Schengen. Elle précise par ailleurs les fonctions du point de contact unique (*single point of contact [SPOC]*), 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 (indirectement¹²) au *système d'information sur les visas (VIS)* à certaines conditions¹³. 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 839 fois en 2023 (contre 769 fois en 2022, 312 en 2021, 864 fois en 2020 et 778 fois en 2019).
- Il est également prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) à la banque de données *Eurodac* conformément au règlement pertinent¹⁴. Comme ces dispositions ne font pas partie du développement de l'acquis de Dublin/Eurodac au sens de l'accord d'association à Dublin, la Suisse a conclu le protocole Eurodac¹⁵ avec l'UE, afin que les dispositions s'appliquent également à la Suisse. Le protocole est entré en vigueur le 1^{er} mai 2022. En pratique, les autorités de poursuite pénale suisses ne peuvent toutefois pas encore consulter Eurodac. Ils devraient pouvoir le faire à partir de 2026, dans le cadre du programme Prüm Plus.
- Enfin, il est prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) au *système d'entrée/sortie (EES)*¹⁶ et au *système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)*¹⁷. Les droits d'accès, qui seront calqués sur ceux du VIS, ne seront effectifs qu'une fois que les systèmes auront été mis en service par décision de la Commission européenne, soit en octobre 2024 pour l'EES et en été 2025 pour ETIAS.

¹⁰ Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35).

¹¹ Directive (UE) 2023/977 (dév. n° 401).

¹² 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.

¹³ Décision 2008/633/JAI (dév. n° 70).

¹⁴ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B).

¹⁵ Protocole entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein à l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives, RS 0.142.392.682.

¹⁶ Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202B).

¹⁷ Règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219).

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, uniformité et de façon centralisée grâce à l'association de la Suisse à Schengen. En 2023, la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol a enregistré un total de 8067 communications en rapport avec des engagements opérationnels¹⁸, dont 606 concernant des observations transfrontalières et une seule concernant des poursuites transfrontalières¹⁹. 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)²⁰. Toujours en 2023, six demandes relatives à des poursuites transfrontalières et 128 demandes d'observations transfrontalières ont été réceptionnées par le CCPD de Genève, et 25 autres demandes d'observations transfrontalières par le CCPD de Chiasso. 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 passé avec l'Italie²¹ est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2016, celui conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein²² le 1^{er} juillet 2017. La Suisse a proposé au Ministère italien de l'intérieur en 2023 d'examiner si l'accord bilatéral pouvait être amélioré à long terme sur le plan matériel : les entretiens exploratoires ont commencé et se poursuivront vraisemblablement en 2025. L'accord entre la Suisse et l'Allemagne a été signé le 5 avril 2022 et est entré en vigueur le 1^{er} mai 2024. L'accord avec la France²³ (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 « *mémorandum 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 finalisée et signée le 3 mars 2023. Le document a été mis à la disposition des services opérationnels. Il prévoit une formation ciblée des agents suisses et français pouvant potentiellement participer à des opérations transfrontalières. 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. Le groupe de travail a commencé ses activités en novembre 2023. Soutenu par différents experts, il devrait poursuivre ses travaux en 2024 et 2025.

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). Le SIS 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

¹⁸ 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).

¹⁹ À titre de comparaison, en 2022, la Centrale d'engagement de fedpol a enregistré 5613 communications ayant trait à des engagements opérationnels, dont 773 portants sur des observations transfrontalières et 11 sur des poursuites transfrontalières.

²⁰ 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 2023 un total de 29 974 30 816 demandes (contre 29 974 26 461 en 2022 ; 23 851 26 461 en 2021 ; 23 851 en 2020), dont 25 372 26 407 pour celui de Genève (contre 25 372 en 2022 ; 22 636 en 2021 ; 20 397 en 2020) et 4 422 4409 pour celui de Chiasso (contre 4 422 en 2022 ; 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.

²¹ RS 0.360.454.1

²² RS 0.360.163.1

²³ RS 0.360.349.1

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 2023, il y a eu 18 187 résultats positifs suite à des recherches de personnes ou d'objets en Suisse (contre 16 032 en 2022 et 12 792 en 2021). Dans 4 396 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 3 195 en 2022 et 2 685 en 2021). En 2023, le bureau SIRENE a traité 14 832 résultats positifs de recherches faites par la Suisse à l'étranger (7 545 en 2022 ; 6 661 en 2021).

Une moyenne de 102 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée en 2023 (73 en 2022 ; 60 en 2021). Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs a augmenté d'environ 13 % pour les recherches menées par d'autres pays en Suisse et de près de 9,6 % pour les recherches menées par la Suisse à l'étranger. Au total, en 2023, le bureau SIRENE a reçu 58 868 formulaires d'information standardisés provenant de l'étranger (48 150 en 2022 ; 46 133 en 2021) et en a envoyé 33 691 à l'étranger (33 687 en 2022 ; 27 879 en 2021). Si l'on prend en considération une année entière suivant la mise à jour du SIS (du 07.03.23 au 06.03.2024), la Suisse a reçu 63 293 formulaires standardisés et en a envoyé 44 558 à l'étranger. Ces chiffres élevés s'expliquent par l'ajout de la nouvelle catégorie « Décisions de retour ».

Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

	2023		2022		2021		2020		2019	
Catégorie	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestations aux fins d'extradition	337	244	319	286	273	207	223	198	287	306
Interdictions d'entrée	5 445	4 725	5 662	5 042	3 357	4 387	2 338	3 673	2 481	5 496
Personnes disparues	1 249	218	1 099	167	760	148	453	117	492	127
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1 788	469	1 857	390	1 589	357	1 450	386	17 748	461
Surveillance discrète	4 861	727	4 392	915	4 221	889	3 759	566	4 885	548
Objets (véhicules, documents d'identité, armes, équipement industriel)	2 521	1 250	2 703	745	2 592	673	2 502	673	3 346	812
Décisions de retour (nouv.)	1 986	7 199								
Total	18 187	14 832	16 032	7 545	12 792	6 661	10 725	5 577	13 239	7 750

Depuis 2009 (24 résultats positifs par jour), le nombre moyen de résultats positifs en Suisse et à l'étranger a quadruplé et l'échange quotidien d'informations au moyen des formulaires standardisés a augmenté de deux tiers (165 en 2009 ; 277 en 2023). Courant 2021, l'activité du bureau SIRENE a quasiment rattrapé le niveau de 2019, avant la crise du COVID-19. Avec l'entrée en service de la mise à jour du SIS (en mars 2023), le nombre de résultats a largement dépassé les valeurs des années précédentes, notamment en raison de la nouvelle catégorie « décisions de retour » (voir également les chiffres ci-dessus).

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 2023, 6 365 demandes ont été traitées par fedpol. Fin 2023, 805 étaient encore en suspens (état le 26 février 2024 : 997 demandes traitées, 1255 demandes en suspens).

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) 2016/680²⁴,

²⁴ Directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181)

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. 4, al. 1, de la loi fédérale sur la protection des données (LPD)²⁵, le PFPDT exerce en Suisse la surveillance du traitement des données personnelles également dans le cadre de la coopération Schengen. Il assume également par conséquent la surveillance au sens des art. 55 du règlement (UE) 2018/1861²⁶ et 69 du règlement (UE) 2018/1862²⁷ 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. D'avril 2022 à mars 2024, 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. Les autorités cantonales chargées de la protection des données contrôlent par ailleurs chaque année le traitement des données dans le SIS à l'aide d'extraits de procès-verbaux concernant les recherches effectuées par les utilisateurs de leur canton.

5 Coopération dans le domaine des visas

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse délivre des visas Schengen et reconnaît la validité des visas Schengen délivrés par d'autres pays pour des séjours de courte durée (90 jours au maximum par période de 180 jours). En 2023, 553 700 visas Schengen ont été délivrés par la Suisse²⁸, ce qui correspond à une hausse de 153,2 % par rapport à l'année précédente. L'augmentation est due à la levée des restrictions de voyage imposées par le COVID-19, notamment en Chine, et au regain de l'envie de voyager après la pandémie. Le chiffre correspond presque à celui d'avant la pandémie : en 2019, la Suisse a délivré 564 120 visas Schengen. La plupart des visas ont été délivrés au mois de mai. Le tableau ci-dessous présente les chiffres détaillés par type de visa et par mois pour 2023 :

Demandes de visa Schengen traitées en 2023

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total demandes de visa	31 856	39 411	56 849	60 895	82 921	67 265	58 077	60 873	52 351	46 459	39 489	26 035	622 481
Visas délivrés	27 770	35 001	50 971	54 434	75 423	60 799	51 929	54 952	46 790	40 315	33 496	21 820	553 700
dont visa de catégorie A+C	24 167	31 399	46 671	51 306	71 569	57 248	49 303	52 804	44 692	38 046	31 285	21 126	519 616
dont visa à validité territoriale (VTL)	3 603	3 602	4 300	3 128	3 854	3 551	2 626	2 148	2 098	2 269	2 211	694	34 084
Visas refusés	4 086	4 410	5 878	6 461	7 498	6 466	6 148	5 921	5 561	6 144	5 993	4 215	68 781

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

²⁵ RS 235.1

²⁶ Règlement (UE) 2018/1861 (dév. n° 213B)

²⁷ Règlement (UE) 2018/1862 (dév. n° 213C)

²⁸ 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.

dans le SIS. Dans ce cas, le pays de délivrance peut, à des conditions strictement définies²⁹, 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*)³⁰.

Le tableau suivant montre le nombre de demandes de consultation et de notifications *ex post* adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2023.

Consultations entrantes en 2023

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Demandes examinées au total	35 639	36 389	36 389	33 833	47 521	47 313	48 895	53 183	43 666	44 614	40 333	31 155	498 930
dont demandes acceptées	35 585	36 350	36 353	33 803	47 479	47 257	48 863	53 135	43 619	44 564	40 281	31 115	498 404
dont demandes refusées	54	39	36	30	42	56	32	48	47	50	52	40	526
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C	12 738	14 172	17 912	16 992	30 925	48 745	47 805	32 120	28 676	24 496	17 632	12 144	304 357
Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée	3 420	4 316	9 657	6 601	8 688	9 637	7 388	5 467	5 620	5 957	5 560	3 887	76 198

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 2023 :

Consultations sortantes en 2023

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
Total de demandes transmises	4 997	6 222	7 607	8 539	15 861	15 457	14 254	14 329	9 893	9 663	8 286	5 431	120 539
dont demandes acceptées	4 845	5 998	7 290	8 300	15 461	15 088	14 025	14 110	9 676	9 480	8 146	5 342	117 761
dont demandes refusées	12	17	21	15	12	21	14	23	15	19	17	18	204
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	140	207	296	224	388	348	215	196	202	164	123	71	2 574
Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C	17 852	22 891	37 718	43 793	61 895	51 919	43 801	45 365	39 926	34 312	28 161	18 452	446 085
Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée	207	173	514	260	248	344	274	157	188	151	264	210	2 990

6 Renvois

En 2023, la Suisse a organisé un vol commun avec le soutien organisationnel et financier de l'agence Frontex et elle a participé à deux autres vols organisés par

²⁹ 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.

³⁰ La notification *ex post* est prévue par l'art. 31 du code des visas (règlement (CE) n°810/2009, dév. n° 88).

d'autres États Schengen. Elle a pu renvoyer ainsi 24 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.

La participation aux vols communs de l'UE 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 de retour communes.

Le règlement (UE) 2019/1896³¹ prévoit également des interventions en matière de retour au niveau européen. Pour des raisons de ressources, aucune mission de ce type n'a eu lieu en 2023. Le détachement en Allemagne d'un expert en matière de retours du SEM aura lieu de mars à juillet 2024. L'expert soutiendra les autorités locales pour établir l'identité de ressortissants d'États tiers qui font l'objet d'une décision de retour.

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, depuis l'association à Schengen. Le bilan dans ce domaine est le suivant :

- *Extradition* : en 2023, la Suisse a reçu, via le SIS, 17 522 demandes de recherches de l'étranger (contre 16 941 en 2022) ; ces demandes ont abouti à 337 résultats positifs (contre 341 en 2022). Cette même année, la Suisse a adressé 206 demandes de recherches à l'étranger via le SIS (contre 219 en 2022). 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 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 2023, 323 029 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 (2019-2023)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
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
2023	12 993	8 338	3 549	2 021

Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2019-2023)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
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

³¹ Règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238)

2022	3 777	1 658	2 119	784
2023	4 116	1 775	2 336	694

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 2023, les personnes transférées en Suisse venaient principalement des États suivants : Algérie (174), Afghanistan (94) et Maroc (61). Les personnes que la Suisse a transférées dans d'autres États Dublin venaient essentiellement d'Algérie (410), d'Afghanistan (332) et de Turquie (197). La plupart des demandes de prise en charge adressées à la Suisse provenaient de France, d'Allemagne et des Pays-Bas. La Suisse fait toujours partie des États européens qui appliquent les règles de Dublin de manière conséquente.

L'Italie a informé les États Dublin le 5 décembre 2022 de la suspension temporaire des transferts. La suspension concerne tous les États de l'espace Dublin. Jusqu'à fin 2023, 86 personnes pour lesquelles l'Italie aurait été responsable ont obtenu un statut de protection (admission provisoire ou octroi de l'asile) en Suisse. L'Italie a motivé sa décision par le fait que le pays enregistre 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. Par ailleurs, en raison des nombreuses arrivées de migrants, le gouvernement italien a proclamé l'état d'urgence le 11 avril 2023 et l'a prolongé de six mois à deux reprises, le 23 octobre 2023 et le 9 avril 2024. Selon les informations gouvernementales, l'état d'urgence permet de prendre des mesures particulières pour gérer la migration. Ce sont environ 157 700 personnes qui sont arrivées en Italie en 2023 (ce qui représente une augmentation de 55 % par rapport à 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 Schengen³². La participation au système Dublin a permis 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. La Suisse continue de profiter du système Dublin, car les transferts vers d'autres États restent plus nombreux que les transferts dans notre pays.

8.2 Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin

Le règlement VIS³³ 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. Cela permet 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 la mise en œuvre d'une procédure Dublin.

2019	2020	2021	2022	2023
236	189	116	229	345

³² 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>

³³ Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63).

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 règlement (UE) 2022/922³⁴, qui a remplacé le règlement (UE) n° 1053/2013³⁵. Ce règlement est applicable dans l'UE depuis le 1^{er} octobre 2022 pour toutes les évaluations réalisées depuis février 2023. Pour la Suisse, ce règlement n'entrera en vigueur qu'à partir de juillet 2024, lorsque la reprise du règlement au sens de l'accord d'association à Schengen sera formellement achevée.

La 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 à la fois de la collaboration d'experts nationaux et de l'accord des États Schengen pour l'adoption des rapports et, depuis peu, des recommandations au sein du « comité Schengen ». Le Conseil de l'UE reste toutefois compétent pour l'adoption des recommandations adressées à l'État évalué dans les cas « importants »³⁶.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen a une double implication pour la Suisse³⁷ :

- 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 suisses. Cela permet d'influencer activement la pratique en matière d'application de l'acquis de Schengen et de contribuer à son respect et à sa mise en œuvre uniforme par tous les États membres, ce qui revêt 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

Le premier rapport d'évaluation complet effectué selon le règlement (UE) 2022/922 a été adopté pendant la période sous revue ; il concerne la Lituanie. Les différents domaines évalués ne font plus l'objet de rapports séparés, mais d'un seul rapport exhaustif détaillant tous les résultats propres à une évaluation ordinaire d'un État Schengen. Ce rapport contient également des recommandations, à quelques exceptions près. Les recommandations en raison de manquements graves, par exemple, sont toujours adoptées par le Conseil de l'UE.

2.1 Évaluations ordinaires

2.1.1 Inspections sur place

Entre mai 2023 et avril 2024, des inspections sur place ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'évaluation ordinaire de 8 États Schengen (EE, FI, LV, LT, HR, NO, SE, PL). Le tableau ci-dessous indique sur quels domaines ont porté les inspections (✓).

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

³⁴ Dév. n° 367.

³⁵ Dév. n° 150

³⁶ 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.

³⁷ 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.

Domaines	EE	FI	LV	LT	HR	NO	SE	PL
Frontières extérieures	✓	✓	✓	✓	✓			✓
Visas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Coopération policière	✓	✓	✓	✓	✓			✓
SIS	✓	✓	✓	✓	✓			✓
Retours	✓	✓	✓	✓	✓			✓
Protection des données	✓	✓	✓	✓	✓			✓

Au cours de la période sous revue, des experts suisses ont participé à un total de 9 missions d'évaluation. Dans deux cas, l'expert suisse a été désigné « *leading expert* » par la Commission européenne.

2.1.2 Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté 21 recommandations sectorielles. Celles-ci concernent l'évaluation ordinaire de douze États Schengen, pour lesquels des inspections sur place ont eu lieu en 2021 (EL) et en 2022 (BE, DK, ES, FR, EL, IS, IT, LU, MT, NO, PT, SE). Les recommandations sont reportées sur la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site du Conseil³⁸.

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

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

Les évaluations contribuent à améliorer la mise en œuvre et l'application 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 toutefois été constaté lors des évaluations ordinaires.

2.2 Évaluations inopinées

2.2.1 Inspections sur place

De mai 2023 à avril 2024, la Commission européenne a mené plusieurs inspections inopinées, en France et en Italie, dans le domaine des frontières extérieures. Lors de l'évaluation réalisée en France, des manquements graves ont été constatés. Trois évaluations inopinées ont en outre été réalisées en Allemagne, en Espagne et en Pologne dans le domaine des visas.

2.2.2 Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE

Lors de sa session des 10 et 11 décembre 2023, le Conseil de l'UE a adopté les recommandations visant à remédier aux manquements graves constatés dans le domaine de la gestion des frontières extérieures lors de l'inspection inopinée de la France³⁹.

2.3 Nouvelles inspections (« revisits »)

En cas de manquements graves, la Commission peut organiser une nouvelle inspection afin de contrôler les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations (art. 22, par. 7, du règlement (UE) 2022/922). Au cours de la période sous revue, la Commission a organisé quatre nouvelles inspections (en Grèce, dans le domaine des

³⁸ <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

³⁹ Décision disponible à l'adresse <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16725-2023-INIT/fr/pdf>

retours, en Espagne, dans le domaine des frontières extérieures, aux Pays-Bas, dans le domaine des visas et en Islande, dans le domaine de la coopération policière).

2.4 Première évaluation

En automne 2023, Chypre a été évaluée pour la première fois dans le domaine du SIS.

2.5 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 donné. Sous le régime du nouveau règlement (UE) 2022/922, il est prévu d'effectuer davantage d'évaluations thématiques. Une première évaluation thématique a été réalisée en 2023. Portant sur le « trafic de drogues », elle était conçue de manière transversale et se concentrait sur la coopération policière, incluant également les domaines des frontières extérieures et des systèmes informatiques, et visait en particulier les ports. En collaboration avec un groupe d'experts nationaux, la Commission européenne a élaboré un questionnaire spécifique qui a été transmis aux États Schengen ; ces derniers avaient deux mois pour y répondre (jusqu'au 1^{er} juillet 2023). D'entente avec les États Schengen concernés, des visites sur place ont été effectuées en automne 2023. Sur la base des questionnaires et de ces visites, un rapport d'évaluation a été établi et des bonnes pratiques (*best practices*) ont été formulées. Ces dernières ont été adoptées par le Conseil de l'UE en mars 2024 sous la forme de recommandations. Les États Schengen ont maintenant jusqu'en juin 2024 pour élaborer un plan d'action visant à mettre en œuvre les bonnes pratiques pertinentes pour eux. Fedpol est chargé de rédiger le plan d'action pour la Suisse, en collaboration avec l'OFDF. Le document sera soumis au contrôle du DFAE et de l'OFJ en mai 2024, avant d'être soumis à l'UE.

2.6 Missions d'établissement des faits

Dans la perspective de l'élargissement de l'espace Schengen à la Bulgarie et à la Roumanie, la Commission européenne a organisé en 2022 deux missions d'établissement des faits (*fact-finding mission*) dans ces États, avec l'aide d'une équipe d'experts nationaux. Il s'agissait d'une mesure visant à établir la confiance et à déterminer si la Roumanie et la Bulgarie étaient prêtes à adhérer à l'espace Schengen. Les deux États s'y sont soumis volontairement. En novembre 2023, la troisième mission d'établissement des faits a eu lieu en Bulgarie. Elle visait à évaluer les derniers développements en matière d'application de l'acquis de Schengen par ce pays, tout en tenant compte des résultats des missions précédentes. Les missions d'établissement des faits se sont concentrées sur les domaines des frontières extérieures, de la coopération policière et des retours et, sur le plan transversal, au fonctionnement des autorités, aux droits fondamentaux et aux grands systèmes informatiques. Le 31 mars 2024, les contrôles aux frontières aériennes et maritimes de la Bulgarie et de la Roumanie ont été supprimés.

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 aura lieu en 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 les 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. L'évaluation sera formellement terminée lorsque la Commission aura constaté que tous les aspects jugés non conformes ont été corrigés dans les domaines visés.

La Commission européenne a déclaré que l'évaluation des domaines « visas », « retours » et « SIS » était terminée. Dans les autres domaines (« frontières

extérieures », « *protection des données* » et « *coopération policière* »), la situation actuelle est la suivante :

- Dans le domaine des *frontières extérieures*, le dernier rapport de suivi a été établi en novembre 2023. Le projet « reFRONT », portant sur l'analyse de la collaboration dans le domaine du contrôle aux frontières, a été mené pour suivre les recommandations. Le rapport final de février 2023 comporte des recommandations concernant l'analyse des risques, les processus/la technique/l'infrastructure, la formation et la gouvernance. Le Conseil fédéral a chargé le DFJP de présenter, d'entente avec les départements concernés et avec les cantons, des solutions concrètes de mise en œuvre jusqu'à fin 2025.
- Le dernier rapport de suivi en matière de *protection des données* a été établi en décembre 2023. La Suisse se consacre actuellement surtout à la mise en œuvre des deux recommandations concernant la réalisation des audits par le PFPDT, tous les quatre ans, auprès des autorités qui traitent des données personnelles dans le SIS II et le VIS ou y ont accès. Ces audits étaient cours au moment de la remise rédaction du rapport. La Commission a toutefois été informée qu'ils seraient réalisés par le PFPDT au cours du premier semestre 2024. En lien avec le prochain rapport de suivi, à établir d'ici août 2024, la Suisse est chargée notamment d'informer la Commission de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations dans les cantons (adaptation des législations cantonales au règlement (UE) 2016/680 et allocation de ressources supplémentaires aux conseillers cantonaux à la protection des données) ainsi que sur la réalisation des audits prévus par le PFPDT.
- Dans le domaine de la *coopération policière*, la Suisse a répondu par écrit en décembre 2020 aux questions posées par la Commission européenne sur le plan d'action. La Commission n'a pris position qu'en février 2023. Elle estime que quatre recommandations n'ont pas encore été entièrement mises en œuvre. Les travaux en vue de la mise en place d'un système commun de gestion des dossiers et de l'élaboration d'un masque de recherche sont en cours et seront achevés d'ici à la nouvelle évaluation de la Suisse en 2025. Les recherches biométriques dans le système C-VIS ne permettent pas d'exporter ni d'importer des données. Ce sera possible une fois que le système EES aura été mis en service. En ce qui concerne la modernisation de l'accord de coopération policière avec la France, des discussions sont en cours pour éliminer les derniers obstacles (voir à ce sujet la partie I, ch. 3.3). La mise en œuvre de cette recommandation dépend également de la volonté de la France.

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. Comme nous l'avons déjà mentionné, elle est entrée en vigueur au niveau européen le 1^{er} octobre 2022.

Comme il n'était 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. Les travaux préparatoires sont déjà en cours.

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). Abrogé à partir de la date d'application du règlement (UE) 2021/1134 (WE n° 309A), JO L 248 du 13.7.2021, p. 11.

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) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019, p. 27.

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. 1.

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. 11.

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) 2021/1134 (dév. n° 309A), JO L 248 du 13.7.2021, p. 11.

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) 2023/850 (dév. n° 400), JO L 110 du 25.4.2023, 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.

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 2018 à 2023

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 de marchandises

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
nombre de cas	30 727	31 323	41 926	40 121	37 888	37 020

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2018	2019	2020	2021	2022	2023
------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	2 141	2 419	2 138	2 661	2 929	2 320
quantité en kg	598	428	943	935	555	171

Marijuana	2018	2019	2020	2021	2022	2023
------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	3 246	3 281	3 171	3 165	2 993	2 102
quantité en kg	740	658	655	776	476	243

Héroïne, opium	2018	2019	2020	2021	2022	2023
-----------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	143	164	228	278	136	113
quantité en kg	89.9	19.4	56.1	66.4	27.5	9.0

Cocaïne, crack	2018	2019	2020	2021	2022	2023
-----------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	681	685	704	667	719	675
quantité en kg	144	120	162	90	568	110

Qat	2018	2019	2020	2021	2022	2023
------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	27	33	55	63	47	30
quantité en kg	714	985	1417	800	843	303

Produits synthétiques	2018	2019	2020	2021	2022	2023
------------------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	164	17	412	581	260	341
quantité en kg	26.8	13.2	19.5	30.5	15.6	84.2

Autres produits	2018	2019	2020	2021	2022	2023
------------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	2 194	865	3 631	2 855	2 012	2 618
quantité en pièce	107 217	793 710	174 950	162 628	84 396	138 981
quantité en kg	102	121	315	257	412	474

Armes

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
nombre de cas	2 433	2 739	2 531	2 512	2 261	2 319

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Personnes signalées	24 750	25 886	23 911	25 779	21 316	22 733
Mandats d'arrêt	7 983	8 641	8 196	8 583	9 204	9 661
Interdictions d'entrée	2 666	2 409	2 203	2 504	1 751	1 344
Personnes signalées au SIS	6 539	7 507	4 610	7 916	8 936	9 801

Véhicules signalés

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Véhicules signalés	3 077	2 833	2 125	3 115	3 660	3 186
Véhicules signalés au SIS	178	191	107	146	155	135

Objets signalés

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Objets signalés	2 017	1 984	633	769	896	727
Objets signalés au SIS	2 545	2 683	2 260	2 450	2 438	2 124
Documents perdus et retrouvés (passports, cartes d'identité)	231	357	209	275	314	239

Faux documents

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de documents falsifiés	1 841	2 128	1 480	1 834	1 843	1 946
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	368	404	287	291	338	320

3. Tâches dans le domaine des migrations

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	319	361	367	332	288	384
Séjours irréguliers	16 563	12 919	11 047	18 859	52 077	50 185
Activité lucrative illégale	967	1 024	889	757	601	600

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 1^{er} mai 2023 au 30 avril 2024) suite aux évaluations Schengen. L'art. 21 du règlement (UE) 2022/992 imposent aux États Schengen concernés de les mettre en œuvre. Ces recommandations sont librement accessibles et consultables sur le site du Conseil⁴⁰.

I. Évaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
NO	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant 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 politique de retour	9997/23
ES	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant 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 politique de retour	9998/23
ES	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	9999/23
BE	Visa	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Belgique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	9975/23
FR	Visa	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	9981/23
EL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	9984/23
LU	Visa	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	9994/23
IT	Visa	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	9993/23
MT	Visa	Décision d'exécution du Conseil du 30 mai 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	9996/23
NO	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 10 juillet 2023 arrétant 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 coopération policière	11976/23
IS	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 25 juillet 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements (graves) constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	12161/23
SE	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 25 juillet 2023 arrétant 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 coopération policière	12160/23
PT	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 25 septembre 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par le Portugal, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	13334/23
DK	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 25 septembre 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	13336/23
DK	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 25 septembre 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	13337/23

⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

PT	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 11 décembre 2023 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par le Portugal, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	16761/23
NO	Protection de données	Décision d'exécution du Conseil du 20 février 2024 arrétant 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 protection des données	6957/24
EL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 février 2024 arrétant 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 protection des données	6955/24
DK	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 février 2024 arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	6951/24

Évaluations inopinées

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
FR	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 11 décembre 2023 arrétant des recommandations pour remédier aux manquements (graves) constatés lors de l'évaluation inopinée de 2023 de l'application, par la France, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	16725/23

Évaluations thématiques

Domaine	Titre du document	N° et lien
Trafic de drogue	Décision d'exécution du Conseil du 4 mars 2024 arrétant une recommandation sur la mise en œuvre des bonnes pratiques recensées lors de l'évaluation thématique Schengen, réalisée en 2023, des capacités des États membres dans les domaines de la coopération policière, de la protection des frontières extérieures et de la gestion des systèmes informatiques aux fins de la lutte contre le trafic de drogue à destination de l'Union	7301/24