

Dieser Text ist ein Vorabdruck. Verbindlich ist die Version, welche im Bundesblatt veröffentlicht wird.

**Botschaft
zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommen auf Kroatien**

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Genehmigung der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien. Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, dem beiliegenden Bundesbeschluss zuzustimmen.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der vorliegenden Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament die Genehmigung des Protokolls zur Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien. Das Freizügigkeitsabkommen ist Bestandteil der Bilateralen I und stellt für die Schweiz einen wichtigen wirtschaftlichen Grundpfeiler dar. Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien ist eine Voraussetzung für die Weiterführung des bilateralen Weges.

Ausgangslage

Die sieben sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) vom 21. Juni 1999 („Bilaterale I“) sind am 1. Juni 2002 in Kraft getreten. Diese Abkommen und insbesondere die Personenfreizügigkeit (FZA) sind von besonderer Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft.

Im Gegensatz zu den anderen zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossenen sektoriellen Abkommen wird das FZA nicht automatisch auf neue EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt, sondern bedingt den Abschluss eines zusätzlichen Protokolls, dessen Genehmigung dem fakultativen Referendum unterstellt ist. Die Ausdehnung des FZA auf die Staaten, welche der EU 2004 und 2007 beigetreten waren, erfolgte mit den Protokollen I und II zum FZA.

Mit dem EU-Beitritt von Kroatien am 1. Juli 2013 hat die EU ihre sechste Erweiterungsrunde abgeschlossen. Die Europäische Kommission hat am 9. Oktober 2012 ein offizielles Begehren gestellt, die Verhandlungen zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien aufzunehmen. Am 25. April 2013 hat die erste Verhandlungsrunde zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien in Brüssel stattgefunden. Nach der fünften Verhandlungsrunde konnte das Protokoll III zum FZA am 15. Juli 2013 paraphiert werden. Am 28. August 2013 genehmigte der Bundesrat das Protokoll III, dessen Unterzeichnung am 4. März 2016 erfolgt ist. Die in Protokoll III vorgesehenen Regelungen entsprechen weitgehend denjenigen, welche auch in den Protokollen I und II vereinbart worden waren. Das Verhandlungsmandat des Bundesrates konnte im Rahmen der Verhandlungen zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien erfüllt, und die Verhandlungsziele konnten vollständig erreicht werden. Es konnte unter anderem eine klare Verbesserung des Ventilklausel-Mechanismus erreicht werden: Es wurde insbesondere eine Lösung gefunden, um für den Fall, dass die Voraussetzungen zur Anrufung der Ventilklausel nur für die B-Bewilligungen erfüllt sind, den Umgehungseffekt über L-Bewilligungen zu beseitigen.

Inhalt der Vorlage

Zusammen mit dem Protokoll III unterbreitet der Bundesrat dem Parlament die erforderlichen Anpassungen von insgesamt elf Bundesgesetzen zur Genehmigung. Die Norm zur Anpassung ist bei allen Sozialversicherungsgesetzen identisch. Daher wurde entschieden, dass die Anpassung der verschiedenen Sozialversicherungsgesetze gleichzeitig erfolgen soll. Damit wird sichergestellt, dass die Aktualisierungen gleichzeitig erfolgen, da sie nicht abhängig von einer Revision des jeweiligen Sozialversicherungsgesetzes sind.

Zur Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (BV) soll die Zuwanderung von Personen, für die das FZA sowie das EFTA-Übereinkommen gelten, durch eine Schutzklausel gesteuert werden können. Dabei wird eine einvernehmliche Lösung mit der EU angestrebt, welche die Vorgaben des FZA mit derjenigen der Schweizerischen Rechtsordnung in Einklang bringt. Damit sollte die Ratifikation von Protokoll III rasch erfolgen können.

Der Bundesrat unterbreitet den eidgenössischen Räten zeitgleich zur vorliegenden Botschaft eine separate Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen).

Inhaltsverzeichnis

	Übersicht	2
1	Ausgangslage	4
1.1	Rückblick	4
1.2	Ausdehnung des FZA auf Kroatien	4
2	Verhandlungen	5
2.1	Verhandlungsmandat	5
2.2	Verhandlungsverlauf	5
2.3	Verhandlungsergebnis	5
2.4	Volksabstimmung vom 9. Februar 2014	6
3	Vernehmlassungsergebnisse	6
4	Inhalt des Protokolls	7
4.1	Personenfreizügigkeit im engeren Sinn	7
4.1.1	Schrittweiser Übergang zur Personenfreizügigkeit	7
4.1.2	Nicht kontingentierte Kurzaufenthaltsbewilligungen (weniger als 4 Monate)	8
4.1.3	Selbstständigerwerbende	8
4.1.4	Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer	8
4.2	Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken	8
4.3	Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit	9
4.3.1	Ausgangslage	9
4.3.2	Ziel und Verlauf der Verhandlungen	9
4.3.3	Verhandlungsergebnisse	9
4.4	Anerkennung von Berufsqualifikationen	10
4.4.1	Einführung	10
4.4.2	Ausdehnung des FZA im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen	11
4.4.3	Verhandlungsergebnis	11
5	Bedeutung der Ausdehnung der Freizügigkeit auf Kroatien für die Schweiz aus wirtschaftlicher und europapolitischer Sicht	11
6	Anpassung des schweizerischen Rechts	12
6.1	Personenfreizügigkeit im engeren Sinne	12
6.2	Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken	13
6.3	Soziale Sicherheit	13
6.3.1	Bundesrecht	13
6.3.2	Kantonales Recht	14
6.4	Anerkennung von Berufsqualifikationen	14
7	Auswirkungen	14
7.1	Finanzielle Auswirkungen	14
7.1.1	Personenfreizügigkeit im engeren Sinn	14
7.1.2	Soziale Sicherheit	14
7.1.3	Anerkennung von Berufsqualifikationen	15
7.2	Personelle Auswirkungen	15
7.2.1	Personenfreizügigkeit im engeren Sinne	16
7.2.2	Soziale Sicherheit	16
7.2.3	Anerkennung von Berufsqualifikationen	16
8	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	16
9	Rechtliche Aspekte	16
9.1	Genehmigungsbeschluss und Verfassungsmässigkeit	16
9.2	Rechtliche Umsetzungsmassnahmen	16
10	Bericht über die Auswirkungen der Weiterführung der bilateralen Verträge	17

Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits betreffend die Ausdehnung auf die Republik Kroatien

Protokoll zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Republik Kroatien als Vertragspartei infolge ihres Beitritts zu Europäischen Union

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Rückblick

Das am 21. Juni 1999¹ unterzeichnete Abkommen über die Freizügigkeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren damals 15 Mitgliedstaaten (EU-15)² andererseits (FZA) ist am 1. Juni 2002 im Rahmen der Bilateralen I³ in Kraft getreten. Durch das FZA werden der gegenseitige Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Wohnsitznahme von EU-Staatsangehörigen in der Schweiz und von Schweizerinnen und Schweizern in der EU erleichtert. Ergänzt wird das Freizügigkeitsrecht durch Bestimmungen betreffend die zeitlich begrenzte, personengebundene Erbringung von Dienstleistungen, die Koordination der Sozialversicherungssysteme sowie die gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen.

Nach einer Übergangszeit von fünf Jahren profitieren Staatsangehörige der EU-15 sowie von Zypern und Malta seit dem 1. Juni 2007 von der vollen Personenfreizügigkeit.

Im Gegensatz zu den anderen zwischen der Schweiz und der EU abgeschlossenen sektoriellen Abkommen wird das FZA nicht automatisch auf neue EU-Mitgliedstaaten ausgedehnt, sondern bedingt den Abschluss eines zusätzlichen Protokolls, dessen Genehmigung dem fakultativen Referendum unterstellt ist.

Im Zuge der EU-Erweiterung auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten (EU-10)⁴ von 2004 wurden die bestehenden bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU automatisch ausgedehnt. Die einzige Ausnahme bildete aufgrund seines «gemischten» Charakters – der sich durch den Abschluss sowohl mit der damaligen Europäischen Gemeinschaft als auch mit deren Mitgliedstaaten ergab – das FZA. Nach den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen musste für die Änderung des räumlichen Geltungsbereichs des Abkommens bzw. der Vertragsparteien ein Zusatzprotokoll ausgehandelt werden. Dieses Protokoll I zum FZA wurde im Rahmen eines fakultativen Referendums am 25. September 2005 vom Schweizer Volk angenommen und ist seit dem 1. April 2006⁵ in Kraft. Staatsangehörige der EU-8-Mitgliedstaaten, d.h. die der EU im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten ohne Zypern und Malta, waren bis am 30. April 2011 den Übergangsfristen für den Zugang zum Arbeitsmarkt unterstellt.

Die Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien (EU-2), welche am 1. Januar 2007 der EU beigetreten sind, erfolgte durch das Protokoll II zum FZA⁶, das nach Annahme durch die Schweizer Stimmbevölkerung am 1. Juni 2009 in Kraft getreten ist. Auch das Protokoll II sieht Übergangsbestimmungen vor. Diese wurden bis zum 31. Mai 2016 verlängert. Nach den Übergangsbestimmungen kann die Schweiz während weiterer drei Jahre die Ventilklausel gegenüber der EU-2 anrufen, falls die quantitativen Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Diese Möglichkeit besteht bis zum 31. Mai 2019.

1.2 Ausdehnung des FZA auf Kroatien

Kroatien trat der EU am 1. Juli 2013 bei.

Mit Ausnahme des FZA wurden die Bilateralen Abkommen automatisch auf Kroatien ausgedehnt. Auch der Beitrag der Schweiz zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union (Erweiterungsbeitrag) wurde im Sinne der Gleichbehandlung der seit 2004 der EU beigetretenen neuen Mitgliedstaaten auf Kroatien ausgeweitet.⁷

Die Europäische Kommission stellte am 9. Oktober 2012 ein Begehren an die Schweiz zur Aufnahme von Verhandlungen über die Ausdehnung des FZA auf Kroatien. Der Bundesrat entschied am 7. Dezember 2012, die Verhandlungen aufzunehmen und verabschiedete nach erfolgten Konsultationen das dafür benötigte Verhandlungsmandat.

¹ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (AS **2002** 1529).

² Zur EU-15 gehören Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

³ Konkret handelt es sich um folgende Verträge: Abkommen über den Luftverkehr, Abkommen über den Güter- und Personenverkehr auf Schiene und Strasse, Abkommen über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, Abkommen über gewisse Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, Abkommen über die wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit.

⁴ Zur EU-10 gehören Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

⁵ Protokoll vom 26. Okt. 2004 zum Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit im Hinblick auf die Aufnahme der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik als Vertragsparteien infolge ihres Beitritts zur Europäischen Union (AS **2006** 995).

⁶ BBl **2008** 2223

⁷ Botschaft vom 28. Mai 2014 über den Beitrag der Schweiz zugunsten von Kroatien zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten Europäischen Union (BBl **2014** 4161). Das Parlament hat dem Rahmenkredit von 45 Millionen Franken am 11. Dezember 2014 zugestimmt. Am 30. Juni 2015 haben die Schweiz und Kroatien das bilaterale Rahmenabkommen betreffend die Durchführung des Zusammenarbeitsprogramms unterzeichnet. Bis zum 31. Mai 2017 werden die gesamten Mittel definitiv für die ausgewählten Projekte verpflichtet.

2.1 Verhandlungsmandat

Während das Verhandlungsmandat der EU am 24. September 2012 vom Ministerrat gutgeheissen wurde, hat der Bundesrat das Verhandlungsmandat der Schweiz - nach Konsultation der Konferenz der Kantonsregierungen, den Aussenpolitischen Kommissionen beider eidgenössischen Räte und den Sozialpartnern - am 8. März 2013 definitiv verabschiedet. Die Verhandlungen wurden am 25. April 2013 eröffnet und mit der Paraphierung am 15. Juli 2013 offiziell beendet.

Die Verhandlungen konzentrierten sich einerseits auf den Beginn und die Dauer des Übergangsregimes (Aufrechterhaltung der bestehenden Arbeitsmarktbeschränkungen) und andererseits auf die Geltungsdauer der spezifischen Schutzklausel (Ventilklausel), welche die Wiedereinführung von Kontingenten nach Ablauf der Übergangsfrist ermöglicht.

Das Übergangsregime, während welchem die Schweiz den Zugang der kroatischen Staatsangehörigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt unter bestimmten Voraussetzungen begrenzen kann, dauert – entsprechend den Protokollen I und II – insgesamt 10 Jahre. Durch die Verbesserung des Ventilklausel-Mechanismus konnte die inhaltliche Ausgestaltung der Zehnjahresfrist beim Protokoll III jedoch im Vergleich zu den Protokollen I und II verbessert werden. In Übereinstimmung mit dem Übergangsregime, das gestützt auf die Protokolle I und II zum FZA gegenüber den EU-8- und EU-2-Staaten angewendet wurde bzw. wird, wird der Zugang der kroatischen Staatsangehörigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt ebenfalls etappenweise erfolgen.

2.2 Verhandlungsverlauf

Die Verhandlungen wurden formell am 25. April 2013 in Brüssel eröffnet. Bis zur Paraphierung des Protokolls III zum FZA am 15. Juli 2013 fanden insgesamt fünf Verhandlungsrunden statt.

Den Verhandlungen mit der EU lag die Absicht zugrunde, analog den Protokollen I und II, angemessene Übergangsbestimmungen für die schrittweise und kontrollierte Einführung des freien Personenverkehrs mit Kroatien zu definieren.

Die EU forderte ursprünglich den zeitlichen Beginn der Übergangsfristen rückwirkend auf das Beitrittsdatum Kroatiens zur EU, d.h. den 1. Juli 2013 festzulegen. Im Gegensatz zu früheren Ausdehnungsverhandlungen wollte die EU ausserdem nicht auf eine Ventilklausel (spezifische Schutzklausel) eintreten. Die Schweiz forderte ihrerseits ursprünglich einen Beginn der Übergangsfristen ab Inkrafttreten des Protokolls III und eine längere und inhaltlich verbesserte spezifische Schutzklausel.

Im Rahmen der vierten Verhandlungsrunde vom 3. Juli 2013 in Bern konnte ein wesentlicher Durchbruch in den Verhandlungen erzielt werden. Im Sinne eines Kompromisses einigte man sich bei den beiden weiteren Verhandlungsrunden auf eine siebenjährige Übergangsfrist (2+3+2 Lösung) ab Inkrafttreten des Protokolls III: In einer ersten Phase wird die Schweiz ihre nationalen arbeitsmarktlichen Beschränkungen gegenüber Kroatien während zwei Jahren ab Inkrafttreten des Protokolls III aufrecht erhalten können. Vor Ablauf dieser ersten Phase wird die Schweiz dem vom FZA eingesetzten Gemischten Ausschuss notifizieren, ob sie die arbeitsmarktlichen Zugangsbeschränkungen in einer zweiten Phase auch während dreier zusätzlicher Jahre aufrechterhalten will. Kommt es zu ernsthaften Störungen im Bereich des Arbeitsmarktes, oder drohen solche Störungen, können die nationalen Vorschriften danach während weiterer zwei Jahre aufrechterhalten werden, sofern der Gemischte Ausschuss Schweiz-EU der Weiterführung der Übergangsfristen zustimmt. Nach Ablauf der Übergangsfrist hat die Schweiz im Falle der Erfüllung der entsprechenden quantitativen Voraussetzungen die Möglichkeit, eine Ventilklausel (spezifische Schutzklausel) anzuwenden. So kann sie im Falle eines übermässigen Anstiegs der Einwanderungszahlen unilateral wieder Kontingente einführen. Die Ventilklausel kann entweder nach Ablauf der siebenjährigen Übergangsfrist (2+3+2) für drei Jahre oder, im Falle einer nur fünfjährigen Übergangsfrist (2+3), für fünf Jahre oder im Falle dass die Schweiz nach zwei Jahren verzichtet, das Übergangsregime zu verlängern, für acht Jahre zur Anwendung kommen. Das Übergangsregime dauert damit insgesamt 10 Jahre ab Inkrafttreten des Protokolls III. Ferner konnte eine Verbesserung des Ventilklausel-Mechanismus erreicht werden: Der mögliche Umgehungseffekt der Ventilklausel, der sich beispielsweise durch eine Zunahme der erteilten L-Bewilligungen bei Anrufung der Ventilklausel nur gegenüber den B-Bewilligungen einstellen würde, konnte im Rahmen dieser Verhandlungen beseitigt werden. Im Rahmen des Protokolls III gilt die Regelung, dass die Ventilklausel auch auf die andere Bewilligungskategorie angewandt werden kann, falls die quantitativen Voraussetzungen einer Bewilligungserteilung erfüllt werden. Die Kontingentshöhe im Falle einer Anrufung der Ventilklausel würde für die Aufenthaltsbewilligungen B 105 Prozent und für die Kurzaufenthaltsbewilligungen L 110 Prozent des Durchschnitts des laufenden und der zwei vorangegangenen Jahre betragen.

2.3 Verhandlungsergebnis

Das Verhandlungsmandat des Bundesrates konnte im Rahmen der Verhandlungen zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien erfüllt, und die Verhandlungsziele konnten vollständig erreicht werden. Es konnte unter anderem eine klare Verbesserung des Schutzklausel-Mechanismus erreicht werden: Insbesondere wurde eine Lösung gefunden, um für den Fall, dass die Voraussetzungen zur Anrufung der Ventilklausel bspw. nur für die B-Bewilligungen erfüllt sind, den Umgehungseffekt über L-Bewilligungen zu beseitigen. Das Ergebnis der Verhandlungen wurde im Protokoll III zum FZA festgehalten und am 15. Juli 2013 paraphiert. Das Protokoll III wird integraler Bestandteil des FZA bilden.

Das Protokoll III ist weitgehend ähnlich aufgebaut wie die Protokolle I und II. Der Hauptteil regelt die Übergangsperiode im Hinblick auf die vorübergehende Weiterführung der nationalen arbeitsmarktlichen Beschränkungen (Kontingente, Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen). Anhang I von Protokoll III betrifft die Übergangsmassnahmen betreffend den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken. Anhang II regelt die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. In Anhang III sind die Regelungen bezüglich Anerkennung von Berufsqualifikationen festgehalten.

Mit dem Inkrafttreten des Protokolls III zum Abkommen über den freien Personenverkehr wird Kroatien Vertragspartei des Abkommens. Folglich ergibt sich aus diesem Protokoll die Ausdehnung des räumlichen Geltungsbereichs des FZA auf Kroatien. Das gesamte Basisabkommen kommt somit auf Kroatien zur Anwendung, unter Vorbehalt der in Protokoll III vorgesehenen spezifischen Regelungen.

Das Protokoll III tritt am ersten Tag des ersten Monats, der auf die letzte Notifikation der Ratifikation bzw. Genehmigung folgt, in Kraft (Art. 7) und bildet einen integralen Bestandteil des Abkommens (Art. 5 Abs. 2). Es gilt für dieselbe Dauer und zu denselben Modalitäten wie das Abkommen (Art. 8).

In einer einseitigen Erklärung im Protokoll III hat sich die Schweiz bereit erklärt, für die Zeitspanne zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Protokolls gegenüber dem neuen Mitgliedstaat Kroatien folgende autonome, jährliche Höchstzahlen zu gewähren:

- a. Jahresaufenthaltsbewilligungen (B-Bewilligung): 50
- b. Kurzaufenthaltsbewilligungen (L-Bewilligung): 450

Diese Höchstzahlen wurden in der Verordnung vom 24. Oktober 2007⁸ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) festgelegt. Ausserdem sollen gemäss einseitiger Erklärung, gestützt auf die geltende Praxis pro Jahr 1000 Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter (Aufenthalt von höchstens vier Monaten) ohne Anrechnung an die Kontingente zugelassen werden. Bis zum Inkrafttreten des Protokolls III unterstehen die Zulassungs- und Aufenthaltsvoraussetzungen für kroatische Staatsangehörige weiterhin dem Ausländerrecht (Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG]⁹/VZAE). Indessen steht es der Schweiz frei, weitere ausländerrechtliche Liberalisierungsmassnahmen zu ergreifen. Die erwähnten jährlichen Höchstzahlen wurden per 1. Juli 2014 in Kraft gesetzt, um die Wiederaufnahme verschiedener nach dem 9. Februar 2014 sistierten Verhandlungen zu ermöglichen, und gelten nach der Unterzeichnung bis zum Inkrafttreten des Protokolls III weiterhin.

2.4 Volksabstimmung vom 9. Februar 2014

Am 9. Februar 2014 hat die Schweizer Stimmbevölkerung die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» angenommen. Der am 9. Februar 2014 ebenfalls angenommene Artikel 197 Ziffer 11 BV verlangt Verhandlungen zur Anpassung des FZA. Der Bundesrat hat am 11. Februar 2015 das Verhandlungsmandat zur Anpassung des FZA verabschiedet. Die EU lehnt bis anhin Neuverhandlungen des FZA ab. Am 2. Februar 2015 verständigten sich Kommissionspräsident Juncker und die damalige Bundespräsidentin Sommaruga allerdings auf Konsultationen, in welchen ausgelotet werden sollte, ob es einen für beide Seiten gangbaren Weg gibt, den Verfassungsauftrag von Artikel 121a BV bei gleichzeitiger Wahrung des bilateralen Weges umzusetzen. Im Rahmen der Arbeitssitzung vom 21. Dezember 2015 haben sich die damalige Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga, EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und der Vorsitzende des Rats für Allgemeine Angelegenheiten der EU Jean Asselborn geeinigt, die Konsultationen fortzusetzen und zu intensivieren. Ziel beider Seiten war es, eine einvernehmliche Lösung zu finden, die sowohl die Schweizer Bundesverfassung als auch das FZA respektiert. Die angestrebte Lösung soll sich auf eine Auslegung des geltenden FZA stützen (Art. 14 Abs. 2 FZA), die Erweiterung des FZA auf Kroatien ermöglichen und gleichzeitig die Anforderungen der Schweizer Bundesverfassung erfüllen. Die Konsultationen dauern noch an.

Nach der Abstimmung vom 9. Februar 2014 war es nicht möglich, das Protokoll III zu unterzeichnen, da gemäss Art. 121a BV keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, welche dieser Bestimmung widersprechen. Da der Bundesrat nicht in der Lage war, das Protokoll III über die Erweiterung des FZA auf Kroatien zu unterzeichnen, wurden die Verhandlungen und Gespräche zwischen der Schweiz und der EU seitens der EU in diversen Dossiers suspendiert. Um die Verhandlungen und Gespräche wieder in Gang zu bringen, hat der Bundesrat am 30. April 2014 eine kontingentierte Zulassung von kroatischen Bürgerinnen und Bürgern zum Schweizer Arbeitsmarkt beschlossen (jährlich 50 Aufenthaltsbewilligungen B und 450 Kurzaufenthaltsbewilligungen L). Diese autonomen Kontingente waren seitens der Schweiz bereits in einer einseitigen Erklärung zum Protokoll III für den Zeitpunkt nach der Unterzeichnung bis zum Inkrafttreten des Protokolls zugesichert worden. Die entsprechende Verordnung ist per 1. Juli 2014 in Kraft getreten. Zudem werden seit dem 1. Juli 2014 diejenigen kroatischen Diplome anerkannt, welche in der Kompetenz des Bundesrates liegen (u.a. Diplome in einigen Bereichen der Gesundheit, der Pflege, der Bildung, der Landwirtschaft, des Sports und des Bauwesens). Diese autonomen Kontingente und die Anerkennung gewisser Diplome, welche sowohl von Kroatien als auch von der EU unterstützt wurden, haben die Wiederaufnahme verschiedener nach dem 9. Februar 2014 sistierten Verhandlungen ermöglicht. Seit dem 1. Juli 2014 ist Kroatien somit nicht schlechter gestellt, als wenn das Protokoll III unterzeichnet worden wäre.

Wie oben bereits ausgeführt wurde, war es nach der Abstimmung vom 9. Februar 2014 nicht möglich, das Protokoll III zu unterzeichnen, da gemäss Art. 121a BV keine neuen völkerrechtlichen Verträge abgeschlossen werden dürfen, welche dieser Bestimmung widersprechen. Durch die Konsultationen mit der EU hat der Bundesrat im letzten halben Jahr eine neue Ausgangslage geschaffen. So besteht zwischen der CH und der EU Einigkeit, dass eine einvernehmliche Lösung über eine gemeinsame Auslegung der bestehenden Schutzklausel (Art. 14.2 FZA) angestrebt werden soll. Diese Lösung soll die Anforderungen des FZA und der Schweizerischen Bundesverfassung in Einklang bringen. Mit dieser neuen Ausgangslage erachtet es der Bundesrat nun als sinnvoll, das Protokoll III dem Parlament zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Ratifikation von Protokoll III soll erfolgen, wenn eine FZA-kompatible Lösung vorliegt. Die Unterzeichnung des Protokolls III ist ein erster Schritt, damit die Forschungszusammenarbeit mit der EU ab 2017 weitergeführt werden kann (Horizon 2020-Paket); die abgeschlossene Ratifikation des Protokolls bis zum 9. Februar 2017 (inkl. eines allfälligen Referendums) ist die zentrale und zeitkritischste Voraussetzung dafür (vgl. Art. 13 des Abkommens).

3 Vernehmlassungsergebnisse

Das Vernehmlassungsverfahren zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien dauerte vom 28. August bis zum 28. November 2013, d.h. es erfolgte vor der Annahme von Artikel 121a BV. Daran teilgenommen haben die Konferenz der Kantonsregierungen (deren Stellungnahmen von sämtlichen Kantonen unterstützt wird), einzelne Kantonsregierungen, der Städteverband, politische Parteien, Dachverbände und Sozialpartner, Verbände kantonaler Behörden sowie weitere am Protokoll interessierte Organisationen.

Betreffend die Vernehmlassungsergebnisse wird an dieser Stelle auf den publizierten Bericht verwiesen.¹⁰

⁸ SR 142.201

⁹ SR 142.20

¹⁰ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2013 > EJPD.

4 Inhalt des Protokolls

4.1 Personenfreizügigkeit im engeren Sinn

4.1.1 Schrittweiser Übergang zur Personenfreizügigkeit

Die Schweiz kann während höchstens sieben Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls III für dauerhafte Aufenthalte und Kurzaufenthalte von Staatsangehörigen Kroatiens die arbeitsmarktlichen Beschränkungen aufrechterhalten (vgl. dazu Kap. 2.1.2 dieser Botschaft). Diese Beschränkungen betreffen den Vorrang der inländischen Arbeitskräfte, die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen und die ansteigenden Jahreskontingente.

Die Übergangsfristen sind in Artikel 2 des Protokolls III festgelegt. In einer ersten Phase von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls kann die Schweiz gegenüber kroatischen Staatsangehörigen sämtliche arbeitsmarktlichen Beschränkungen aufrechterhalten. Vor Ablauf dieser ersten Phase wird die Schweiz dem Gemischten Ausschuss zum FZA¹¹ einen Bericht vorlegen und ihm mitteilen, ob sie die Anwendung der arbeitsmarktlichen Beschränkungen während einer zweiten Phase von zusätzlichen drei Jahren beibehalten will oder nicht. Im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des Protokolls III und dem Endpunkt der zweiten Übergangsphase (während der ersten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Protokolls III) wird die Schweiz erwerbstätigen kroatischen Staatsangehörigen ansteigende Jahreskontingente für Kurzaufenthalts- und Aufenthaltsbewilligungen zur Verfügung stellen. Die entsprechenden Zahlen wurden auf der Basis der Kontingente des Protokolls II proportional zur Bevölkerungszahl Kroatiens berechnet. Ab dem fünften bis zum siebten Jahr werden die Kontingente im Vergleich zu den vorangegangenen pro-rata-Berechnungen leicht erhöht – als Folge der bereits erwähnten Verbesserung der Ventilklausel zur Verhinderung des Umgehungseffektes über die L-Bewilligungen.

Konkret sind dies:

	Aufenthaltsbewilligungen B EU/EFTA	Kurzaufenthaltsbewilligungen L EU/EFTA
1. Jahr	54	543
2. Jahr	78	748
3. Jahr	103	953
4. Jahr	133	1'158
5. Jahr	250	2'000

Stellt sich 5 Jahre nach Inkrafttreten des Protokolls III heraus, dass auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt ernsthafte Störungen auftreten oder dass solche aufzutreten drohen, so können die arbeitsmarktlichen Beschränkungen während zwei weiteren Jahren beibehalten werden. Der Gemischte Ausschuss muss dieser Weiterführung im sechsten und siebten Jahr einvernehmlich zustimmen. In diesem Fall wären für Aufenthalts- und Kurzaufenthaltsbewilligungen die folgenden Kontingente verfügbar:

	Aufenthaltsbewilligungen B EU/EFTA	Kurzaufenthaltsbewilligungen L EU/EFTA
6. Jahr	260	2'100
7. Jahr	300	2'300

Gestützt auf die spezifische Schutzklausel hat die Schweiz zudem die Möglichkeit, im Falle eines übermässigen Anstiegs der Einwanderungszahlen bis zu zehn Jahre nach Inkrafttreten des Protokolls III unilateral erneut Höchstzahlen einzuführen. Erfolgt die Zustimmung des Gemischten Ausschuss für das sechste und siebte Jahr der Übergangsfrist nicht, kann im Anschluss an die fünfjährige Übergangsfrist (2+3) die Ventilklausel während weiterer fünf Jahre angerufen werden. Falls die Schweiz darauf verzichtet, das Übergangsregime über zwei Jahre hinaus zu verlängern, könnte die Ventilklausel während insgesamt acht Jahren angerufen werden. Im sechsten und siebten Jahr ist für die Anrufung der Ventilklausel (Schwellenwert) nur das vorangehende Jahr massgebend; ab dem achten Jahr ist der Durchschnitt der drei vorangegangenen Jahre ausschlaggebend. Werden die sieben Jahre Übergangsfrist vollumfänglich genutzt, kann die Ventilklausel anschliessend nur noch während drei Jahren angerufen werden. Das Übergangsregime hat damit de facto eine Gesamtdauer von zehn Jahren (7 Jahre Übergangsfrist und 3 Jahre Ventilklausel oder 5 Jahre Übergangsfrist und 5 Jahre Ventilklausel oder 2 Jahre Übergangsfrist und 8 Jahre Ventilklausel). Diese Gesamtdauer entspricht den Übergangsregimen der Protokolle I und II.

Durch die Modifikationen am Ventilklausel-Mechanismus konnte die inhaltliche Ausgestaltung des zehnjährigen Übergangsregimes des Protokolls III im Vergleich zu denjenigen der Protokolle I und II verbessert werden.

Der mögliche Umgehungseffekt der Ventilklausel, d.h. ein Ausweichen auf die L-Bewilligungen bei Anrufung der Ventilklausel nur betreffend die B-Bewilligungen oder umgekehrt, konnte bei diesem Protokoll beseitigt werden. Für Kroatien gilt mithin die Regelung,

¹¹ Der gemischte Ausschuss erleichtert den Informationsaustausch und die Konsultationen zwischen den Vertragsparteien und zur Streitbeilegung. In seiner Tätigkeit ist er gehalten, Empfehlungen abzugeben und in den im Abkommen vorgesehenen Fällen Beschlüsse zu fassen. Er besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der Vertragsparteien und beschliesst einvernehmlich.

dass die Ventilklausel auch auf die andere Bewilligungskategorie angewandt wird, falls die quantitativen Voraussetzungen einer Bewilligungskategorie erfüllt werden. Wird die Ventilklausel angerufen, so würden für das darauffolgende Jahr für die Aufenthaltsbewilligungen B 105 Prozent und für die Kurzaufenthaltsbewilligungen L 110 Prozent des Durchschnitts des laufenden und der zwei vorangegangenen Jahre betragen. Mit dem Einbezug des laufenden Jahrs in die Berechnung der neuen Kontingente konnte die Klärung einer seit langem bestehenden Berechnungsdifferenz mit der EU-Kommission erreicht werden.

Entsprechend Artikel 2 Buchstabe b Ziffer 5c von Protokoll III sind die Übergangsbestimmungen des Protokolls III, speziell der Inländervorrang und die Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen, nicht auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbstständige anwendbar, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls III bereits zur Erwerbstätigkeit auf dem Gebiet der Vertragsparteien berechtigt sind. Gemäss FZA haben sie insbesondere ein Recht auf geografische und berufliche Mobilität und auch einen Anspruch auf Familiennachzug nach den Bestimmungen des FZA. Inhaberinnen und Inhaber einer unterjährigen Aufenthaltsbewilligung haben ein Recht auf deren Erneuerung; die Ausschöpfung der Kontingente kann ihnen gegenüber nicht geltend gemacht werden. Inhaberinnen und Inhaber einer Jahresaufenthaltsbewilligung oder einer überjährigen Aufenthaltsbewilligung haben ein Recht auf Verlängerung der Bewilligung. Diese Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden verfügen folglich ab Inkrafttreten des Protokolls III über die in den Bestimmungen des FZA, namentlich dessen Artikel 7, verankerten Rechte im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit.

4.1.2 Nicht kontingentierte Kurzaufenthaltsbewilligungen (weniger als 4 Monate)

Gestützt auf Artikel 2 Buchstabe b Ziffer 2c des Protokolls III behält die Schweiz die gegenwärtig geltende Regelung für die Zulassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für eine Dauer von höchstens vier Monaten bei. In Übereinstimmung mit Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe a VZAE werden Erwerbstätigkeiten bis zu vier Monaten weiterhin nicht kontingentiert, die Anforderungen an die beruflichen Qualifikationen werden jedoch beibehalten. Der kurzfristige Zugang wenig qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt wird ermöglicht, sofern die entsprechenden Kontingentseinheiten für Kurzaufenthaltsbewilligungen verfügbar sind.

4.1.3 Selbstständigerwerbende

In der EU kommen selbstständig erwerbstätige Staatsangehörige der neuen Mitgliedstaaten ab dem Inkrafttreten der jeweiligen Beitrittsakte in den Genuss der uneingeschränkten Niederlassungsfreiheit. Gestützt auf das Protokoll III werden selbstständig Erwerbstätige aus Kroatien in diesem Sinne in der Schweiz weitgehend gleich behandelt wie selbstständig Erwerbstätige aus den übrigen EU-Mitgliedstaaten. Die Arbeitsmarktbedingungen (Inländervorrang und Kontrolle der Entlohnungsbedingungen) können ihnen demnach nicht entgegengehalten werden. Hingegen sind diese Personen den gemäss Protokoll III festgelegten Kontingenten während der ersten zwei Jahre der Übergangsfrist unterstellt (Art. 2 Bst. b Ziff. 1c Protokoll III).

4.1.4 Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer

Das Protokoll III sieht wie das FZA eine Teilliberalisierung der Dienstleistungserbringung vor (Art. 2 Bst. b Ziff. 2c Protokoll III). In den Branchen, in denen zwischen der Schweiz und der EU ein spezielles Dienstleistungsabkommen abgeschlossen wurde, darf die Erbringung von Dienstleistungen nicht aufgrund von Bestimmungen des Protokolls III erschwert werden. Dies gilt etwa für das Abkommen über das öffentliche Beschaffungswesen oder für das Abkommen über den Luft- oder Landverkehr. Das Protokoll III garantiert Personen, die in Anwendung dieser Abkommen Dienstleistungen erbringen, das Recht auf Einreise und Aufenthalt für die ganze Dauer ihrer Tätigkeit (Dienstleistungserbringung). Ausserdem gibt das Protokoll Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern (Arbeitnehmende oder Selbstständigerwerbende) das Recht, sich in einen Gaststaat zu begeben, um dort Dienstleistungen von begrenzter Dauer (90 Arbeitstage im Kalenderjahr) zu erbringen. Auf die nachstehend aufgeführten Branchen - die Branchenlösung wurde mit den Sozialpartnern besprochen und von diesen gutgeheissen - sind bis spätestens zum Ende der Übergangsfrist die Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen und Höchstzahlen anwendbar:

- Bauhauptgewerbe (Hoch- und Tiefbau) und Baunebengewerbe
- Gartenbau
- Reinigungsgewerbe in Industrie
- Bewachungs- und Sicherheitsdienst

Gleichzeitig können in diesen Branchen die Qualifikationsvoraussetzungen nach Artikel 23 AuG während der ganzen Dauer der Übergangsperiode verlangt werden.

4.2 Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken

Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und Kroatien wurden Kroatien Übergangsmassnahmen im Bereich des Erwerbs von landwirtschaftlichen Grundstücken zugebilligt. Innerhalb einer gewissen Frist kann Kroatien ein Verbot oder Beschränkungen solcher Ankäufe durch ausländische Personen, die nicht in Kroatien wohnen, aufrechterhalten. Diese Übergangsmassnahmen für landwirtschaftliche Grundstücke wurden in den Anhang I zum Protokoll III übernommen und sind sieben Jahre ab Inkrafttreten des Protokolls anwendbar. Im dritten Jahr nach Inkrafttreten wird eine allgemeine Überprüfung dieser Übergangsmassnahmen vorgenommen, und der Gemischte Ausschuss kann beschliessen, die Übergangsmassnahmen zu verkürzen oder zu beenden. Sollten nach Ablauf des siebenjährigen Übergangszeitraums schwere Störungen im Agrargrundstückmarkt eintreten oder zu befürchten sein, kann Kroatien diese Umstände dem Gemischten Ausschuss notifizieren und die Übergangsmassnahmen, allenfalls auf besonders betroffene Regionen

beschränkt, bis längstens zehn Jahre nach Inkrafttreten des Protokolls III anwenden. Der Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken durch Personen im Ausland ist nicht mehr den Beschränkungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1983¹² über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG), auch "Lex Koller" genannt) unterstellt; jedoch schränkt das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991¹³ über das bürgerliche Bodenrecht (BGBB) seinerseits den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken durch den Grundsatz des "Selbstbewirtschafters" ganz allgemein, d.h. unabhängig von Staatsangehörigkeit und Wohnsitz, ein. Ankäufe durch Personen aus Kroatien werden dadurch in der Praxis sozusagen unmöglich, weil Kroatien kein Nachbarstaat der Schweiz ist.

Bezüglich Übergangsregelung für den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken wurde bereits in den Protokollen I und II eine separate Lösung getroffen. Protokoll III liegt im bisherigen Rahmen und enthält in diesem Punkt keine neue Sonderregelung.

4.3 Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

4.3.1 Ausgangslage

Die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU betreffend die soziale Sicherheit sind gestützt auf das FZA seit Juni 2002 über die diesbezüglichen Koordinationsnormen der EU geregelt. Die letzteren sind in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004¹⁴ (materiell rechtliche Bestimmungen) und 987/2009¹⁵ (Durchführungsbestimmungen) enthalten und betreffen alle klassischen Sozialversicherungszweige. „Koordinierung“ bedeutet, dass die Vertragsstaaten bei der Anwendung ihrer Gesetze über die Sozialversicherungen gewisse gemeinsame Grundsätze (z.B. Verbot jeglicher Diskriminierung im Zusammenhang mit der Nationalität; Auszahlung von Leistungen ins Ausland; Anrechnung von ausländischen Versicherungszeiten, um das Erfordernis der minimalen Versicherungsdauer zu erfüllen; Kostenersatzung im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung) bei grenzüberschreitenden Konstellationen beachten müssen, im Übrigen aber die Freiheit haben, ihr Landesrecht nach ihren eigenen Bedürfnissen auszugestalten. Die Grundzüge des Koordinationsrechts und die strukturellen Besonderheiten des FZA sind in der Botschaft vom 23. Juni 1999¹⁶ zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG beschrieben.

4.3.2 Ziel und Verlauf der Verhandlungen

Die Verhandlungen zielten darauf ab, Kroatien in die zwischen der Schweiz und der EU bereits bestehende Koordinierung der Sozialversicherungssysteme zu integrieren. Diese Koordinierung musste sich an dieselben Regeln halten, die schon mit den 27 Mitgliedstaaten der EU vereinbart worden waren, und die Anpassungen mussten sich auf diejenigen Bereiche beschränken, für die schon im FZA Spezialregelungen vorgesehen waren.

4.3.3 Verhandlungsergebnisse

Allgemeines

Aufgrund des Protokolls III wird Kroatien zu einer Vertragspartei des FZA; d.h. Anhang II zum FZA betreffend die soziale Sicherheit wird auch auf Kroatien angewandt. Anhang II wird dahingehend geändert, dass die Verordnung (EG) Nr. 517/2013¹⁷ integriert wird, durch welche die Verordnungen (EG) 883/2004 und 987/2009 aufgrund des Beitritts Kroatiens zur EU angepasst wurden. Das mit Kroatien bereits abgeschlossene bilaterale Sozialversicherungsabkommen¹⁸ wird im Prinzip suspendiert (Art. 20 FZA) und überall dort, wo das FZA dieselbe Materie regelt, durch die Koordinierungsregeln des FZA ersetzt. Das bilaterale Abkommen bleibt somit auf Fälle anwendbar, die vom FZA nicht erfasst werden. Die Regeln zur Koordinierung der sozialen Sicherheit des FZA werden ab Inkrafttreten des Protokolls III ohne Übergangsfrist uneingeschränkt angewendet; ausgenommen sind die Übergangsbestimmungen betreffend die Arbeitslosenversicherung.

Koordinierungsregeln und ihre Auswirkungen auf die schweizerischen Sozialversicherungen

Die Koordinierungsgrundsätze der EU und ihre Auswirkungen auf die schweizerischen Sozialversicherungen sind in der Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG¹⁹ im Detail kommentiert. Der Anhang II zum FZA ist seither durch vier Beschlüsse des Gemischten Ausschusses geändert worden. Nachfolgend werden nur die von der vorliegenden Ausdehnung betroffenen Bestimmungen des FZA erwähnt.

¹² SR 211.412.41

¹³ SR 211.412.11

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in der für die Schweiz gemäss Anhang II des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (AS 2002 1529) jeweils verbindlichen Fassung; SR 0.831.109.268.1.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der für die Schweiz gemäss Anhang II des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (AS 2002 1529) jeweils verbindlichen Fassung; SR 0.831.109.268.11.

¹⁶ BBl 1999 6128; Ziff. 147.3; 273.2; 274.4.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung einiger Verordnungen und Beschlüsse in den Bereichen freier Warenverkehr, Freizügigkeit, Gesellschaftsrecht, Wettbewerbspolitik, Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Verkehrspolitik, Energie, Steuern, Statistik, transeuropäische Netze, Justiz und Grundrechte, Recht, Freiheit und Sicherheit, Umwelt, Zollunion, Ausenbeziehungen, Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Organe aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien, ABl. L 158 vom 10.06.2013, S.1.,

¹⁸ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Kroatien über Soziale Sicherheit; SR 0.831.109.291.1

¹⁹ BBl 1999 6128, Ziff. 273.22 und 273.23

Krankenversicherung

Kroatien wünschte keine der mit gewissen anderen EU-Staaten vereinbarten Sonderregelungen zu übernehmen; somit sind die gewöhnlichen Koordinierungsregeln anwendbar.

Alters- und Hinterlassenenversicherung

Das FZA verpflichtet die Schweiz, Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten gemäss dem Grundsatz der Gleichbehandlung den Beitritt zur fakultativen AHV/IV zu ermöglichen. Bei der Revision der freiwilligen Versicherung²⁰ hat das Parlament beschlossen, für Personen, die im EU-Raum wohnhaft sind, die Möglichkeit des Beitritts zu dieser Versicherung aufzuheben. Daher ist die Schlussbestimmung der Änderung des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2000²¹ über die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHVG)²² ab Inkrafttreten des Protokolls III zum FZA auch auf Kroatien anwendbar. Für bereits versicherte Personen aus Kroatien ist eine Übergangsregelung vorgesehen, die derjenigen entspricht, welche seit dem Inkrafttreten des FZA angewendet wird.

Berufliche Vorsorge

Gemäss der im FZA eingeführten Regelung, ist seit dem Ablauf einer fünfjährigen Übergangsfrist, d.h. seit dem 1. Juni 2007, die Barauszahlung beim Austritt aus der Versicherungspflicht im Zeitpunkt, in dem die versicherte Person die Schweiz verlässt, nicht mehr möglich, wenn die versicherte Person in einem EU-Mitgliedstaat obligatorisch einer Rentenversicherung angeschlossen ist. Kroatien wird ab Inkrafttreten des Protokolls III ohne erneute Übergangsfrist von dieser Regelung betroffen sein.

Arbeitslosenversicherung

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung gelten die Bestimmungen, welche die Schweiz gegenwärtig auf die Staatsangehörigen der EU-27 anwendet, auch für die Staatsangehörigen von Kroatien. Es wurde eine siebenjährige Übergangsfrist ausgehandelt, die den Übergangsfristen ähnlich ist, die für die EU-15, die EU-10 und die EU-2 galten bzw. gelten. Während dieser Frist können arbeitslosen kroatischen Staatsangehörigen, die im Besitz einer Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L EU/EFTA) sind, die in einem andern EU-Staat zurückgelegten Versicherungszeiten nicht angerechnet werden, wenn es darum geht, in der Schweiz einen Anspruch für Arbeitslosengelder geltend zu machen. Umgekehrt werden die von solchen Personen in der Schweiz einbezahlten Arbeitslosenversicherungsbeiträge an deren Herkunftsland rücküberwiesen.

Zusammenfassend gesagt, verbessert die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der Schweiz und Kroatiens den Schutz der Schweizer Bürgerinnen und Bürger bezüglich der Sozialversicherungen in Kroatien und denjenigen der kroatischen Staatsangehörigen in der Schweiz.

4.4 Anerkennung von Berufsqualifikationen

4.4.1 Einführung

Seit dem Beitritt beteiligt sich Kroatien vollumfänglich am europäischen System der Anerkennung von Berufsqualifikationen. In erster Linie wendet Kroatien die Richtlinie 2005/36/EG²³ über die gegenseitige Anerkennung der Berufsqualifikationen, zusätzlich aber auch die Richtlinien betreffend Rechtsanwälte²⁴ und Giftstoffe²⁵ an – Erlasse, welche in den Anhang III des FZA übernommen wurden. Der Vertrag über den Beitritt Kroatiens bringt eine Anpassung der Richtlinie 2005/36/EG in zwei Punkten²⁶ mit sich: bei den Berufen im Gesundheitswesen und bei den Änderungen, welche in der EU durch die Richtlinie 2013/25/EU²⁷ vorgenommen wurden. Diese Richtlinie regelt insbesondere die automatische Anerkennung kroatischer Diplome in bestimmten Bereichen (sektorielle Berufe, d.h. Ärzte, Zahnärztinnen, Apotheker, Tierärztinnen, Krankenpflegerinnen und -pfleger, Hebammen, Architekten und Rechtsanwältinnen im Sinne der Bedingungen der geltenden Richtlinien). Eine Revision des Anhangs III FZA ist demnach angezeigt, um den Änderungen durch den Beitritt Kroatiens und der Rechtsentwicklung in der EU Rechnung zu tragen.

²⁰ AS 2000 2677; BBI 1999 4983

²¹ AS 2000 2677

²² SR 831.10

²³ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, in der für die Schweiz gemäss Anhang III des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681), und gemäss Anhang K Anlage 3 des revidierten Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Konvention) (SR 0.632.31) jeweils verbindlichen Fassung.

²⁴ Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte und Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der Ausübung des Anwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde, in der für die Schweiz gemäss Anhang III FZA und gemäss Anhang K Anlage 3 der EFTA-Konvention jeweils verbindlichen Fassung.

²⁵ Richtlinie 74/556/EWG des Rates vom 4 Juni 1974, über die Einzelheiten der Übergangsmassnahmen auf dem Gebiet der Tätigkeiten des Handels mit und der Verteilung von Giftstoffen und der Tätigkeiten, die die berufliche Verwendung dieser Stoffe umfassen, einschliesslich der Vermitteltätigkeiten und Richtlinie 74/557/EWG des Rates vom 4 Juni 1974, über die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die selbständigen Tätigkeiten und die Vermitteltätigkeiten des Handels mit und der Verteilung von Giftstoffen, in der für die Schweiz gemäss Anhang III FZA und gemäss Anhang K Anlage 3 der EFTA-Konvention jeweils verbindlichen Fassung.

²⁶ Art. 23 Abs. 5 [neu] (Erworbene Rechte bei medizinischen Berufen) und 43b [neu] (Ausschluss bestimmter Kategorien von Hebammen von der automatischen Anerkennung).

²⁷ Richtlinie 2013/25/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs durch den Beitritt der Republik Kroatien, ABl. L 158 vom 10.06.2013, S. 368.

4.4.2 Ausdehnung des FZA im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Verhandlungen haben sich auf die kroatischen Diplome im Bereich der Gesundheitsberufe konzentriert, welche die Schweiz aufgrund der Richtlinie 2005/36/EG automatisch anerkennen muss. Aufgrund der im Rahmen des Beitritts Kroatiens zur EU erfolgten Europa-kompatiblen Ausgestaltung der kroatischen Ausbildungsprogramme sind die Anforderungen der Schweiz in diesem Bereich gewährleistet. Mit Ausnahme bestimmter Diplome für Hebammen, die aufgrund eines zu niedrigen Ausbildungsniveaus ausgeschlossen wurden²⁸, weisen alle kroatischen Ausbildungen im Gesundheitswesen ein genügendes Qualitätsniveau auf.

Für die meisten anderen Berufe, lässt das allgemeine System der Anerkennung die Möglichkeit zu, kroatische Diplome mit eigenen Anforderungen zu vergleichen und Ausgleichsmassnahmen zu verlangen, wenn in der Ausbildung wesentliche Unterschiede bestehen - wodurch sich spezifische Bestimmungen in Anhang III des Protokolls III erübrigen.

4.4.3 Verhandlungsergebnis

Wie oben dargestellt, konzentrierten sich die Verhandlungen auf die Gesundheitsberufe. Bezüglich der Anpassungen, welche die EU im EU-Beitrittsprozess Kroatiens forderte, waren im Rahmen der Verhandlungen zum Protokoll III keine spezifischen Massnahmen nötig.

Was den materiellen Inhalte betrifft, verpflichtet sich die Schweiz nur für die sektoriellen Berufe, die sie automatisch anerkennen muss und über deren Ausbildungsniveau sie sich versichern konnte. Für die anderen Berufe können Ausgleichsmassnahmen vor der Anerkennung der Berufsdiplome und vor der Ausübung eines reglementierten Berufes verlangt werden, weshalb in diesen Fällen keine materiellen Bestimmungen notwendig sind.

5 Bedeutung der Ausdehnung der Freizügigkeit auf Kroatien für die Schweiz aus wirtschaftlicher und europapolitischer Sicht

Die Ausdehnung des FZA auf einen neuen Mitgliedstaat geschieht zwar nicht automatisch. Jedoch erwartet die EU dessen Ausdehnung auf neue EU-Mitgliedstaaten, um eine Ungleichbehandlung zu vermeiden. Mit der Ratifizierung von Protokoll III kann der Fortbestand des FZA und der damit verbundenen Abkommen gesichert werden. Die Ratifizierung von Protokoll III ist somit ein wichtiges Element für die vom Bundesrat angestrebte Konsolidierung und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs.

Mit den Abkommen Bilaterale I zwischen der EU und der Schweiz wurde der Zugang zum europäischen Binnenmarkt erleichtert und der Einbezug der Schweiz in den europäischen Forschungs- und Innovationsraum ermöglicht. Damit stehen der Schweizer Volkswirtschaft in ausgewählten Bereichen weitgehend die gleichen Vorteile offen wie den Akteuren in den Mitgliedstaaten der EU.

Prognosen über die Einwanderung von kroatischen Staatsangehörigen und über Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind verhältnismässig schwierig. Daher sind die Übergangsphase inklusive die arbeitsmarktlichen Beschränkungen und die ausgehandelte spezielle Schutzklausel von besonderer Bedeutung. Dank der Ausdehnung der sieben Abkommen der Bilateralen I auf Kroatien hat die Schweiz Zugang zum wiederum erweiterten EU-Binnenmarkt, was für das Wirtschaftswachstum wichtig ist. Dieser Schritt ermöglicht einen privilegierten Zugang zu den potenziellen Konsumentinnen und Konsumenten. Dank dem Protokoll III werden für die schweizerischen Unternehmen die gleichen Regelungen gelten wie für ihre Konkurrenz in der EU.

In einer ersten Zeit ist es wichtig, die gegenwärtig geltenden Arbeitsmarktkontrollen (Kontingente, Inländervorrang, Kontrollen der Lohn- und Arbeitsbedingungen) während maximal sieben Jahren ab dem Inkrafttreten des Protokolls III aufrechterhalten zu können. Die ausgehandelten Höchstzahlen sollen einen plötzlichen Anstieg der Einwanderungszahlen verhindern und damit auf dem Arbeitsmarkt ein Gleichgewicht aufrechterhalten. Deshalb werden die Zahlen im Verlauf der Übergangsperiode schrittweise ansteigen. Zudem hat die Schweiz die Möglichkeit, gestützt auf die in Artikel 2 Buchstabe b Ziffer 4d Protokoll III vorgesehene Schutzklausel bis zu zehn Jahren nach dem Inkrafttreten des Protokolls III wieder Höchstzahlen einzuführen. Die tatsächliche Nutzung der Kontingente wird eng mit der konjunkturellen Entwicklung zusammenhängen.

Während der Übergangsperiode auf dem Arbeitsmarkt spielen der Inländervorrang und die vorgängige Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen eine grosse Rolle. Diese Massnahmen sind geeignet, in einem ersten Schritt einen Lohndruck gegenüber den einheimischen Arbeitnehmenden zu verhindern. Zusätzlich bieten die flankierenden Massnahmen (FlaM), die am 1. Juni 2004 in Kraft getreten sind, Schutz vor missbräuchlichen Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Die Wirksamkeit der FlaM wurde seit ihrem Inkrafttreten auf Gesetzes- und Verordnungsebene mehrfach optimiert. Mit der Ausdehnung des FZA auf die zehn im Jahr 2004 neu der EU beigetretenen Staaten wurden die FlaM per 1. April 2006 erstmals verstärkt. Per 1. Januar 2010 wurde der Vollzug der FlaM als Folge der Ausdehnung des FZA auf Rumänien und Bulgarien weiter optimiert. Per Januar 2013 wurden weitere Lücken in der Gesetzgebung zu den FlaM geschlossen und deren Vollzug effizienter ausgestaltet²⁹. Es wurden namentlich Massnahmen zur Bekämpfung der Scheinselbstständigkeit ausländischer Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer mittels einer Dokumentationspflicht sowie neuen Sanktionsmöglichkeiten eingeführt. Seit dem 1. Mai 2013 sind Entsendebetriebe verpflichtet, den Lohn der in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Meldeverfahren zu melden. Am 15. Juli 2013 trat die verstärkte Solidarhaftung für das Bauhaupt- und Baunebengewerbe in Kraft. Seit dem 1. November 2014 gilt für ausländische Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer im Garten- und Landschaftsbau eine Melde- bzw. Bewilligungspflicht ab dem ersten Einsatztag.

²⁸ Siehe den neuen Art. 43b in die Richtlinie 2005/36/EG geändert durch die Akte über den Beitritt Kroatiens. Die Schweiz hat diese Diplome nicht anzuerkennen.

²⁹ AS 2012 6703

Am 1. Juli 2015 hat der Bundesrat dem Parlament die Botschaft zur Änderung des Entsendegesetzes vom 8. Oktober 1999³⁰ (EntsG) überwiesen. Der Bundesrat schlägt vor, die Obergrenze der Verwaltungssanktionen im Entsendegesetz bei Verstössen gegen die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen von heute 5 000 Franken auf 30 000 Franken zu erhöhen. Derzeit berät das Parlament die Vorlage. Am 4. Dezember 2015 hat der Bundesrat zudem das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt, dem Bundesrat gleichzeitig mit der Botschaft zur Umsetzung von Artikel 121a BV die Botschaft zum Bundesgesetz zur Optimierung der flankierenden Massnahmen zu unterbreiten.

Nebst den genannten Gesetzes- und Verordnungsanpassungen wird auch der Vollzug der FlaM laufend verbessert, beispielsweise mittels Weisungen und Empfehlungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) an die Vollzugsorgane, mittels Schulungsveranstaltungen im Rahmen des Projekts des SECO und der paritätischen Kommissionen; verbessert wird der Vollzug auch durch die Tätigkeit der Kontrollvereine und der Kantone zur Optimierung der Arbeitsweise der paritätischen Kommissionen und der Zusammenarbeit mit den Kantonen oder mittels der Durchführung von Audits. Seit dem 26. März 2014 kann auf Antrag der Kontrollorgane in besonders betroffenen Branchen und Regionen die Anzahl der vom Bund mitfinanzierten Kontrollen erhöht werden. Einige Kontrollorgane haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die verschiedenen während der Übergangsphase anwendbaren Regelungen sowie die FlaM zum FZA sind ein wirksamer Schutz gegen eine unkontrolliert zunehmende Zuwanderung und deren allfälligen negativen Auswirkungen auf die inländischen Arbeitsbedingungen.

Eine Nichtrealisierung der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und Kroatien würde zu einem Ungleichgewicht der vertraglichen Beziehungen zwischen der Schweiz und den 28 EU-Mitgliedstaaten führen. Die EU stellt für alle ihre Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Binnenmarkt dar und könnte nicht akzeptieren, dass die Staatsangehörigen gewisser Mitgliedstaaten im Bereich Personenfreizügigkeit, abgesehen von zwischen den Vertragsparteien ausgehandelten zeitlich beschränkten Übergangsbestimmungen, anders behandelt würden als die übrigen EU-Bürgerinnen und -Bürger. Grundsätzlich sind seitens der EU zwei Reaktionen denkbar: Erstens könnte die EU das FZA kündigen; was gemäss der «Guillotine-Klausel» nach Artikel 25 Absatz 4 FZA auch das Ende der übrigen 1999 abgeschlossenen und von der «Guillotine-Klausel» betroffenen Abkommen (Bilaterale I) bedeuten würde. Zweitens könnte die EU zwar auf eine Kündigung des FZA verzichten, gleichzeitig jedoch anderweitige Ausgleichsmassnahmen beschliessen (bspw. kein Abschluss von neuen Abkommen).

Selbst wenn die EU keine Ausgleichsmassnahmen beschliesst, könnte aufgrund einer Nicht-Ausdehnung des FZA auf Kroatien eine Rechtsunsicherheit entstehen, die die Attraktivität und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz beeinträchtigen könnte.

Die Folgen eines Wegfalls der Bilateralen I wären für die Schweizer Volkswirtschaft gravierend. Das SECO hat zwei unabhängige Forschungsinstitute (BAKBASEL und Ecoplan) beauftragt, die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I abzuschätzen. Gemäss den am 4. Dezember 2015 publizierten Studien würde bei einem Wegfall der Bilateralen I das Bruttoinlandsprodukt der Schweiz bis 2035 zusammengerechnet rund 460 bis 630 Milliarden Franken tiefer ausfallen. Ein Wegfall der Bilateralen I würde in weniger als 20 Jahren, d.h. bis ins Jahr 2035, somit ungefähr ein heutiges «Jahreseinkommen» der Schweizer Volkswirtschaft kosten. Hinzu kämen weitere Einbussen aufgrund der verminderten Standortattraktivität und der Unsicherheit über die zukünftigen Beziehungen zur wichtigsten Handelspartnerin der Schweiz. Rechtssicherheit ist jedoch ein entscheidender Faktor in den Planungs- und Investitionsentscheiden der Unternehmen.

Die Absicht des Bundesrates ist es, die Konsolidierung des bilateralen Weges sowie dessen Weiterentwicklung zu sichern. Der Bericht zur Beantwortung des Postulats 13.4022 Keller-Sutter hat aufgezeigt, dass ein umfassendes Freihandelsabkommens (FHA) zwischen der Schweiz und der EU hinsichtlich Marktzugang die bestehenden bilateralen Abkommen nicht ersetzen könnte. Die bilateralen Abkommen haben in verschiedenen Bereichen für die in der EU exportierenden Schweizer Anbieter binnenmarktmännliche Verhältnisse mit entsprechender Rechtssicherheit geschaffen. Zudem wurde die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der EU um wichtige politische Bereiche erweitert, was mit einem FHA nicht erreicht werden könnte. Auch könnte eine grössere Eigenständigkeit mit einem FHA faktisch kaum erreicht werden. Somit decken die bilateralen Abkommen die Interessen der Schweiz weit besser ab, als dies mit einem umfassenden FHA erreicht werden könnte.

6 Anpassung des schweizerischen Rechts

6.1 Personenfreizügigkeit im engeren Sinne

Die Personenfreizügigkeit wurde durch die Annahme von Artikel 121a BV in Frage gestellt. Die Umsetzung des neuen Verfassungsartikels, welche Kroatien ebenso wie die anderen EU-Mitgliedstaaten betrifft, ist Gegenstand einer separaten Botschaft, die dem Parlament vorgelegt wird.

Nach Annahme der Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» am 9. Februar 2014 muss eine Revision des AuG vorgenommen werden. Die Zuwanderung von Personen, die unter das FZA fallen, soll durch eine Schutzklausel gesteuert werden. Dabei wird eine einvernehmliche Lösung mit der EU angestrebt. Da bislang mit der EU keine Einigung über eine einvernehmliche Schutzklausel erzielt werden konnte, sieht die Vorlage des Bundesrats eine einseitige Schutzklausel vor. Zur Umsetzung von Artikel 121a BV bei Personen aus Drittstaaten sollen in Ergänzung zur geltenden Regelung insbesondere Höchstzahlen und Kontingente für den Familiennachzug, für Personen ohne Erwerbstätigkeit sowie für den Asylbereich eingeführt werden.

Unabhängig von der Umsetzung von Artikel 121a BV hat der Bundesrat am 15. Januar 2014 mehrere Massnahmen zur Verbesserung beim Vollzug beim FZA beschlossen. Die vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen sollen zu einer einheitlicheren Anwendung des FZA in den Kantonen und zu einer Klärung von rechtlichen Fragen bei der Auslegung einzelner Bestimmungen des FZA führen. Es soll ausgeschlossen werden, dass Ausländerinnen und Ausländer Sozialhilfe beziehen, wenn sie zur Stellensuche in die Schweiz einreisen. Weiter definiert die Vorlage die Kriterien, wann eine arbeitslose Person ihr Aufenthaltsrecht verliert und sie sieht einen Datenaustausch mit den Migrationsbehörden vor, wenn eine Person Ergänzungsleistungen bezieht. Diese Gesetzesanpassungen wurden in die Vorlage zur Umsetzung von Artikel 121a BV aufgenommen, da so das Gesetzgebungsverfahren vereinfacht werden kann. Zudem dienen Vollzugsverbesserungen beim FZA ebenfalls einer besseren Steuerung der Zuwanderung.

Für Personen aus EU/EFTA-Staaten gilt das FZA grundsätzlich weiterhin. Bei einer hohen Zuwanderung aus diesen Staaten sollen jedoch vorübergehende und gezielte Beschränkungen bei der Bewilligungserteilung möglich sein. Die vorgeschlagene einseitige

³⁰ SR 823.20

Schutzklausel entspricht den Vorgaben von Artikel 121a BV und soll im AuG geregelt werden. Die einseitige Schutzklausel soll nur zur Anwendung kommen, wenn die Zuwanderung gestützt auf das FZA einen bestimmten vom Bundesrat festgelegten Schwellenwert überschreitet.

Grundsätzlich ist das AuG auf EU-Angehörige nur anwendbar, wenn das FZA, einschliesslich der verschiedenen Protokolle, keine abweichenden Bestimmungen beziehungsweise das Gesetz günstigere Bestimmungen vorsieht. Folglich ist das AuG auch auf diese Kategorie von Personen nur subsidiär anwendbar. Artikel 2 Absatz 2 AuG gewährleistet, dass ihre Rechtsstellung nicht ungünstiger sein darf als diejenige der übrigen ausländischen Personen (Meistbegünstigungsprinzip). Dieser Grundsatz ist auch in Artikel 12 des FZA festgehalten, wonach günstigere Bestimmungen des nationalen Rechts weiterhin anwendbar sind.

6.2 Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken

Im BewG («Lex Koller») sind keine Anpassungen nötig.

6.3 Soziale Sicherheit

6.3.1 Bundesrecht

Allgemeine Umsetzung

Damit die im Freizügigkeitsabkommen vereinbarten Koordinationsbestimmungen zusätzlich zu den jeweiligen innerstaatlichen Gesetzesbestimmungen gelten und zuwiderlaufenden Gesetzesbestimmungen vorgehen, wurde in jedem Sozialversicherungsgesetz präzisiert, dass das Abkommen und die dort bezeichneten Rechtsakte zu berücksichtigen sind³¹. Diese sogenannten Verweisbestimmungen müssen in sämtlichen betroffenen Gesetzen dahingehend ergänzt werden, dass die gleichen Regelungen auch im Verhältnis zu Kroatien und deren Staatsangehörigen Anwendung finden.

Zudem müssen die bestehenden Verweisbestimmungen aufdatiert und durch die neuen, im Abkommen aufgeführten Rechtsakte ergänzt werden.

Der Anhang II zum FZA ist seit Inkrafttreten des Abkommens durch vier Beschlüsse des Gemischten Ausschusses angepasst worden: Beschluss Nr. 2/2003 vom 15. Juli 2003³², Beschluss Nr. 1/2006 vom 6. Juli 2006³³, Beschluss Nr. 1/2012 vom 31. März 2012³⁴ und Beschluss Nr. 1/2014 vom 28. November 2014³⁵.

Der Bundesrat hat die Aktualisierungen von Anhang II FZA, welche die Koordinationsgrundsätze und deren technische Durchführung präzisieren und keine materiellen Anpassungen auf Gesetzesstufe erfordern, jeweils in eigener Zuständigkeit genehmigt.

Die Nachführung der entsprechenden Verweise in den Sozialversicherungsgesetzen auf Anhang II FZA und die dort aufgeführten EU-Rechtsakte obliegt indessen der Bundesversammlung.

Analoges gilt für Anlage 2 zu Anhang K des EFTA-Übereinkommens, welche bisher dreimal aktualisiert worden ist. Aus diesen Gründen wurde die Verweisbestimmung in den Sozialversicherungsgesetzen neu formuliert. In den jeweiligen Absätzen 1 soll das anwendbare Recht präziser bezeichnet werden, indem auf den persönlichen Geltungsbereich, die einschlägigen EU-Rechtsakte und die für die Schweiz massgebliche Fassung von Anhang II FZA Bezug genommen wird. Erweiterungen auf neue Mitgliedstaaten wie Kroatien sind in dieser Formulierung eingeschlossen.

Neu werden die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004³⁶ und 987/2009³⁷ aufgeführt, in welchen die Koordinationsgrundsätze der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71³⁸ und 574/72³⁹ nachgeführt wurden und welche seit der dritten Aktualisierung von Anhang II FZA für die Schweiz massgeblich sind. Soweit darauf in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 oder (EG) Nr. 987/2009 Bezug genommen wird oder Fälle aus der Vergangenheit betroffen sind, bezieht sich Anhang II FZA weiterhin auf die Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72.

Die jeweiligen Absätze 2 betreffend Anlage 2 zu Anhang K des EFTA-Übereinkommens werden bei dieser Gelegenheit analog umformuliert.

Mit einem jeweils neuen Absatz 3 soll der Bundesrat ermächtigt werden, die Referenzen auf die EU-Rechtsakte in Absatz 1 und Absatz 2 der Verweisbestimmung jeweils selbstständig in den Sozialversicherungsgesetzen anzupassen, sobald Anhang II FZA oder Anlage 2 zu Anhang K des EFTA-Übereinkommens geändert wurden. Es handelt sich dabei um eine redaktionelle Anpassung, für welche der ordentliche Parlamentsprozess nicht notwendig ist.

Die jeweiligen Absätze 4 präzisieren, dass alle verwendeten Ausdrücke für EU-Mitgliedstaaten in den Sozialversicherungsgesetzen die Vertragsstaaten bezeichnen, für welche das Freizügigkeitsabkommen gilt.

Die vorstehend aufgeführten Änderungen betreffen die in Kapitel 9.2 genannten Gesetzesbestimmungen.

³¹ S. Botschaft FZA, Ziff. 275.211 (BBl 1999 6128)

³² AS 2004 1277

³³ AS 2006 5851

³⁴ AS 2012 2345

³⁵ AS 2015 333

³⁶ SR 0.831.109.268.1

³⁷ SR 0.831.109.268.11

³⁸ AS 2012 2627

³⁹ AS 2012 3051

Nachfolgend werden Übergangsbestimmungen im AHVG näher erläutert. In den übrigen Sozialversicherungsgesetzen sind keine analogen Übergangsbestimmungen nötig.

AHV-Gesetz

Freiwillige Versicherung: Das Parlament hat bei der Revision der freiwilligen AHV/IV beschlossen, die Versicherung für den EU-Raum abzuschaffen. Mit Inkrafttreten des Protokolls über die Ausdehnung des FZA auf Kroatien wird die freiwillige Versicherung auch in diesem Staat aufgehoben. Wie bei der letzten Ausdehnung des FZA auf die neuen EU-Mitgliedstaaten, ist für die heute in Kroatien lebenden Mitglieder der freiwilligen Versicherung eine neue Übergangsbestimmung in das AHVG einzufügen⁴⁰. Gemäss Absatz 1 dieser Übergangsbestimmung bleiben Personen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Protokolls in Kroatien freiwillig versichert waren, noch während höchstens sechs aufeinanderfolgenden Jahren weiter versichert. Jene Personen, welche im Zeitpunkt der Revision des Gesetzes das 50. Altersjahr überschritten haben, können bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters versichert bleiben.

Absatz 2 regelt die Fürsorgeleistungen für schweizerische Staatsangehörige. Die Leistungen, die vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Protokolls erworben worden sind, werden weiterhin ausgerichtet, solange die einkommensmässigen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Beiträge werden aber nicht mehr erhöht.

6.3.2 Kantonales Recht

Hinsichtlich der Umsetzung der Koordinierungsregeln im kantonalen Recht kann auf die entsprechenden Erläuterungen in der Botschaft zur Genehmigung der Bilateralen I⁴¹ verwiesen werden.

6.4 Anerkennung von Berufsqualifikationen

Der Anhang des Anwaltsgesetzes vom 23. Juni 2000⁴² muss dahingehend angepasst werden, dass die kroatischen Anwaltstitel in die Liste aufgenommen werden. Diese können von den Massnahmen in den Richtlinien 77/249/EWG und 98/5/EG profitieren.

Durch die Genehmigung des Protokolls zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien werden die besonderen Bestimmungen über Anerkennung kroatischer Berufsqualifikationen gemäss Artikel 69c der Berufsbildungsverordnung vom 19. November 2003⁴³ sowie Artikel 7 der Verordnung vom 12. November 2014⁴⁴ zum Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz obsolet. Diese Bestimmungen werden in den Verordnungen aufgehoben.

7 Auswirkungen

7.1 Finanzielle Auswirkungen

7.1.1 Personenfreizügigkeit im engeren Sinn

Das Protokoll III zieht im Bereich der Personenfreizügigkeit im engeren Sinne keine finanziellen Folgen nach sich.

7.1.2 Soziale Sicherheit

Allgemeines

Mit seinen 4,3 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ist Kroatien bevölkerungsmässig relativ klein, Ende 2011 lebten knapp 33 000 kroatische Staatsangehörige in der Schweiz; im Versichertenregister der Zentralen Ausgleichskasse in Genf sind 54 600 kroatische Staatsangehörige eingetragen (davon 38 400 im Alter zwischen 15 und 65).

Aufgrund der progressiven Öffnung des Arbeitsmarktes bis hin zur vollständigen Freizügigkeit nach Ablauf der Übergangsfrist könnten diese Zahlen ansteigen. Deshalb sind zum heutigen Zeitpunkt die Auswirkungen der Freizügigkeit in den Beziehungen zu Kroatien und die Kostenentwicklung auf dem Gebiet der Sozialversicherungen schwer abzuschätzen. Sie hängen von zahlreichen Faktoren ab. Die nachfolgenden Zahlen sollen die möglichen finanziellen Auswirkungen kurz vor Augen führen. Ganz allgemein ist zu präzisieren, dass im Vergleich zu den jährlichen Gesamtausgaben der schweizerischen Sozialversicherungen die finanziellen Auswirkungen bescheiden sein werden. Ebenso haben die finanziellen Auswirkungen dieser Ausdehnung im Verhältnis zu den Kosten, die heute durch die Anwendung des FZA verursacht werden, wenig Bedeutung. Es sei auch darauf hingewiesen, dass sich die Ankunft ausländischer Arbeitskräfte auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt positiv auf diejenigen Sozialversicherungszweige auswirkt, die nach dem Umlageverfahren finanziert werden. Da indessen die Beitrags- und Prämienzahlungen früher oder später zum Bezug von Leistungen berechtigen, steht zu erwarten, dass die Koordinierung unseres Sozialversicherungssystems mit den entsprechenden Systemen der neuen Mitgliedstaaten für die Versicherungen insgesamt zu leicht erhöhten Ausgaben führen wird. Im Übrigen dürfen die finanziellen Auswirkungen auf das schweizerische System der sozialen Sicherheit nicht isoliert betrachtet werden; vielmehr sind sie im umfassenden Kontext der Vorteile, die der Arbeitsmarkt und die Wirtschaft aus dem FZA ziehen, zu sehen.

⁴⁰ s. Botschaft zur Genehmigung des Protokolls zum Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EG, Ziff. 5.2.1.2 (BBl 2004 5891

⁴¹ BBl 1999 6128 Ziff. 275.22

⁴² Bundesgesetz vom 23. Juni 2000 über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, SR 935.61.

⁴³ SR 412.101.

⁴⁴ SR 414.201.

Krankenversicherung

Die auf Leistungsvorschüssen, welche im Rahmen der Kostenerstattung durch die Gemeinsame Einrichtung KVG gewährt werden, erhobenen Zinsen gehen zulasten des Bundes. Die diesbezüglichen jährlichen Zusatzkosten sind schwer abzuschätzen, da sie vom Volumen der Vorschüsse abhängen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem FZA dürften die diesbezüglichen Zusatzkosten indessen gering ausfallen.

Die im Rahmen der Leistungsaushilfe bevorschussten Leistungen werden durch die Gemeinsame Einrichtung KVG vollumfänglich von der kroatischen Krankenversicherung zurückgefordert. Die Prämienverbilligungen zugunsten von in Kroatien lebenden Versicherten dürften dem Bund und den Kantonen nur unwesentliche Zusatzkosten verursachen.

Alters- und Hinterbliebenen- sowie Invalidenversicherung

Wie bereits ausgeführt, wirkt sich die durch die Ausdehnung des FZA ermöglichte Ankunft ausländischer Arbeitskräfte auf Sozialversicherungen, die wie die AHV/IV nach dem Umlageverfahren finanziert werden, vorerst einmal positiv aus. Die zu einem späteren Zeitpunkt anfallenden Zusatzkosten werden grundsätzlich durch die Auszahlung von AHV-/IV-Renten ins Ausland verursacht. Im Falle Kroatiens ist die Auszahlung der Renten ins Ausland mit Ausnahme der Viertelsrenten der IV schon im bestehenden bilateralen Sozialversicherungsabkommen vorgesehen. Entsprechend ist hier nicht mit Mehrkosten zu rechnen.

Was die Zusatzkosten für exportierte Viertelsrenten betrifft, zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass sie vernachlässigbar sind. Die Hilflosenentschädigungen der AHV sind künftig auch an in der Schweiz wohnhafte Bezugsberechtigte auszus zahlen, die eine kroatische Rente beziehen. Diese Fälle dürften zahlenmässig begrenzt und die damit verbundenen Kosten daher verhältnismässig unbedeutend sein. Die Aufhebung der Karenzzeit für Ergänzungsleistungen dürfte sich insgesamt im Rahmen minimaler Zusatzkosten bewegen, da Nutzniesserinnen und Nutzniesser ausländischer Renten nur in die Schweiz kommen können, wenn sie über genügende Geldmittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes verfügen.

Unfallversicherung

In diesem Bereich gehen die auf Leistungsvorschüssen, die in Kroatien im Rahmen der Kostenerstattung gewährt werden, erhobenen Zinsen zulasten des Bundes. Im Hinblick auf Kroatien dürften die zusätzlich anfallenden Kosten jedoch vernachlässigbar sein. Den allfälligen Mehraufwand für Entschädigungen, die in Fällen beruflicher Erkrankung anfallen, einzuschätzen, ist nicht möglich. Bisherige Erfahrungen im Rahmen des FZA liefern nicht genug Anhaltspunkte, um diese Kosten beziffern zu können.

Arbeitslosenversicherung

Die bisherigen Erfahrungen mit der EU-15, der EU-10 und der EU-2 haben gezeigt, dass die erwarteten Arbeitslosenversicherungskosten nicht anfielen. Deshalb ist auch im Zusammenhang mit der Ausdehnung des FZA auf Kroatien kein nennenswerter Anstieg der Arbeitslosenversicherungskosten zu befürchten. Nimmt man als Berechnungsgrundlage die Kontingente des ersten Anwendungsjahr des Protokolls III (54 dauerhafte Aufenthaltsbewilligungen und 543 Kurzaufenthaltsbewilligungen), so dürften sich die Nettozusatzkosten (zusätzliche Ausgaben minus zusätzlich eingenommene Beiträge) in der Höhe von höchstens zwei Millionen Schweizerfranken bewegen – unter der Voraussetzung, dass die Kontingente voll genutzt werden. Bei Ablauf der Übergangsfrist, wenn die Kontingente für dauerhafte Aufenthaltsbewilligungen einen Stand von 300 Einheiten und die Kontingente für Kurzaufenthaltsbewilligungen einen Stand von 2300 Einheiten erreicht haben werden, könnten sich die Nettozusatzkosten bei voller Ausschöpfung der Kontingente auf höchstens vier Millionen Franken belaufen. In diesen Zahlen eingeschlossen sind die Rückzahlungen der Arbeitslosenversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer mit unterjährigem Arbeitsvertrag an Kroatien (d.h. ca. eine Million Schweizerfranken zu Beginn und zwei Millionen am Ende der Übergangsperiode).

Familienzulagen

Was das Bundesrecht betrifft, lässt sich festhalten: Haushaltszulagen, die an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Landwirtschaftssektor ausbezahlt werden, deren Familie sich in Kroatien aufhält, werden ebenfalls exportiert. Die damit verbundenen finanziellen Folgen werden jedoch sehr gering sein, einerseits, weil die Zahl der Betriebe in diesem Sektor abnimmt, und andererseits, weil die Einstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus Kroatien in den meisten Fällen auf Kosten von Angehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten erfolgen dürfte.

Da entsprechende Daten fehlen, können allfällige Zusatzkosten im Bereich der kantonalen Familienzulagen nicht geschätzt werden.

7.1.3 Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Erweiterung des FZA auf Kroatien hat keine finanziellen Konsequenzen im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen.

7.2 Personelle Auswirkungen

Die mit der Umsetzung des Protokolls III verbundenen zusätzlichen Aufgaben werden grundsätzlich vom derzeit in den betroffenen Departementen beschäftigten Personal bewältigt und haben somit keine personellen Auswirkungen.

7.2.1 Personenfreizügigkeit im engeren Sinne

Das Protokoll III hat im Bereich der Personenfreizügigkeit im engeren Sinne keine Folgen auf den Personalbestand.

7.2.2 Soziale Sicherheit

Das Protokoll III erweitert die sozialversicherungsrechtlichen Beziehungen der Schweiz zu Kroatien nur geringfügig. Ein zusätzlicher Aufwand an Verwaltungsarbeit ist weder für die Versicherungseinrichtungen noch für den Bund zu erwarten.

Die Schweizerische Ausgleichskasse und die IV-Stelle für Versicherte im Ausland, zwei mit der Umsetzung der internationalen Sozialversicherungsabkommen betraute Einrichtungen, die zugleich als Verbindungsstellen zum Ausland fungieren, benötigen keine zusätzlichen Stellen. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Prämienverbilligungen für Rentenbezügerinnen und -bezüger und ihre Familienmitglieder ordnet die Gemeinsame Einrichtung KVG⁴⁵ als zuständige Stelle keinen zusätzlichen Personalbedarf; dasselbe gilt im Hinblick auf die Erfüllung der übrigen Aufgaben, die ihr nach Artikel 18 Absätze 2^{bis} - 2^{quater} KVG zugeteilt sind (Entscheide über die Gesuche um Ausnahme von der Versicherungspflicht, amtliche Zuteilung an einen Versicherer, Unterstützung, die den Kantonen bei der Umsetzung der Prämienverbilligung gewährt wird).

7.2.3 Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die Erweiterung des FZA auf Kroatien erzeugt vom Augenblick des Inkrafttretens des Protokolls einen erhöhten Verwaltungsaufwand. Tatsächlich können kroatische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger von diesem Augenblick an eine Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen verlangen, auch wenn sie nicht über eine der kontingentierten Bewilligungen verfügen. Eine genaue Beurteilung der zusätzlichen Mittel wird zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden.

8 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁴⁶ zur Legislaturplanung 2015-2019 nicht direkt angekündigt. Es wird aber explizit auf die hohe Bedeutung einer Lösung im Zusammenhang mit dem Freizügigkeitsabkommen und dessen Ausdehnung auf Kroatien zur Sicherung der Bilateralen I hingewiesen⁴⁷.

9 Rechtliche Aspekte

9.1 Genehmigungsbeschluss und Verfassungsmässigkeit

Die Verfassungsmässigkeit des Beschlussentwurfs zur Genehmigung des Protokolls III zum FZA stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 BV, der dem Bund in den auswärtigen Angelegenheiten eine weitgehende Zuständigkeit einräumt. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Genehmigung des Bundesbeschlusses ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffern 1–3 BV unterstehen internationale Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder wichtige rechtssetzende Rechtsbestimmungen enthalten, deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert, dem fakultativen Referendum.

Das Protokoll III sieht die Ausdehnung des zwischen der Schweiz einerseits und der EU und den damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten andererseits abgeschlossenen Abkommens von 1999 über den freien Personenverkehr auf Kroatien vor. Dieses Abkommen ist kündbar und sieht keinen Beitritt zu einer internationalen Organisation vor. Hingegen macht die Umsetzung des Protokolls die Änderung mehrerer Bundesgesetze erforderlich.

Im Übrigen sieht Artikel 2 des Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1999⁴⁸ zur Genehmigung der Bilateralen I vor, dass die Bundesversammlung mit einem Bundesbeschluss, der dem fakultativen Referendum untersteht, über die Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit auf Staaten, die bei dessen Genehmigung nicht zur EU gehörten, zu entscheiden hat.

9.2 Rechtliche Umsetzungsmassnahmen

Die Umsetzung des Protokolls III erfordert die Anpassung von elf Bundesgesetzen:

1. Artikel 153a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG);
2. Artikel 80a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959⁴⁹ über die Invalidenversicherung (IVG);
3. Artikel 32 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006⁵⁰ über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG);

⁴⁵ SR 832.10

⁴⁶ BBl 2016 1105

⁴⁷ BBl 2016 1167

⁴⁸ AS 2002 1527

⁴⁹ SR 831.20

⁵⁰ SR 831.30

4. Artikel 89a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982⁵¹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG);
5. Artikel 25b des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1993⁵² über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (FZG);
6. Artikel 95a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG);
7. Artikel 115a des Bundesgesetzes vom 20. März 1981⁵³ über die Unfallversicherung (UVG);
8. Artikel 28a des Bundesgesetzes vom 25. September 1952⁵⁴ über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG);
9. Artikel 23a des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952⁵⁵ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG);
10. Artikel 121 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982⁵⁶ über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG).
11. Bundesgesetz vom 23. Juni 2000⁵⁷ über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte, Ergänzung der Liste der Berufsbezeichnungen in den Mitgliedstaaten der EU und der EFTA gemäss den Richtlinien 77/249/EWG und 98/5/EG (BGFA)

Die Änderungen der oben genannten Bundesgesetze erfolgen gestützt auf die Artikel 95, 104, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 121 und 196 Ziff. 11 BV.

10 Bericht über die Auswirkungen der Weiterführung der bilateralen Verträge

Mit Artikel 4 des Bundesbeschlusses vom 2. Oktober 2008⁵⁸ über die Genehmigung der Weiterführung und Ausdehnung des FZA auf Bulgarien und Rumänien wurde der Bundesrat beauftragt, der Bundesversammlung spätestens vor der nächsten Erweiterung einen Bericht über die Auswirkungen der Weiterführung der bilateralen Verträge (insbesondere der Personenfreizügigkeit) und der flankierenden Massnahmen sowie Vorschläge für vertragliche oder autonome Verbesserungen zu unterbreiten, sofern dies im Interesse der Schweiz notwendig ist.

Der Bundesrat hat seither bereits verschiedene Berichte in diesem Themenbereich verfasst. Im Bericht des Bundesrates über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder [09.3560] «Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationsschritte») vom 17. September 2010⁵⁹ wurden verschiedene Szenarien und Instrumente für den weiteren europapolitischen Weg der Schweiz erörtert und daraus geschlossen, dass die Schweiz zur Wahrung ihrer Interessen ihr Verhältnis zur EU weiterhin über bilaterale sektorische Abkommen gestalten soll.

In seinem Bericht vom 4. Juli 2012⁶⁰ über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz (in Beantwortung der Postulate Girod [09.4301], Bischof [09.4311] und der Motion Brändli [10.3721]) zeigte der Bundesrat die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit und der Zuwanderung in die Schweiz auf, indem er die Auswirkungen auf verschiedene Bereiche, etwa auf den Arbeitsmarkt, den Wohnungsmarkt, die Sozialversicherungen oder die Bildung analysierte und Steuerungsmöglichkeiten in der Migrationspolitik aufzeigte. Basierend auf dieser Analyse kam der Bundesrat zum Schluss, dass sich das duale Zulassungssystem bewährt hat und sich die Zuwanderung der letzten Jahre in weiten Teilen positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz ausgewirkt hat. Gleichzeitig hat er mehrere Aufträge erteilt, um konkrete Massnahmen in den genannten Politikbereichen zu prüfen.

Nebst diesen zwei umfassenden Berichten zur Europapolitik einerseits und zur Zuwanderung andererseits wird jährlich ein Bericht zu den Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt erstellt (Berichte des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU, erstellt von SECO, SEM, BFS und BSV). In diesen Berichten wird unter anderem die Entwicklung der Zuwanderung, der Arbeitslosigkeit, des Lohn- und Bildungsniveaus sowie der Auswirkungen auf die Sozialversicherungen analysiert.

Spezifisch in Bezug auf die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit wird jährlich ein Bericht zur Umsetzung der flankierenden Massnahmen zum freien Personenverkehr Schweiz – Europäische Union veröffentlicht, in welchem auf die Entwicklungen der flankierenden Massnahmen, die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane und die festgestellten Verstösse eingegangen wird. Diese Berichte erfüllen die Anforderungen des mit Bundesbeschluss vom 2. Oktober 2008 geforderten Berichts über die Auswirkungen der Weiterführung der bilateralen Verträge und insbesondere der Personenfreizügigkeit und der flankierenden Massnahmen. Aus diesem Grund wird auf die Erarbeitung eines separaten Berichts verzichtet.

⁵¹ SR 831.40

⁵² SR 831.42

⁵³ SR 832.20

⁵⁴ SR 834.1

⁵⁵ SR 836.1

⁵⁶ SR 873.0

⁵⁷ SR 935.61

⁵⁸ BBl 2008 5323

⁵⁹ BBl 2010 7239

⁶⁰ Bericht des Bundesrates über die Personenfreizügigkeit und die Zuwanderung in die Schweiz vom 4. Juli 2012, siehe unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2012/2012-07-040/ber-br-d.pdf>.

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille fédérale fait foi.

**Message
concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie**

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par la présente, nous vous soumettons le message concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie. Nous vous proposons simultanément d'adopter l'arrêté fédéral ci-joint.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral demande au Parlement d'approuver le protocole relatif à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie. Cet accord fait partie intégrante des accords bilatéraux I et constitue un pilier important pour l'économie suisse. L'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie est une condition de la poursuite de la voie bilatérale.

Contexte

Les sept accords sectoriels conclus entre la Suisse et l'Union européenne (UE) le 21 juin 1999 (Bilatérales I) sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. Ces accords, et notamment celui sur la libre circulation des personnes (ALCP), revêtent une grande importance pour l'économie suisse.

Contrairement aux autres accords sectoriels avec l'UE, l'ALCP ne s'étend pas automatiquement aux nouveaux Etats membres de l'UE. Son extension à de nouveaux Etats membres nécessite la conclusion d'un protocole supplémentaire dont l'approbation est, en Suisse, sujette au référendum. L'extension de l'ALCP aux Etats entrés dans l'UE en 2004 et en 2007 a été réalisée au moyen des protocoles I et II à l'ALCP.

L'adhésion de la Croatie à l'UE, le 1^{er} juillet 2013, a été le sixième élargissement de l'UE. Le 9 octobre 2012, la Commission européenne a demandé officiellement à la Suisse de mener des négociations en vue de l'extension de l'ALCP à la Croatie. Une première session de négociation en vue de cette extension s'est déroulée à Bruxelles le 25 avril 2013. A la suite de la cinquième session de négociation, le protocole III à l'ALCP a pu être paraphé le 15 juillet 2013. Le 28 août 2013, le Conseil fédéral a approuvé ce protocole, qui a été signé le 4 mars 2016. Les réglementations prévues dans le protocole III correspondent dans une large mesure à celles qui avaient été convenues dans les protocoles I et II. Le mandat de négociation du Conseil fédéral a pu être accompli dans le cadre des négociations sur l'extension de l'ALCP à la Croatie et les objectifs de négociation ont été entièrement atteints. En particulier, le mécanisme de la clause de sauvegarde a pu être nettement amélioré : une solution a notamment été trouvée pour neutraliser l'effet de contournement par les autorisations de séjour L lorsque les conditions préalables à l'invocation de la clause de sauvegarde sont satisfaites uniquement pour les autorisations de séjour B.

Contenu du projet

En même temps que le protocole III, le Conseil fédéral soumet au Parlement, pour approbation, les adaptations requises dans onze lois fédérales. Comme la norme à adapter est identique dans toutes les lois d'assurances sociales, il a été décidé de modifier en même temps l'ensemble de ces lois, pour éviter d'échelonner l'actualisation de cette norme dans le temps, en fonction des révisions des différentes lois concernées.

S'agissant de la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (Cst.), il importe de pouvoir gérer, au moyen d'une clause de sauvegarde, l'immigration des personnes auxquelles s'appliquent l'ALCP ou la convention instituant l'AELE. A cette fin, le Conseil fédéral aspire à une solution consensuelle avec l'UE qui mette en conformité les prescriptions de l'ALCP avec celles de l'ordre juridique suisse. Ainsi, le protocole III devrait pouvoir être ratifié rapidement.

Le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales, parallèlement au présent message, un message sur la modification de la loi sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes).

Table des matières

	Condensé	2
1	Contexte	4
1.1	Rétrospective	4
1.2	Extension de l'ALCP à la Croatie	4
2	Négociations	4
2.1	Mandat de négociation	4
2.2	Déroulement des négociations	5
2.3	Résultats des négociations	5
2.4	Votation populaire du 9 février 2014	6
3	Résultats de la consultation	6
4	Teneur du protocole	6
4.1	La libre circulation des personnes au sens strict	6
4.1.1	Passage graduel à la libre circulation des personnes	6
4.1.2	Autorisations de courte durée non contingentées (durée inférieure à quatre mois)	8
4.1.3	Travailleurs indépendants	8
4.1.4	Prestataires de services	8
4.2	Acquisition de terrains agricoles	8
4.3	Coordination des systèmes de sécurité sociale	9
4.3.1	Contexte	9
4.3.2	Objectif et déroulement des négociations	9
4.3.3	Résultats des négociations	9
4.4	Reconnaissance des qualifications professionnelles	10
4.4.1	Introduction	10
4.4.2	Extension de l'ALCP en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles	10
4.4.3	Résultats des négociations	11
5	Importance pour la Suisse de l'extension de la libre circulation à la Croatie du point de vue de l'économie et de la politique européenne	11
6	Adaptation du droit suisse	12
6.1	La libre circulation des personnes au sens strict	12
6.2	Acquisition de terrains agricoles	12
6.3	Sécurité sociale	13
6.3.1	Droit fédéral	13
6.3.2	Droit cantonal	14
6.4	Reconnaissance des qualifications professionnelles	14
7	Conséquences	14
7.1	Conséquences financières	14
7.1.1	La libre circulation des personnes au sens strict	14
7.1.2	Sécurité sociale	14
7.1.3	Reconnaissance des qualifications professionnelles	15
7.2	Conséquences pour le personnel	15
7.2.1	La libre circulation des personnes au sens strict	15
7.2.2	Sécurité sociale	15
7.2.3	Reconnaissance des qualifications professionnelles	16
8	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	16
9	Aspects juridiques	16
9.1	Arrêté d'approbation et constitutionnalité	16
9.2	Mesures juridiques de mise en œuvre	16
10	Rapport sur les effets de la reconduction des accords bilatéraux	17

Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre du protocole relatif à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, concernant l'extension à la République de Croatie

Protocole à l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, concernant la participation, en tant que partie contractante de la République de la Croatie, à la suite de son adhésion à l'Union européenne

Message

1 Contexte

1.1 Rétrospective

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)¹ signé le 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses 15 Etats membres de l'époque (UE-15)², d'autre part, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 dans le cadre des Bilatérales I³. L'ALCP facilite l'accès mutuel au marché du travail et l'établissement des ressortissants de l'UE en Suisse et des citoyens suisses dans les pays membres de l'UE. Le droit en matière de libre circulation est complété par des dispositions sur la prestation de services fournie pour une durée limitée et liée à des personnes, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et sur la reconnaissance réciproque des diplômes professionnels.

Après une période transitoire de cinq ans, les ressortissants de l'UE-15, ainsi que ceux de Chypre et de Malte, bénéficient de la libre circulation complète des personnes depuis le 1^{er} juin 2007.

S'agissant d'un accord conclu non seulement avec l'UE mais aussi avec ses Etats membres (« accord mixte »), l'ALCP ne s'étend pas automatiquement à de nouveaux Etats membres. Cette extension nécessite la conclusion d'un protocole, dont l'approbation est, en Suisse, sujette au référendum.

Suite à l'élargissement aux dix nouveaux membres de l'UE (UE-10)⁴ en 2004, les accords bilatéraux existants entre la Suisse et l'UE ont été automatiquement étendus à ces derniers. Seul l'ALCP constitue une exception en raison de sa nature « mixte », puisqu'il a été conclu à la fois avec la Communauté européenne de l'époque et avec ses Etats membres. Conformément aux dispositions du droit communautaire pertinentes, il a fallu négocier un protocole supplémentaire pour modifier la validité territoriale de l'accord et, partant, ses parties contractantes. Lors du référendum du 25 septembre 2005, le peuple suisse a accepté le protocole I à l'ALCP, qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006⁵. S'agissant de l'accès au marché du travail, les ressortissants des Etats de l'UE-8 (à savoir les huit pays ayant adhéré à l'UE en 2004, moins Chypre et Malte) ont été soumis aux délais transitoires jusqu'au 30 avril 2011.

L'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie (UE-2), qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} janvier 2007, a été réalisée au moyen du protocole II à l'ALCP⁶. Celui-ci est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009, après avoir été accepté par le peuple suisse. Ce protocole prévoit également des dispositions transitoires, qui ont été prolongées jusqu'au 31 mai 2016. En vertu de ces dispositions transitoires, la Suisse peut activer la clause de sauvegarde à l'égard de l'UE-2 pendant trois années supplémentaires si les conditions quantitatives sont remplies. Elle dispose de cette possibilité jusqu'au 31 mai 2019.

1.2 Extension de l'ALCP à la Croatie

La Croatie a adhéré à l'UE le 1^{er} juillet 2013.

A l'exception de l'ALCP, les accords bilatéraux ont été étendus automatiquement à la Croatie. De même, la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (contribution à l'élargissement de l'UE) a été ouverte à la Croatie pour respecter le principe de l'égalité de traitement des Etats ayant adhéré à l'UE depuis 2004⁷.

La Commission européenne a adressé une demande à la Suisse, le 9 octobre 2012, sollicitant l'ouverture de négociations en vue de l'extension de l'ALCP à la Croatie. Le 7 décembre 2012, le Conseil fédéral a décidé d'engager des négociations et adopté le mandat de négociation requis à cet effet à l'issue des consultations.

2 Négociations

2.1 Mandat de négociation

Le Conseil des ministres de l'UE a adopté le mandat de négociation de l'UE le 24 septembre 2012 ; le Conseil fédéral a définitivement adopté le mandat de négociation de la Suisse le 8 mars 2013 après consultation de la Conférence des gouvernements cantonaux, des Commissions de politique extérieure des deux Chambres et des partenaires sociaux. Les négociations ont débuté le 25 avril 2013 et se sont terminées officiellement par le paraphe du protocole le 15 juillet 2013.

¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RO **2002** 1529 ; RS **0.142.112.681**).

² Font partie de l'UE-15 l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède.

³ Il s'agit des accords suivants : accord sur le transport aérien, accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, accord relatif aux échanges de produits agricoles, accord sur la reconnaissance mutuelle d'évaluations de la conformité, accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics et accord sur la coopération scientifique et technologique.

⁴ Font partie de l'UE-10 Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque.

⁵ Protocole du 26 octobre 2004 à l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, concernant la participation, en tant que parties contractantes, de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, à la suite de leur adhésion à l'Union européenne (RO **2006** 995).

⁶ FF **2008** 2009

⁷ Message du 28 mai 2014 sur la contribution de la Suisse en faveur de la Croatie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (FF **2014** 4035). Le Parlement a approuvé le crédit-cadre de 45 millions de francs le 11 décembre 2014. Le 30 juin 2015, la Suisse et la Croatie ont signé l'accord-cadre bilatéral qui régit la mise en œuvre du programme de coopération. D'ici au 31 mai 2017, tous les fonds seront attribués de manière définitive aux projets choisis.

Les négociations se sont concentrées, d'une part, sur le début et la durée du régime transitoire (maintien des restrictions actuelles en matière de marché du travail) et, d'autre part, sur la durée de validité de la clause de sauvegarde spécifique, qui permet de réintroduire des contingents après expiration du délai transitoire.

Selon les protocoles I et II, la période transitoire durant laquelle la Suisse peut limiter l'accès des ressortissants croates au marché du travail suisse, à certaines conditions, durera au total dix ans. La révision du mécanisme de la clause de sauvegarde dans le protocole III a toutefois permis de structurer cette période transitoire de manière plus pertinente. Conformément au régime transitoire qui, en vertu des protocoles I et II à l'ALCP, a été ou est appliqué aux Etats de l'UE-8 et à ceux de l'UE-2, l'accès des ressortissants croates au marché du travail suisse doit également intervenir par étapes.

2.2 Déroulement des négociations

Les négociations ont été formellement ouvertes le 25 avril 2013 à Bruxelles. Cinq sessions de négociation ont abouti au paraphe du protocole III à l'ALCP, le 15 juillet 2013.

Comme dans le cas des protocoles I et II, les négociations avec l'UE visaient à définir des dispositions transitoires propres à introduire la libre circulation des personnes avec la Croatie de façon progressive et contrôlée.

Initialement, l'UE exigeait que le début de la période transitoire soit fixé rétroactivement à la date de l'adhésion de la Croatie à l'UE, c'est-à-dire au 1^{er} juillet 2013. De plus, contrairement aux négociations menées pour des extensions précédentes, l'UE ne voulait pas entrer en matière sur une clause de sauvegarde spécifique. Pour sa part, la Suisse exigeait de fixer le début de la période transitoire à la date de l'entrée en vigueur du protocole III et demandait une clause de sauvegarde spécifique d'une durée plus longue dont le contenu serait amélioré.

Au cours de la quatrième session de négociation, qui s'est déroulée à Berne le 3 juillet 2013, une avancée importante a été réalisée, si bien qu'un compromis a été trouvé lors des deux dernières sessions de négociation : l'option retenue prévoit l'application d'une période transitoire de sept ans (solution 2+3+2) à compter de l'entrée en vigueur du protocole III. Dans une première phase, soit pendant les deux années qui suivront l'entrée en vigueur du protocole III, la Suisse pourra appliquer des restrictions nationales relatives au marché du travail à l'égard des ressortissants de la Croatie. Avant le terme de cette première phase, elle notifiera au Comité mixte institué par l'ALCP si elle souhaite maintenir ces restrictions pendant une deuxième phase de trois années supplémentaires. Si des perturbations graves du marché du travail sont constatées ou menacent de se produire, les prescriptions nationales pourront par la suite être maintenues pendant deux années supplémentaires, à condition que le Comité mixte Suisse-UE ait approuvé la prolongation. Au terme de la période transitoire, la Suisse aura encore la possibilité d'appliquer une clause de sauvegarde spécifique si les conditions quantitatives à satisfaire pour l'activation de cette clause sont réunies. En cas de hausse excessive de l'immigration, elle pourra ainsi réintroduire des contingents de manière unilatérale. Cette clause de sauvegarde pourra être appliquée pendant trois ans, si la période transitoire a duré sept ans (2+3+2), pendant cinq ans, dans le cas d'une période transitoire de cinq ans (2+3) ou pendant huit ans si la Suisse a renoncé, après deux ans, à prolonger le régime transitoire. Ainsi, la durée totale de la période transitoire pourra atteindre dix ans à compter de l'entrée en vigueur du protocole III. En outre, le mécanisme de la clause de sauvegarde a été amélioré : les nouvelles dispositions neutraliseront l'effet de contournement que cette clause aurait risqué d'entraîner, tel qu'une augmentation des autorisations L si la clause de sauvegarde n'est invoquée que pour les autorisations B. Le protocole III prévoit en effet que si les conditions quantitatives concernant une catégorie d'autorisations sont remplies, la clause de sauvegarde peut aussi s'appliquer à l'autre catégorie d'autorisations. Ainsi, si la clause de sauvegarde est invoquée, le contingentement correspondra à 105 % de la moyenne de l'année en cours et des deux années précédentes pour les autorisations de séjour B, et à 110 % de cette moyenne pour les autorisations de séjour de courte durée L.

2.3 Résultats des négociations

Le mandat du Conseil fédéral a été exécuté dans le cadre des négociations sur l'extension de l'ALCP à la Croatie et tous les objectifs de négociation ont été pleinement atteints. En particulier, le mécanisme de la clause de sauvegarde a été nettement amélioré : une solution a notamment été trouvée pour neutraliser l'effet de contournement par les autorisations de séjour L, lorsque les conditions préalables à l'invocation de la clause de sauvegarde sont satisfaites uniquement pour les autorisations de séjour B, par exemple. Le résultat des négociations est consigné dans le protocole III à l'ALCP, paraphé le 15 juillet 2013, qui fera partie intégrante de l'ALCP.

Le protocole III présente une structure largement comparable à celle des protocoles I et II. La partie principale régit la période transitoire relative au maintien provisoire des restrictions nationales applicables au marché du travail (contingents, priorité des travailleurs indigènes et contrôle des conditions de salaire et d'emploi). L'annexe I du protocole III porte sur les mesures transitoires régissant l'acquisition de terrains agricoles, tandis que l'annexe II traite de la coordination des systèmes de sécurité sociale, et l'annexe III de la reconnaissance des diplômes.

Une fois le protocole III à l'ALCP en vigueur, la Croatie deviendra partie contractante à l'accord. En conséquence, ce protocole conduit à l'extension de la validité territoriale de l'ALCP à la Croatie. Toutes les dispositions de l'ALCP seront donc également applicables à ce pays, sous réserve des dispositions spécifiques prévues dans le protocole III.

Le protocole III entre en vigueur le premier jour du premier mois suivant la date de la dernière notification de ratification ou d'approbation (art. 7) et fait partie intégrante de l'accord (art. 5, par. 2). Il est applicable pendant la même durée et selon les mêmes modalités que l'accord (art. 8).

Par une déclaration unilatérale figurant dans le protocole III, la Suisse s'est déclarée disposée, durant la période comprise entre la date de la signature du protocole et son entrée en vigueur, à fixer les contingents annuels autonomes suivants à l'égard du nouvel Etat membre qu'est la Croatie :

- a. autorisations de séjours à l'année (B) : 50
- b. autorisations de séjour de courte durée (L) : 450

Ces contingents ont été inscrits dans l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)⁸. Par ailleurs, en vertu de la déclaration unilatérale il conviendra d'admettre, sur la base de la pratique actuelle, 1000 titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (séjour ne dépassant pas quatre mois) par année sans les imputer sur les contingents. Les conditions d'admission et de séjour pour les ressortissants croates continuent de relever du droit des étrangers (loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr]⁹/OASA) jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole III. Cependant, la Suisse est libre d'adopter d'autres mesures de libéralisation en matière de droit des étrangers. Les contingents annuels susmentionnés ont été mis en vigueur au 1^{er} juillet 2014 pour permettre de relancer des négociations qui avaient été suspendues après le 9 février 2014. Ils continueront de s'appliquer après la signature du protocole III, et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur de cet acte.

2.4 Votation populaire du 9 février 2014

Le 9 février 2014, le peuple suisse a accepté l'initiative « Contre l'immigration de masse ». L'art. 197, ch. 11, Cst., également accepté le 9 février 2014, exige de renégocier l'ALCP. Le Conseil fédéral a adopté le mandat de négociation sur l'adaptation de l'ALCP le 11 février 2015. A ce jour, l'UE refuse de renégocier l'ALCP. Toutefois, le 2 février 2015, le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker et la présidente de la Confédération d'alors, Simonetta Sommaruga, ont convenu de mener des consultations visant à déterminer s'il existe une voie, acceptable pour les deux parties, qui permette de mettre en œuvre le mandat constitutionnel de l'art. 121a Cst. tout en préservant la voie bilatérale. A l'occasion d'une réunion de travail, le 21 décembre 2015, la présidente de la Confédération d'alors, Simonetta Sommaruga, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, et le président du Conseil « Affaires générales » de l'Union européenne, Jean Asselborn, ont convenu de poursuivre et d'intensifier les consultations relatives à l'ALCP. L'objectif des deux parties est de trouver une solution consensuelle qui respecte à la fois la Constitution suisse et l'ALCP. La solution visée devra s'appuyer sur une interprétation de l'actuel ALCP (art. 14, par. 2, ALCP) qui permette d'étendre cet accord à la Croatie tout en répondant aux exigences de la Constitution suisse. Les consultations se poursuivent.

Après la votation du 9 février 2014, il n'était pas possible de signer le protocole III concernant l'extension de l'ALCP à la Croatie car l'art. 121a Cst. prévoit qu'aucun nouveau traité international contraire à cette disposition ne peut être conclu. Comme le Conseil fédéral n'était pas en mesure de signer ce protocole, l'UE a suspendu les négociations et les discussions entre la Suisse et l'UE dans différents dossiers. Le 30 avril 2014, en vue de relancer les négociations et les discussions, le Conseil fédéral a décidé l'admission contingentée de ressortissants croates sur le marché du travail suisse (par année, 50 autorisations de séjour B et 450 autorisations de courte durée L). La Suisse avait déjà garanti, dans une déclaration unilatérale jointe au protocole III, ces contingents autonomes pour la période comprise entre la signature du protocole et son entrée en vigueur. L'ordonnance qui s'y rapporte est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Par ailleurs, les diplômes croates relevant de la compétence du Conseil fédéral (notamment les diplômes de certains secteurs de la santé, des soins, de la formation, de l'agriculture, du sport et de la construction) sont reconnus depuis le 1^{er} juillet 2014. Ces contingents autonomes et cette reconnaissance de diplômes, deux éléments auxquels tant la Croatie que l'UE étaient favorables, ont permis de reprendre plusieurs négociations qui avaient été interrompues après le 9 février 2014. Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2014, la Croatie n'est pas pénalisée par rapport à la situation qui prévaudrait si le protocole III avait été signé.

Comme indiqué plus haut, il n'était pas possible de signer le protocole III après la votation du 9 février 2014 étant donné que l'art. 121a Cst. interdit la conclusion d'un traité international contraire à cet article. Grâce aux consultations qu'il a menées avec l'UE, le Conseil fédéral a créé un nouveau contexte au cours du dernier semestre. En effet, la Suisse et l'UE s'accordent à viser une solution consensuelle quant à une interprétation commune de la clause de sauvegarde existante (art. 14.2 ALCP). Cette solution doit permettre de mettre en conformité les exigences de l'ALCP avec la Constitution suisse. Dans ce nouveau contexte, le Conseil fédéral estime qu'il est judicieux de soumettre le protocole III au Parlement pour approbation. Ce protocole sera ensuite ratifié lorsqu'une solution compatible avec l'ALCP aura été trouvée. La signature de ce protocole est une première étape en vue de la poursuite de la collaboration avec l'UE dans le domaine de la recherche à partir de 2017 (paquet Horizon 2020). A cet égard, la ratification du protocole d'ici au 9 février 2017 (éventuel référendum compris) est la condition principale mais aussi la plus difficile à remplir vu le peu de temps restant (cf. art. 13 de l'accord).

3 Résultats de la consultation

La procédure de consultation relative à l'extension de l'ALCP à la Croatie s'est déroulée du 28 août au 28 novembre 2013, c'est-à-dire avant que l'art. 121a Cst. n'ait été accepté. Y ont pris part la Conférence des gouvernements cantonaux (dont les prises de position sont soutenues par tous les cantons), certains gouvernements cantonaux, l'Union des villes suisses, des partis politiques, des associations faitières, des partenaires sociaux, des associations d'autorités cantonales et d'autres organisations intéressées par le protocole III.

Les résultats de la procédure de consultation figurent dans le rapport publié à ce sujet¹⁰.

4 Teneur du protocole

4.1 La libre circulation des personnes au sens strict

4.1.1 Passage graduel à la libre circulation des personnes

Durant sept ans au plus à compter de l'entrée en vigueur du protocole III, la Suisse peut maintenir des restrictions sur le marché du travail pour les séjours durables et les séjours de courte durée des ressortissants de la Croatie (cf. chap. 2.1.2 du présent message). Ces restrictions portent sur la priorité des travailleurs indigènes, le respect des conditions de salaire et de travail ainsi que sur des contingents annuels progressifs.

⁸ RS 142.201

⁹ RS 142.20

¹⁰ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DFJP.

Les délais transitoires sont fixés à l'art. 2 du protocole III. Au cours d'une première phase, à savoir durant les deux premières années suivant l'entrée en vigueur du protocole, la Suisse pourra maintenir toutes ses restrictions en matière de marché du travail à l'égard des ressortissants croates. Avant le terme de cette première phase, elle présentera un rapport au Comité mixte sur l'ALCP¹¹ et lui indiquera si elle souhaite ou non continuer d'appliquer ces restrictions pendant une deuxième phase, de trois ans. De l'entrée en vigueur du protocole III jusqu'au terme de la deuxième phase transitoire (soit durant les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur du protocole III), la Suisse établira en faveur des travailleurs croates des contingents annuels progressifs d'autorisations de courte durée et d'autorisations de séjour. Leur nombre sera calculé sur la base des contingents du protocole II, adaptés proportionnellement à la population de la Croatie. De la cinquième à la septième année, les contingents seront légèrement augmentés, par rapport aux précédents calculs au prorata, en raison de l'amélioration apportée à la clause de sauvegarde, qui permet de neutraliser l'effet de contournement par le biais des autorisations L.

Les contingents fixés sont les suivants :

	Autorisations de séjour B UE/AELE	Autorisations de courte durée L UE/AELE
1 ^{re} année	54	543
2 ^e année	78	748
3 ^e année	103	953
4 ^e année	133	1158
5 ^e année	250	2000

Si, dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du protocole III, des perturbations graves du marché du travail suisse sont constatées ou menacent de se produire, les restrictions relatives au marché du travail peuvent être maintenues pendant deux années supplémentaires. Le Comité mixte doit approuver d'un commun accord le maintien de ces restrictions pour la sixième et la septième année. Le cas échéant, les contingents disponibles pour les autorisations de séjour et les autorisations de courte durée seraient les suivants :

	Autorisations de séjour B UE/AELE	Autorisations de courte durée L UE/AELE
6 ^e année	260	2100
7 ^e année	300	2300

De plus, sur la base de la clause de sauvegarde spécifique, la Suisse a la possibilité, en présence d'une hausse massive de l'immigration, de réintroduire unilatéralement des contingents pendant dix ans à compter de l'entrée en vigueur du protocole III. Ainsi, si le Comité mixte ne donne pas son accord à la prolongation de la période transitoire pour la sixième et la septième année, la Suisse peut activer la clause de sauvegarde pour cinq années supplémentaires après la période transitoire de cinq ans (2+3). Au cas où la Suisse renoncerait à prolonger le régime transitoire au-delà des deux premières années, elle pourrait invoquer la clause de sauvegarde pendant huit ans. Les sixième et septième années, seule l'année précédente serait prise en considération pour le calcul du seuil justifiant le recours à la clause de sauvegarde ; à partir de la huitième année, c'est la moyenne des trois années précédentes qui serait déterminante. Si la période transitoire est appliquée intégralement pendant sept ans, il ne sera plus possible, par la suite, d'activer la clause de sauvegarde que pour trois ans. Le régime transitoire porte donc sur une durée totale de dix ans (sept ans de période transitoire et trois ans de clause de sauvegarde, ou cinq ans de période transitoire et cinq ans de clause de sauvegarde, ou encore deux ans de période transitoire et huit ans de clause de sauvegarde). Cette durée totale correspond aux régimes prévus dans les protocoles I et II.

La révision du mécanisme de la clause de sauvegarde a permis de structurer le régime transitoire de dix ans inscrit dans le protocole III de manière plus pertinente que celui prévu dans les protocoles I et II.

Les dispositions de ce protocole neutralisent l'effet de contournement qui peut être induit par la clause de sauvegarde, à savoir le recours à des autorisations L lorsque la clause n'est invoquée que pour les autorisations B ou inversement. Dans le cas de la Croatie, la règle est la suivante : si les conditions quantitatives concernant une catégorie d'autorisations sont remplies, la clause de sauvegarde s'applique aussi à l'autre catégorie d'autorisations. Ainsi, si la clause de sauvegarde était invoquée, les autorisations de séjour B représenteraient, l'année suivante, 105 % de la moyenne de l'année en cours et des deux années précédentes, et les autorisations de séjour de courte durée L 110 % de cette moyenne. La prise en compte de l'année en cours dans le calcul des nouveaux contingents a mis fin à la différence de calcul qui existait depuis longtemps avec la Commission européenne.

En vertu de l'art. 2, let. b, ch. 5c, du protocole III, les dispositions transitoires du protocole III, en particulier la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de rémunération et de travail, ne sont pas applicables aux travailleurs salariés ou indépendants qui, à l'entrée en vigueur du protocole III, sont déjà autorisés à exercer une activité lucrative sur le territoire des parties contractantes. En vertu de l'ALCP, ces travailleurs jouissent notamment de la mobilité géographique et professionnelle et ont droit au regroupement

¹¹ Le Comité mixte facilite l'échange d'informations et les consultations entre les parties contractantes et en vue de résoudre des litiges. De par son activité, il est tenu de formuler des recommandations et de prendre des décisions dans les cas prévus par l'accord. Il est composé de représentants des parties contractantes et se prononce d'un commun accord.

familial prévu par les dispositions de l'ALCP. Les titulaires d'une autorisation de séjour de moins d'un an ont droit au renouvellement de cette autorisation : l'épuisement des contingents ne peut pas être invoqué à leur encontre. De même, les titulaires d'une autorisation à l'année ou d'une autorisation de séjour de plus d'une année ont droit à la prolongation de leur autorisation. Ces salariés ou indépendants peuvent ainsi se prévaloir des droits inscrits dans les dispositions de l'ALCP, notamment à l'art. 7, concernant la libre circulation des personnes dès l'entrée en vigueur du protocole III.

4.1.2 Autorisations de courte durée non contingentées (durée inférieure à quatre mois)

En vertu de l'art. 2, let. b, ch. 2c, du protocole III, la Suisse maintiendra la réglementation en vigueur concernant l'admission de travailleurs dans le cadre d'un séjour d'une durée maximale de quatre mois. Conformément à l'art. 19, al. 4, let. a, OASA, les activités limitées à quatre mois au maximum resteront non contingentées et les exigences liées aux qualifications professionnelles seront maintenues. Les travailleurs peu qualifiés bénéficieront d'un accès de courte durée au marché de l'emploi, à condition que les unités correspondantes du contingent d'autorisations de courte durée soient encore disponibles.

4.1.3 Travailleurs indépendants

Au sein de l'UE, les travailleurs indépendants qui sont des ressortissants des nouveaux Etats membres jouissent de la liberté d'établissement sans restriction dès l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion correspondant. Par conséquent, aux termes du protocole III, les travailleurs indépendants venant de Croatie bénéficieront en Suisse d'un traitement dans une large mesure équivalent à celui appliqué aux travailleurs indépendants des autres Etats membres de l'UE. Les conditions en vigueur sur le marché du travail (priorité aux travailleurs indigènes et contrôle des conditions de rémunération) ne leur seront donc pas opposables. En revanche, ils seront soumis aux contingents fixés par le protocole III pendant les deux premières années de la période transitoire (art. 2, let. b, ch. 1c, du protocole III).

4.1.4 Prestataires de services

Le protocole III prévoit, comme l'ALCP, une libéralisation partielle de la prestation de services (art. 2, let. b, ch. 2c, protocole III). Dans les secteurs dans lesquels un accord spécifique relatif à la prestation de services a été conclu entre la Suisse et l'UE, les dispositions du protocole III ne doivent pas faire obstacle à la prestation de services. Ce principe vaut, notamment, pour l'accord relatif aux marchés publics et l'accord sur le trafic aérien ou sur le trafic terrestre. Le protocole III garantit aux personnes qui fournissent un service sur la base d'un tel accord le droit d'entrée et de séjour pendant toute la durée de leur activité (prestation de services). De plus, il octroie aux prestataires de services (travailleurs salariés ou indépendants) le droit de se rendre dans un Etat hôte pour y fournir un service pendant une durée limitée (90 jours de travail par année civile). Le contrôle des conditions de rémunération et de travail ainsi que les contingents restent applicables au plus tard jusqu'à la fin de la période transitoire dans les branches suivantes (solution par branche discutée avec les partenaires sociaux, qui l'ont approuvée) :

- construction, génie civil et second œuvre ;
- horticulture ;
- nettoyage industriel ;
- surveillance et sécurité.

En parallèle, ces branches peuvent être soumises aux exigences en matière de qualification figurant à l'art. 23 LEtr pendant toute la période transitoire.

4.2 Acquisition de terrains agricoles

Dans le cadre des négociations d'adhésion entre l'UE et la Croatie, des mesures transitoires ont été consenties à cette dernière pour l'acquisition de terrains agricoles. Pendant une période donnée, la Croatie peut maintenir une interdiction ou des restrictions de telles acquisitions par des étrangers qui ne résident pas sur son territoire. Ces mesures transitoires concernant les terrains agricoles ont été reprises à l'annexe I du protocole III et sont applicables pendant les sept années qui suivent l'entrée en vigueur du protocole. La troisième année après l'entrée en vigueur, ces mesures transitoires feront l'objet d'un examen général et le Comité mixte pourra décider d'en raccourcir la durée ou d'y mettre fin. Si, au terme de la période transitoire de sept ans, la Croatie constate des perturbations graves du marché du terrain agricole ou craint que de telles perturbations ne se produisent, elle peut notifier cette situation au Comité mixte et continuer d'appliquer les mesures transitoires, qui seront éventuellement limitées aux régions particulièrement touchées, pendant dix ans au plus à compter de l'entrée en vigueur du protocole III. Si l'acquisition de terres agricoles par des personnes à l'étranger n'est plus assujettie aux restrictions de la loi du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)¹², dite « Lex Koller », la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)¹³ limite, elle, l'acquisition de terrains agricoles par application très généralisée du principe de « l'exploitant à titre personnel » ; autrement dit indépendamment de la nationalité et du domicile. Dans la pratique, toute acquisition par des ressortissants croates sera pour ainsi dire impossible, étant donné que la Croatie n'est pas voisine de la Suisse.

S'agissant de la réglementation transitoire applicable à l'acquisition de terrains agricoles, une solution distincte est déjà prévue dans les protocoles I et II. Le protocole III s'inscrit dans le cadre déjà en vigueur et n'énonce aucune nouvelle disposition particulière en la matière.

¹² RS 211.412.41

¹³ RS 211.412.11

4.3 Coordination des systèmes de sécurité sociale

4.3.1 Contexte

En vertu de l'ALCP, depuis juin 2002, les relations entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la sécurité sociale sont régies par les normes de coordination édictées par l'UE en la matière. Celles-ci sont contenues dans les règlements (CE) 883/2004¹⁴ (dispositions de droit matériel) et 987/2009¹⁵ (dispositions d'application) et concernent toutes les branches classiques des assurances sociales. Le terme de « coordination » implique que les Etats contractants doivent respecter, dans l'application de leurs lois sur les assurances sociales, certains principes communs concernant les travailleurs transfrontaliers (par ex., interdiction de toute discrimination liée à la nationalité, versement de prestations à l'étranger, prise en compte des périodes d'assurance à l'étranger pour répondre à l'exigence de la durée minimale d'assurance, remboursement des coûts dans l'assurance-maladie et l'assurance-accidents) ; pour le reste, cependant, les Etats sont libres d'organiser leur droit national selon leurs propres besoins. Les règles de coordination et les particularités structurelles de l'ALCP sont décrites dans le message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE¹⁶.

4.3.2 Objectif et déroulement des négociations

Les négociations ont porté sur l'intégration de la Croatie dans le dispositif de coordination des systèmes d'assurances sociales qui existe déjà entre la Suisse et l'UE. Cette coordination doit suivre les mêmes règles que celles déjà convenues avec les 27 Etats de l'UE, et les adaptations doivent se limiter aux domaines pour lesquels des réglementations spéciales étaient déjà prévues dans l'ALCP.

4.3.3 Résultats des négociations

Généralités

Par le protocole III, la Croatie devient partie contractante de l'ALCP. En conséquence, l'annexe II de l'ALCP, qui porte sur la sécurité sociale, est également applicable à la Croatie. Elle est modifiée en ce sens que le règlement (CE) n° 517/2013¹⁷ portant adaptation des règlements (CE) 883/2004 et 987/2009 en raison de l'adhésion de la Croatie à l'UE y est intégré. La convention bilatérale de sécurité sociale¹⁸ déjà conclue avec la Croatie est en principe suspendue (art. 20 ALCP). Elle est remplacée par les règles de coordination de l'ALCP sur tous les points régis par celui-ci. La convention bilatérale reste ainsi applicable aux cas qui ne sont pas couverts par l'ALCP. Les règles de coordination de la sécurité sociale de l'ALCP seront applicables sans restriction à compter de l'entrée en vigueur du protocole III, sans période transitoire, à l'exception des dispositions transitoires de l'assurance-chômage.

Les règles de coordination et leurs effets sur les assurances sociales suisses

Les principes de coordination définis par l'UE et leurs effets sur les assurances sociales suisses sont commentés en détail dans le message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE¹⁹. Depuis, l'annexe II de l'ALCP a été modifiée par quatre décisions du Comité mixte. Sont seules mentionnées, ci-après, les dispositions de l'ALCP concernées par la présente extension.

Assurance-maladie

La Croatie n'a pas souhaité recourir aux règles particulières convenues avec certains autres Etats de l'UE ; en conséquence, les règles de coordination usuelles sont applicables.

Assurance-vieillesse et survivants

L'ALCP oblige la Suisse à autoriser les ressortissants des Etats membres de l'UE à s'affilier à l'AVS/AI facultative, en vertu du principe de l'égalité de traitement. Lors de la révision de l'assurance facultative²⁰, le Parlement a décidé de supprimer la possibilité de s'affilier à cette assurance pour les personnes résidant dans l'espace communautaire. Les dispositions finales de la modification du 23 juin 2000²¹ de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)²² s'appliqueront donc aussi à la

¹⁴ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe II de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RO 2002 1529) ; RS 0.831.109.268.1.

¹⁵ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe II de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RO 2002 1529) ; RS 0.831.109.268.11.

¹⁶ FF 1999 5440 ; ch. 147.3, 273.2 et 274.4.

¹⁷ Règlement (UE) n° 517/2013 du Conseil du 13 mai 2013 portant adaptation de certains règlements et décisions adoptés dans les domaines de la libre circulation des marchandises, de la libre circulation des personnes, du droit des sociétés, de la politique de la concurrence, de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des aliments, de la politique vétérinaire et phytosanitaire, de la politique des transports, de l'énergie, de la fiscalité, des statistiques, des réseaux transeuropéens, du pouvoir judiciaire et des droits fondamentaux, de la justice, de la liberté et de la sécurité, de l'environnement, de l'union douanière, des relations extérieures, de la politique étrangère, de sécurité et de défense et des institutions, du fait de l'adhésion de la République de Croatie, JO L 158 du 10.6.2013, p. 1.

¹⁸ Convention de sécurité sociale du 9 avril 1996 entre la Confédération suisse et la République de Croatie ; RS 0.831.109.291.1

¹⁹ FF 1999 5440, ch. 273.22 et 273.23

²⁰ RO 2000 2677 ; FF 1999 4601

²¹ RO 2000 2677

²² RS 831.10

Croatie à compter de l'entrée en vigueur du protocole III à l'ALCP. Pour les personnes croates déjà assurées, une réglementation transitoire analogue à celle appliquée depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP est prévue.

Prévoyance professionnelle

En vertu de l'ALCP, le versement en espèces de la prestation de sortie du régime obligatoire au moment où la personne assurée quitte la Suisse n'est plus possible, depuis l'échéance du délai transitoire de cinq ans, c'est-à-dire depuis le 1^{er} juin 2007, si l'assuré est obligatoirement affilié à une assurance-pensions dans un Etat de l'UE. La Croatie sera concernée par cette règle à compter de l'entrée en vigueur du protocole III, sans nouvelle période transitoire.

Assurance-chômage

Dans le domaine de l'assurance-chômage, les dispositions que la Suisse applique actuellement aux ressortissants de l'UE-27 s'appliqueront également aux ressortissants croates. Une période transitoire de sept ans, similaire à celle en vigueur avec l'UE-15, l'UE-10 et l'UE-2, a été négociée. Pendant cette période, en cas de chômage, les ressortissants croates titulaires d'un titre de séjour de courte durée (livret L UE/AELE) n'auront pas le droit de totaliser les périodes de cotisations écoulées dans un autre pays de l'UE pour prétendre à des prestations de chômage en Suisse. En revanche, leurs cotisations d'assurance-chômage versées en Suisse seront transférées vers leur pays d'origine.

En résumé, la coordination établie entre les systèmes suisse et croate de sécurité sociale améliore la protection sociale des citoyens suisses en Croatie et celle des ressortissants croates en Suisse.

4.4 Reconnaissance des qualifications professionnelles

4.4.1 Introduction

Depuis son adhésion, la Croatie participe pleinement au système européen de reconnaissance des qualifications professionnelles. Elle applique donc en premier lieu la directive 2005/36/CE²³ sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, mais aussi les directives relatives aux avocats²⁴ et aux produits toxiques²⁵. Les règlements en la matière ont été repris dans l'annexe III de l'ALCP. Le traité d'adhésion de la Croatie a modifié la directive 2005/36/CE²⁶ sur deux points : l'un concerne les professions de la santé et l'autre les modifications introduites dans l'UE par la directive 2013/25/UE²⁷. Cette dernière précise en particulier quels diplômes croates doivent être automatiquement reconnus dans certains domaines (professions sectorielles, c'est-à-dire médecins, dentistes, pharmaciens, vétérinaires, infirmiers, sages-femmes et architectes, ainsi que les avocats aux conditions fixées par les directives pertinentes). Il y a donc lieu de procéder à une révision de l'annexe III de l'ALCP afin de tenir compte de l'adhésion de la Croatie et des modifications législatives y relatives intervenues dans l'UE.

4.4.2 Extension de l'ALCP en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles

Les négociations se sont concentrées sur les diplômes croates concernant les professions de la santé que la Suisse devra reconnaître automatiquement sur la base de la directive 2005/36/CE. Les formations croates ayant été rendues eurocompatibles dans le cadre de l'adhésion de la Croatie à l'UE, les exigences de la Suisse en la matière sont remplies. A l'exception de certains diplômes de sages-femmes, non reconnus en raison d'un niveau de formation trop bas²⁸, toutes les formations croates de la santé atteignent un seuil qualitatif suffisant.

Pour la plupart des autres professions, le système général de reconnaissance laisse à la Suisse la possibilité de comparer les diplômes croates avec ses propres exigences et d'exiger des mesures de compensation en présence de différences substantielles dans les formations, rendant inutile toute disposition particulière à l'annexe III du protocole III.

²³ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe III de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS **0.142.112.681**) et en vertu de l'annexe K, appendice 3, de la version révisée de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (convention instituant l'AELE ; RS **0.632.31**).

²⁴ Directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats et directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe III de l'ALCP et de l'annexe K, appendice 3, de la convention instituant l'AELE.

²⁵ Directive 74/556/CEE du Conseil, du 4 juin 1974, relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités relevant du commerce et de la distribution des produits toxiques et des activités comportant l'utilisation professionnelle de ces produits, y compris les activités d'intermédiaires, et directive 74/557/CEE du Conseil, du 4 juin 1974, concernant la réalisation de la liberté d'établissement et la libre prestation des services pour les activités non salariées et les activités d'intermédiaires relevant du commerce et de la distribution des produits toxiques, dans la version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe III de l'ALCP et de l'annexe K, appendice 3, de la convention instituant l'AELE.

²⁶ Art. 23, par. 5 [nouveau] (droits acquis des professions de la santé) et 43b [nouveau] (exclusion de certaines catégories de sages-femmes du système de reconnaissance automatique), JO L 158 du 10.6.2013, p. 368.

²⁷ Directive 2013/25/UE du Conseil du 13 mai 2013 portant adaptation de certaines directives dans le domaine du droit d'établissement et de la libre prestation de services, du fait de l'adhésion de la République de Croatie.

²⁸ Voir le nouvel art. 43b ajouté à la directive 2005/36/CE par l'acte d'adhésion de la Croatie. La Suisse n'aura pas non plus à reconnaître de tels diplômes.

4.4.3 Résultats des négociations

Comme précisé ci-dessus, les négociations se sont concentrées sur les professions de la santé. Vu les adaptations que l'UE a exigées dans le processus d'adhésion, aucune mesure particulière n'a été demandée dans le cadre des négociations du protocole III.

Matériellement, la Suisse ne prend d'engagement que pour les professions sectorielles, qu'elle devra reconnaître automatiquement, et dont elle a pu s'assurer du niveau de formation. Pour les autres professions, la possibilité de soumettre la reconnaissance des qualifications professionnelles et l'exercice d'une profession réglementée à des mesures de compensation rend inutile toute disposition particulière en la matière.

5 Importance pour la Suisse de l'extension de la libre circulation à la Croatie du point de vue de l'économie et de la politique européenne

L'extension de l'ALCP à un nouvel Etat membre ne se produit certes pas de manière automatique. Cependant, l'UE attend des parties contractantes à l'ALCP qu'elles étendent l'accord à ses nouveaux membres afin d'éviter des inégalités de traitement. La ratification du protocole III permet de garantir le maintien de l'ALCP et des accords qui y sont liés. Elle constitue donc un élément important en vue de la consolidation et du développement de la voie bilatérale à laquelle le Conseil fédéral aspire.

La conclusion des Bilatérales I entre la Suisse et l'UE a permis à notre pays d'accéder plus facilement au marché intérieur européen et d'être inclus dans l'espace européen de la recherche et de l'innovation. L'économie suisse bénéficie ainsi quasiment des mêmes avantages, dans certains secteurs, que les acteurs économiques œuvrant dans les Etats membres de l'UE.

Il est relativement difficile d'établir des prévisions sur l'immigration de ressortissants croates et sur les répercussions à en attendre sur le marché du travail. La phase transitoire, y compris les restrictions relatives au marché du travail et la clause de sauvegarde négociée, revêt donc une importance particulière. De plus, l'extension des sept accords des Bilatérales I à la Croatie permet à la Suisse d'avoir accès au marché intérieur de l'UE élargie, ce qui est favorable pour la croissance économique : la Suisse bénéficiera ainsi d'un accès privilégié à de nouveaux consommateurs potentiels. Grâce au protocole III, les entreprises suisses seront soumises aux mêmes règles que leurs concurrentes au sein de l'UE.

Dans un premier temps, il importe de pouvoir maintenir les contrôles en vigueur en matière de marché du travail (contingents, priorité aux travailleurs indigènes, conditions de travail et de salaire) pour une durée maximale de sept ans à compter de l'entrée en force du protocole III. Les contingents négociés visent à éviter une hausse subite de l'immigration et, partant, à maintenir un équilibre sur le marché du travail. C'est pourquoi les chiffres augmenteront progressivement au cours de la période transitoire. De plus, la Suisse a la possibilité, sur la base de la clause de sauvegarde prévue à l'art. 2, let. b, ch. 4d, du protocole III, de réintroduire des contingents jusqu'à dix ans après l'entrée en vigueur du protocole. L'utilisation effective de ces contingents dépendra étroitement de l'évolution conjoncturelle.

Pendant la période transitoire, la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle préalable des conditions de travail et de salaire jouent un rôle déterminant pour le marché du travail. Ces mesures permettent, dans une première étape, d'éviter qu'une pression salariale ne soit exercée à l'égard des travailleurs indigènes. De surcroît, les mesures d'accompagnement de l'ALCP (ci-après « mesures d'accompagnement ») entrées en vigueur le 1^{er} juin 2004 offrent une protection contre des conditions de travail et de salaire abusives.

L'efficacité des mesures d'accompagnement a été améliorée à plusieurs reprises au niveau de la loi et des ordonnances depuis leur entrée en vigueur. En raison de l'extension de l'ALCP aux dix Etats qui ont adhéré à l'UE en 2004, les mesures d'accompagnement ont été renforcées une première fois le 1^{er} avril 2006. Le 1^{er} janvier 2010, l'application des mesures d'accompagnement a été améliorée à la suite de l'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie. En janvier 2013, d'autres lacunes dans la législation sur les mesures d'accompagnement ont été comblées et les modalités de mise en œuvre améliorées²⁹. Pour lutter contre l'indépendance fictive, les prestataires de services étrangers ont été soumis à une obligation de documenter leur activité et de nouvelles sanctions ont été mises en place. Depuis le 1^{er} mai 2013, les entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse sont tenues d'indiquer, dans le cadre de la procédure d'annonce, le salaire qu'elles leur versent. La responsabilité solidaire renforcée dans les secteurs de la construction, du génie civil et du second œuvre est entrée en vigueur le 15 juillet 2013. Depuis le 1^{er} novembre 2014, les prestataires fournissant des services dans le domaine de l'aménagement et de l'entretien paysager sont soumis à une obligation d'annonce et d'autorisation dès le premier jour d'activité.

Le 1^{er} juillet 2015, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message concernant la modification de la loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés (LDét)³⁰. Il propose d'augmenter le plafond des sanctions prévu par la LDét, qui passerait de 5000 francs à 30 000 francs dans le cas d'infractions relatives aux conditions minimales de salaire et de travail. Ce projet est actuellement traité au Parlement. De plus, le 4 décembre 2015, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche de lui soumettre, simultanément au message relatif à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., le message sur la loi fédérale sur l'optimisation des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes.

Outre les modifications de loi et d'ordonnances mentionnées, l'exécution des mesures d'accompagnement a continuellement été améliorée, par exemple au moyen de directives et de recommandations adressées aux organes d'exécution par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et de journées de formation organisées dans le cadre du projet mené par le SECO et par les commissions paritaires. Les activités des associations impliquées dans la réalisation des contrôles et des cantons en vue d'optimiser les méthodes de travail des commissions paritaires et la collaboration avec les cantons, ainsi que la réalisation d'audits ont également contribué à cette amélioration. Depuis le 26 mars 2014, à la demande des organes de contrôle, le nombre des contrôles susceptibles de bénéficier d'un cofinancement de la Confédération a été augmenté dans les branches ou les régions particulièrement touchées. Plusieurs organes de contrôle ont fait usage de cette possibilité. Les différentes règles applicables durant la phase transitoire et les mesures d'accompagnement à l'ALCP offrent une protection efficace contre une hausse de l'immigration hors de contrôle et ses éventuelles répercussions négatives sur les conditions du travail en Suisse.

²⁹ RO 2012 6703

³⁰ RS 823.20

Un échec à instaurer la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Croatie entraînerait un déséquilibre dans les relations contractuelles entre notre pays et les 28 Etats membres de l'UE. Cette dernière représente un marché intérieur commun pour tous ses Etats membres et ne pourrait accepter, hormis certaines dispositions transitoires de durée limitée convenues entre les parties contractantes, que les ressortissants de certains Etats soient traités différemment des autres citoyens de l'UE en matière de libre circulation des personnes. Deux réactions possibles de l'UE sont en principe imaginables : elle pourrait soit dénoncer l'ALCP, ce qui entraînerait automatiquement, conformément à la clause guillotine prévue à l'art. 25, par. 4, ALCP, l'extinction des autres accords conclus en 1999 et des accords concernés par la clause guillotine (Bilatérales I), soit renoncer à dénoncer l'ALCP mais édicter d'autres mesures compensatoires (non-conclusion de nouveaux accords, etc.).

Même si l'UE n'adopte aucune mesure de compensation, l'insécurité juridique qui découlerait de la non-extension de l'ALCP à la Croatie pourrait nuire à l'attractivité et à la compétitivité de la place économique suisse.

Une extinction des Bilatérales I aurait de graves répercussions pour l'économie suisse. Le SECO a chargé deux instituts de recherche indépendants (BAKBASEL et Ecoplan) d'en évaluer les conséquences économiques. D'après leurs études publiées le 4 décembre 2015, en cas d'extinction des Bilatérales I, le produit intérieur brut cumulé jusqu'en 2035 serait de 460 à 630 milliards de francs inférieur à ce qu'il serait en maintenant le *statu quo*. En d'autres termes, l'abandon des Bilatérales I coûterait, en moins de 20 ans, *grosso modo* l'équivalent d'un « revenu annuel » actuel de l'économie suisse. Il faudrait en outre escompter d'autres effets négatifs du fait que notre place économique perdrait de son attrait et en raison de l'incertitude entourant les relations de la Suisse avec son principal partenaire commercial. La sécurité juridique constitue par ailleurs un facteur déterminant dans les décisions de planification et d'investissement des entreprises.

Le Conseil fédéral entend poursuivre et développer la voie bilatérale. Le rapport élaboré en exécution du postulat 13.4022 Keller-Sutter révèle que la conclusion d'un accord de libre-échange de large portée entre la Suisse et l'UE ne permettrait pas de remplacer les accords bilatéraux pour ce qui est de l'accès au marché. Selon ce rapport, les accords bilatéraux ont généré, dans plusieurs domaines, des conditions assimilables à celles régnant sur le marché intérieur pour des prestataires suisses exportateurs vers l'UE, avec toute la sécurité du droit qui en découle. De plus, la coopération entre la Suisse et l'UE s'est étendue à des domaines politiques importants qu'un accord de libre-échange ne saurait couvrir. Ainsi, un tel accord ne permettrait guère, dans les faits, d'acquiescer une plus grande autonomie. Les accords bilatéraux répondent donc nettement mieux aux intérêts de la Suisse que ne pourrait le faire un accord de libre-échange de large portée.

6 Adaptation du droit suisse

6.1 La libre circulation des personnes au sens strict

La libre circulation des personnes a été remise en question par l'adoption de l'art. 121a Cst. La mise en œuvre de cet article, qui concernera la Croatie au même titre que les autres Etats membres de l'UE, fait l'objet d'un message séparé qui est présenté simultanément au Parlement.

A la suite de l'acceptation de l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse », le 9 février 2014, il y a lieu de procéder à une révision de la LEtr. Il s'agit de contrôler, au moyen d'une clause de sauvegarde, l'immigration des personnes qui relèvent de l'ALCP. A cet égard, le Conseil fédéral privilégie une solution à l'amiable avec l'UE. Son projet prévoit une clause de sauvegarde unilatérale étant donné qu'aucun accord à l'amiable concernant une clause de sauvegarde n'a pu, à ce jour, être conclu avec l'UE. Afin de mettre en œuvre l'art. 121a Cst. pour les ressortissants d'Etats tiers, il faudra définir, en complément à la réglementation en vigueur, des nombres maximaux et des contingents pour le regroupement familial, pour les personnes sans activité lucrative et pour les personnes relevant du domaine de l'asile.

En marge de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., le Conseil fédéral a décidé, le 15 janvier 2014, plusieurs mesures en vue d'améliorer l'application de l'ALCP. Les modifications légales proposées visent à permettre une application plus uniforme de l'ALCP dans les cantons et à clarifier les questions juridiques dans l'interprétation des diverses dispositions de cet accord. Il s'agit d'exclure que des étrangers ne perçoivent l'aide sociale lorsqu'ils entrent en Suisse dans le but d'y chercher un emploi. De plus, le projet définit les critères régissant la perte du droit au séjour pour les chômeurs et prévoit l'échange de données entre les autorités de migration pour les personnes qui demandent des prestations complémentaires. Ces adaptations légales ont été reprises dans le projet relatif à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst., ce qui permet de simplifier la procédure législative. Par ailleurs, il convient de relever qu'une exécution améliorée de l'ALCP peut également servir à mieux gérer l'immigration.

Les ressortissants des pays membres de l'UE/AELE restent en principe soumis à l'ALCP. En cas de forte immigration en provenance de ces pays, il doit être possible d'appliquer des restrictions provisoires et ciblées en matière d'octroi d'autorisations. La clause unilatérale proposée respecte les prescriptions de l'art. 121a Cst. Elle doit être réglée dans la LEtr et n'être mise en œuvre que si l'immigration fondée sur l'ALCP dépasse le seuil fixé par le Conseil fédéral.

En principe, la LEtr s'applique aux ressortissants de l'UE uniquement lorsque l'ALCP et ses protocoles n'en disposent pas autrement ou lorsque la LEtr prévoit des dispositions plus favorables. Ainsi, la LEtr ne s'applique que subsidiairement à cette catégorie de personnes. L'art. 2, al. 2, LEtr garantit que leur statut juridique ne puisse pas être moins bon que celui d'autres étrangers (principe de la nation la plus favorisée). Cette règle est aussi fixée à l'art. 12 ALCP, selon lequel des dispositions plus favorables du droit national restent applicables.

6.2 Acquisition de terrains agricoles

Il n'est pas nécessaire de modifier la LFAIE (« Lex Koller »).

6.3 Sécurité sociale

6.3.1 Droit fédéral

Transposition générale

Pour que les règles de coordination contenues dans l'ALCP puissent être mises en œuvre en corrélation avec la législation interne et que, lorsque cette dernière est contraire à la législation conventionnelle, les règles de l'ALCP priment, il a été précisé dans chaque loi sur les assurances sociales que cet accord ainsi que les actes législatifs qui y sont mentionnés sont applicables³¹. Ces dispositions relevant de la technique du renvoi doivent être complétées dans chacune des lois concernées pour mentionner que les mêmes règles s'appliqueront également à l'égard de la Croatie et de ses ressortissants.

De plus, les dispositions relevant de la technique du renvoi déjà en vigueur doivent être actualisées et complétées par les nouveaux règlements mentionnés dans l'accord.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, son annexe II a été modifiée par quatre décisions du Comité mixte : décision n° 2/2003 du 15 juillet 2003³², décision n° 1/2006 du 6 juillet 2006³³, décision n° 1/2012 du 31 mars 2012³⁴ et décision n° 1/2014 du 28 novembre 2014³⁵.

Le Conseil fédéral a approuvé de sa propre autorité les mises à jour de l'annexe II de l'ALCP, qui consistent à préciser les principes de coordination ainsi que leur exécution technique et qui ne nécessitent pas d'adaptations matérielles sur le plan légal.

Par contre, il n'a pas pu introduire la référence à l'annexe II de l'ALCP et aux règlements UE qui y sont mentionnés dans les lois sur les assurances sociales, une telle démarche relevant de la compétence de l'Assemblée fédérale.

Il en va de même pour l'appendice 2 de l'annexe K de la convention instituant l'AELE, actualisé à trois reprises jusqu'ici. Voilà pourquoi la disposition relevant de la technique du renvoi a été reformulée dans les lois sur les assurances sociales. Le droit applicable est désigné avec davantage de précision aux al. 1, par référence au champ d'application personnel, aux règlements de l'UE en vigueur et à la version de l'annexe II de l'ALCP déterminante pour la Suisse. Les extensions à de nouveaux Etats membres comme la Croatie sont incluses dans ce nouvel énoncé.

Seront désormais mentionnés les règlements (CE) n° 883/2004³⁶ et 987/2009³⁷, dans lesquels les principes de coordination des règlements (CEE) n° 1408/71³⁸ et 574/72³⁹ ont été mis à jour et qui sont déterminants pour la Suisse depuis la troisième actualisation de l'annexe II de l'ALCP. Dans la mesure où il y est fait référence dans les règlements (CE) n° 883/2004 ou (CE) n° 987/2009 ou que des cas antérieurs sont concernés, l'annexe II de l'ALCP continue de se référer aux règlements (CEE) n° 1408/71 et 574/72.

A cette occasion, l'énoncé des al. 2 se référant à l'appendice 2 de l'annexe K de la convention instituant l'AELE est reformulé de façon analogue.

Chacun des nouveaux al. 3 vise à donner compétence au Conseil fédéral d'adapter lui-même les règlements mentionnés aux al. 1 et 2 de la disposition relevant de la technique du renvoi dans les lois sur les assurances sociales, dès que l'annexe II de l'ALCP ou l'appendice 2 de l'annexe K de la convention instituant l'AELE auront été modifiés. Il s'agit, en effet, d'une adaptation d'ordre rédactionnel non soumise à la procédure parlementaire ordinaire.

Les al. 4 précisent que toutes les expressions utilisées pour désigner les Etats membres de l'UE dans les lois sur les assurances sociales désignent les Etats contractants dans lesquels l'ALCP est applicable.

Les modifications citées précédemment concernent les dispositions légales mentionnées au chap. 9.2.

Les dispositions transitoires de la LAVS sont précisées ci-dessous. Les autres lois sur les assurances sociales ne nécessitent pas de dispositions transitoires analogues.

Loi sur l'AVS

Assurance facultative : lors de la révision de l'AVS/AI facultative, le Parlement a décidé de supprimer la possibilité de s'affilier à cette assurance sur le territoire de l'UE. Dès l'entrée en vigueur du protocole sur l'extension de l'ALCP à la Croatie, cette assurance facultative sera également supprimée dans ce pays. Comme lors de la dernière extension de l'ALCP aux nouveaux Etats membres de l'UE, une nouvelle disposition transitoire doit être intégrée dans la LAVS pour les bénéficiaires de l'assurance facultative vivant aujourd'hui en Croatie⁴⁰. Conformément à l'al. 1 de cette disposition transitoire, resteront assurées six années consécutives au maximum les personnes qui, à compter de l'entrée en vigueur du protocole, étaient soumises à l'assurance facultative en Croatie. Celles qui, au moment de la révision de la loi, ont 50 ans révolus, peuvent rester assurées jusqu'à l'âge légal de la retraite.

L'al. 2 régit les allocations de secours destinées aux ressortissants suisses. Les prestations acquises avant l'entrée en vigueur du protocole continuent à être versées tant que les conditions de revenus restent remplies. Mais leurs montants ne seront plus augmentés.

³¹ Cf. message sur l'ALCP, ch. 275.211 (FF 1999 5440)

³² RO 2004 1277

³³ RO 2006 5851

³⁴ RO 2012 2345

³⁵ RO 2015 333

³⁶ RS 0.831.109.268.1

³⁷ RS 0.831.109.268.11

³⁸ RO 2012 2627

³⁹ RO 2012 3051

⁴⁰ Cf. message du 1^{er} octobre 2004 portant approbation du protocole à l'accord entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes, ch. 5.2.1.2 (FF 2004 5523)

6.3.2 Droit cantonal

Concernant la mise en œuvre des règles de coordination dans le droit cantonal, il y a lieu de se référer aux explications figurant dans le message relatif à l'approbation des Bilatérales I⁴¹.

6.4 Reconnaissance des qualifications professionnelles

L'annexe de la loi du 23 juin 2000 sur les avocats⁴² doit être adaptée pour y faire figurer les titres d'avocat croates qui pourront bénéficier des dispositions des directives 77/249/CEE et 98/5/CE.

A la suite de l'approbation du protocole sur l'extension de l'ALCP à la Croatie, les dispositions spéciales sur la reconnaissance des qualifications professionnelles croates figurant à l'art. 69c de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle⁴³ et à l'art. 7 de l'ordonnance du 12 novembre 2014 relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles⁴⁴ deviennent obsolètes. Elles seront abrogées.

7 Conséquences

7.1 Conséquences financières

7.1.1 La libre circulation des personnes au sens strict

Le protocole III n'entraînera aucune conséquence financière dans le domaine de la libre circulation au sens strict.

7.1.2 Sécurité sociale

Généralités

Avec 4,3 millions d'habitants, la population de la Croatie est relativement modeste. Fin 2011, quelque 33 000 ressortissants croates résidaient en Suisse ; 54 600 citoyens croates (dont 38 400 sont âgés entre 15 et 65 ans) sont inscrits dans le registre des assurés de la Centrale de compensation à Genève.

En raison de l'ouverture progressive du marché du travail jusqu'à la complète liberté de circulation une fois le délai de transition écoulé, ces chiffres risquent d'augmenter. A l'heure actuelle, il est donc difficile d'estimer les conséquences de la libre circulation sur les relations avec la Croatie et l'évolution des coûts dans le domaine des assurances sociales ; elles dépendent de multiples facteurs. Les chiffres ci-après visent à présenter brièvement les éventuelles conséquences financières. De manière très générale, il convient de préciser qu'elles resteront modérées en comparaison des dépenses annuelles de l'ensemble des assurances sociales suisses. De même, par rapport aux coûts engendrés aujourd'hui par l'application de l'ALCP, les conséquences financières de cette extension seront peu importantes. Il faut encore souligner que l'arrivée de main-d'œuvre étrangère sur le marché suisse du travail a des conséquences positives sur les branches des assurances sociales financées selon un système de répartition. Néanmoins, comme les cotisations et primes donnent droit tôt ou tard à des prestations, il faut s'attendre à ce que la coordination de notre système d'assurances sociales avec ceux des nouveaux Etats membres provoque dans l'ensemble une légère augmentation des dépenses de ces assurances. Par ailleurs, les conséquences financières sur le système suisse de sécurité sociale ne doivent pas être considérées isolément, mais être placées dans le contexte global des avantages que le marché du travail et l'économie tirent de l'ALCP.

Assurance-maladie

Les intérêts perçus sur les avances de prestations accordées dans le cadre des coûts restitués par l'Institution commune LAMal sont à la charge de la Confédération. Les coûts supplémentaires annuels en la matière sont difficiles à estimer, étant donné qu'ils sont liés au volume des avances. Si l'on se réfère aux expériences faites jusqu'ici avec l'ALCP, les coûts supplémentaires devraient cependant rester modérés.

L'Institution commune LAMal revendique auprès de l'assurance-maladie croate le remboursement intégral des avances de prestations versées dans le cadre de l'entraide en matière de prestations. Quant aux réductions de primes en faveur des personnes assurées vivant en Croatie, elles ne devraient entraîner que d'insignifiants coûts supplémentaires pour la Confédération et les cantons.

Assurance vieillesse et survivants, assurance-invalidité

Comme mentionné précédemment, l'arrivée de travailleurs étrangers rendue possible par l'extension de l'ALCP aura, dans un premier temps, des effets positifs sur les assurances sociales qui, à l'instar de l'AVS/AI, sont financées par un système de répartition. Les coûts supplémentaires qui interviendront plus tard sont en principe liés au versement des rentes AVS/AI à l'étranger. Dans le cas de la Croatie, le versement des rentes à l'étranger est déjà prévu dans l'accord bilatéral sur les assurances sociales en vigueur, sauf pour ce qui concerne le versement des quarts de rentes d'invalidité. Il n'y a donc pas lieu de s'attendre à des coûts supplémentaires en la matière.

⁴¹ FF 1999 5440 ch. 275.22

⁴² RS 935.61

⁴³ RS 412.101

⁴⁴ RS 414.201

Jusqu'ici, l'expérience montre que les coûts supplémentaires dus à l'exportation de quarts de rentes sont négligeables. Les allocations pour impotent de l'AVS doivent désormais être versées également aux ayants droit résidant en Suisse qui touchent une rente croate. Le nombre de ces cas devrait rester limité et donc représenter des coûts relativement insignifiants. La suppression du délai de carence pour les prestations complémentaires devrait se traduire, dans l'ensemble, par des coûts supplémentaires minimes, étant donné que les bénéficiaires de rentes étrangères ne peuvent venir en Suisse que s'ils disposent de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins.

Assurance-accidents

Dans le domaine de l'assurance-accidents, les intérêts perçus sur les avances de prestations accordées en Croatie dans le cadre de la restitution des coûts sont à la charge de la Confédération. Cependant, dans le cas de la Croatie, les coûts supplémentaires devraient rester négligeables. Il n'est pas possible d'estimer les éventuels surcoûts liés aux indemnités versées en cas de maladie professionnelle. Les expériences faites jusqu'ici dans le cadre de l'ALCP fournissent trop peu de points de repère pour chiffrer ces coûts.

Assurance-chômage

Les expériences faites jusqu'ici avec l'UE-15, l'UE-10 et l'UE-2 ont montré que les coûts auxquels on s'attendait pour l'assurance-chômage ne se sont pas concrétisés. Il n'y a donc pas lieu de craindre que l'extension de l'ALCP à la Croatie n'entraîne une hausse notable des coûts de l'assurance-chômage. Si l'on se base sur les contingents en vigueur durant la première année d'application du protocole additionnel III (54 autorisations de séjour durable et 543 autorisations de séjour de courte durée), les coûts supplémentaires nets (dépenses supplémentaires moins cotisations supplémentaires encaissées) devraient atteindre au maximum 2 millions de francs suisses en cas d'utilisation intégrale des contingents. A la fin de la période transitoire, lorsque les contingents auront été portés à 300 unités pour les autorisations de séjour durables et à 2300 unités pour les autorisations de séjour de courte durée, les coûts supplémentaires nets pourraient s'élever à 4 millions de francs au maximum si les contingents sont intégralement utilisés. Ces chiffres incluent le remboursement à la Croatie des cotisations versées à l'assurance-chômage par les travailleurs titulaires d'un contrat de travail d'une durée inférieure à un an (soit environ 1 million de francs suisses au début de la période transitoire, et 2 millions de francs à la fin de ladite période).

Allocations familiales

En ce qui concerne le droit fédéral, les allocations de ménage versées aux travailleurs du secteur agricole dont la famille réside en Croatie doivent également être exportées. Les conséquences financières resteront cependant très modérées : d'une part parce que le nombre d'exploitations dans ce secteur diminue et, d'autre part, parce que, dans la plupart des cas, l'engagement de travailleurs venant de Croatie devrait se faire au détriment de ressortissants d'autres Etats membres de l'UE.

En l'absence de données en la matière, il n'est pas possible d'estimer les éventuels coûts supplémentaires générés dans le domaine des allocations familiales cantonales.

7.1.3 Reconnaissance des qualifications professionnelles

L'extension de l'ALCP à la Croatie n'entraînera aucune conséquence financière dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles.

7.2 Conséquences pour le personnel

Les tâches supplémentaires liées à la mise en œuvre du protocole III seront en principe gérées par le personnel actuellement en place dans les départements concernés, si bien qu'elles n'auront aucune incidence en matière de personnel.

7.2.1 La libre circulation des personnes au sens strict

Le protocole III n'entraînera aucune conséquence en matière de personnel dans le domaine de la libre circulation des personnes.

7.2.2 Sécurité sociale

Dans le domaine des assurances sociales, le protocole III n'étend les relations de la Suisse avec la Croatie que dans une faible mesure. Un surcroît de travail administratif n'est donc à prévoir ni pour les institutions d'assurance, ni pour la Confédération.

La Caisse suisse de compensation et l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger, deux des institutions chargées de la mise en œuvre des conventions internationales de sécurité sociale, qui simultanément font office d'organe de liaison avec les assurances étrangères, n'ont pas besoin de créer de nouveaux postes. Pour l'application des réductions de prime en faveur de bénéficiaires de rentes et des membres de leur famille, l'Institution commune LAMal⁴⁵, à titre d'instance compétente, n'identifie aucun besoin de postes supplémentaires, pas plus que pour les autres tâches qui lui sont attribuées en vertu de l'art. 18, al. 2^{bis} à 2^{quater}, LAMal (décisions sur les demandes de dérogation à l'obligation de s'assurer, affiliation d'office à un assureur, soutien apporté aux cantons dans l'exécution de la réduction des primes).

⁴⁵ RS 832.10

7.2.3 Reconnaissance des qualifications professionnelles

L'extension de l'ALCP à la Croatie engendrera une augmentation des tâches administratives, ce dès l'entrée en vigueur du protocole. En effet, les ressortissants croates pourront alors demander une reconnaissance de leurs qualifications professionnelles même s'ils ne disposent pas d'une unité de contingent. Une évaluation précise des ressources supplémentaires nécessaires sera faite ultérieurement.

8 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le projet n'a pas été directement annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁴⁶. Il y est toutefois fait explicitement référence à l'importance de trouver une solution concernant l'ALCP et son extension à la Croatie pour garantir le maintien des Bilatérales I⁴⁷.

9 Aspects juridiques

9.1 Arrêté d'approbation et constitutionnalité

La constitutionnalité du projet d'arrêté portant approbation du protocole III à l'ALCP se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui confère à la Confédération une compétence étendue dans le domaine des affaires étrangères. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer les traités internationaux et à les ratifier. Pour sa part, la compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver cet arrêté fédéral est donnée par l'art. 166, al. 2, Cst.

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Le protocole III prévoit l'extension à la Croatie de l'accord conclu en 1999 entre, d'une part, la Suisse et, d'autre part, l'UE et ses 15 Etats membres d'alors sur la libre circulation des personnes. Cet accord peut être dénoncé et ne prévoit pas d'adhésion à une organisation internationale. Cependant, la mise en œuvre du protocole III exige de modifier plusieurs lois fédérales.

Par ailleurs, l'art. 2 de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1999⁴⁸ sur l'approbation des Bilatérales I prescrit que l'Assemblée fédérale doit adopter un arrêté fédéral sujet au référendum pour étendre l'Accord sur la libre circulation des personnes à des Etats qui n'étaient pas membres de la Communauté européenne lors de l'approbation de cet accord.

9.2 Mesures juridiques de mise en œuvre

La mise en œuvre du protocole III requiert l'adaptation d'onze lois fédérales :

1. art. 153a de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) ;
2. art. 80a de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI)⁴⁹ ;
3. art. 32 de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)⁵⁰ ;
4. art. 89a de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)⁵¹ ;
5. art. 25b de la loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage (LFLP)⁵² ;
6. art. 95a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) ;
7. art. 115a de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)⁵³ ;
8. art. 28a de la loi du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain (LAPG)⁵⁴ ;
9. art. 23a de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)⁵⁵ ;
10. art. 121 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI)⁵⁶ ;
11. loi du 23 juin 2000 sur les avocats (LLCA)⁵⁷, ajout à la liste des titres professionnels dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE selon les directives 77/249/CEE et 98/5/CE.

⁴⁶ FF 2016 981

⁴⁷ FF 2016 1043

⁴⁸ Arrêté fédéral du 8 octobre 1999 portant approbation des accords sectoriels entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne ainsi que, le cas échéant, ses Etats membres ou la Communauté européenne de l'énergie atomique ; RO 2002 1527

⁴⁹ RS 831.20

⁵⁰ RS 831.30

⁵¹ RS 831.40

⁵² RS 831.42

⁵³ RS 832.20

⁵⁴ RS 834.1

⁵⁵ RS 836.1

⁵⁶ RS 873.0

⁵⁷ RS 935.61

10 Rapport sur les effets de la reconduction des accords bilatéraux

En vertu de l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 2 octobre 2008 portant approbation de la reconduction de l'accord entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, ainsi qu'approbation et mise en œuvre du protocole visant à étendre l'accord sur la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie⁵⁸, le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale, au plus tard avant le prochain élargissement de l'UE, un rapport sur les effets de la reconduction des accords bilatéraux (notamment de la libre circulation des personnes), ainsi que sur les effets des mesures d'accompagnement, et des propositions visant à apporter des améliorations aux accords ou aux mesures d'accompagnement, pour autant que ces propositions servent l'intérêt de la Suisse.

Dans l'intervalle, le Conseil fédéral a rédigé plusieurs rapports sur cette thématique. Son rapport du 17 septembre 2010 sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (en exécution du postulat Markwalder [09.3560] « Politique européenne. Evaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes d'intégration »)⁵⁹ a présenté plusieurs scénarios et instruments concernant la voie sur laquelle s'est engagée la Suisse en matière de politique européenne. Il ressort de ce rapport que la Suisse doit, pour préserver ses intérêts, continuer à baser ses relations avec l'UE sur des accords sectoriels bilatéraux.

Dans son rapport du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse (en réponse aux postulats 09.4301 Girod et 09.4311 Bischof ainsi qu'à la motion 10.3721 Brändli)⁶⁰, le Conseil fédéral a recensé les conséquences de la libre circulation des personnes et de l'immigration en Suisse en procédant à une analyse de ses répercussions sur les divers domaines que sont le marché du travail, le marché de l'immobilier, les assurances sociales et la formation ainsi qu'en mettant en évidence les moyens de régulation relevant de la politique migratoire. Se fondant sur cette analyse, il est parvenu à la conclusion que le système binaire d'admission a fait ses preuves et que l'immigration intervenue ces dernières années a eu des répercussions majoritairement positives sur le développement économique de la Suisse. En parallèle, il a confié plusieurs mandats pour examiner les mesures concrètes dans les domaines politiques mentionnés.

Outre ces deux rapports exhaustifs sur la politique européenne et sur l'immigration, un rapport sur les répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail est établi chaque année (rapports de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, rédigés par le SECO, le SEM, l'OFS et l'OFAS). Ces rapports présentent, entre autres, une analyse de l'évolution de l'immigration, du chômage, du niveau des salaires et de la formation, ainsi que des répercussions sur les assurances sociales.

S'agissant plus spécifiquement des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, un rapport intitulé « Mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes Suisse-Union européenne » est publié chaque année. Il porte sur les développements concernant les mesures d'accompagnement, les activités de contrôle des organes d'exécution et les infractions constatées. Ces rapports remplissent les exigences posées concernant le rapport requis par l'arrêté fédéral du 2 octobre 2008 sur les effets de la reconduction des accords bilatéraux et, notamment, de la libre circulation des personnes, ainsi que des mesures d'accompagnement. En conséquence, un rapport distinct est superflu.

⁵⁸ FF 2008 4827

⁵⁹ FF 2010 6615

⁶⁰ Rapport du Conseil fédéral du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse, cf. : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2012/2012-07-040/ber-br-f.pdf>