



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 465 27 27
Registratur-Nummer: 024.1

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:

sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch
nicole.emch@fedpol.admin.ch

St. Gallen, 8. April 2019 / rmh

Vernehmlassung: Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheidungen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Für Ihre Einladung vom 13. Februar 2019 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Die Abteilung VI des Bundesverwaltungsgerichts ist mit der obgenannten Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes und den damit verbundenen Änderungen des AIG (Art. 67 ff.) direkt betroffen (vgl. Ziff. 2.2.4, 2.4.2 und 4.1.1 des erläuternden Berichts).

Gemäss SEM gibt es Bestimmungen in der Verordnung (EU) 2018/1861 vom 28. November 2018 (nachfolgend VO), die auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu konkretisieren sind. So soll Art. 67 AIG ergänzt und geändert werden, um einem neuen Grund für die Ausschreibung im SIS (Art. 24 Abs. 2 Bst. c VO) Rechnung zu tragen. Dies betrifft Fälle, in denen eine Person eine Straftat in Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht begangen hat (z.B. Art. 115 od Art. 118 AIG). Art. 24 Abs. 1 Bst. b VO sieht neu eine Pflicht vor, eine Ausschreibung in das SIS einzutragen, wenn gegen illegal aufhältige Drittstaatsangehörige ein Einreiseverbot gemäss Richtlinie 2008/115/EG verhängt wurde. Ebenfalls wird festgelegt, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen solche Ausschreibungen in das SIS einzutragen sind. Neu soll zudem zwingend im SIS II ersichtlich sein, aus welchen Gründen die Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung erlassen wurde; ebenso eine Bezugnahme auf die Verfügung, die der

Ausschreibung zugrunde liegt, die zu ergreifenden Massnahmen, der Hinweis, ob das Einreiseverbot in Zusammenhang mit einer Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche oder nationale Sicherheit erlassen wurde und ob die betreffende Person sich illegal im ausschreibenden Staat aufgehalten hat.

Fraglich scheint dem Bundesverwaltungsgericht die Ansicht des SEM, ob gestützt auf Art. 24 Abs. 1 Bst. a VO bei Personen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden, zwingend ein Einreiseverbot zu verfügen ist. Bisher war dies eine Kann-Bestimmung (vgl. Art. 67 Abs. 2 Bst. a AIG mit *neu* Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG). Art. 21 Abs. 1 VO weist auf die Verhältnismässigkeit, wonach vor der Eingabe einer Ausschreibung und bei der Verlängerung der Gültigkeitsdauer einer Ausschreibung die Mitgliedstaaten feststellen, ob Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falles eine Ausschreibung im SIS hinreichend rechtfertigen. Ferner wird auch in Art. 24 Abs. 1 Bst. a VO davon ausgegangen, dass die Beurteilung der Gefahr für die öffentliche Ordnung oder für die öffentliche oder nationale Sicherheit auf der Grundlage einer individuellen Bewertung erfolgt (u.a. der persönlichen Umstände des betreffenden Drittstaatsangehörigen).

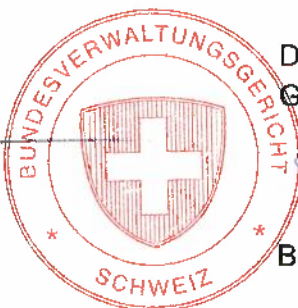
Andererseits wird das neu „zwingend“ zu erlassene Einreiseverbot auch nur unter dem Vorbehalt von Art. 67 Abs. 5 AIG verfügt (ausnahmsweise kann aus humanitären oder anderen wichtigen Gründen von der Verhängung eines Einreiseverbots abgesehen werden). Ob daher die Anwendung der „zwingenden“ Bestimmung tatsächlich zu einer stärkeren Einschränkung des Entschliessungsermessens und somit zu einer häufigeren Verhängung von Einreiseverboten führen wird, wird die zukünftige Rechtsprechung zeigen.

Im Übrigen verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

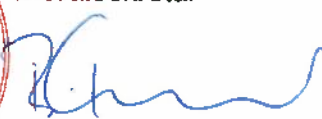
Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz


Nina Spälfi Giannakitsas



Der stellvertretende
Generalsekretär


Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

2019 -05- 03

-3. Mai 2019

N. _____

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

1. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur Übernahme und Umsetzung der drei EU-Verordnungen zum Schengener Informationssystem SIS (Verordnung [EU] 2018/1862 "SIS Polizei", Verordnung [EU] 2018/1861 "SIS Grenze" und Verordnung [EU] 2018/1860 "SIS Rückkehr") sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) zur Registrierung der Landesverweisung im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) und zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

1. Verordnung (EU) 2018/1862 "SIS Polizei"

1.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat begrüsst die Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems in Bezug auf die Ausweitung der Ausschreibungskriterien (insbesondere Ausschreibung von vermissten und schutzbedürftigen Personen und Personen- und Sachfahndungsausschreibung für Ermittlungsanfragen).

1.2 Beantwortung Fragen des Begleitschreibens

Zur Frage 1

"Bedarf es im Hinblick auf die präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z. B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU-Verordnung "SIS Polizei" vorgesehen ist, eine Anpassung der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung?"

Ja – § 33 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) des Kantons Aargau muss entsprechend angepasst werden.

Zur Frage 2

"Besteht die Absicht, das auf europäischer Ebene neu eingeführte Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen (vgl. Art. 36 Verordnung "SIS Polizei")?"

Ja, diese Absicht besteht. Hierzu muss ebenfalls § 33 PolG des Kantons Aargau entsprechend angepasst werden.

2. Verordnung (EU) 2018/1861 "SIS Grenze" und Verordnung (EU) 2018/1860 "SIS Rückkehr", Änderung des BGIAA

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bedeuten einen beträchtlichen Mehraufwand für die Kantone. Die Hauptaufgaben und Pflichten fallen den kantonalen Migrationsbehörden zu, die die Rückkehrentscheide im ZEMIS erfassen und nach Vollzug der Rückkehr auch wieder löschen müssen. Zusätzlich müssen, wo nicht schon vorhanden, auch biometrische Daten im ZEMIS erfasst werden.

Nach den Erfahrungen mit der Umsetzung der Meldepflicht für die Erwerbstätigkeit F und B besteht eine gewisse Skepsis gegenüber der Aussage im erläuternden Bericht unter Ziffer 2.3.2, wonach die massgebenden Informationen automatisch an das SIS II (Schengener Informationssystem) übermittelt werden, sofern die Voraussetzungen der Verordnung "SIS Rückkehr" erfüllt sind. Es ist zu befürchten, dass analog der erwähnten Meldepflicht keine Informatiklösung vorhanden sein wird. Dies würde zu einem weiteren erheblichen Mehraufwand der Kantone führen, da die Daten in Papierform und/oder elektronisch den für die Eintragung im SIS zuständigen Bundesbehörden (Bundesamt für Polizei) zugestellt werden müssten.

Unter Ziffer 3.2 wird ausgeführt, dass verschiedene in Art. 3 Abs. 4^{bis} BGIAA genannte Daten teilweise bereits im Strafregister-Informationssystem (VOSTRA) oder im ZEMIS erfasst seien, in Bezug auf die Daten im VOSTRA aber derzeit keine Schnittstelle bestehe. Eine solche Schnittstelle sollte aber eine minimale Anforderung sein, um den Aufwand für die kantonalen Behörden zu verringern.

Die zusätzliche Erfassung und Löschung von Daten in drei Systemen (ZEMIS, SIS, VOSTRA) führt zum bereits erwähnten Mehraufwand bei den Kantonen. Dies insbesondere aufgrund der Tatsache, dass das ZEMIS wenig benutzerfreundlich ist und das Staatssekretariat für Migration (SEM) in der Vergangenheit die Kantone nicht durch entsprechende Anpassungen des Systems unterstützte. Es ist zu befürchten, dass dieselben Daten (in verschiedenen Systemen) mehrfach erfasst werden müssen und dadurch ineffiziente Leerläufe entstehen.

In verschiedenen Bereichen werden neue Pflichten zur Erfassung von Daten statuiert, ohne festzulegen, wer die Erfassung vornimmt (zum Beispiel Art. 68a Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG], Art. 15 Abs. 3 Bst. d^{bis} und 16 Abs. 4 Bst. f und g Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [BPI]). Diesbezüglich ist eine klare Regelung durch den Bund erforderlich.

2.2 Bemerkungen im Einzelnen

Ziffer 2.3.1 'Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinien'

Unklar ist, ob auch Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. c AIG nach den neuen Bestimmungen im ZEMIS auszuschreiben sind oder ob nur die Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. a und b AIG betroffen sind. Dies ist zu präzisieren.

Ziffer 4.1.1 'Ausländer und Integrationsgesetz'

Zu Art. 67 AIG

Neu ist bei einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zwingend ein Einreiseverbot zu verfügen. Bishlang lag es im Ermessen der kantonalen Behörden, bei einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung ein Einreiseverbot zu beantragen. Es stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen inskünftig bei einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen müssen, damit zwingend ein Einreiseverbot zu verfügen ist.

Ziffer 4.1.3 'Bundesgesetz über das Informationssystem für Ausländer- und den Asylbereich'

Zu Art. 9 Abs. 1 Bst. b BGIAA

Die Zugriffsrechte werden dahingehend erweitert, dass die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen kantonalen Behörden die Daten im System erfassen können. Momentan melden die kantonalen Migrationsämter die Landesverweisungen mit einem Formular an VOSTRA und tragen nichts im ZEMIS ein. Aufgrund der vorhandenen Unterlagen ist unklar, was der Bund genau will beziehungsweise wie die konkrete Ausgestaltung sein soll. Diesbezüglich sind genauere Angaben des Bundes notwendig.

2.3 Beantwortung Fragen des Begleitschreibens

Verordnung "SIS Rückkehr"

Zur Frage 1

"Wie viele Rückkehrentscheide fällen Ihre Behörden ungefähr pro Jahr?"

Durchschnittswerte der Jahre 2014–2018:

- 400 Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. a und b AIG
- 86 Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. c AIG
- im Bereich Aufenthaltsregelung zusätzlich noch ca. 4 Entscheide pro Jahr

Total: ca. 500 Rückkehrentscheidungen pro Jahr (ohne vollzogene Landesverweisungen [seit Oktober 2016 insgesamt 61], die ebenfalls eingetragen werden müssen, und ohne Einreiseverbote).

Zur Frage 2

"Mit wieviel zusätzlichem Aufwand rechnen Sie für die neuen Erfassungen in ZEMIS und entsprechend in SIS?"

Dies ist schwierig zu beurteilen, da im heutigen Zeitpunkt noch keine definitive Regelung vorliegt. Inskünftig müssen alle Wegweisungen im SIS ausgeschrieben werden (ohne Art. 64a und 64c Abs. 1 Bst. a AIG), dies – wenn vorhanden – mit Fingerabdrücken, Licht- und Gesichtsbildern. Zudem muss eine erfolgte Ausreise erfasst werden. Sollte diese mit einem separaten SIRENE-Formular erfasst werden müssen, benötigt die kantonale Migrationsbehörde (Amt für Migration und Integration Kanton Aargau [MIKA]) dafür zusätzliche Zeit. Im Weiteren müsste das MIKA via Kantonspolizei (KAPO) Fingerabdruckbogen und Fotos beschaffen. Der Zeitaufwand pro Fall beträgt schätzungsweise 15–20 Minuten. Unklar ist, ob die erfasste Wegweisung im ZEMIS ins SIS übernommen wird (siehe Ziffer 2.3.2) und das MIKA im ZEMIS zusätzliche Daten erfassen muss.

Zur Frage 3

"Wie hoch schätzen Sie den Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung "SIS Rückkehr" und der Landesverweisung in ZEMIS?"

Gerechnet mit den oben veranschlagten 20 Minuten ergibt sich allein für die Datenerfassung in den Systemen jährlich ein Gesamtaufwand von 500×20 Minuten = 20 Arbeitstage = ein Pensum von ca. 10 %. Der Bund spricht in Ziffer 5.2.2 ebenfalls von einem beträchtlichen administrativen Mehraufwand für die Kantone. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass das MIKA einen möglichst vollumfänglichen SIS-Zugriff erhält, damit es seine Aufgabe richtig erfüllen kann; entsprechend sind auch die nötige Anzahl an Mitarbeitenden zu berechnen und ist die diesbezügliche bisherige restriktive Praxis der Bundesbehörden zu überdenken.

In Anbetracht des Umstands, dass gemäss der Vorlage zusätzliche Informationen wie Urteil, Gründe für Rückkehr, Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung, Person ist bewaffnet oder gewalttätig, Familienangehöriger eines Unionsbürgers oder einer Unionsbürgerin oder mit Recht auf Freizügigkeit etc. erfasst und gewisse Ausschreibungen auch wieder gelöscht werden müssen, kann sich der vorstehend grob geschätzte Aufwand rasch in erheblichem Umfang erhöhen. Ebenfalls dürfte die Anzahl der durchzuführenden Konsultationsverfahren steigen; wie stark, ist jedoch aktuell nicht abschätzbar. Schliesslich ist auch noch der Mehraufwand bezüglich Einreiseverbote zu beachten (siehe weiter oben). Insgesamt dürfte der Gesamtaufwand deutlich über einem 10 %-Pensum liegen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann



Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- sandrine.favre@sem.admin.ch
- helena.schaer@sem.admin.ch
- ariane.studer@fedpol.admin.ch
- nicole.emch@fedpol.admin.ch



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Appenzell, 17. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems; Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheidungen Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems und über die Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheidungen zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Die Änderungen aus den drei SIS-Verordnungen und die Anpassungen des BGIAA werden für den Kanton zu einem Mehraufwand führen. Dieser kann heute noch nicht beziffert werden. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass der Mehraufwand durch die kleiner werdende Anzahl der asylrechtlichen Rückführungen (Dublin-Rückführungen erfolgen ab Standortkanton der Bundesempfangszentren) aufgefangen werden kann.

Da die Neuerungen zu einer höheren Sicherheit in den Schengen-Staaten führen wird und die Anpassungen der SIS-Verordnungen die Zusammenarbeit zwischen Migrations-, Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in den Schengen-Staaten verbessern werden, begrüsst der Kanton Appenzell I.Rh. trotz der Mehraufwände die Vorlagen. Es ist sinnvoll, dass einerseits die Landesverweisungen im ZEMIS sichtbar sind und andererseits eine umfassende Statistik zur Rückkehr erstellt wird.

Die Fragen zur Verordnung „SIS-Rückkehr“ werden wie folgt beantwortet:

1. *Wie viele Rückkehrentscheidungen fallen Ihre Behörden pro Jahr?*

In Appenzell I.Rh. bewegt sich die Anzahl Fälle im einstelligen Bereich.

2. *Mit wieviel zusätzlichem Aufwand rechnen Sie für die neuen Erfassungen in ZEMIS und entsprechend in SIS?*

Es ist zum heutigen Zeitpunkt ohne Detailkenntnisse zum N-SIS schwierig abzuschätzen, wieviel Aufwand die neuen Verpflichtungen mit sich bringen werden.

3. *Wie hoch schätzen Sie den Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung „SIS-Rückkehr“ und der Landesverweisung in ZEMIS?*

Es ist kaum abzuschätzen, wieviel zusätzlichen Aufwand die Umsetzung der Verordnung „SIS-Rückkehr“ verursachen wird.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- sandrine.favre@sem.admin.ch
- helena.schaer@sem.admin.ch
- ariane.studer@fedpol.admin.ch
- nicole.emch@fedpol.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 3. Mai 2019

Eidg. Vernehmlassung; Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystem und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zur eingangs erwähnten Vorlage Stellung zu nehmen.

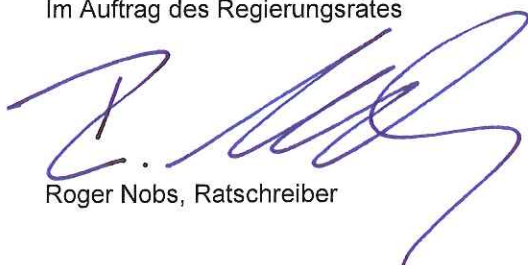
Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat begrüsst die vorgeschlagenen Änderungen. Zu den aufgeworfenen Fragen kann bemerkt werden, dass vorgesehen ist, die nötigen Anpassungen auf kantonaler Ebene im Zusammenhang mit der Verordnung „SIS Polizei“ im Rahmen der sich derzeit in Revision befindlichen Polizeigesetzgebung vorzunehmen. Zu den Fragen im Rahmen der Verordnungen „SIS Rückkehr“ kann vermerkt werden, dass mit 12 bis 15 Rückkehrentscheidungen pro Jahr gerechnet wird. Die anderen beiden Fragen zu den neuen Erfassungen und zum Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung SIS Rückkehr können dahingehend beantwortet werden, dass sich der zusätzliche Aufwand in überschaubaren Grenzen halten dürfte.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

EJPD
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Per Mail

sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch

15. Mai 2019

RRB-Nr.: 480/2019
Direktion Polizei- und Militärdirektion
Unser Zeichen 2019.POMGS.146
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat begrüsst die vorgesehenen Gesetzesanpassungen. Die Ergänzungen bei der Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) werden für die Erledigung der Aufgaben der polizeilichen Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung als hilfreich und positiv gewertet.

Die von Ihnen unterbreiteten Fragen im Rahmen der Verordnung "SIS Polizei" können wie folgt beantwortet werden:

1. Bedarf es im Hinblick auf die präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z.B. potentielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU-Verordnung "SIS Polizei" vorgesehen ist, einer Anpassung der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung?

Im Kanton Bern sind die polizeipräventiven Ausschreibungen im kantonalen Polizeigesetz geregelt. Dieses sieht ab 1. Januar 2020 Ausschreibungen von schutzbedürftigen Personen lediglich bei vermissten, entwichenen oder entlaufenen Personen vor. Personen, deren Aufenthalt im Kanton Bern bekannt ist und die aus übergeordneten präventiven Schutzgründen ausgeschlossen werden sollen, kennt das kantonale Recht nicht. Diese Ausschreibungsmöglichkeit müsste deshalb im Polizeigesetz des Kantons Bern ergänzt werden.

2. Besteht die Absicht, das auf europäischer Ebene neu eingeführte Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen (vgl. Art. 36 Verordnung "SIS Polizei")?

Der operative Nutzen der präventiven Ermittlungsanfrage wird vom Regierungsrat als gering eingestuft, da diese Massnahme sehr selten zur Anwendung gelangen würde. Aus diesem Grund besteht bisher keine konkrete Absicht, die präventive Ermittlungsanfrage im kantonalen Polizeigesetz aufzunehmen. Der Regierungsrat schliesst sich deshalb der Haltung des Bundesrates an, vorerst Erfahrungen aus der Anwendung der verdeckten Registrierung zu sammeln. Im Kanton Bern wird die verdeckte Registrierung erst mit der Einführung des neuen Polizeigesetzes ab 1. Januar 2020 möglich sein.

Die von Ihnen unterbreiteten Fragen im Rahmen der Verordnung "SIS Rückkehr" können wie folgt beantwortet werden:

Im Zusammenhang mit der Verordnung „SIS Rückkehr“ werden im Kanton Bern jährlich rund 600 ausländerrechtliche Wegweisungen verfügt. Der Kanton Bern geht davon aus, dass die angestrebten Anpassungen keinen bedeutenden Mehraufwand hinsichtlich Fallerfassung in ZEMIS und SIS nach sich ziehen werden. Ein Personalmehrbedarf, der nur schwer quantifiziert werden kann, entstand mit der Einführung der strafrechtlichen Landesverweisung und der damit verbundenen bundesgesetzlichen Pflicht zum Erlass von Vollzugsverfügungen durch die kantonalen Migrationsämter. Der Mehrbedarf, der im Rahmen der Umsetzung der Verordnung „SIS Rückkehr“ für den Eintrag der entsprechenden Vollzugsdaten im ZEMIS und SIS entsteht, dürfte nicht bedeutend sein.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident

Christoph Neuhaus

Der Staatsschreiber

Christoph Auer

Verteiler:

- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Justizleitung

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Per E-Mail an:

sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch
nicole.emch@fedpol.admin.ch

Liestal, 7. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861, [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide, Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung. Wir teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage einverstanden sind.

Die Vorlage 1 (SIS) betrifft eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes und betrifft drei EU-Verordnungen (2018/1862, 2018/1861 und 2018/1860). Letztlich geht es darum, die Anwendung des erfolgreichen Systems SIS II in der Schweiz mittels nationaler gesetzlicher Grundlage sicherzustellen. Das SIS II ist für Sach- und Personenfahndungen der Schweiz wohl unverzichtbar, der internationale Informationsaustausch eminent wichtig.

Die vorgeschlagenen Neuerungen dienen einerseits zur Harmonisierung der nationalen Verfahren, andererseits sollen auch neue Möglichkeiten der Sachfahndung geschaffen und biometrische Daten abgespeichert werden können (wie DNA bei vermissten Personen, Handabdrücke etc.). Positiv ist zu vermerken, dass die biometrischen Daten aus den Datenbanken AFIS und ZEMIS vom SEM mit den neuen Bestimmungen an das SIS übermittelt werden können.

Wichtig ist zudem, dass Einreiseverbote und Rückkehrentscheide zwingend im System eingetragen werden müssen. Insgesamt wird dadurch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verbessert und die innere Sicherheit erhöht.

Die Vorlage 2 betrifft den Eintrag von Landesverweisungen im ZEMIS und im SIS. Nebst der Kontrolle der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen sind auch statistische Verbesserungen zu erwarten, welche in parlamentarischen Vorstössen verlangt wurden. Neu sollen in den Datenbanken auch die Gründe berücksichtigt werden, weshalb ausländische Personen die Schweiz verlassen

müssen. Damit geht die Vorlage 2 über die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands hinaus und erweitert in diesem Punkt auch das nationale Recht.

Vorlage 1 bringt für die kantonalen Migrationsbehörden einen nicht unerheblichen zusätzlichen Aufwand mit sich. So müssen alle Rückkehrentscheide für Drittstaatsangehörige und europäische Staatsangehörige in ZEMIS erfasst werden, und zwar recht detailliert (inkl. Gründe für die Wegweisungsverfügung). Diese Angaben müssen auch laufend und innert sehr kurzer Frist aktualisiert werden (bspw. vorübergehende Aussetzung des Wegweisungsvollzugs durch ein kantonales Gericht).

Dasselbe gilt für die Vorlage 2. Erfasst werden müssen vollziehbare Landesverweisungen, Aufschub oder Aufhebung ihres Vollzugs, Vollzugsentscheide der Kantone sowie auch Fälle, in denen das Gericht von einer obligatorischen Landesverweisung absieht. Auch hier gilt die Neuregelung für Rückkehrentscheide für Drittstaatsangehörige und europäische Staatsangehörige. Primär muss bei Vorlage 2 darauf hingewirkt werden, dass im Zusammenspiel von VOSTRA und ZEMIS eine Schnittstelle geschaffen wird, welche eine automatisierte Datenübermittlung ermöglicht.

Der Bund hält dabei fest, dass auf die kantonalen Verwaltungen ein beträchtlicher administrativer Mehraufwand zukommen wird. Leider wird dies nicht beziffert und nur festgehalten: „Die personellen und finanziellen Kosten dafür sind noch zu bestimmen, was zurzeit schwierig ist.“ Diese Aussage ist angesichts aktueller steigender Zahlen gerade im Bereich der Landesverweisungen unbefriedigend.

Hochachtungsvoll



Monica Gschwind
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Email an:
sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch

Basel, 8. Mai 2019

**Regierungsratsbeschluss vom 7. Mai 2019
Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum Schengener In-
formationssystem (SIS) «Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands» und Eingabe
der Landesverweisungen im ZEMIS sowie Erstellung einer erweiterten Statistik im Rück-
kehrbereich;
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum im Be-
treff erwähnten Geschäft zukommen lassen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und teilen Ihnen mit, dass der Regie-
rungsrat des Kantons Basel-Stadt die Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur
Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) und Änderung des BGIAA zur Registrierung
der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide
begrüsst. Zu den gestellten Fragen können wir uns wie folgt äussern:

Verordnung «SIS Polizei»

1. *Bedarf es im Hinblick auf die präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z. B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU-Verordnung «SIS Polizei» vorgesehen ist, einer Anpassung der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung?*

Es wird noch abgeklärt, welche Fälle auf kantonaler Ebene unter Artikel 32 der EU-Verordnung «SIS Polizei» zu subsumieren sind. Unter Umständen bedarf es einer entsprechenden kantonalen gesetzlichen Anpassung.

2. *Besteht die Absicht, das auf europäischer Ebene neu eingeführte Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen (vgl. Art. 36 Verordnung «SIS Polizei»)?*

Diese Entscheidung wurde noch nicht gefällt.

Verordnung «SIS Rückkehr»

1. *Wie viele Rückkehrentscheide werden ungefähr pro Jahr gefällt?*

Es werden pro Jahr ca. 500 Rückkehrentscheide des Migrationsamts des Kantons Basel-Stadt getroffen.

2. *Mit wieviel zusätzlichem Aufwand wird für die neuen Erfassungen im ZEMIS und entsprechend im SIS gerechnet?*

Der zusätzliche Aufwand (Erfassung inklusive Abklärungen) wird auf rund zirka 30 Minuten pro Fall geschätzt.

3. *Wie hoch wird der Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr» und der Landesverweisung im ZEMIS geschätzt?*

Für die Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr» und der Landesverweisung im ZEMIS wird beim Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt von einem Mehrbedarf von zirka 0.2 Stellen ausgegangen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Document PDF et Word à :

Secrétariat d'Etat aux migrations :
sandrine.favre@sem.admin.ch

fedpol :
ariane.studer@fedpol.admin.ch et
nicole.emch@fedpol.admin.ch

Fribourg, le 7 mai 2019

2019-502

Reprise et mise en oeuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) (règlements [UE] 2018/1862, [UE] 2018/1861 et [UE] 2018/1860) (développements de l'acquis de Schengen) ; modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour - Réponse à la consultation

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames,

Par courrier du 13 février dernier, vous nous avez consultés sur les deux projets cités en titre, et nous vous en remercions. Nous nous positionnons comme suit.

1. Reprise et mise en œuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen

Les trois règlements ont été rédigés en réponse aux attaques terroristes et aux défis à relever dans le domaine de la migration. Ils visent à améliorer la coopération transfrontalière et à accroître la sécurité intérieure, et ils appellent sous cet angle notre approbation.

1.1. SIS Police

Nous prenons acte des nouvelles possibilités de signalement prévues par ce développement et les approuvons. Ces nouvelles mesures engendreront toutefois pour les polices cantonales une augmentation du nombre de signalements à effectuer dans le SIS, et donc une augmentation de la charge de travail, qu'il est pour l'heure difficile de quantifier.

1.2. SIS Frontières

Nous prenons acte de ces modifications et les approuvons. Concernant la transmission des données biométriques pour les signalements aux fins de non-admission et de renvoi, nous préconisons que ces dernières puissent être transmises aux autorités migratoires cantonales directement par le système automatique d'identification des empreintes digitales AFIS. Sans quoi, une charge supplémentaire de travail reviendrait à la police.

1.3. SIS Retour

Indépendamment des réserves formulées ci-dessous sous le point 2 concernant les incidences pour les services cantonaux de migration (inscriptions dans le SYMIC), nous relevons que l'inscription obligatoire dans le SIS des décisions de retour engendrera probablement une augmentation massive des signalements et donc également une augmentation des démarches à effectuer par les polices cantonales en cas de contrôle d'une personne signalée (remplir les formulaires à transmettre au bureau Sirène, comme c'est le cas actuellement pour les non-admission), en sus de la procédure usuelle pour les infractions à la LEI. Dans ce cas, il y a également lieu de prendre contact avec l'Etat qui a émis le signalement afin qu'il se prononce sur les mesures à prendre. Il aura 12h pour répondre. Or, des mesures doivent être prises immédiatement. Les mesures seront donc prises selon le droit national, comme c'est déjà le cas actuellement. On peut en soi saluer la volonté d'améliorer la coordination et l'échange d'informations entre les pays Schengen, mais la charge de travail engendrée par cette nouvelle procédure semble disproportionnée par rapport au résultat escompté.

2. **Modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour**

Au regard des modifications annoncées de la Loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (soit le SYMIC), en matière de saisie dans ce système de toutes les mesures d'éloignement prises à l'encontre d'étrangers sur la base de la LA_{si}, de la LEI, de l'ALCP, du CP et du CPM, la Confédération vise des objectifs de contrôle et d'établissement de statistiques.

Or, la gestion administrative du renvoi et du non-retour, ainsi que la gestion dans le temps des mesures diverses d'inscriptions devant successivement être requises se caractérisent d'ores et déjà par une croissance exceptionnelle de leur complexité et induisent un important travail supplémentaire administratif des services cantonaux, sans aucune contrepartie financière. Il y a lieu ici de rappeler qu'hormis les décisions d'éloignement de Suisse en lien avec l'asile, tous les coûts d'exécution des renvois, des expulsions et des mesures de détention administrative à cet effet sont à la charge exclusive des cantons.

Dans cette mesure, à toute mise à contribution supplémentaire des cantons par la Confédération doit dorénavant correspondre une juste compensation financière. Dans le domaine de la migration, celle-ci doit résider dans la diminution de la part revenant à la Confédération des taxes perçues par les cantons en matière de police des étrangers en application de l'art. 10 al.2 de l'Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers (RS 142.209).

A défaut d'une telle compensation financière, la Confédération doit requérir les renseignements souhaités directement auprès des instances concernées, en particulier les tribunaux pénaux, de sorte que les cantons n'auraient à supporter que les nouvelles tâches inévitables découlant directement du développement de l'acquis de Schengen.

Sur le fond, il est à noter que les prononcés d'expulsion et les renonciations au prononcé d'une expulsion obligatoire devront également être inscrits dans le SYMIC. Il s'agit ici de décisions matérielles décidées par les tribunaux et, par cohérence, il devrait incomber aux autorités judiciaires concernées de procéder à ces inscriptions, alors qu'elles n'ont pas d'accès au SYMIC. Il ne fait cependant pas sens que ce soit un service de migration qui gère le suivi d'une condamnation pénale jusqu'à son entrée en force pour assurer une inscription dans le système SYMIC à fins statistiques. Il en est de même pour la mention dans le SYMIC des délits pénaux commis.

Pour satisfaire l'objectif que s'est donné la Confédération, nous proposons qu'il soit légalement prévu que les instances judiciaires communiquent directement au Secrétariat d'Etat aux migrations toutes leurs décisions entrées en force qui prononcent une expulsion pénale ou qui y renoncent.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, nos salutations les meilleures.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen
Président

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Communication :

- a) à la Direction de la sécurité et de la justice, pour elle, la Police cantonale et le Service de la population et des migrants ;
- b) à la Chancellerie d'Etat.

Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Extrait de procès-verbal non signé, l'acte signé peut être consulté à la Chancellerie d'Etat



Genève, le 8 mai 2019

Le Conseil d'Etat

2090-2019

Département fédéral de justice et police
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : Reprise et mise en œuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen SIS (développements de l'acquis de Schengen) et modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 13 février 2019, par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge, et vous en remercie.

Le canton de Genève ne peut que se réjouir du développement, au sein de l'Union européenne et de l'Espace Schengen, du système d'information Schengen (SIS) qui a démontré son efficacité en termes de coopération entre les autorités de migration, de police, des douanes et de justice et qui apporte une contribution essentielle à la garantie d'un haut niveau de sécurité dans notre pays.

Dans ce contexte, notre Conseil se montre largement favorable aux propositions qui lui sont soumises, sous réserve de quelques interrogations quant à leur concrétisation.

Vous voudrez bien trouver, dans le document joint, nos commentaires relatifs à la mise en œuvre des bases légales liées à l'utilisation du SIS et à la modification de la loi sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile du 20 juin 2003 (LDEA).

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à nos observations, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière

Michèle Righetti

Le président :

Antonio Hodgers

Annexe mentionnée

Copie à : (via mail) sandrine.favre@sem.admin.ch ; helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch ; nicole.emch@fedpol.admin.ch.

Procédure de consultation relative à la reprise et à la mise en œuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen SIS (développements de l'acquis de Schengen) et à la modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

1. Reprise et mise en œuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen SIS (développements de l'acquis de Schengen)

Le Conseil d'Etat soutient, sur le principe, la reprise et la mise en œuvre des bases juridiques nécessaires à l'acquisition des développements Schengen soumis à consultation et émet les commentaires suivants sur les trois règlements SIS considérés :

- **Règlement SIS Police**

Nous nous déterminons ainsi à propos des deux questions posées sur la nécessité ou la perspective de modification ou d'adoption de bases légales en application du règlement SIS Police :

Aucune disposition cantonale ne traite actuellement de la problématique du signalement préventif des enfants et des adultes ayant besoin de protection. Dans la mesure où la réglementation des signalements de personnes vulnérables relève de la compétence des cantons (prévention générale des menaces), la mise en œuvre de l'article 32 du Règlement SIS Police nécessite effectivement des modifications légales, voire l'adoption de nouvelles dispositions cantonales spécifiques.

Pour ce qui est du signalement concernant des personnes et des objets aux fins de contrôles discrets, de contrôles d'investigation ou de contrôles spécifiques (article 36 du Règlement SIS Police), pour prévenir un danger, en dehors d'une procédure pénale, il n'est pas prévu actuellement dans une base légale formelle, ni au niveau fédéral, ni au niveau cantonal. Dès lors, une base légale cantonale reposant sur le respect du principe de proportionnalité serait nécessaire à l'acquisition de ce développement Schengen.

- **Règlement SIS Frontières**

La police cantonale sera impactée, au même titre que le Corps des gardes-frontière (Cgfr), dans l'enregistrement de toutes les interdictions d'entrée dans le SIS.

- **Règlement SIS Retour**

Au cours des trois dernières années, le canton de Genève a rendu en moyenne 824 décisions de renvoi fondées sur l'art. 64 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Entre 2017 et 2018, 725 expulsions judiciaires ont par ailleurs été prononcées, ce qui représente une moyenne de 363 expulsions par an. Ce chiffre, qui dépasse désormais les 400 expulsions annuelles, devrait se stabiliser. En outre, 236 inscriptions au RIPOL/VOSTRA sont effectuées par année par les services de police ou les autorités judiciaires sur demande de l'autorité cantonale chargée de l'exécution des expulsions.

2. Modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour

A ce stade, il paraît difficile d'estimer les effectifs supplémentaires nécessaires à la saisie dans SYMIC (et donc dans le SIS) des données prévues au nouvel art. 3, al. 4^{bis} de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA). Nous préconisons dès lors de prévoir une période d'observation de quelque six mois qui permettra, le cas échéant, de déterminer si des ressources additionnelles sont indispensables à la bonne exécution des nouvelles attributions légales. A ce propos, il s'agira de tenir compte non seulement de la saisie des données, mais également de l'effacement de celles-ci conformément aux arts 68a, al. 1, let. a et c et 68d, al. 1 LEI. Il conviendra de définir précisément les attributions respectives du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et des autorités cantonales, ainsi que des règles de coordination, s'agissant de l'inscription automatique de SYMIC au SIS et de la communication auxdites autorités des modifications apportées au SIS.

D'autres questions techniques ou logistiques subsistent, notamment liées à l'inscription ou à l'accès direct au RIPOL pour les diffusions en ligne par les autorités chargées de l'exécution des expulsions judiciaires selon l'art. 15, al. 3, let. d^{bis} de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP). L'utilisation concrète du N-SIS prévue à l'art. 16, al. 2, let. b LSIP prête également à réflexion.

Enfin, nous relevons le fait que dans ses travaux liés à la mise en œuvre des expulsions judiciaires, le canton de Genève a anticipé la question des inscriptions de ces mesures et que des effectifs supplémentaires ont déjà été octroyés afin, notamment, d'assurer ces tâches. Mais là encore, la question de la transmission devra être réglée, dès lors qu'actuellement lesdites mesures prononcées contre les ressortissants des Etats tiers ne peuvent être transcrites au SIS que sur demande expresse des tribunaux, idéalement dans le dispositif du jugement. Or, pour l'heure, les autorités judiciaires du canton de Genève n'ont pas manifesté cette volonté.

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD
Bundehaus West
3003 Bern

Glarus, 14. Mai 2019
Unsere Ref: 2019-45

Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystem (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und teilen mit, dass die Änderungen von uns insgesamt befürwortet werden und wir mit der allgemeinen Stossrichtung der Vorlagen einverstanden sind. Auf eine detailliertere Stellungnahme wird verzichtet.

Die im Zusammenhang mit der Verordnung "SIS Polizei" aufgeworfenen Fragen können wir wie folgt beantworten:

1. Es ist davon auszugehen, dass eine Anpassung des kantonalen Polizeigesetzes (GS V A/11/1) erforderlich sein wird. Dessen Art. 38 regelt die Fälle, in denen eine polizeiliche Ausschreibung gestattet ist.
2. Es ist vorgesehen, das Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen.

Die im Zusammenhang mit der Verordnung "SIS Rückkehr" aufgeworfenen Fragen können wir wie folgt beantworten:

1. Es werden im Jahr 50-70 Rückkehrentscheide gefällt.
2. Aufgrund der heutigen Erkenntnisse wird nicht mit einem erheblichen Mehraufwand gerechnet.
3. Gemäss aktuellem Kenntnisstand sollte der entstehende Mehraufwand für die Umsetzung der Rechtsänderungen ohne zusätzliche Personalressourcen abgedeckt werden können.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Marianne Lienhard
Landesstatthalterin


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: sandrine.favre@sem.admin.ch, helena.schaer@sem.admin.ch, ariane.studer@fedpol.admin.ch, nicole.emch@fedpol.admin.ch

versandt am: **14. Mai 2019**



Sitzung vom
14. Mai 2019

Mitgeteilt den
14. Mai 2019

Protokoll Nr.
366

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Eidg. Justiz- und
Polizeidepartement

15. Mai 2019

No. _____

EINGANG GEVER SEM

2019 -05- 15

Per E-Mail (PDF und Word-Version) zustellen an:

sandrine.favre@sem.admin.ch und helena.schaer@sem.admin.ch;
ariane.studer@fedpol.admin.ch und nicole.emch@fedpol.admin.ch

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Aufgrund der Vorzüge einer Mitgliedschaft der Schweiz im Schengener Assoziierungsabkommen (SAA) stimmt die Regierung einer Übernahme der konkret vorliegenden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands grundsätzlich zu. Zu den einzelnen Regelungen zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) haben wir folgende Anmerkungen:



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Per Mail an

sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

Luzern, 14. Mai 2019

Protokoll-Nr.: 465

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 13. Februar 2019 haben Sie die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zur Übernahme und Umsetzung der oben genannten Verordnungen und zur Änderung Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich Stellung zu nehmen.

Im Namen und Auftrag des Regierungsrates danken wir Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Übernahme der oben erwähnten Verordnung einverstanden sind.

Die einzelnen Fragen im Rahmen der Verordnung «**SIS Polizei**» beantworten wir wie folgt:

Zu 1.

Bedarf es im Hinblick auf die präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z.B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU-Verordnung «SIS Polizei» vorgesehen ist, einer Anpassung der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung?

Zur Umsetzung im Kanton Luzern wäre eine Anpassung von § 11 des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (Polizeigesetz; SRL Nr. 350) notwendig, sofern der Polizei die Kompetenz für den Entscheid über einen Eintrag zukommen soll.

Zu 2.

Besteht die Absicht, das auf europäischer Ebene neu eingeführte Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen (vgl. Art. 36 Verordnung «SIS Polizei»)?

Die neue Ausschreibungskategorie «Ermittlungsanfrage» ist im Polizeigesetz nicht vorgesehen. Innerhalb von Strafverfahren sind diese Anfragen gestützt auf die Strafprozessordnung möglich. Ausserhalb von Strafverfahren (Ermittlungsanfrage zum Zwecke der Gefahrenabwehr) fehlen die gesetzlichen Grundlagen beim Bund und im Kanton Luzern. Da der Bundesrat vorerst auf eine Ausweitung auf Fälle ausserhalb von Strafverfahren verzichten will, hegen wir diesbezüglich keine anderen Absichten.

Ihre Fragen im Rahmen der Verordnungen «**SIS Rückkehr**» beantworten wir wie folgt:

Zu 1.

Wie viele Rückkehrentscheide fällen Ihre Behörden ungefähr pro Jahr?

Im Kanton Luzern werden ca. 200–220 Rückkehrentscheide pro Jahr gefällt.

Zu 2. und 3

Mit wieviel zusätzlichem Aufwand rechnen Sie für die neuen Erfassungen in ZEMIS und entsprechend in SIS?

Wie hoch schätzen Sie den Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr» und der Landesverweisung in ZEMIS?

Für die Luzerner Polizei ist der Mehraufwand sehr schwierig einzuschätzen (Umsetzungsarbeiten, Zunahme von Registrierungen und Abfragen, Ausbildungsbedarf bei den Einsatzkräften). Es können dazu keine verlässlichen Aussagen gemacht werden.

Das Amt für Migration des Kantons Luzern schätzt den zusätzlichen Aufwand für die neuen Erfassungen in ZEMIS für Einträge im AIG-Bereich und im Bereich Landesverweise auf ca. 35 Stunden.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police (DFJP)
A l'att. de Madame la Conseillère fédérale
Karine Keller-Sutter
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Par email à : Sandrine Favre : sandrine.favre@sem.admin.ch
Helena Schaer : helena.schaer@sem.admin.ch
Ariane Studer : ariane.studer@fedpol.admin.ch
Nicole Emch : nicole.emch@fedpol.admin.ch

Delémont, le 7 mai 2019

Reprise et mise en œuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) (règlement [UE] 2018/1862, [UE] 2018/1861 et [UE] 2018/1860) (développements de l'acquis de Schengen) et modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour – Ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a pris connaissance de votre courrier du 13 février 2019 concernant la reprise et la mise en œuvre des trois règlements (UE) relatifs au système d'information Schengen (SIS II) et de la modification de la loi sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA). Il vous remercie de l'avoir consulté et prend position comme suit.

Il a pris bonne note que la présente consultation porte sur deux projets différents à savoir :

- d'une part, la mise en œuvre des réformes relatives au SIS, celui-ci se fondant désormais sur trois règlements qui traitent de la gestion et de l'utilisation du système dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (Règlement SIS Police), de l'utilisation du système à des fins de contrôle aux frontières (Règlement SIS Frontières) et du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (Règlement SIS Retour) ;
- d'autre part, la modification de la LDEA, laquelle est modifiée afin d'assurer l'enregistrement des expulsions pénales dans le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (SYMIC) et pour garantir une statistique exhaustive sur les retours, tant pour les ressortissants européens que pour ceux provenant d'Etats tiers.

Sur le principe, le Gouvernement ne peut que saluer la réforme du SIS qui vise à renforcer efficacement la sécurité au sein des Etats Schengen. Il est en effet primordial, en collaboration avec nos partenaires européens de lutter contre la migration illégale et d'assurer le renvoi des ressortissants d'Etats tiers qui séjournent illégalement dans l'espace Schengen.

Il en va de même s'agissant de l'introduction d'une statistique sur les retours. Les modifications légales proposées dans la LDEA apparaissent nécessaires dans l'optique de disposer d'un outil d'informations et d'analyses statistiques performant, même si ces statistiques ne sont pas destinées en priorité aux cantons.

Sans remettre en cause le bienfondé des réformes proposées, le Gouvernement observe cependant que la marge de manœuvre de la Suisse est réduite, dans le cadre de la reprise et de la mise en œuvre des trois règlements concernant la deuxième génération du système d'information Schengen (SIS II), puisque ces derniers constituent un développement de l'acquis de Schengen. En effet, la non-reprise desdits règlements pourrait aboutir à la cessation de l'accord d'association à Schengen (AAS). Pareille éventualité n'est objectivement pas envisageable au regard de l'importance du système d'information Schengen pour la Suisse.

En revanche, le Gouvernement constate, à la lecture du rapport explicatif, que la mise en œuvre du train de réformes relatives au SIS II et l'adaptation de la LDEA se traduiront par une charge de travail supplémentaire non négligeable pour les administrations cantonales, qu'il s'agisse notamment des autorités cantonales de police (adaptation des systèmes d'information) ou de migrations (inscription et effacement des signalements concernant le retour dans SYMIC et dans le SIS pour toute décision de retour prise, respectivement saisie des expulsions pénales exécutoires) pour ne citer que ces deux exemples. Le rapport précise en outre que le coût exact en termes de personnel et de finances est actuellement difficile à quantifier et reste à déterminer.

Une telle situation, qui correspond une nouvelle fois à une forme de transfert de charges de la Confédération vers les cantons, n'est aujourd'hui purement et simplement plus acceptable. Le Gouvernement déplore que les modifications législatives proposées n'intègrent pas un mécanisme de compensation des charges qui prenne équitablement en compte les coûts supplémentaires que les cantons auront à supporter avec l'introduction cette nouvelle réglementation.

Il invite dès lors la Confédération à compléter son projet de révision législative, notamment dans le domaine de la migration, en introduisant un régime de compensation qui pourrait, par exemple, consister en la réduction de la part revenant à la Confédération sur les émoluments perçus par les cantons dans le domaine de la police des étrangers.

Par ailleurs, le Gouvernement apporte les éléments de réponse qui suivent aux différentes questions posées :

- Règlement SIS Police :

1. S'agissant du signalement à titre préventif des enfants et des adultes ayant besoin de protection (par ex., victimes potentielles d'un mariage forcé ou de la traite des êtres humains) comme prévu à l'article 32 du règlement SIS Police, est-il nécessaire de modifier les législations cantonales ?

Des adaptations de la législation cantonale ne sont pas à exclure, dans les domaines de la police, de la protection de l'enfant et de l'adulte notamment. Les autorités compétentes en la matière devraient dès lors être informées directement afin de pouvoir, le cas échéant, coordonner leur action et disposer du temps nécessaire pour effectuer les adaptations législatives concernant la réglementation des signalements de personnes vulnérables.

2. La reprise, dans les législations cantonales d'instruments nouvellement introduits à l'échelle européenne en matière d'investigation est-elle envisagée (cf. art. 36 du règlement SIS Police) ?

Considérant que le droit européen n'oblige pas la Suisse à introduire le contrôle d'investigation dans son droit national, le Gouvernement jurassien, à l'instar du Conseil fédéral, n'entend pas mettre en œuvre immédiatement cette mesure. Il semble judicieux, dans un premier temps, d'acquérir de l'expérience quant à l'utilisation de la surveillance discrète et du contrôle ciblé pour prévenir un danger.

- Règlement SIS Retour :

1. Combien environ de décisions de renvoi vos autorités rendent-elles par an ?

Les expulsions judiciaires et les décisions de renvoi rendues par l'autorité cantonale des migrations sont estimées à une quinzaine par année.

2. Quelle charge de travail supplémentaire va, selon vous, représenter la saisie des données dans le SYMIC et partant dans le SIS ?
3. Quels effectifs supplémentaires vont, selon vous, être nécessaires pour mettre en œuvre le règlement SIS Retour et inscrire les expulsions pénales dans le SYMIC ?

Il n'est à l'heure actuelle pas possible, sur la seule base du rapport explicatif, de quantifier la charge de travail supplémentaire qu'engendrera la saisie des données par les autorités cantonales compétentes. Il en va de même en ce qui concerne l'estimation des effectifs supplémentaires pour mettre en œuvre le règlement SIS Retour et l'inscription des expulsions pénales. Des simulations pratiques intégrant les nouvelles exigences réglementaires et légales, effectuées en collaboration avec les cantons, permettraient d'apporter des éléments de réponse plus précis.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

Sandrine.favre@sem.admin.ch
Helena.schaer@sem.admin.ch
Ariane.studer@fedpol.admin.ch
Nicole.emch.@fedpol.admin.ch

Reprise et mise en oeuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) (règlements [UE] 2018/1862, [UE] 2018/1861 et [UE] 2018/1860) (développements de l'acquis de Schengen) et modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Nous sommes favorable à la reprise et la mise en œuvre des réformes relatives au Système d'information Schengen SIS et à la modification de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA), modification prévue afin d'assurer l'enregistrement des expulsions pénales dans le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (SYMIC) et de garantir une statistique sur les retours complète, tant pour les Européens que pour les ressortissants d'États tiers.

Le nouveau règlement relatif à l'utilisation du SIS aux fins du retour des ressortissants d'États tiers en séjour irrégulier, qui fixe les procédures et les conditions relatives à l'inscription et à l'effacement dans le SIS II des décisions de retour rendues conformément à la directive 2008/115/CE, est à saluer puisque cette nouvelle catégorie de signalements va permettre de s'assurer que les ressortissants d'États tiers, à l'encontre desquels une décision de retour a été prononcée, ont réellement quitté le territoire de l'État Schengen concerné et facilite la reconnaissance mutuelle de ces décisions par les différentes autorités migratoires conformément à la directive 2001/40/CE.

S'agissant des cas où une personne a commis un délit lié au droit de séjour ou tenté de commettre un tel délit, comme dans les cas où, par ex., l'art. 115 ou 118 LEI donne lieu à une condamnation en Suisse, une interdiction d'entrée doit être prononcée et inscrite dans le SIS. Il faudra toutefois rendre attentives les autorités judiciaires sur l'obligation de

NE

transmission des condamnations aux autorités de migration afin que l'inscription puisse être effectuée, comme dans le cas des expulsions pénales de Suisse prononcées.

L'obligation pour les autorités de contrôle aux frontières d'émettre, dans tous les cas, une confirmation de départ lorsque la personne signalée aux fins de retour quitte l'espace Schengen peut être un élément de contrôle de l'exécution des décisions des autorités migratoires que nous saluons.

Nous espérons que le surcroît de travail engendré par ces modifications va notamment avoir un effet concret et efficace en matière de recherches des personnes soupçonnées de terrorisme au sein de l'espace Schengen et assurer une meilleure protection des mineurs et des victimes potentielles de violences sexuelles, par le signalement des adultes et des enfants menacés, afin de leur procurer une protection accrue.

Au niveau des conséquences en terme de personnel et de finances, le rapport explicatif laisse entendre que les cantons seront impactés sans toutefois donner plus de détails. Il est précisé qu'à l'heure actuelle, il est notamment difficile d'estimer le montant des coûts, les données techniques relatives à la mise en œuvre du côté de l'UE n'étant pas encore connues. Dans certains cas, une saisie dans SYMIC sera nécessaire et ces tâches impliqueront très certainement un important besoin supplémentaire en ressources, qui ne peut être chiffré aujourd'hui. Nous le regrettons et espérons avoir plus de détails prochainement.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 mai 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND



A blue ink signature in cursive script, appearing to be 'L. Kurth', written over a horizontal line.

A blue ink signature in cursive script, appearing to be 'S. Despland', written over a horizontal line.



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 13. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS / Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) und Änderung zur Registrierung der Landeszuweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sie haben uns mit Schreiben vom 13. Februar 2019 eingeladen, zu oben genannter Vorlage Stellung zu nehmen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und äussern uns zu den gestellten Fragen gerne wie folgt.

Die vorliegenden Änderungen können einen wichtigen Beitrag zur inländischen (und europäischen) Sicherheit leisten. Sie werden von uns daher begrüsst.

Zu den Vorlagen haben wir lediglich einen Hinweis auf den neuen Artikel 3 des BGIAA: Wir vermuten, dass es sich bei den in Abs. 4^{bis} lit. a erwähnten Verfügungen um diejenigen nach Art. 64a Abs. 1 AIG handelt. Sollte dies zutreffen, ist die Bestimmung dementsprechend anzupassen

Ihre Fragen beantworten wir gerne folgendermassen:

- Fragen im Zusammenhang mit "SIS Polizei":
- *Bedarf es im Hinblick auf die präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z. B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU-Verordnung «SIS Polizei» vorgesehen ist, einer Anpassung der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung?*

Aus unserer Sicht bedarf es keiner rechtlichen Anpassung. Die präventive Ausschreibung ist mit der aktuellen Grundlage abgedeckt.

- *Besteht die Absicht, das auf europäischer Ebene neu eingeführte Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen (vgl. Art. 36 Verordnung «SIS Polizei»)?*

Nein. Die Kompetenzen der Ermittlungsanfragen sind in der aktuellen kantonalen Gesetzgebung ausreichend definiert.

- Fragen im Zusammenhang mit "SIS Rückkehr":

- *Wie viele Rückkehrentscheide fällen Ihre Behörden ungefähr pro Jahr?*

Die Migration Nidwalden fällt durchschnittlich zwischen 5 und 10 Rückkehrentscheide pro Jahr. Bis dato sind dies primär Entscheide bezogen auf Kriminaltouristen; eine Landesverweisung musste die Migration Nidwalden seit Oktober 2016 noch keine vollziehen.

- *Mit wieviel zusätzlichem Aufwand rechnen Sie für die neuen Erfassungen in ZEMIS und entsprechend in SIS? Wie hoch schätzen Sie den Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr» und der Landesverweisung in ZEMIS?*

Den zusätzlichen Aufwand (zeitlich und personell) für die Datenbearbeitung schätzen wir auf ca. 10 Prozent.

Wir danken Ihnen, wenn Sie diese Hinweise bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




Ic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- sandrine.favre@sem.admin.ch
- helena.schaer@sem.admin.ch
- ariane.studer@fedpol.admin.ch



Regierungsrat Fredy Fässler

Sicherheits- und Justizdepartement, Oberer Graben 32, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Sicherheits- und Justizdepartement
Oberer Graben 32
9001 St.Gallen
T 058 229 36 00
F 058 229 39 61

St.Gallen, 13. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) und Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich zur Registrierung der Landesverweise im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrenscheide; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 laden Sie uns zur Vernehmlassung in oben erwähnter Angelegenheit ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Aus unserer Sicht sprechen keine fachlichen Gründe gegen eine Übernahme der erwähnten Verordnungen. Wir weisen aber darauf hin, dass mit gewissen Neuerungen ein höherer Abklärungsaufwand und somit ein personeller Mehraufwand einhergeht.

Gerne möchten wir an dieser Stelle noch auf folgende Einzelpunkte eingehen:

Wir erachten es als wichtig, dass bei vermissten Personen mit Schutzbedürfnis der Ausschreibung jeweils der Annex_5 beigefügt ist. Weiter sollten Ausschreibungen im RIPOL bzw. nur in einem einzigen System erfolgen oder im RIPOL sichtbar sein. Weiter sind wir der Ansicht, dass die Ausschreibefristen für Personenausschreibungen und Sachfahndungsausschreibungen im SIS grundsätzlich für beide Ausschreibungskategorien zehn Jahre sein sollten.

Zu den in der Vernehmlassungseinladung gestellten Fragen teilen wir Ihnen folgendes mit:

Zur Verordnung «SIS Polizei»:

Fragen 1 und 2: Eine Anpassung der kantonalen Rechtsordnung erscheint uns nicht notwendig.



Zur Verordnung «SIS Rückkehr»:

Frage 1: Rund 500 Rückkehrentscheide auf kantonaler Ebene im Rahmen des AIG und rund 420 Ausschaffungen auf kantonaler Ebene im Rahmen des AIG und AsylG.

Frage 2: Der zusätzliche Aufwand kann mit dem heutigen Kenntnisstand nicht abgeschätzt werden.

Frage 3: Der Personalmehrbedarf ist schwierig abzuschätzen. Es wird jedoch geschätzt, dass eine zusätzliche 50% Stelle dieses zusätzliche Geschäft abfangen kann.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Fredy Fässler
Regierungsrat

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:

sandrine.favre@sem.admin.ch

helena.schaer@sem.admin.ch

ariane.studer@fedpol.admin.ch

nicole.emch@fedpol.admin.ch

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch



Regierungsrat

Eidgenössisches Justiz- und Poli-
zeidepartement EJPD

per E-Mail

Schaffhausen, 7. Mai 2019

Vernehmlassung betreffend Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) Verordnungen EU 2018/1862 EU 2018/1861 und EU 2018/1860) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide; Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit.

Der Regierungsrat begrüsst die vorgesehenen Änderungen grundsätzlich, da sie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die innere Sicherheit verbessern werden.

Sie gehen gemäss dem Erläuternden Bericht davon aus, dass die Änderungen für die kantonalen Verwaltungen einen beträchtlichen administrativen Mehraufwand mit sich bringen werden. Inwiefern dieser Mehraufwand personelle und finanzielle Kosten mit sich bringt, ist zurzeit schwierig zu sagen und dürfte massgeblich durch die Wahl der technischen Lösungen beeinflusst werden. Die diesbezüglichen Fragen zur «SIS Rückkehr» vermögen wir deshalb nicht zu beantworten. Wir ersuchen Sie jedoch dringend, die Schnittstellen zwischen den Systemen (VOSTRA, ZEMIS, RIPOL, SIS, EES) zu verbessern und eine möglichst automatisierte Datenbearbeitung sicher zu stellen. Zudem soll auf die nicht zwingend nötige Erfassung von Daten verzichtet werden, um den administrativen Mehraufwand möglichst einzugrenzen. Die in Art. 3 Abs. 4^{bis} BGIAA vorgesehenen neuen Erfassungspflichten dienen einzig statistischen Zwecken

und bringen darüber hinaus keinen Mehrwert. Für die Migrationsbehörden sind die im ZEMIS vorhandenen Informationen zu den Landesverweisungen ausreichend. Was die Erfassung von Daten zu Landesverweisen und Straftaten anbelangt, erachten wir es nicht als sinnvoll, dass die Strafverfolgungsbehörden diese im ZEMIS erfassen sollen anstatt wie gewohnt im VOSTRA.

Bezüglich der Frage zur Notwendigkeit einer kantonalen Gesetzesanpassung aufgrund der «SIS Polizei» können wir Ihnen mitteilen, dass wir für die Ausschreibung verletzbarer Personen eine genügend bestimmte Gesetzesgrundlage schaffen müssen. Ebenso bedürfte die «gezielte Kontrolle» und die «Ermittlungsanfrage» einer entsprechenden Regelung. Wir werden die Aufnahme entsprechender Bestimmungen im Rahmen der bevorstehenden Revision des Polizeigesetzes des Kantons Schaffhausen näher zu prüfen haben.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir vielmals.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:


Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:


Dr. Stefan Bilger



Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

21. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie uns eingeladen, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Das vorliegende Geschäft umfasst einerseits das Reformpaket zum Elektronischen Personen- und Sachfahndungssystem der Schengen-Staaten (SIS), nämlich die Umsetzung der drei neuen SIS-II-Verordnungen, welche die bisherigen Rechtsgrundlagen vollständig ersetzen (Verordnung "SIS-Grenze", Verordnung "SIS-Polizei" und Verordnung "SIS-Rückkehr"), und andererseits die Einführung einer neuen Rückkehrstatistik inklusive detaillierten Angaben zu den Landesverweisungen in der Schweiz.

Grundsätzliches

Der Kanton Solothurn begrüsst die Reform des SIS, insofern die Neuerungen zu einer Erhöhung der Sicherheit in den Schengen-Staaten beitragen werden. Hinzu kommt, dass die zur Übernahme anstehenden SIS-II-Verordnungen sowieso rechtsverbindlich sind. Ebenfalls befürworten wir die Einführung einer Rückkehrstatistik. Es ist durchaus sinnvoll, dass einerseits die Landesverweisungen im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) sichtbar sind und andererseits eine umfassende Statistik zur Rückkehr erstellt wird. Generell werden die Bemühungen, die illegale Migration nach Europa bzw. innerhalb des europäischen Raumes zu bekämpfen und insbesondere auch die Rückkehr von sich hier illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen (im Anwendungsbereich der EU-Rückführungsrichtlinie) zu intensivieren, vollumfänglich befürwortet.

Wie im erläuternden Bericht festgehalten werden die Änderungen aus den drei SIS-Verordnungen und aus den Anpassungen des BGIAA vor allem bei den Migrationsbehörden zu

einem bedeutenden Mehraufwand führen. Der Kanton Solothurn geht daher davon aus, dass zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich sein werden, um die neuen Aufgaben erfüllen zu können.

Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem SIS

"SIS Polizei"

Die vorgesehenen Neuerungen in der Verordnung "SIS Polizei", vor allem die Verpflichtung zur Ausschreibung terrorverdächtiger Personen, die Ergänzung der Ausschreibung von Personen mit Daten wie Farbkopien der Identifizierungsdokumente, Handabdrücken und Gesichtsbildern sowie DNA-Profilen von Vermissten, sind aus Sicht des Kantons Solothurn erforderlich und sachgerecht. Auch die Verfeinerung der Ausschreibung von vermissten Personen oder von schutzbedürftigen Personen, die an einer Reise gehindert werden müssen, ist ein notwendiges Mittel, um Opfer von Menschenhandel, von terroristischen Straftaten oder Kinder, die entführt werden könnten oder für die ein offensichtliches Risiko besteht, dass sie aus dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates gebracht werden oder dieses verlassen, zu schützen. Solche präventiven Ausschreibungen sind zum Schutz dieser Personen oder zum Zweck der Gefahrenabwehr geeignet. Ebenso begrüssenswert sind die neu zulässigen Sachfahndungsausschreibungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung und die Ausschreibungen von daktyloskopischen Daten zwecks Identifikation von unbekannt gesuchten Personen.

"SIS Grenze"

Die neue Verordnung "SIS Grenze" bezüglich Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung erscheint ebenfalls zweckmässig. Neu ist ein Hinweis vorgesehen, ob der Entscheid über die Einreiseverweigerung im Zusammenhang mit einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die öffentliche oder nationale Sicherheit erfolgt ist, welche Art von Einreiseverbot erfolgt ist und allenfalls die Art der Straftat. Auch sind neu Daten in Bezug auf die Identifizierungsdokumente einer von einer Einreiseverweigerung betroffenen Person bereitzustellen. Diese Informationen sind sowohl für die zuständigen Migrationsämter als auch für die Polizeibehörden von Vorteil, weil sie spezifischer sind und es ermöglichen, die zu treffenden Massnahmen schneller einzuleiten; immerhin sind einige dieser Daten bei einem nationalen Einreiseverbot im ZEMIS ebenfalls ersichtlich. Im Hinblick auf eine effiziente, grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind diese neuen Ausschreibekriterien im SIS von grossem Nutzen.

"SIS Rückkehr"

Die Eintragungspflicht der Rückkehrentscheide und die Pflicht, die Ausreise des zur Rückkehr ausgeschriebenen Drittstaatsangehörigen zu bestätigen, ist unserer Ansicht nach ein geeignetes Mittel, im Bereich der Ermittlung des Aufenthaltsstatus von Personen Transparenz zu schaffen. In diesem Zusammenhang steht die neue Verordnung "SIS Rückkehr", welche die Voraussetzungen und das Verfahren für die Ausschreibung und Löschung der Rückkehrentscheide festlegt. Im Vordergrund dieser Ausschreibungen steht die Verhinderung irregulärer Migration. Generell verbessert diese Eintragungspflicht die Vollstreckung der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsberechtigung im Schengen-Raum. Damit dient die Änderung einer konsequenten Umsetzung von Rückkehrentscheiden, was nicht nur spezialpräventiv, sondern auch generalpräventiv positive Auswirkungen hat.

Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA; SR 142.51)

Der Bundesrat beabsichtigt den Ausbau der Zugriffsrechte und Erfassungspflichten für die Informationssysteme.

Insbesondere ist vorgesehen, dass die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Behörden einen Zugriff nicht nur zur Abfrage, sondern auch zur Bearbeitung der Daten des nationalen Teils des Schengener Informationssystems (N-SIS) erhalten. Neu sollen im ZEMIS diverse zusätzliche Angaben erfasst werden.

Es erstaunt, dass der Bund nunmehr - nachdem er bereits bei der Einführung der Landesverweisung eine Schnittstelle zwischen VOSTRA und ZEMIS in Aussicht gestellt hat und dieses Versprechen bislang noch nicht umgesetzt hat - die kantonalen Behörden in die Pflicht nehmen will, noch viel detailliertere Angaben im ZEMIS zur Landesverweisung zu erfassen und laufend zu aktualisieren. Die Bewirtschaftung dieser Informationen dürfte für die kantonalen Behörden angesichts der Anforderungen an die Richtigkeit und Aktualität der Einträge absehbar einen erheblichen Mehraufwand bedeuten. Seitens des Kantons Solothurn wird deshalb gefordert, dass der Bund die notwendigen Schnittstellen zwischen den Systemen (VOSTRA, ZEMIS, RIPOL, SIS, EES) sicherstellt, damit die bereits vorhandenen Daten automatisch in die anderen jeweiligen Systeme übertragen werden, um so den ohnehin anfallenden Mehraufwand aber auch die Fehleranfälligkeit möglichst gering zu halten.

Im Weiteren ist vorgesehen, dass auch ein Verzicht auf die Anordnung einer Landesverweisung im ZEMIS erfasst wird (vgl. Art. 3 Abs. 4bis lit. e E-BGIAA). Wenn - wie im Kanton Solothurn - das Migrationsamt für den Vollzug von Landesverweisungen zuständig ist, kann diese Aufgabe (die allein der statistischen Auswertung der Urteile der Strafverfolgungsbehörden dient) nicht diesen übertragen werden, weil diese nicht immer lückenlos im Besitz der notwendigen Informationen sind. Wenn ein Verzicht auf die Anordnung einer Landesverweisung ausgesprochen wird, soll dieser sogenannte «Härtefall» direkt von den zuständigen Behörden bzw. Gerichten in den Systemen erfasst werden. Es stellt sich die Frage – wenn auch gesetzlich gefordert – welchem weiteren Zweck die Erfassung von «Härtefällen» in den Systemen dienen soll, wenn keine möglichen Konsequenzen vorgesehen sind.

Der Kanton Solothurn lehnt es deshalb ab, diese Aufgabe den Vollzugsbehörden aufzuerlegen, sofern die geforderten Schnittstellen nicht eingerichtet sind. Die Erfassung hat zwingend entweder automatisiert über eine Schnittstelle zwischen VOSTRA und ZEMIS zu erfolgen oder ist - falls dies wider Erwarten nicht möglich sein sollte - durch das SEM gestützt auf Informationen des Bundesamtes für Justiz (BJ) oder der entsprechenden Behörden/Gerichte sicherzustellen. Dasselbe gilt für die Erfassung der begangenen Straftaten (lit. g).

Zusammenfassend sehen wir trotz der Mehraufwände und Kosten für allfällige Systemanpassungen keinen Grund, die Weiterentwicklung abzulehnen, insofern die Anpassungen der SIS-Verordnungen die Zusammenarbeit zwischen den Migrations-, Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in den Schengen-Staaten verbessern wird und so einen Mehrwert bzgl. Sicherheit bietet. Dies auch vor dem Hintergrund, die vorliegende Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands und die bewährte Teilnahme der Schweiz an Schengen und Dublin zu wahren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Fürst
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber

6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

elektronisch an: sandrine.favre@sem.admin.ch

Schwyz, 14. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide - Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands
Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 20. Mai 2019 Stellung zu nehmen.

Der Kanton Schwyz verzichtet in der vorliegenden Angelegenheit auf die Einreichung einer Vernehmlassung.

Für die Einladung zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber



Kopie:

– Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

2207

cl

0

8 maggio 2019

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3003 Berna

invio per posta elettronica: sandrine.favere@sem.admin.ch,
helena.schaer@sem.admin.ch, ariane.studer@fedpol.admin.ch,
nicole.emch@fedpol.admin.ch.

Procedura di consultazione concernente il recepimento e trasposizione nel diritto svizzero delle basi legali sull'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) (regolamenti (EU) n. 2018/1862, (UE) n. 2018/1861 e (UE) n. 2018/1860) (sviluppi dell'acquis di Schengen) e modifica della LSISA per registrare nel SIMIC l'espulsione giudiziaria e migliorare le statistiche sulle decisioni di rimpatrio

Gentili signore,
Egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 13 febbraio 2019 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Il Governo cantonale saluta positivamente il recepimento dei Regolamenti SIS in oggetto nel diritto interno e le conseguenti modifiche legislative che ne derivano. Infatti le novità proposte tendono ad armonizzare le procedure nazionali per l'uso del SIS II, in particolare nell'ambito dei rapimenti e sottrazioni di minori ad opera di un genitore e dei reati di natura terroristica. In effetti i tre regolamenti sono stati elaborati successivamente agli attacchi terroristici nello Spazio Schengen, allo scopo di migliorare ulteriormente la collaborazione transfrontaliera e aumentare la sicurezza interna dei Paesi Schengen e di far fronte alle nuove sfide migratorie.

Parimenti l'Esecutivo cantonale accoglie favorevolmente le proposte modifiche della LSISA poiché esse permettono da un lato di registrare direttamente le espulsioni giudiziarie nel sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (SIMIC) e d'altro canto di allestire statistiche complete sui rimpatri dei cittadini di stati terzi ed europei.

Per quanto concerne l'ambito polizia, le modifiche proposte vengono accolte positivamente, in quanto ampliano le possibilità di segnalazione e accesso, segnatamente l'obbligo di segnalazione di persone legate al terrorismo e di divieti d'entrata anche per motivi di sicurezza, l'inserimento dell'impronta digitale in SIS, una maggiore collaborazione tra le autorità e uno

scambio di informazioni più celere, misure volte ad aumentare la collaborazione nello spazio Schengen e ad aumentare concretamente la sicurezza.

Riguardo alle espulsioni penali, si osserva in maniera generale che si rende necessaria una buona coordinazione tra i vari attori coinvolti, poiché la tempistica data tra la decisione del tribunale e la presa a carico da parte della Polizia cantonale per l'organizzazione effettiva dell'allontanamento dovrà essere contenuta e proprio in questo contesto si inseriranno anche le misure amministrative di competenza dell'Autorità cantonale della migrazione.

2. Considerazioni sui singoli Regolamenti SIS II e sugli articoli delle Leggi oggetto di modifica

2.1 Regolamento SIS polizia

L'art. 20 estende le categorie di dati che possono essere elaborati nel SIS II, permettendo di aggiungere segnatamente l'indicazione che la persona è coinvolta in attività legate al terrorismo, è a rischio di suicidio o pone una minaccia per la salute pubblica.

Inoltre per la verifica dell'identità è possibile utilizzare, oltre alle fotografie e alle impronte digitali, anche le immagini del volto e le impronte palmari per identificare una persona, e nel caso di una persona scomparsa persino i profili DNA (art. 42 par. 3). Non appena tecnicamente possibile si potranno inoltre confrontare già al confine le fotografie e il volto (art. 42 e 43), aumentando la possibilità di identificazione e rendendo dunque i controlli più efficaci.

Per quanto attiene all'art. 21 par. 2 gli Stati membri sono tenuti a segnalare in SIS le persone che commettono reati di terrorismo, deroghe sono previste solamente se la segnalazione potrebbe compromettere indagini, inchieste o procedimenti ufficiali o giudiziari. Anche questa misura, volta a garantire l'omogeneità delle informazioni nello spazio Schengen e ad aumentare la sicurezza, viene accolta in maniera positiva.

L'art. 36 introduce la nuova categoria del controllo di indagine che permette di interrogare la persona ricercata in base a un catalogo specifico di domande che l'autorità dello Stato segnalante ha inserito in SIS II; non si tratta però di un controllo specifico che permette anche la perquisizione della persona. Questo strumento è volto a contrastare il terrorismo e reati gravi, ma necessita di una base legale nazionale.

Per quanto riguarda la segnalazione di un controllo di indagine al fine di prevenire minacce, ossia al di fuori di un procedimento penale, non esiste una base legale in senso formale né a livello federale né a livello cantonale.

Inoltre si osserva che a livello cantonale, le misure di inchiesta che si fondano su una base legale cantonale volte a prevenire reati (osservazione preventiva, indagine in incognito e inchiesta mascherata) sono attualmente oggetto di un ricorso al Tribunale federale e dunque anche in questo ambito, almeno per ora, non sussiste una base legale.

Nel contesto dell'ampliamento delle possibilità di segnalazione si inseriscono pure il nuovo art. 38, il quale contiene una lista ampliata di oggetti che possono essere segnalati, e l'art. 40 che permette di segnalare ignoti ricercati a fini di identificazione (impronte digitali e palmari).

Inoltre l'art. 47 permette alle Autorità preposte un diritto di consultazione diretto alle segnalazioni secondo l'art. 38 par. 2, per la ricerca di armi al fine di verificare se la persona in oggetto o l'arma è stata segnalata o l'arma è ricercata a fini di sequestro o a scopi probatori in un procedimento penale. Per il nostro Cantone, per quanto riguarda il permesso di acquisto e porto di armi, il servizio competente è il Servizio armi della Polizia cantonale, al quale può dunque essere concesso un accesso diretto. Si osserva che già attualmente il Servizio armi ha un profilo di accesso RIPOL/SIS che permette la visione completa, mentre la registrazione di armi rubate o smarrite avviene attraverso i Servizi centrali della Polizia cantonale.

2.2 Regolamento SIS frontiere

Per quanto attiene la novità per cui il Regolamento, all'art. 20 par. 2, prescrive di indicare se la decisione di vietare l'entrata è legata ad una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblici, il tipo di divieto d'entrata pronunciato ed eventualmente il tipo di reato in questione, la stessa viene salutata positivamente dall'Autorità della migrazione. Infatti la medesima potrà così disporre di ulteriori elementi ai fini dell'esame delle singole fattispecie.

In merito all'art. 34, si considera in modo positivo che le Autorità della migrazione e dell'asilo, avranno accesso alle segnalazioni per l'esame delle condizioni e per l'adozione di decisioni in materia d'ingresso, soggiorno, rimpatrio e respingimento, afferenti cittadini di Paesi terzi che soggiornano nello spazio Schengen illegalmente o che hanno depositato una domanda d'asilo. Ciò comporta la disponibilità di un'ampia raccolta di dati per l'esercizio delle proprie funzioni.

Da ultimo, relativamente ai dati complementari, per trattare i casi di usurpazione di identità di cui all'art. 47, mediante la quale lo Stato segnalante aggiunge alla segnalazione ulteriori dati, si rileva che questi elementi sono di grande aiuto per l'attività delle Autorità migratorie. In effetti gli stessi consentono così di evitare abusi nella concessione di visti o autorizzazioni mediante lo scambio d'identità.

2.3 Regolamento SIS rimpatri

In generale, preme sottolineare l'utilità dell'inserimento delle segnalazioni SIS inerenti i rimpatri poiché le stesse servono a controllare se i cittadini di Paesi terzi, oggetto di una decisione di rimpatrio, hanno effettivamente lasciato il territorio degli Stati membri. Con ciò si giunge ad un miglioramento dell'efficacia nel controllo dell'avvenuto abbandono del territorio, limitatamente ai casi di partenza controllata.

L'inserimento delle segnalazioni di rimpatrio nel SIS secondo l'art. 3 ha lo scopo di sostenere le Autorità nell'esecuzione del rimpatrio di cittadini di Stati terzi oggetto di una decisione di allontanamento. L'accesso a queste informazioni contribuisce quindi ad impedire la migrazione irregolare tra i vari Stati membri e rappresenta un ulteriore tassello rispetto alla collaborazione già in atto nell'ambito degli accordi Dublino.

L'Esecutivo cantonale ritiene utile la consultazione preventiva con lo Stato membro che ha emesso una segnalazione di rimpatrio, prima della proroga o del rilascio di un permesso di soggiorno o di un visto di lunga durata giusta l'art. 9, poiché permette all'Autorità di raccogliere eventuali dati utili all'esame della richiesta di autorizzazione.

2.4 Legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

Art. 68a cpv. 4 LStrI

Il Consiglio di Stato ritiene utile la facoltà conferita da questo disposto alle Autorità cantonali della migrazione le quali avranno la possibilità di registrare e utilizzare i dati biometrici in SIMIC riguardanti le persone che devono lasciare la Svizzera. Ciò permetterà di migliorare lo scambio d'informazioni sia tra le Autorità svizzere sia con quelle estere ai fini del respingimento o dell'esecuzione di un allontanamento.

2.5 Legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)

Art. 3 cpv. 4^{bis} e 9 cpv. 1 lett. b e pcv. 2 lett. b LSISA

Per quanto attiene l'utilizzo di SIMIC per trasferire a SIS le decisioni di rimpatrio e di divieto d'entrata, il Governo cantonale concorda con l'Autorità federale che questa modifica comporterà dei vantaggi, sia a livello procedurale sia per il reperimento di dati in vista della preparazione di una statistica dettagliata in merito all'espulsioni giudiziarie e alle decisioni di rimpatrio afferenti a cittadini stranieri.

Inoltre, merito all'ampliamento ai diritti di accesso a SIMIC in favore delle Autorità cantonali competenti nell'esecuzione dell'espulsione giudiziaria, ai fini della registrazione dei dati nel sistema, l'Esecutivo cantonale saluta positivamente la possibilità di registrare direttamente nel sistema questa tipologia di decisione con la conseguente trasmissione al SIS II. Ciò evita, rispetto alla situazione attuale, di passare tramite la SEM per l'inserimento in SIMIC dei relativi dati. Di conseguenza tale procedura diviene più snella ed efficiente.

Per quanto riguarda le denominazioni, si osserva che nel progetto LSISA, art 3 cpv 4 bis lett. f / h / i, si parla di "rinvio coatto – partenza volontaria o coatta", nel progetto SIMIC espulsioni giudiziarie, art 67 cpv 2 lett b, si parla di "rinvio coatto o cautelativo". Per evitare malintesi, si ritiene che sarebbe opportuno utilizzare le definizioni impiegate tutt'oggi a livello nazionale, ovvero DEPA (Deportee accompanied) e DEPU (Deportee unaccompanied).

2.6 Codice penale (CP)

Giusta l'art. 354 cpv. 4 CP la SEM verrebbe autorizzata in un'ordinanza federale a trasmettere dei dati da AFIS (fotografie e impronte digitali) nel N-SIS.

2.7 Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

Per quanto attiene l'art. 15 concernente il sistema di ricerca automatizzato di polizia, si osserva che una segnalazione a livello europeo nel SIS II presuppone un previo inserimento nel RIPOL (o SIMIC) come banca dati nazionale. Le autorità preposte inseriscono le informazioni supplementari introdotte dai tre nuovi regolamenti in RIPOL (o SIMIC). Le nuove possibilità di utilizzo di RIPOL non creano tuttavia alcuna nuova competenza per le autorità autorizzate ad inserire segnalazioni di ricerca nel sistema.

3. Conclusioni

Per quanto di competenza dell'Autorità della migrazione si osserva, relativamente all'impatto sui Cantoni, che la modifica legislativa in parola non dovrebbe comportare ulteriori aggravii, né dal punto di vista finanziario né amministrativo.

Se da un lato le citate Autorità saranno tenute a svolgere nuovi compiti, quali l'iscrizione/cancellazione in SIMIC dei dati inerenti l'espulsione penale e la sua avvenuta esecuzione, d'altra parte le stesse non saranno più confrontate con l'obbligo di comunicare all'Autorità federale i dati necessari affinché la stessa proceda all'iscrizione del provvedimento nell'applicativo menzionato.

Da ultimo per quanto di pertinenza della Polizia cantonale, se da un lato la stessa viene sgravata di alcuni compiti, trasferiti all'Autorità della migrazione, d'altro canto la stessa viene confrontata

con un maggior numero di dati da trattare. Pertanto si presume che questa modifica non comporta ulteriori aggravii per le Autorità di Polizia.

Vogliate gradire, gentili Signore ed egregi Signori, l'espressione della nostra stima.

Il Presidente:



Christian Vitta

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch);
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch);
- Comando della Polizia cantonale (servizio.giuridico@polca.ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement (EJPD)
Staatssekretariat für Migration (SEM)
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) und zur Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51) zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide Stellung zu nehmen.

Der Regierungsrat unterstützt die Intensivierung der Bemühungen der EU, die illegale Migration nach Europa zu bekämpfen. Dazu zählt insbesondere auch die Rückkehr von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die gemäss der EU-Rückführungsrichtlinie die Schweiz und den EU-Schengenraum verlassen müssen (Übernahme der drei EU-Verordnungen; EU 2018/1862, 2018/1861, 2018/1860).

Im gesamten Kontext scheint es uns sehr wichtig, dass für Personen mit einem Wegweisungsentcheid aus dem EU-Schengenraum bei uns in der Schweiz eine praktikable Lösung im Zentralen Mig-

rationsinformationssystem (ZEMIS) zur Verfügung steht. Darüber hinaus ist es wichtig, dass die biometrischen Daten der ausländischen Personen bei der Einreise bzw. bei der Anhaltung konsequent erhoben werden. Diese Daten der Biometrie sind mit der verfügbaren Wegweisung zu ergänzen, damit die entsprechenden Personen lückenlos identifiziert werden können.

Die Erfassung der Biometriedaten durch verschiedene Stellen (EDA/Visa; Passbüro/Migration für die Aufenthaltsregelung) sowie die erkennungsdienstliche Behandlung (ED; Fingerabdrücke, 2-Finger oder 10-Finger) durch die polizeilichen Instanzen (illegal Aufhältige, Personen nach StGB) sind zu koordinieren, damit diese Daten später für Wegweisung verwendet werden können.

Ergänzend sind die Resultate der Diskussionen aus der nationalen Arbeitsgruppe «Wegweisung SIS», die sich intensiv mit den Umsetzungsarbeiten beschäftigt hat, in der Umsetzung zu berücksichtigen.

Nebst der verfügbaren Wegweisung (aus dem EU-Schengenraum) ist immer parallel dazu auch konsequent eine Fernhaltemassnahme für den gesamten Schengenraum zu erlassen.

Ihre konkreten Fragen können wir wie folgt beantworten:

Im Rahmen der Verordnung «SIS Polizei»:

1. Bedarf es im Hinblick auf die präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z. B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU-Verordnung «SIS Polizei» vorgesehen ist, einer Anpassung der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung?
2. Besteht die Absicht, das auf europäischer Ebene neu eingeführte Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen (vgl. Art. 36 Verordnung «SIS Polizei»)?

Die Möglichkeit zur präventiven Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z. B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU Verordnung «SIS Polizei» vorgesehen ist, wird ausdrücklich begrüsst. Ebenso begrüssen wir die Aufnahme ins kantonale Polizeirecht, wie das bereits bei der verdeckten Registrierung der Fall ist. Gleiches gilt auch für das auf europäischer Ebene neu einzuführende Instrument der Ermittlungsanfrage.

Im Rahmen der Verordnungen «SIS Rückkehr»:

1. Wie viele Rückkehrentscheide fällen Ihre Behörden ungefähr pro Jahr?

Die Antwort ist der beiliegenden Übersicht zu entnehmen (vgl. «Wegweisungen»). Demnach schwankt die Anzahl Wegweisungen von Jahr zu Jahr relativ stark. In den vergangenen fünf Jahren hat die Migrationsbehörde Uri zwischen 85 (2014) und 224 (2016) Rückkehrentscheide gefällt.

2. Mit wie viel zusätzlichem Aufwand rechnen Sie für die neuen Erfassungen in ZEMIS und entsprechend in SIS?

Wir gehen von einem kleinen Aufwand in der Grössenordnung von zwei bis drei Minuten pro Fall aus.

3. Wie hoch schätzen Sie den Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr» und der Landesverweisung in ZEMIS?

Es ist für die Migrationsbehörde Uri mit einem gewissen Mehraufwand zu rechnen; zusätzliche Personalressourcen werden aber deswegen nicht notwendig sein.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 14. Mai 2019



Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann Der Kanzleidirektor

Roger Nager Roman Balli

Beilage

- Tabellarische Übersicht der AuG-/Asyl-Massnahmen im Kanton Uri

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Eidg. Justiz- und
Polizei-departement

27. Mai 2019

Madame la Conseillère fédérale
Karine Keller-Sutter
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Réf. : MFP/15025304

Lausanne, le 22 mai 2019

Consultation fédérale – Reprise et mise en oeuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) (règlements [UE] 2018/1862, [UE] 2018/1861 et [UE] 2018/1860) (développements de l'acquis de Schengen) ; et modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir associé à la consultation citée. Vous trouverez ci-dessous les déterminations du Gouvernement vaudois à ce sujet.

La reprise et la mise en oeuvre des réformes relatives au Système d'information Schengen (SIS II), l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC ainsi que l'établissement d'une statistique étendue sur les décisions de retour représentent un renforcement des mesures de recherche des personnes et subsidiairement des objets. Elles accélèrent l'échange d'informations en général et, en particulier, sur des sujets sensibles comme le milieu terroriste, la migration ou l'enlèvement d'enfants. En cela elles améliorent la coopération transfrontalière et accroissent la sécurité intérieure.

Ceci dit, dans le domaine du retour, la plus-value des changements qui seront introduits par le nouveau règlement s'annonce faible : certes, le système permettra d'obtenir des statistiques plus détaillées en matière de renvoi à l'échelle européenne et permettra aux autorités migratoires cantonales d'identifier les personnes ayant déjà fait l'objet d'une décision de renvoi prononcée par un autre Etat européen. Toutefois, ce type d'information n'est pas directement exploitable opérationnellement par les cantons. En effet, la reconnaissance des décisions de renvoi prononcées par des Etats étrangers en application de la directive 2001/40/CE exige de la part des autorités cantonales qu'elles examinent si le renvoi prononcé par l'autre Etat Schengen est toujours licite, raisonnablement exigible et possible. Cette constatation doit faire l'objet d'une décision avec voies de droit comme le prévoit l'article 83a alinéa 2 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA). Dès lors, outre les

problèmes inhérents à la traduction de la décision émise par l'autre Etat Schengen, cette possibilité n'offre guère d'avantages concrets, la charge de travail administrative pour l'autorité chargée du renvoi et les délais de recours étant équivalents à ceux générés par une procédure de renvoi classique fondée sur l'article 64 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI).

En revanche, le travail de saisie et de mise à jour des signalements concernant le retour dans le SYMIC et le SIS – à savoir l'inscription des décisions de renvoi, leur mise à jour en temps réel en cas de suspension ordonnée par un tribunal, et leur effacement en cas de départ - s'annonce fastidieux, et nécessitera, comme il est relevé sous chiffre 5.2.1 p.60 du rapport, un important besoin supplémentaire en ressources, encore difficile à estimer précisément à ce jour.

A relever enfin que, pour que le nouveau système puisse fonctionner convenablement, il est primordial que les autorités suisses cantonales et fédérales puissent biométriser l'intégralité des signalements en matière de retour qu'elles inscriront dans le SIS. En effet, si les décisions de retour sont saisies dans le SIS sans pouvoir être rattachées aux données biométriques de la personne concernée, les risques sont grands que des personnes se fassent établir un passeport sous une nouvelle identité et ne soient pas détectées, ou que des homonymes de la personne concernée se fassent interpellés à tort par la police. Ce qui générera de nombreuses consultations inutiles entre les bureaux SIRENE pour clarifier l'identité des personnes signalées dans le SIS.

Or, la livraison des données biométriques au SIS lors du prononcé de décisions de retour par les autorités cantonales ne va pas de soi. En effet, si les personnes ayant un passé pénal et les requérants d'asile sont déjà en principe toutes dactyloscopiées et photographiées par la police et le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) respectivement, les personnes qui font l'objet d'une décision de renvoi suite à un refus d'octroi d'une autorisation de séjour ne sont pour l'heure ni photographiées, ni dactyloscopiées par l'autorité migratoire cantonale : actuellement seules les personnes ayant reçu une décision positive sont invitées à déposer leurs empreintes et leur photo à notre centre cantonal de biométrie en vue de l'établissement de leur titre de séjour.

Afin de pouvoir combler cette lacune, il faudra que les données biométriques des personnes faisant l'objet d'un refus d'octroi d'autorisation de séjour soient dorénavant aussi saisies. Compte tenu que les personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi sont généralement peu enclines à collaborer avec l'autorité, il serait préférable que l'opération puisse intervenir avant que la décision soit rendue, idéalement lors du dépôt de la demande d'autorisation de séjour auprès de l'autorité cantonale. Sinon, on peut s'attendre à ce que le Service de la population (SPOP) doive régulièrement faire appel à l'intervention de la police pour obtenir les données biométriques des personnes qui refusent de collaborer, ce qui générera une charge administrative additionnelle très importante pour ces deux services.

Cependant, il ne ressort pas clairement des arguments avancés dans le rapport explicatif si la base légale proposée est suffisante pour permettre cette saisie anticipée des données biométriques des personnes qui feront ultérieurement l'objet d'une décision de renvoi suite au rejet de leur demande d'octroi d'une autorisation de séjour, notamment eu égard au respect de la législation en matière de protection des données.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- Polcant

- 6. Juni 2019

No. _____



2019.02290

Département fédéral de justice et police (DFJP)
Madame Karine Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Bundesgasse 1
3001 Berne

EINGANG GEVER SEM

2019 -06- 0 6

Références C-37108 / CV

Date

29 MAI 2019

Consultation fédérale - Reprise et mise en œuvre des bases juridiques en vue de l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) (règlements [UE] 2018/1862, [UE] 2018/1861 et [UE] 2018/1860) (développements de l'acquis de Schengen) ;

et modification de la LDEA en vue de l'inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et de l'établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie de l'avoir associé à la consultation citée en titre.

L'adoption et la mise en œuvre du paquet de réformes concernant le système d'information Schengen (SIS) sont les bienvenues. Il s'agit d'un complément important à la coopération existante dans les domaines de la police et des migrations dans l'espace Schengen et qui offre notamment les avantages suivants : une coopération transfrontalière accélérée et améliorée, de nouvelles catégories de signalements et donc de nouvelles possibilités de coopération policière ainsi qu'une meilleure application dans le domaine des migrations en rapport avec les décisions de retour et les interdictions d'entrée. Le paquet de réformes conduira à une plus grande sécurité en Suisse et dans le reste de l'espace Schengen.

Les éventuelles conséquences au niveau cantonal dans le domaine de la protection des données doivent également faire l'objet d'une attention particulière. De manière générale, la question de la protection des données doit être traitée conjointement, tant au niveau fédéral que cantonal pour tous les projets.

En vous remerciant de nous avoir consulté sur ce dossier, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos sentiments distingués.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Roberto Schmidt



Le chancelier

Philipp Spörri

Copie à sandrine.favre@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch
nicole.emch@fedpol.admin.ch

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Zug, 30. April 2019 sa

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheidungen

Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 20. Mai 2019 zur:

- Übernahme und Umsetzung von drei EU-Verordnungen (Verordnungen [EU] 2018/1862 «SIS Polizei», [EU] 2018/1861 «SIS Grenze» und [EU] 2018/1860 «SIS Rückkehr») zum Schengener Informationssystem SIS II (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und
- Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheidungen

vernehmen zu lassen. Wir nehmen diese Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Wir begrüssen die Reform des Schengener Informationssystems (SIS II) sowie die Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer und den Asylbereich (BGIAA) und verzichten auf Anträge.

Im Allgemeinen erlauben wir uns folgende Bemerkungen: Die zur Übernahme anstehenden SIS-II-Verordnungen sind rechtsverbindlich. Zudem gehen wir davon aus, dass die Neuerungen die Sicherheit in den Schengen-Staaten erhöhen werden. Hinsichtlich der Einführung einer Rückkehrstatistik erscheint sinnvoll, dass einerseits die Landesverweisungen im ZEMIS sichtbar sind und andererseits eine umfassende Statistik zur Rückkehr erstellt wird. Allerdings werden die Neuerungen für die kantonalen Verwaltungen, insbesondere bei den für den Vollzug der Landesverweisungen zuständigen Stellen, voraussichtlich einen deutlichen administrativen Mehraufwand mit sich bringen. So sollen diese Stellen im ZEMIS diverse zusätzliche Angaben erfassen, welche zudem laufend zu aktualisieren sind (vgl. Fragebeantwortung unten).

Zu Ihren Fragen im Zusammenhang mit der Verordnung «SIS Polizei»

1. *Bedarf es im Hinblick auf die präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z. B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU-Verordnung «SIS Polizei» vorgesehen ist, einer Anpassung der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung?*

Unserer Einschätzung nach müsste die Möglichkeit zur präventiven Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (wie bereits die verdeckte Registrierung) ins kantonale Polizeirecht aufgenommen werden.

2. *Besteht die Absicht, das auf europäischer Ebene neu eingeführte Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen (vgl. Art. 36 Verordnung «SIS Polizei»)?*

Gemäss dem erläuternden Bericht des SEM zu den Vorlagen setzt die Ausschreibung einer Ermittlungsanfrage eine entsprechende landesrechtliche Grundlage voraus. Dabei steht es den Schengen-Staaten frei, die Ermittlungsanfrage landesrechtlich einzuführen. Nachdem das Instrument der Ausschreibung von Ermittlungsanfragen vom Kanton Zug begrüsst wird, wird auch dessen Übernahme in die kantonale Rechtsordnung geprüft.

Zu Ihren Fragen im Zusammenhang mit der Verordnung «SIS Rückkehr»

1. *Wie viele Rückkehrentscheide fällen Ihre Behörden ungefähr pro Jahr?*

Zu den vom SEM verfügten Wegweisungen dürften jährlich schätzungsweise rund 50 kantonale Wegweisungsverfügungen sowie rund 10 Landesverweisungen hinzukommen.

2. *Mit wieviel zusätzlichem Aufwand rechnen Sie für die neuen Erfassungen in ZEMIS und entsprechend in SIS?*

Ohne Detailkenntnisse zum nationalen Teil des Schengener Informationssystems ist es zum aktuellen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen, wieviel Aufwand die neuen Verpflichtungen für die kantonalen Migrationsbehörden sowie die Zuger Polizei mit sich bringen. Es wird aber von einem deutlichen administrativen Mehraufwand ausgegangen.

3. *Wie hoch schätzen Sie den Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr» und der Landesverweisung in ZEMIS?*

Siehe Antwort zur Frage 2. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen, wieviel zusätzlichen Aufwand die Umsetzung der Verordnung «SIS-Rückkehr» verursachen wird. Aus diesem Grund kann der Personalbedarf auch noch nicht fachgerecht geschätzt werden.

Seite 3/3

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 30. April 2019

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Stephan Schleiss
Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- SEM (sandrine.favre@sem.admin.ch und helena.schaer@sem.admin.ch; als PDF-Version und als Word-Version)
- Fedpol (ariane.studer@fedpol.admin.ch und nicole.emch@fedpol.admin.ch; als PDF-Version und als Word-Version)
- Obergericht des Kantons Zug (felix.ulrich@zg.ch)
- Datenschutzbeauftragte (yvonne.jöhri@zg.ch)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (info.polizei@zg.ch)
- Amt für Migration (info.afm@zg.ch)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Staatskanzlei (zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern

17. April 2019 (RRB Nr. 402/2019)

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS); Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheidungen (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie uns eingeladen, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA, SR 142.51) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die vorgesehenen Änderungen, da sie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die innere Sicherheit verbessern. Es ist aufgrund der vorhandenen Zahlen zu den Wegweisungsverfügungen mit rund 4800 Rückkehrentscheidungen pro Jahr im Kanton Zürich zu rechnen. Der Mehraufwand für die Umsetzung wird massgeblich durch die Wahl der technischen Lösungen beeinflusst. Wir fordern deshalb, dass der Bund bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen SIS-Verordnungen und der Änderungen im BGIAA sicherstellt, dass die notwendigen Schnittstellen zwischen den Systemen (VOSTRA, ZEMIS, RIPOL, SIS, EES) vorhanden sind, damit die Datenbearbeitung möglichst automatisiert erfolgen kann. Der Bund hat bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen zur Landesverweisung eine Schnittstelle zwischen VOSTRA und ZEMIS in Aussicht gestellt, bislang aber nicht umgesetzt. Die Bemühungen des Bundes sind diesbezüglich völlig unzureichend, und in der vorliegenden Vernehmlassung wird nur die *Prüfung* einer Schnittstelle zwischen diesen beiden Systemen in Aussicht gestellt (S. 39, Ziff. 3.2 des erläuternden Berichts), was nicht genügt.

Gesetzesänderungen aufgrund der SIS-Verordnungen

Im vorgeschlagenen neuen Art. 68a Abs. 1 Bst. c des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) wird davon ausgegangen, dass die durch die Migrationsbehörden nach einer rechtskräftigen Landesverweisung angesetzte Ausreisefrist in Verfügungsform ergeht. Die Ansetzung der Ausreisefrist stellt jedoch eine reine Vollzugshandlung dar, die lediglich die von Gesetzes wegen bestehende Rechtslage konkretisiert und den Betroffenen damit keine neue Belastung auferlegt. Entsprechend muss die Ausreisefrist nicht in Form einer Verfügung erlassen werden. Diese Bestimmung ist deshalb wie folgt zu fassen: «von den Kantonen veranlasste Ausreiseaufforderungen für eine Landesverweisung nach ...».

Für datenschutzrechtliche Ausführungen zu den drei EU-Verordnungen verweist der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich auf die Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten, abrufbar unter https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02_sis_ii_opinion_de.pdf.

Änderung des BGIAA betreffend erweiterte Statistik zu Rückkehrentscheidungen

Anders als im erläuternden Bericht dargestellt, dienen die in Art. 3 Abs. 4^{bis} BGIAA vorgesehenen neuen Erfassungspflichten einzig statistischen Zwecken und bringen für die kantonalen Migrationsbehörden keinen Nutzen. Für sie sind die im ZEMIS vorhandenen Informationen zu den Landesverweisungen ausreichend. Umso mehr muss der Bund mittels Schnittstellen zwischen den verschiedenen Informationssystemen, insbesondere zwischen VOSTRA und ZEMIS, sicherstellen, dass der administrative Aufwand möglichst gering bleibt. Neu sollen der Verzicht auf die Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung (Abs. 4^{bis} Bst. e) sowie begangene Straftaten (Abs. 4^{bis} Bst. g) im ZEMIS erfasst werden. Damit sollen umfassende statistische Auswertungen, u. a. der Anwendung der Härtefallklausel durch die Strafbehörden nach Art. 66a Abs. 2 des Strafgesetzbuchs (SR 311.0) und Art. 49a Abs. 2 des Militärstrafgesetzes (SR 321.0), ermöglicht werden. Da es sich dabei um Statistiken der Strafbehörden handelt, müssten diese Daten jedoch im VOSTRA erfasst werden, nicht im ZEMIS. Sollte dennoch eine Erfassung im ZEMIS vorgesehen werden, erwarten wir, dass das Staatssekretariat für Migration diese vornimmt.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Dr. Thomas Heiniger

Dr. Kathrin Arioli



Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der Generalsekretär
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. 021 318 91 02
Fax 021 323 37 00
Korrespondenznummer 10.9

An die Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Justiz und Polizei EJPD
Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

vorab per E-Mail an:
sandrine.favre@sem.admin.ch;
helena.schaer@sem.admin.ch

Lausanne, 11. April 2019/woc

Vernehmlassungsverfahren: Übernahme und Umsetzung von drei EU-Verordnungen zum Schengener Informationssystem SIS II (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Bezug auf das oben erwähnte Vernehmlassungsverfahren wurde das Bundesgericht eingeladen, bis zum 20. Mai 2019 Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochschätzung.

Freundliche Grüsse

Dr. iur. Paul Tschümperlin

Kopie
- Bundesverwaltungsgericht



CH-6061 Sarnen, St. Antonistrasse 4, VD

B-Post

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Sarnen, 21. März 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schenger Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Vielen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme bezüglich Eingangem erwähntem Geschäft.

Wir verzichten jedoch auf eine Stellungnahme und bedanken uns für Ihre Bemühungen.

Freundliche Grüsse

Daniel Wyler
Regierungsrat

Kopie an:

- Sandrine.favre@sem.admin.ch und helena.schaer@sem.admin.ch (Word- und PDF-Version)
- Ariane.studer@fedpol.admin.ch und nicole.emch@fedpol.admin.ch (Word- und PDF-Version)
- Staatskanzlei (OWSTK.3426)

Geht per Mail an: sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch
nicole.emch@fedpol.admin.ch

16.5.2019

Vernehmlassung: Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Im Schengen-Assoziierungsabkommen hat sich die Schweiz zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes verpflichtet. Die BDP steht zu dieser Verpflichtung. Zu begrüßen ist die angestrebte Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der inneren Sicherheit. Allerdings ist eine klare Zuteilung der neuen Pflichten nicht ersichtlich – der Bund wird aufgefordert, eine solche vorzunehmen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Grundsätzlich hat sich die Schweiz zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes verpflichtet. Allerdings dürften die geplanten Neuerungen durchaus im Interesse der Schweiz liegen: Grundlegendes Ziel der drei neuen Verordnungen ist die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der inneren Sicherheit durch eine Harmonisierung der nationalen Verfahren zur Nutzung des SIS II. Kriminalität kennt keine Landesgrenzen und auch im Bereich der Migration braucht es supranationale Lösungen.

Generell soll die Zusammenarbeit zwischen den SIRENE-Büros verbessert und beschleunigt werden. Im Fokus der drei Verordnungen stehen Straftaten im Zusammenhang mit Terrorismus (zwingende Ausschreibung von Verdächtigen) sowie die Kindesentführung durch einen Elternteil (präventive Ausschreibung von gefährdeten Kindern). Daneben werden die Sachfahndung sowie die Personenidentifikation durch weitere biometrische Daten verfeinert. Auch müssen neu Einreiseverbote und Rückkehrentscheide zwingend im System eingetragen werden.

Die neuen Verordnungen bringen neue Aufgaben für die Behörden mit sich. Insbesondere müssen alle Rückkehrentscheide ins SIS eingetragen werden. Diese Rückkehrentscheide sollen via ZEMIS ins SIS übermittelt werden. Mit den gesammelten Daten sollen zudem Statistiken erstellt werden können.

Nebst dieser aufgrund der neuen Verordnungen notwendigen Änderung des BGIAA entstehen der Schweiz neue Pflichten, gerade in der Erfassung von Daten. Der Bund wird aufgefordert, die neuen Pflichten und Aufgaben im Zusammenhang mit der Datenerfassung klar zuzuweisen.

Ebenso müssen in der Botschaft die erwarteten Mehraufwände und Kosten exakt ausgewiesen werden. Denn die neuen Aufgaben führen zu zusätzlichen Kosten bei Bund und Kantonen.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass ein Ausscheiden aus Schengen wesentlich höhere Kosten verursachen würde als die im Entwurf skizzierten neuen Pflichten.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz

Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement
SEM und fedpol

Bern, 20. Mai 2019/YB
VL SIS II / ZEMIS

Per Mail an:

- sandrine.favre@sem.admin.ch
- helena.schaer@sem.admin.ch
- ariane.studer@fedpol.admin.ch
- nicole.emch@fedpol.admin.ch

**Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem (SIS) «Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands» und Eingabe der Landesverweisungen im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik im Rückkehrbereich
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Die vorliegende Vernehmlassung hat zwei Vorlagen zum Gegenstand. Die erste Vorlage betrifft eine Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS II) im Rahmen des Schengen-Acquis. Die zweite Vorlage umfasst Änderungen des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) zum Zweck der Eingabe der Landesverweisungen in der Migrationsdatenbank ZEMIS. FDP.Die Liberalen stimmt beiden Vorlagen zu.

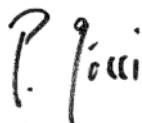
Das Reformpaket zum Schengener Informationssystem (Vorlage 1) ist grösstenteils technischer Natur. So werden etwa neue Daten- und Objektkategorien eingeführt, wobei bei den Datenkategorien vor allem die neuen biometrischen Daten (z.B. DNA von Vermissten oder Tatortspuren von Unbekannten) zu erwähnen sind. Damit wird die Datenbank in Zukunft mehr Informationen zu Objekten und Personen, nach denen gefahndet wird, enthalten und den Behörden engmaschigere Resultate liefern. Die Neuerungen sind gerade auch für den Migrations- und Asylbereich von Bedeutung. Mit dem Reformpaket werden etwa die Datenkategorien bei Einreiseverboten präzisiert. In Verbindung mit der neu obligaten Ausschreibung von Einreiseverboten im SIS dürfte sich insgesamt die Konsequenz im Vollzug von Rückschaffungen erhöhen.

Die zweite Vorlage trägt den gestiegenen Anforderungen an eine präzisere Datengrundlage (zwecks Erstellung von Statistiken) im Zusammenhang mit der Landesverweisung Rechnung. Betroffen ist das Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA), das dergestalt angepasst wird, dass Daten über die Ausweisung im ZEMIS eingegeben und daraus die nötigen Statistiken herausgezogen werden können. Gleichzeitig trägt diese Anpassung des ZEMIS der Reform des SIS Rechnung, die ebenfalls nach präziseren Angaben zu den ausgewiesenen Personen verlangt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz

Bundesamt für Justiz
Sekretariat für Migration
und Bundesamt für Polizei
3003 Bern

E-Mail:

sandrine.favre@sem.admin.ch

helena.schaer@sem.admin.ch

ariane.studer@fedpol.admin.ch

nicole.emch@fedpol.admin.ch

Bern, 20. Mai 2019

Vernehmlassungsantwort zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

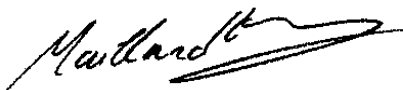
Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den oben genannten Vorlagen Stellung nehmen zu können. Beim ersten Teil der Vernehmlassung geht es um die Weiterentwicklung der Nutzung des Schengener Informationssystems, zu deren Übernahme die Schweiz aufgrund des Schengen-Abkommens verpflichtet ist. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB steht diesen Änderungen kritisch gegenüber und verweist für Details auf die Stellungnahme des Vereins Asylex. Wir begrüßen zwar die vorgesehenen Verbesserungen zum Schutz vulnerabler Personen, stehen jedoch den möglichen Verschärfungen bezüglich Rückführungen ablehnend gegenüber. Da sich der SGB jedoch immer hinter das Schengen-Abkommen gestellt hat, respektiert er die Notwendigkeit der nationalen Umsetzung der Verordnungen SIS Polizei (EU 2018 / 1862), SIS Grenze (EU 2018 / 1861) und SIS-Rückkehr (EU 2018 / 1860). Er weist jedoch darauf hin, dass dem Datenschutz bei der Umsetzung besonderes Augenmerk gelten muss. Zudem darf die Gesetzesanpassung nicht zu Verschärfungen im Asylregime führen.

Der SGB begrüsst auch die Bestrebungen für eine verbesserte Rückkehrstatistik. Auch hier ist die entsprechende Vorsicht beim Datenschutz erforderlich.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Regula Bühlmann
Zentralsekretärin



Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration / fedpol

Quellenweg 6 / Nussbaumstrasse 29

3003 Bern

sandrine.favre@sem.admin.ch;helena.schaer@sem.admin.ch;ariane.studer@fedpol.admin.ch;
nicole.emch@fedpol.admin.ch

Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem (SIS) «Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands» und Eingabe der Landesverweisungen im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik im Rückkehrbereich

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz unterstützt die Teilnahme der Schweiz am Schengen-Raum nach wie vor. Nichtsdestotrotz sehen wir die Ausweitung der Ausschreibungen im SIS als grundsätzliche migrationspolitische Verschärfung kritisch und fordern deshalb die Wahrung der Verhältnismässigkeit bei der innerstaatlichen Umsetzung. Ebenfalls betrachten wir die dem SIS zugrundeliegende Sammlung und Weitergabe von einer immensen Anzahl von sensiblen Daten als problematisch. Folglich fordern wir, in der innerstaatlichen Umsetzung im Rahmen dieser Vorlagen dem Datenschutz besondere Beachtung zu schenken (siehe dazu unten stehend unter Ziff. 2).

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Möglichkeit eines Einreiseverbots bei Verursachung von Sozialhilfekosten (Art. 67 Abs. 2 lit. a VE-AIG)

Die Möglichkeit, einer Ausländerin oder einem Ausländer die Einreise in die Schweiz zu verweigern, bloss weil diese/r in der Schweiz Sozialhilfe beansprucht, stellt für die SP Schweiz eine

Diskriminierung von Ausländer/innen aufgrund ihrer sozialen Stellung dar. Folglich fordern wir die ersatzlose Streichung von Art. 67 Abs. 2 lit. a VE-AIG).

2.2 Möglichkeit der automatisierten Lieferung von biometrischen Daten vom SEM an das SIS (Art. 68 Abs. 3 VE-AIG)

Die SP Schweiz steht dem weitgehenden Austausch von sensitiven Personendaten durch das SIS grundsätzlich kritisch gegenüber (siehe dazu oben stehend unter Ziff. 1). Bei der Weiterleitung von biometrischen Daten ist dabei besondere Vorsicht geboten. Deshalb lehnen wir die in Art. 68 Abs. 3 Satz 2 VE-AIG vorgesehene Möglichkeit der automatisierten Weiterleitung von biometrischen Daten vom SEM an das SIS ab. Bei der Lieferung von biometrischen Daten vom SEM an das SIS ist darüber hinaus der Datensicherheit besondere Beachtung zu schenken.

2.3 Zugriff des NDB auf das SIS zur Verhütung / Aufdeckung von schweren Straftaten (Art. 16 Abs. 5 lit. a^{bis} VE-BPI)

Da der NDB durch diese Zugriffsmöglichkeit Zugang zu sensitiven Personendaten erhält, muss unserer Ansicht auf Gesetzesstufe klarer definiert werden, was unter terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten im Sinne von Art. 16 Abs. 5 lit. a^{bis} VE-AIG zu verstehen ist. Folglich fordert die SP Schweiz auf Gesetzesstufe zu präzisieren, dass es sich dabei um Straftaten mit einer Mindestfreiheitsstrafe von 3 Jahren handeln muss.

2.4 Kompetenzdelegation von Entscheidungen über datenschutzrechtlich sensitive Regelungen an den Bundesrat (Art. 16 Abs. 9 VE-BPI)

Der Betrieb des SIS führt zur Sammlung und Austausch von einer grossen Anzahl sensitiver Personendaten durch staatliche Stellen (siehe dazu bereits oben stehend unter Ziff. 1). Um dabei dem Datenschutz die nötige Nachachtung zu verschaffen, müssen aus Sicht der SP Schweiz die in Art. 16 Abs. 9 lit. a g VE-BPI genannten Regelungen bezüglich Datenschutz und Datensicherheit auf Gesetzesstufe geregelt sein und nicht dem Bundesrat zur Regelung übertragen werden

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Per Mail: sandrine.favre@sem.admin.ch ; helena.schaer@sem.adnim.ch ; ariane.studer@fedpol.admin.ch ; nicole.emch@fedpol.admin.ch

Bern, 14. Mai 2019

**Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem (SIS)
«Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands» und Eingabe der Landesverweisungen im
ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik im Rückkehrbereich; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Reformpaket zum Schengener Informationssystem (SIS) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Unsere Einschätzung beruht zu wesentlichen Teilen auf der Beurteilung der Vorlage durch die Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren KSSD.

Wir stimmen den vorgeschlagenen Massnahmen zu. Da die zusätzlichen Eingaben und Löschungen in den entsprechenden Systemen zu einem nicht unerheblichen Mehraufwand führen werden, regen wir an, alle Prozessschritte auf eine allfällige Automatisierung hin zu prüfen und diese, wo realisierbar, umzusetzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Elektronisch (pdf und Word) an:
sandrine.favre@sem.admin.ch und helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch und nicole.emch@fedpol.admin.ch

Bern, 20. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der genannten Vernehmlassung Stellung zu den Vorlagen. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP befürwortet die Vorlagen im Grundsatz, verlangt jedoch vom Bundesrat, dass die Konsequenzen in einigen Bereichen klarer dargelegt werden. Dies betrifft namentlich die Anwendung der Rückführungsrichtlinie¹ auf den Vollzug einer Landesverweisung gemäss Art. 121 Abs. 3-6 BV sowie die Überprüfung von Schweizer Bürgern im SIS, die einen Waffenerwerbsschein beantragen. Darüber hinaus sind die wiederkehrenden Kosten, bzw. der zusätzliche Personalbedarf bei Bund und Kantonen, eindeutiger abzuschätzen. Die Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie die Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide begrüsst die SVP ausdrücklich.

Terrorismus und schwere Straftaten (theoretisch) wirksamer bekämpfen
Aus Sicht der SVP ist zu begrüessen, dass die Schengenstaaten verpflichtet werden, Personen im Zusammenhang mit Terrorismus zwingend im SIS zu registrieren. Gleiches gilt für die Schaffung der Möglichkeit, bei schweren oder terroristischen Straftaten neu auch Fingerabdrücke und Handabdrücke der unbekanntenen Täterschaft im System auszuschreiben sowie weitere Massnahmen. Damit können die Fahndung verbessert werden und Gefährder einfacher von der legalen Einreise in den Schengenraum abgehalten werden.

Zwangsehen und Kindesentführung verhindern

Kinder und Jugendliche, bei denen das Risiko besteht, dass sie Opfer von Entführung, Menschenhandel, Zwangsheirat, Genitalverstümmelung und ähnlich gelagerten Straftaten sowie von Terrorrekrutierung werden, sollen künftig im SIS re-

¹ Richtlinie 2008/115/EG

gistriert werden können. Die SVP hofft, dass die Schweizer Behörden von dieser Möglichkeit auch entsprechend Gebrauch machen werden, insbesondere um die hohe Zahl an Kinderehen, die in der Regel als Zwangsheirat zu qualifizieren sind, und Phänomene wie Dschihadreisende besser zu bekämpfen.

Rückkehrentscheide und Einreiseverbote einfacher vollstrecken

Mit der Ausschreibung der Rückkehr im SIS können bzw. müssen Rückkehrentscheide und Einreiseverbote auch von anderen Schengenstaaten vollzogen werden. Diese Verfahrensverbesserung begrüsst die SVP. Offen bleibt jedoch die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage die Rückführung gegenüber dem Heimatstaat begründet wird, bzw. welche Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten im Falle einer Rückführung durch einen anderen Schengenstaat anwendbar sind.

Mangelhafter Schutz der Aussengrenze vereitelt Sicherheitsgewinn

Es ist gemeinhin bekannt, dass bei den Schengenaussengrenzen – mit Ausnahmen der Flughäfen – eklatante Kontrolldefizite bestehen. Dies gibt mit Blick auf die öffentliche Sicherheit Anlass zu grosser Besorgnis. Da systematische Kontrollen an den Binnengrenzen nach wie vor untersagt bleiben und ein unbemerktes Umherreisen innerhalb des Schengenraums einfach möglich bleibt, stellt sich in Anbetracht der hohen bzw. nicht genau abschätzbaren Kosten die Frage nach dem effektiv realisierbaren Sicherheitsgewinn des SIS-Reformpakets. Immerhin zeigten die Beispiele der Terroranschläge der vergangenen Jahre, dass die Täter entweder keine Drittstaatenangehörige waren oder sie innerhalb des Schengenraums radikalisiert wurden. Die SVP fordert deshalb, dass in der Botschaft genauere Kostenabschätzungen – insbesondere auch für die Kantone – erfolgen als die im Vernehmlassungsbericht gemachten Aussagen.

Anwendung der Rückkehrrichtlinie unter die Lupe nehmen

Im Vernehmlassungsbericht wird erwähnt, dass die Schweiz sich bisher nicht über die Anwendung der Rückkehrrichtlinie auf strafrechtliche Landesverweisungen geäussert habe, dies aber im Rahmen dieser Weiterentwicklung zu tun beabsichtige. Aus Sicht der SVP ist bei diesem Schritt Zurückhaltung angebracht. Unsere Partei verlangt daher vom Bundesrat, dass er die Konsequenzen einer solchen Anwendung in der Botschaft klar darlegt. Insbesondere gilt es zu klären, welche Auswirkungen dies auf die Verfahren hat und ob eine solche Anwendbarkeit wieder rückgängig gemacht werden kann. Es stellt sich weiter die Frage, ob bei einer Nichtanwendung der Rückkehrrichtlinie heute eine längere Haftdauer bzw. eine entsprechende Gesetzesänderung möglich wäre als 18 Monate und dies durch die Anwendung der Richtlinie allenfalls verunmöglicht würde. Hingegen wäre prüfenswert, ob die vorläufige Aufnahme nicht auch in das SIS eingegeben werden sollte, um allenfalls Daten zu gewinnen, die zur Aufhebung der vorläufigen Aufnahme führen könnten.

Zugriff der Waffenbüros

Weitere Vorbehalte hat die SVP in Bezug auf den Zugriff der Waffenbüros auf das SIS. Auch hier gilt es in der Botschaft klarer darzulegen, was die Konsequenzen dieser Änderung aus Sicht eines Bürgers darstellt, der einen Waffenerwerbsschein beantragt. Die SVP ist dezidiert der Ansicht, dass die Entscheidung, ob eine Bürgerin oder Bürger eine Waffe erwerben darf, einzig nach Massgabe der Schweizer Rechtsordnung und auf Grundlage der Beurteilung von Schweizer Behörden erfolgen darf.


Endlich verlässliche Statistiken über Landesverweise

Die SVP ist erfreut darüber, dass mit dieser Vorlage parlamentarische Vorstösse aus ihren Reihen umgesetzt werden. Endlich sollen in den vorhandenen Systemen auch Daten über Landesverweise, deren Vollzug, die Anwendung der Härtefallklausel etc. eingetragen werden, was die Erstellung entsprechender statistischer Auswertungen ermöglicht. Es ist aus Sicht der SVP nicht nachvollziehbar, weshalb dieser Schritt nicht bereits mit der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative auf Gesetzesstufe erfolgte.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Albert Rösti
Nationalrat

Der Generalsekretär



Emanuel Waeber

Théoda Woeffray
AsyLex
Hauptstrasse 81
4451 Wintersingen
info@asylex.ch

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Vorsteherin des Eidgenössischen
Justiz- und Polizeidepartements
EJPD
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch
nicole.emch@fedpol.admin.ch

Wintersingen, 19. Mai 2019

Vernehmlassungsantwort - Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,

sehr geehrte Damen,

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem vorgesehenen Vorentwurf und erläuternder Bericht für die Gesetzesänderungen.

Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Théoda Woeffray
Public Relations AsyLex



Karin Parpan
Legal Volunteer AsyLex

Stellungnahme zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheidungen

1. Generelle Gründe

Generell nehmen wir dem Schengener Informationssystem (SIS) gegenüber eine kritische Haltung ein. Einerseits befürchten wir durch das Fehlen einer supranationalen Kontrolle über die Datenschutzrechte ein vergrössertes Missbrauchsrisiko. Diesbezüglich sind insbesondere an die Zugriffsrechte der diversen Akteure besonders hohe Voraussetzungen zu stellen und der sog. Bedarfsfall darf nicht leichtfertig vermutet werden. Aufgrund der Sensibilität der Daten und deren höchstpersönlichen Charakter muss der Zugriff auf jeden einzelnen Datensatz sorgfältig abgewogen werden. Dieselben Anforderungen an Verhältnismässigkeit und Notwendigkeit ergeben sich schon bei der Erfassung. Zudem sind im SIS sämtliche Einreisesperren vermerkt. Sollte eine Person während der Dauer dieser Einreisesperre Verfolgungsgründe geltend machen können, wird eine Einreise dennoch faktisch verunmöglicht. Die Konsequenzen dessen sind fatal. Einreisesperren sind nur dann mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar, wenn sie Asylersuchen nicht grundsätzlich ausschliessen. Dementsprechend unterstreicht auch die geplante Neuerung «SIS II» die Notwendigkeit zur Schaffung legaler Fluchtmöglichkeiten in den Schengen-Raum. Jegliche Erweiterungen des SIS ohne derartige Möglichkeiten wirken sich folglich negativ auf die bereits prekäre Lage von Asylsuchenden aus. Die Schweiz sollte sich auf ihre humanitäre Tradition besinnen und sich um eine Verbesserung der Situation für Asylsuchende auf nationaler, aber auch europäischer und internationaler Ebene bemühen. Im Allgemeinen ist zudem anzufügen, dass die Schweiz mit der Umsetzung weit über die zwingenden EU-rechtlichen Vorgaben hinaus geht. Wir appellieren dafür, auch im Schengen-Bereich keinen *Swiss Finish*, sondern vielmehr eine verhältnismässige, der humanitären Tradition der Schweiz folgende Umsetzung anzustreben.

2. Verordnung «SIS Grenze»

Mit der Neuerung bezüglich der Eingaben einer Ausschreibung im SIS (Verordnung (EU) 2018/1861, Art. 24, 25 und 26), wird die Lage für Asylsuchende und abgewiesene Asylbewerber dramatisch verschlechtert. Sobald ein Drittstaatsangehöriger gegen nationale oder europäische Rechtsvorschriften betreffend Einreise und Aufenthalt verstossen hat oder beabsichtigt, dagegen zu verstossen, ist eine Ausschreibung im SIS vorzunehmen. Verstösst eine Person gegen Artikel 115 oder 118 AIG und kann dafür in der Schweiz eine Verurteilung erfolgen, so muss ein Einreiseverbot verfügt und dieses zwingend im SIS erfasst werden. Daraus folgt, dass gegen jeden Asylsuchenden, der auf irregulärem Weg in den Schengen-Raum einreist oder sich trotz Wegweisungsentscheid im Schengen-Territorium aufhält, theoretisch ein Einreiseverbot verhängt werden kann. Da Asylsuchenden kaum legale Einreisemöglichkeiten geboten werden, hat dies fatale Folgen für die grosse Mehrheit der Asylsuchenden in der Schweiz, aber auch in ganz Europa. Asylsuchenden muss ein Weg geboten werden, auf dem sie legal in Europa und der Schweiz Asyl beantragen können, ohne

jede Grenzüberschreitung zu kriminalisieren. Ausserdem ist der Wegfall jeglichen Ermessensspielraums bei der Belegung einer Person mit einem Einreiseverbot zu beanstanden. Die pauschale Verpflichtung zur Verhängung solcher Einreisesperren vernachlässigt die häufig ausweglose Situation der Betroffenen. Die Aufgabe der Ermessensoption ist eine deutliche Verschlechterung und verdeutlicht die Absichten der Neuerung im Sinne eines Instruments zur Migrationsbekämpfung.

3. Verordnung «SIS Rückkehr»

Die neue Verordnung vervollständigt die Verordnung für das Grenzmanagement, welche die Eingabe von Ausschreibungen im SIS zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung regelt. Die neue Ausschreibungskategorie im SIS ermöglicht eine vereinfachte Kontrolle, ob Drittstaatsangehörige, gegen welche Rückkehrentscheide getroffen wurden, das Hoheitsgebiet des betreffenden Schengen-Staates verlassen haben. Dies ist insofern höchst problematisch, da dies Wegweisungen in den Heimat- oder Herkunftsstaat drastisch vereinfacht. In Anbetracht der Praxis der Schweiz, wieder Wegweisungen in Länder wie Somalia und Afghanistan durchzuführen, ist diese Neuerung der Verordnung «SIS Rückkehr» besonders besorgniserregend. Die Anwendung der neuen EU-Verordnung darf nicht dazu führen, dass die erleichterte Wegweisung völkerrechtliche Prinzipien, wie beispielsweise das «Non-refoulement»-Gebot, insbesondere durch Ketten-Rückschiebungen, oder die Notwendigkeit diplomatischer Zusicherungen, unterwandert.

4. Datenschutz

Auch in punkto Datenschutz sind die Neuerungen bedenklich. Der intensivierte Informationsaustausch sowie auch die ausgebaute Zusammenarbeit zwischen den Einwanderungsbehörden bergen ein erhöhtes Missbrauchsrisiko. Bisher hat die Schweiz, in Zusammenarbeit mit den Schengen-Staaten, die Chance verfehlt, notwendige Massnahmen wie ausreichende Voraussetzungen für die Erfassung sowie den Zugriff diverser Akteure auf die Daten für einen besseren Datenschutz zu treffen. Angesichts der immer fortschreitenden Verknüpfungen und Erweiterungen des Schengener Informationssystems sind solche Massnahmen absolut notwendig und unverzüglich zu treffen.



sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch
nicole.emch@fedpol.admin.ch

Département fédéral de justice et police
(DFJP)

A l'attention de
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale

Genève, le 17 mai 2019
3414/KE – FER No18&19-2019

Reprise et mise en œuvre des réformes relatives au Système d'information Schengen SIS «Développements de l'acquis de Schengen» et inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et établissement d'une statistique étendue sur les décisions de retour

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1240 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) (développements de l'acquis de Schengen) et modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

Madame la Conseillère fédérale,

La Fédération des Entreprises Romandes (FER) a pris connaissance avec intérêt des projets mentionnés sous rubrique et vous remercie de l'avoir consultée. Comme il s'agit de développements de l'acquis de Schengen, la FER vous transmet une seule prise de position d'ordre général concernant les deux consultations.

Dans la première consultation, un projet concerne la reprise et la mise en œuvre de trois règlements UE relatifs au système d'information Schengen SIS II (développement de l'acquis de Schengen). Le second projet modifie la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA), afin d'assurer l'enregistrement des expulsions pénales dans le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (SYMIC), et pour garantir une statistique complète sur les retours. La deuxième consultation porte sur la reprise et la mise en œuvre d'un règlement européen portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). L'ETIAS est un nouveau système comparable à l'Electronic System for Travel Authorization mis en œuvre par les États-Unis.

S'agissant du SIS II, nous sommes convaincus qu'il représente un instrument de coopération extrêmement efficace entre les autorités de migration, de police, des douanes et de justice des États Schengen. Cet outil est un pilier de notre sécurité intérieure face aux diverses menaces liées à la

criminalité et au terrorisme. La Suisse ne peut pas faire cavalier seul dans ce domaine. La coopération avec les autres pays européens est une évidence pour un pays comme le nôtre. Nous relevons d'ailleurs la forte utilisation du SIS II en Suisse, avec plus de 300'000 recherches quotidiennes. Cette pratique témoigne de l'absolue nécessité pour les forces de sécurité suisses de bénéficier de cet outil et de voir ce dernier s'adapter à l'évolution des menaces.

Dans ce contexte, nous saluons le développement du SIS II sur les plans matériel et technique, qui offre aux autorités suisses de nouvelles possibilités de signalements et d'accès au SIS. Les modifications proposées permettront de renforcer la coopération transfrontalière et d'accroître la sécurité intérieure.

S'agissant de la reprise du règlement portant création de l'ETIAS, nous relevons que ce dispositif représente aussi une amélioration permettant de mieux lutter contre les risques d'immigration illégale et d'atteinte à la sécurité. Une gestion efficace des frontières extérieures est de grande importance pour garantir le bon fonctionnement de l'espace Schengen. Ce dispositif répond aux objectifs du Conseil fédéral de gérer la migration et de prévenir la violence, la criminalité et le terrorisme.

Plus globalement, il convient par ailleurs de souligner qu'un niveau élevé de sécurité intérieure représente une condition-cadre importante pour l'économie suisse et le maintien de l'attractivité de notre pays.

A cet égard, outre son évidente utilité en termes de sécurité intérieure, nous tenons aussi à relever le poids économique de l'association de la Suisse à Schengen. Cet impact a été détaillé dans le rapport du 21 février 2018 du Conseil fédéral consacré aux conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen.

En soutenant les projets mis en consultation, nous réaffirmons l'importance de l'association de la Suisse à l'espace Schengen et plus généralement l'absolue nécessité de relations étroites avec l'Union européenne, notre premier partenaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.



Olivier Sandoz
Secrétaire général adjoint



Catherine Lance Pasquier
Directrice adjointe
Politique générale
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.

Vernehmlassung über die Genehmigung und Umsetzung des Reformpakets zum Schengen Informationssystem (SIS) «Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands»

Kommentar zur Änderung von Art. 67 Abs. 1 Bst. c und d AIG

| Geltende Bestimmung | Vorschlag Bundesrat | Vorschlag HEKS (keine Änderung Beibehaltung des geltenden Rechts) |
|---|---|---|
| <p>¹ Das SEM verfügt unter Vorbehalt von Absatz 5 Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Wegweisung nach Artikel 64d Absatz 2 Buchstaben a-c sofort vollstreckt wird; b. diese nicht innerhalb der angesetzten Frist ausgereist sind. <p>² Es kann Einreiseverbote gegenüber Ausländerinnen und Ausländern verfügen, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden; b. Sozialhilfekosten verursacht haben; c. in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft (Art. 75-78) genommen worden sind. | <p>¹ Das SEM verfügt unter Vorbehalt von Absatz 5 Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Wegweisung nach Artikel 64d Absatz 2 Buchstaben a-c sofort vollstreckt wird vollstreckbar ist; b. diese nicht innerhalb der angesetzten Frist ausgereist sind; c. sie gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden; d. sie aufgrund von Artikel 115 Absatz 1, Artikel 116, Artikel 117 oder Artikel 118 bestraft worden sind oder versucht haben, eine solche Tat zu begehen. <p>² Es kann Einreiseverbote gegenüber Ausländerinnen und Ausländern verfügen, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden; b. Sozialhilfekosten verursacht haben; c. in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft (Art. 75-78) genommen worden sind. | <p>¹ Das SEM verfügt unter Vorbehalt von Absatz 5 Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die Wegweisung nach Artikel 64d Absatz 2 Buchstaben a-c sofort vollstreckt wird; b. diese nicht innerhalb der angesetzten Frist ausgereist sind. <p>² Es kann Einreiseverbote gegenüber Ausländerinnen und Ausländern verfügen, die:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden; b. Sozialhilfekosten verursacht haben; c. in Vorbereitungs-, Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft (Art. 75-78) genommen worden sind. |

Begründung HEKS:

Das Reformpaket kann ohne Revision von Art. 67 AIG umgesetzt werden:

Gemäss erläuterndem Bericht des Bundes bezweckt das vorliegende Reformpaket die Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch die Harmonisierung der nationalen Verfahren zur Nutzung des SIS, insbesondere betreffend Straftaten mit Terrorismusbezug und Entführung von Kindern durch einen Elternteil (Bericht S. 5, Ziff. 2.1.1). Als Grund für die Reformen der EU-Verordnungen werden – gemäss Bericht – die

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

terroristischen Attacken im Schengen-Raum und die gesteigerten Herausforderungen im Migrationsbereich angegeben (ibid). Doch weder Grund noch Zweck der anvisierten EU Reformen liefern eine Basis für die Neuerung des Art. 67 AIG.

Der Bundesrat stützt seine Argumente für die Neuerungen des Art. 67 AIG unter anderem auf Art. 24 der Verordnung «SIS Grenze» (SIS-GrenzVO). Die Verordnungsanpassungen betreffen aber lediglich die Möglichkeit, zusätzliche Tatbestände im System zu erfassen. So schreibt Art. 24 Abs. 1 der Verordnung «SIS Grenze» (SIS-GrenzVO) die Möglichkeit vor, Personen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen, im SIS-System auszuschreiben. Ziel der Verordnungsanpassungen ist *nicht*, die zwingende Verhängung eines Einreiseverbots zu statuieren, wie dies mit den Erläuterungen des Bundes (vgl. Bericht S. 40, Ziff. 4.1.1) zur Neuerung in Art. 67 AIG impliziert wird.

Gemäss Art. 24 SIS-GrenzVO ist die Eingabe von Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung an zwei *alternative* Voraussetzungen gebunden. Einerseits an die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Art. 24 Abs. 1 Bst. a SIS-GrenzVO); andererseits an die Verhängung eines Einreiseverbots (Art. 24 Abs. 1 Bst. b SIS-GrenzVO). Die Verhängung des Einreiseverbots ist bereits heute in Fällen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möglich. *Die Ausschreibung im SIS-System ist somit ohne Anpassungen des Art. 67 AIG möglich.*

Nicht einmal die nachfolgend aufgelisteten parlamentarischen Vorstösse lassen die *Erweiterung* von Tatbeständen gemäss Art. 67 Abs. 1 Bst. d E-AIG oder die *Verschiebung* weg von der Einzelfallgerechtigkeit nach Art. 67 Abs. 1 Bst. c E-AIG rechtfertigen.

- 16.5443 «Monitoring zur Ausschaffungspraxis ab dem 1. Oktober 2016» (s. S. 38, Ziff. 3.1)
- 16.4150 «Ausschaffung krimineller Ausländer. Transparente Statistik über Härtefälle» (s. S. 39, Ziff. 3.2)
- 13.3455 «Vollzugsstatistik über die Ausschaffung von kriminellen Ausländern» (s. S. 39, Ziff. 3.2)

Keine dieser Vorstösse verlangt ein zwingendes Einreiseverbot – auch nicht für Personen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden. Auf eine Erweiterung der Tatbestände, welche zu einem Einreiseverbot führen sollten, geht auch keine der Vorstösse ein. Die Vorstösse fordern bloss die Führung einer umfassenden Statistik. Eine solche ist bereits mit der Annahme des EU Reformpakets im SIS möglich.

HEKS lehnt die Revision ab, da die Legitimation für die geplante Revision von Art. 67 AIG nicht gegeben ist.



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

sandrine.favre@sem.admin.ch
helena.schaer@sem.admin.ch
ariane.studer@fedpol.admin.ch
nicole.emch@fedpol.admin.ch

Bern, 20. Mai 2019

05.05.06.02/hof

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide; Stellungnahme der KKJPD im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren


Der Vorstand der KKJPD hat sich in seiner Sitzung vom 4. März 2019 dafür ausgesprochen, dass die Übernahme und Umsetzung der drei EU-Verordnungen zum Schengener Informationssystem SIS (Verordnung [EU] 2018/1862 "SIS Polizei", Verordnung [EU] 2018/1861 "SIS Grenze" und Verordnung [EU] 2018/1860 "SIS Rückkehr") sowie die Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) zur Registrierung der Landesverweisung im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) und zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide begrüsst werden.

Der Vorstand der KKJPD erachtet die Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem (SIS) als wichtige Ergänzung zur bestehenden Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Migration im Schengenraum. Wir gehen davon aus, dass das Reformpaket im Ergebnis zur Erhöhung der inneren Sicherheit in der Schweiz und zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beiträgt.

Es gilt zu beachten, dass die vorgeschlagenen Änderungen zu einem beträchtlichen Mehraufwand in den Kanonen, insbesondere bei den Migrationsämtern, führen werden. Diese haben die Rückkehrentscheide im ZEMIS zu erfassen und nach Vollzug der Rückkehr auch wieder zu löschen sowie, wo noch nicht vorhanden, auch biometrische Daten zu erfassen. Seitens der Kantone bestehen gewisse Zweifel, ob die notwendigen Informatiklösungen und Schnittstellen bereitstehen werden, um die automatische Übermittlung von Daten gewährleisten und Mehrfacherfassungen vermeiden zu können. Die notwendigen Schnittstellen zwischen den Systemen (VOSTRA, ZEMIS, RIPOL, SIS, EES) müssen wo nötig geschaffen werden, damit die Datenbearbeitung möglichst automatisch erfolgen kann. Nur so können unnötige Mehrfacherfassungen und damit vermeidbarer administrativer Zusatzaufwand vermieden werden.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse


Urs Hofmann
Präsident

1 / 1



Bern, den 13. Februar 2019

Adressaten:

die politischen Parteien
die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete
die Dachverbände der Wirtschaft
die interessierten Kreise

**Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands);
und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide**

Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat am **13. Februar 2019** das EJPD beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen zur:

- Übernahme und Umsetzung von drei EU-Verordnungen zum Schengener Informationssystem SIS II (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands);
und
- Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide.

Die Vernehmlassungsfrist dauert bis zum **20. Mai 2019**.

Die Verordnung (EU) 2018/1862 «SIS Polizei» sieht beispielsweise die Ausschreibung von Personen vor, die zur Verhaftung und zum Zweck der Auslieferung gesucht werden, die vermisst werden, die verdeckt registriert, gezielt kontrolliert oder zu Ermittlungszwecken befragt werden sollen, sowie um nach unbekannt Personen zu suchen, die Tatortspuren hinterlassen haben. Ausserdem sieht die Verordnung Ausschreibungen von Sachen vor, die verdeckt registriert oder gezielt kontrolliert werden sollen oder die zur Sachfahndung ausgeschrieben werden.

Die Verordnung (EU) 2018/1861 «SIS Grenze» sieht namentlich vor, dass alle Einreiseverbote, die im Schengen-Raum gegen Drittstaatsangehörige verfügt werden, zwingend im SIS auszuschreiben sind. Die Verordnung (EU) 2018/1860 «SIS Rückkehr» regelt die Ausschreibung aller Rückkehrentscheide im SIS, die gemäss der Rückführungsrichtlinie gegen Drittstaatsangehörige verfügt werden. Die biometri-

Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem (SIS)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe

Bern, 16. Mai 2019

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Antwort auf die Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem (SIS) und nimmt im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten Stellung. Wenn zu einem Punkt nicht Stellung genommen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union verabschiedeten am 28. November 2018 ein Reformpaket von drei Verordnungen: Verordnung (EU) 2018/1862 (nachfolgend: Verordnung «SIS Polizei»)¹, Verordnung (EU) 2018/1861 (nachfolgend: Verordnung «SIS Grenze»)² und Verordnung (EU) 2018/1860 (nachfolgend Verordnung «SIS Rückkehr»)³ zur Weiterentwicklung des Schengener Informationssystem (SIS II). Ziel des Reformpakets ist die Harmonisierung der nationalen Verfahren zur Nutzung des SIS II, insbesondere bezüglich Straftaten mit Terrorismusbezug sowie die Entführung/Entziehung von Kindern durch einen Elternteil.

Die SFH begrüsst grundsätzlich die Übernahme Verordnungen «SIS Polizei», «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr», da die Schengen-Assoziierung der Schweiz nicht aufs Spiel gesetzt werden sollte.

Die SFH fordert die Schweiz aber auf, die Änderungen des AIG und des AsylG auf die notwendigen Anpassungen gemäss erwähnten EU-Verordnungen zu beschränken und menschenrechtskonform umzusetzen.

Ferner ist ein Augenmerk darauf zu werfen, dass der Datenschutz gewahrt wird. Der erweiterte Datenaustausch sollte mit spezifischen Massnahmen für einen besseren Datenschutz sowie Wahrung der Menschenrechte einhergehen (vgl. Art. 14 Verordnung «SIS Polizei»).

¹ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018.

² Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006.

³ Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.

2 Umsetzung Verordnung «SIS Grenze»

Art. 67 AIG soll gemäss Entwurf des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des SIS dahingehend abgeändert werden, dass bei Personen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden, neu zwingend ein Einreiseverbot verhängt wird (Art. 67 Abs. 1 Buchstabe c E-AIG). Bisher handelte es sich um eine Kann-Bestimmung; die zuständige Behörde war nicht verpflichtet, ein Einreiseverbot zu erlassen (Art. 67 Abs. 2 Buchstabe a AIG).

Ausserdem sollen in Art. 67 Abs. 1 Buchstabe d E-AIG neue Tatbestände für die Verhängung eines Einreiseverbots eingefügt werden: Wenn eine Person aufgrund von Artikel 115 Abs. 1, Artikel 116, Artikel 117 oder Artikel 118 AIG bestraft worden ist oder versucht hat, eine solche Tat zu begehen, soll neu ebenfalls zwingend ein Einreiseverbot verhängt werden.

Die Schaffung dieser neuen Tatbestände (sowohl zwingendes Einreiseverbot bei Verstoss gegen oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, als auch bei Verstoss gegen Art. 115 ff. AIG) wird jedoch nicht vom EU-Reformpaket zum SIS vorgegeben. Denn Art. 24 der Verordnung «SIS Grenze» regelt lediglich die Voraussetzungen für die Eingabe von nationalen Einreise- und Aufenthaltsverweigerungen im SIS II. Es geht somit nicht darum, unter welchen Umständen ein Einreiseverbot verhängt werden soll, sondern um die Frage, unter welchen Umständen ein Einreiseverbot sowie Einreise- und Aufenthaltsverweigerungen im SIS II eingetragen werden müssen.

Art. 24 der Verordnung «SIS Grenze» schreibt der Schweiz folglich nicht das Einfügen von weiteren Tatbeständen, bei denen ein Einreiseverbot verhängt werden muss, vor. Ferner ist der Erlass eines Einreiseverbots bei einem Verstoss oder einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bereits gemäss aktuellem Gesetz möglich (Art. 67 Abs. 2 lit. a AIG). Zur Umsetzung des EU-Reformpakets zum SIS ist folglich keine Anpassung des Art. 67 AIG notwendig. Die SFH fordert den Bundesrat deshalb dazu auf, auf eine Erweiterung des Art. 67 AIG zu verzichten.

Die Tatbestände gemäss Art. 115 ff. AIG weisen an sich keinerlei Bezug zu Terrorismus bzw. der Entziehung oder Entführung von Kindern auf. Die Einführung von Einreiseverboten bei einem (versuchten) Verstoss gegen die Art. 115 ff. AIG entspricht folglich auch nicht dem oben erwähnten Zweck des EU-Reformpakets.

Ferner könnte die zwingende Verhängung von Einreiseverboten bei einem Verstoss gegen Art. 115 ff. AIG die Rechte von Asylsuchenden und Flüchtlingen erheblich einschränken. Momentan sind die legalen Einreisemöglichkeiten für Asylsuchende äusserst beschränkt, weshalb diese in Umgehung der nationalen Rechtsvorschriften einreisen müssen, um in der Schweiz um Asyl ersuchen zu können. Gemäss Art. 67 Abs. 1 lit. d E-AIG müsste zwingend ein Einreiseverbot verhängt werden, wenn eine Person aufgrund von Art. 115 ff. AIG bestraft worden ist oder versucht hat, eine solche Tat zu begehen. Dies würde dazu führen, dass gegen alle Asylsuchende, die auf irregulärem Weg in die Schweiz eingereist sind oder dies versuchten bzw. sich irregulär in der Schweiz aufhalten, ein Einreiseverbot verhängt werden könnte. Dadurch würde Art. 31 der Genfer Flüchtlingskonvention, wonach die Vertragsstaaten

wegen illegaler Einreise oder unrechtmässigen Aufenthalts keine Strafmassnahmen gegen Flüchtlinge ergreifen dürfen, verletzt.

Des Weiteren ist die Ausweitung der Verhängung von Einreiseverboten auf nicht strafrechtlich relevante Versuchshandlungen grundsätzlich abzulehnen. Entweder liegen bereits strafbare Versuchshandlungen im Rahmen von Art. 115 ff. AIG vor und es kommt zu einer Bestrafung aufgrund dieser Artikel (erster Satzteil von Art. 67 Abs. 1 lit. d E-AIG). Andernfalls sind Versuchshandlungen nicht als strafbares Verhalten im Sinne von Art. 115 ff. AIG zu erachten und dürften in diesem Fall auch nicht zur Verhängung eines Einreiseverbots führen (zweiter Satzteil von Art. 67 Abs. 1 lit. d E-AIG). Auch bei Personen, die beim Versuch der illegalen Einreise in die Schweiz angehalten werden, ist das Recht, um Asyl zu ersuchen sowie das Non-Refoulement-Gebot zu wahren. Dies ist nicht der Fall, wenn den betroffenen Personen die Einreise in die Schweiz ohne Prüfung ihres Asylgesuchs verweigert sowie ein Einreiseverbot gegen sie verhängt wird.

Schliesslich unterscheiden die Art. 116 ff. AIG nicht zwischen solidarischen Beweggründen und Handeln aus Profit. Wer im In- oder Ausland einer Ausländerin oder einem Ausländer die rechtswidrige Ein- oder Ausreise oder den rechtswidrigen Aufenthalt in der Schweiz erleichtert oder vorbereiten hilft, wird nach derzeitigem Wortlaut des Art. 116 AIG mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bestraft. Mit anderen Worten sieht das Gesetz selbst in leichten Fällen keine Ausnahme von der Strafverfolgung vor, etwa wenn die Unterstützung einer Ausländerin oder eines Ausländers ohne Aufenthaltserlaubnis einzig aus humanitären Gründen und achtenswerten Beweggründen erfolgt ist.

Asylsuchende und Flüchtlinge bzw. deren ausländische Familienangehörigen könnten folglich mit einem Einreiseverbot belegt werden, wenn sie Angehörigen oder Bekannten in Not die Einreise in die Schweiz ermöglichen oder diese beherbergen.

Diesbezüglich herrscht aber gerade kein europäischer Konsens. Mehrere europäische Staaten wie Belgien, Italien, Spanien, Griechenland, Grossbritannien, Irland Malta, Kroatien und Finnland sind explizit der Auffassung, dass Personen, die aus überwiegend humanitären Gründen handeln, von jeglicher Schuld freizusprechen sind.

Auch die 2002 verabschiedete europäische Richtlinie «zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt» lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zu entscheiden, ob sie in Fällen, in denen die Handlungen eine humanitäre Hilfeleistung zum Ziel haben, Sanktionen verhängen wollen oder nicht (Art. 1.2).

Die SFH kritisiert die aktuelle Praxis der Schweiz, welche mit der Kriminalisierung jeder humanitären Hilfe bei der Einreise oder dem Aufenthalt zu den restriktivsten Staaten in Europa gehört und unterstützt die Petition von Amnesty International sowie Solidarité sans frontières sowie die parlamentarische Initiative von Lisa Mazzone⁴ zur Entkriminalisierung dieser Solidaritätshandlungen. Auch aus diesem Grund ist von einer Verhängung von Einreiseverboten bei einer Bestrafung nach Art. 115 ff. AIG abzusehen.

⁴ Parlamentarische Initiative 18.461 Artikel 116 AuG. Solidarität nicht mehr kriminalisieren vom 28.09.2018, Lisa Mazzone, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20180461> (zuletzt besucht am 14. Mai 2019).

3 Umsetzung Verordnung «SIS-Rückkehr»

Die Verordnung «SIS Rückkehr» sieht neu bei illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen die Ausschreibung von Rückkehrentscheiden im SIS II vor. Die neue Ausschreibungskategorie soll die Kontrolle, ob die Drittstaatsangehörigen das Hoheitsgebiet des betreffenden Schengen-Staats tatsächlich verlassen haben sowie die gegenseitige Anerkennung der Rückkehrentscheide erleichtern.

Die gegenseitige Anerkennung der Rückkehrentscheide ist insofern problematisch, als keine einheitliche europäische Asylpraxis besteht, die Anerkennungsquote sehr stark variiert und in gewissen Ländern (wie Ungarn) selbst der Zugang zu einem fairen Asylverfahren nicht gewährleistet ist. Es ist deshalb ein Augenmerk darauf zu richten, dass auch bei einer Erfassung der Rückkehrentscheide im SIS in jedem Einzelfall das flüchtlings- und völkerrechtliche Non-Refoulement-Gebot eingehalten wird.

Präsident Prof. Dr. Patrick Guidon, Kantonsgericht St. Gallen, Klosterhof 1, 9001 St. Gallen, ☎ 058 229 32 41, patrick.guidon@sg.ch
Sekretariat Christa Grünig, Kantonsgericht St. Gallen, Klosterhof 1, 9001 St. Gallen, ☎ 058 229 32 41, info@svr-asm.ch

Homepage www.svr-asm.ch

Per E-Mail

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für
Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern

St. Gallen, 20. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2018/1240 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in den rubrizierten Angelegenheiten. Die zur Diskussion stehenden Vorhaben beinhalten keine Aspekte, welche im Lichte der statutarischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Prof. Dr. Patrick Guidon
Präsident SVR-ASM

Geschäftsstelle
Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern
Corinne Karli
Eigerstrasse 73
CH - 3011 Bern
Telefon +41 31 633 42 99
Fax +41 31 633 55 86
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden,
Eigerstrasse 73, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Sandrine Favre / Helena Schaer
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

(per E-Mail:
sandrine.favre@sem.admin.ch,
helena.schaer@sem.admin.ch,
alain.hofer@kkjpd.ch, info@kkjpd.ch)

Ihr Zeichen:
Ihre Mitteilung vom 13.02.2019
Unser Zeichen: MS/sutt
Zuständig: Corinne Karli

Bern, 23. April 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) und Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide

Sehr geehrte Frau Favre
Sehr geehrte Frau Schaer
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden dankt Ihnen für die Möglichkeit, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands), zur Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide Stellung nehmen zu können.

Das vorliegende Geschäft umfasst einerseits das Reformpaket zum Elektronischen Personen- und Sachfahndungssystem der Schengen-Staaten (SIS), nämlich die Umsetzung der drei neuen SIS-II-Verordnungen, welche die bisherigen Rechtsgrundlagen vollständig ersetzen (Verordnung 'SIS-Grenze', Verordnung 'SIS-Polizei' und Verordnung 'SIS-Rückkehr'), und andererseits die Einführung einer neuen Rückkehrstatistik inklusive detaillierten Angaben zu den Landesverweisungen in der Schweiz.

Am 13. Februar 2019 hat der Bundesrat das EJPD beauftragt, ein entsprechendes Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Wir beschränken uns in unserer Stellungnahme auf eine Rückmeldung zu Tätigkeitsbereichen, welche in unsere Zuständigkeit fallen.

Wir begrüssen die Reform des SIS, da die Neuerungen zu einer höheren Sicherheit in den Schengen-Staaten führen werden. Hinzu kommt, dass die zur Übernahme anstehenden SIS-II-Verordnungen sowieso rechtsverbindlich sind. Ebenfalls begrüssen wir die Einführung einer Rückkehrstatistik. Es ist sinnvoll, dass einerseits die Landesverweisungen im ZEMIS sichtbar sind und andererseits eine umfassende Statistik zur Rückkehr erstellt wird. Wesentlich für uns ist, dass Wegweisungen gemäss Art. 64 f. AIG zukünftig detaillierter im ZEMIS erfasst werden.

Die Bemühungen der EU, die illegale Migration nach Europa und im europäischen Raum (Overstay, sans-papier etc.) zu bekämpfen und insbesondere auch die Rückkehr von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen, welche gemäss der EU-Rückführungsrichtlinie die Schweiz und den Schengenraum verlassen müssen, zu intensivieren, sind vollumfänglich zu befürworten (Übernahme der drei EU-Verordnungen; EU 2018/1862, 2018/1861, 2018/1860).

1. Grundsätzliches

Der Bundesrat beabsichtigt den Ausbau der Zugriffsrechte und Erfassungspflichten der kantonalen Migrationsbehörden für das SIS. Insbesondere ist vorgesehen, dass die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Behörden einen Zugriff nicht nur zur Abfrage, sondern auch zur Bearbeitung der Daten des nationalen Teils des Schengener Informationssystems (N-SIS) erhalten. Neu sollen diese Stellen zudem im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) diverse zusätzliche Angaben erfassen, welche bisher noch nicht aufgenommen wurden (konkret sind neu zu erfassen: die vollziehbaren Landesverweisungen, der Aufschub oder die Aufhebung des Vollzugs, kantonale Wegweisungsentscheide sowie Fälle, in denen das Gericht von einer obligatorischen Landesverweisung absieht). Die von den Kantonen erfassten Daten werden viel detaillierter ausfallen als bisher. Zudem sind diese Daten durch die erfassenden kantonalen Vollzugsbehörden laufend zu aktualisieren. Unabhängig von diesen neuen Erfassungspflichten sind die Erfassungen im Strafregister-Informationssystem (VOSTRA), welche auch inskünftig vorgenommen werden müssen.

Die Änderungen aus den drei SIS-Verordnungen und aus den Anpassungen des BGIAA bringen den Migrationsämtern bedeutende Mehraufwände. Diese können, wie im erläuternden Bericht ausgeführt (S. 61 f.), heute nicht beziffert werden. Wir gehen aber davon aus, dass je nach Kanton zusätzliche personelle Ressourcen in unterschiedlichem Ausmass erforderlich sein werden, um die neuen Aufgaben erfüllen zu können.

Dans cette mesure, à toute mise à contribution supplémentaire des cantons par la Confédération doit dorénavant correspondre une juste compensation financière. Dans le domaine de la migration, celle-ci doit résider dans la diminution de la part revenant à

la Confédération des taxes perçues par les cantons en matière de police des étrangers en application de l'art. 10 al. 2 de l'Ordonnance sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers (RS142.209).

Die VKM regt zudem an, alle Prozessschritte auf eine allfällige Automatisierung hin zu prüfen.

Da die Anpassungen der SIS-Verordnungen die Zusammenarbeit zwischen den Migrations-, Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in den Schengen-Staaten verbessern werden, sehen wir trotz der Mehraufwände keinen Grund, diese Weiterentwicklung abzulehnen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Nichtübernahme die Teilnahme der Schweiz an Schengen und Dublin aufs Spiel setzen würde.

Im Rahmen der nationalen Umsetzung der für die Migrationsämter relevanten Bestimmungen, die vor allem erweiterten Erfassungspflichten umfassen, hat der Bund sicherzustellen, dass die notwendigen Schnittstellen zwischen den Systemen (VOSTRA, ZEMIS, RIPOL, SIS, EES) vorhanden sind, um eine möglichst automatisierte Datenbearbeitung zu ermöglichen. So hat der Bund beispielsweise bereits bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen zur Landesverweisung eine Schnittstelle zwischen VOSTRA und ZEMIS in Aussicht gestellt, bislang aber nicht umgesetzt. Die Bemühungen des Bundes sind diesbezüglich völlig unzureichend, zumal er auch in diesem Vernehmlassungsverfahren nur die Prüfung einer Schnittstelle zwischen diesen beiden Systemen in Aussicht stellt (S. 39, Ziffer 3.2 des erläuternden Berichts). Die VKM fordert deshalb, dass die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Systemen im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen SIS-Verordnungen und der Änderungen im BGIAA implementiert sind und funktionieren.

2. Anmerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen

2.1 Gesetzesänderungen aufgrund der SIS-Verordnungen

2.1.1 Betreffend die konkret vorgesehenen Gesetzesänderungen haben wir nur zu nArt. 68a Abs. 1 AIG eine Bemerkung.

In Abs. 1 lit. c dieses Artikels wird davon ausgegangen, dass die durch die Migrationsbehörden nach einer rechtskräftigen Landesverweisung angesetzte Ausreisefrist in Verfügungsform ergeht. Dies ist umstritten. Wir gehen davon aus, dass die Ansetzung der Ausreisefrist eine reine Vollzugshandlung darstellt, welche lediglich die von Gesetzes wegen bestehende Rechtslage konkretisiert und den Betroffenen damit keine neue Belastung auferlegt. Folglich muss die Ausreisefrist auch nicht in Form einer Verfügung erlassen werden. Diese Bestimmung ist deshalb wie folgt zu fassen: *"von den Kantonen veranlasste Ausreiseaufforderungen für eine Landesverweisung ..."*.

2.1.2 Im gesamten Kontext scheint es uns sehr wichtig, dass bei den Personen mit einer Wegweisung aus dem Schengenraum in der Schweiz eine praktikable Abbildung/Lösung im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) zur Verfügung steht und von den ausländischen Personen die biometrischen Daten bei der Einreise/Anhaltung/

Regelung etc. konsequent erhoben werden. Diese vorhandenen Daten der Biometrie sind mit der verfügbaren Wegweisung zu ergänzen, damit die Person immer identifiziert werden kann.

Die Erfassung der Biometriedaten durch verschiedene Stellen (EDA/Visa; Passbüro/ Migration für die Aufenthaltsregelung) sowie auch die erkennungsdienstliche Behandlung (ED; Fingerabdrücke, 2-Finger oder 10-Finger) durch die Kantonspolizei (sich illegal aufhaltende Menschen, Personen nach StGB) sind zu koordinieren, damit diese Daten später für eine Wegweisung verwendet werden können.

2.1.3 Ergänzend sind die bisherigen Diskussionen/Workshop-Ergebnisse etc. aus der nationalen Arbeitsgruppe "Wegweisung SIS" miteinzubeziehen, welche sich bereits intensiv mit den Umsetzungsarbeiten beschäftigt hat.

2.1.4 Nebst der verfügbaren Wegweisung (aus dem Schengenraum) ist immer parallel dazu auch konsequent eine Fernhaltemassnahme für den gesamten Schengenraum zu erlassen.

2.2 Änderung des BGIAA betr. erweiterte Statistik zu Rückkehrentscheidungen

Anders als im erläuternden Bericht dargestellt, dienen die in Art. 3 Abs. 4^{bis} BGIAA vorgesehenen neuen Erfassungspflichten einzig statistischen Zwecken. Für die kantonalen Migrationsbehörden bringen sie keinen Nutzen. Für sie sind die im ZEMIS vorhandenen Informationen zu den Landesverweisungen ausreichend. Umso mehr muss der Bund mittels Schnittstellen zwischen den verschiedenen Informationssystemen sicherstellen, insbesondere zwischen VOSTRA und ZEMIS, dass der administrative Aufwand möglichst gering bleibt. Gemäss den Ausführungen zu Art. 3 Abs. 4^{bis} Bst. b-f E-BGIAA sind die genannten Daten von den kantonalen Migrationsbehörden auch im VOSTRA und nicht nur im ZEMIS zu erfassen, sofern eine Verknüpfung von ZEMIS und VOSTRA technisch nicht möglich ist. Aktuell ist es die Justizbehörde, welche die Landesverweisung im VOSTRA erfasst. Sollten künftig die im E-BGIAA genannten Daten durch die kantonalen Migrationsbehörden in VOSTRA erfasst werden, müsste dies mit den Justizbehörden besprochen und die Zugriffsberechtigungen allenfalls angepasst werden.

Nach lit. e von Abs. 4^{bis} muss der Verzicht auf die Anordnung einer Landesverweisung durch die Gerichte im ZEMIS erfasst werden. Damit sollen umfassende statistische Auswertungen der Anwendung der Härtefallklausel nach den Artikeln 66a Abs. 2 StGB und 49a Abs. 2 MStG ermöglicht werden. Entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht trifft es nicht zu, dass diese Informationen für die zuständigen kantonalen Migrationsbehörden wichtig sind. Die Erfassung des Verzichts auf die Anordnung einer Landesverweisung obliegt der «zuständigen Behörde». Es ist zu vermuten, dass damit die kantonalen Migrationsbehörden gemeint sind. Wir lehnen es ab, diese Aufgabe, die allein der statistischen Auswertung der Urteile der Strafgerichte dient, zu übernehmen. Die Erfassung muss entweder über eine Schnittstelle zwischen VOSTRA und ZEMIS automatisiert erfolgen oder, falls dies wider Erwarten nicht möglich sein sollte, durch

das SEM gestützt auf Informationen seitens der Strafgerichte. Dasselbe gilt für die Erfassung der begangenen Straftaten gemäss lit. g von Abs. 4^{bis}. Die kantonalen Migrationsbehörden als "ausreisevollziehende Behörden" sehen sich nicht in der Rolle als Verantwortliche einer Strafurteilsstatistik im ZEMIS.

3. Fragen zur Verordnung "SIS-Rückkehr"

1. Wie viele Rückkehrentscheide fällen Ihre Behörden ungefähr pro Jahr?

Zu den vom SEM verfügten Wegweisungen dürften jährlich für einen mittleren Kanton schätzungsweise rund 50 kantonale Wegweisungsverfügungen sowie rund 10 Landesverweisungen hinzukommen. In den grossen Kantonen werden jährlich mehrere Hundert (z.B. im Kanton Bern 600) ausländerrechtliche Wegweisungen verfügt.

2. Mit wieviel zusätzlichem Aufwand rechnen Sie für die neuen Erfassungen in ZEMIS und entsprechend in SIS?

Es ist zum aktuellen Zeitpunkt ohne Detailkenntnisse zum N-SIS schwierig abzuschätzen, wieviel Aufwand die neuen Verpflichtungen für die kantonalen Migrationsbehörden mit sich bringen.

3. Wie hoch schätzen Sie den Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung 'SIS-Rückkehr' und der Landesverweisung in ZEMIS?

Siehe Antwort zur Frage 2. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen, wieviel zusätzlichen Aufwand die Umsetzung der Verordnung 'SIS-Rückkehr' verursachen wird. Aufgrund des zu erwartenden Rückgangs der Vollzugszahlen nach der Neustrukturierung des Asylbereichs (alle Dublin-Fälle verbleiben in den Standortkantonen der Bundeszentren) stellt sich für die VKM die Frage, ob die zusätzlich anfallenden Aufgaben mit dem vorhandenen Personal abgedeckt werden können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie höflich, diese in die abschliessenden redaktionellen Arbeiten einzubeziehen.

Freundliche Grüsse



Marcel Suter
Präsident