



3 / 2022

Ja zu Frontex - für den Verbleib bei Schengen

02.03.2022

Executive summary

Frontex spielt bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität und illegaler Einwanderung eine Schlüsselrolle. Durch die Revision werden den Grenzschutzbehörden die notwendigen finanziellen und personellen Mittel in die Hand gegeben, damit sie ihren Auftrag umfassend und unter Respektierung der Menschenrechte bestmöglich erfüllen kann. An dieser Weiterentwicklung beteiligen sich alle Schengen-Mitglieder. Auch die Schweiz hat sich aus demselben Grund verpflichtet, einen solidarischen und anteilmässig höheren Beitrag zu leisten.

Diese Beteiligung ist die Voraussetzung für den Verbleib der Schweiz im Schengen-Raum. Andernfalls tritt der automatische Kündigungsmechanismus gemäss Art. 7 des Vertragstextes in nur sechs Monaten in Kraft, womit die Übereinkommen Schengen und Dublin nicht weitergeführt werden können. Dafür braucht es formell weder eine Kündigung seitens der EU noch der Schweiz. Gerade Schengen bietet der Schweiz aber in vielerlei Hinsicht Vorteile: Die Mitgliedschaft erhöht zum einen die Sicherheit in der Schweiz. Sie ermöglicht beispielsweise Schweizer Behörden den Zugriff auf die Schengener Fahndungsdatenbank und führt dadurch zu mehr Erfolg bei der internationalen Verbrechensbekämpfung. Zum anderen ermöglicht Schengen Schweizerinnen und Schweizern auch barrierefreies Reisen in Europa. Ausserdem wirkt sich die Schengen-Mitgliedschaft positiv auf die Schweizer Wirtschaft aus. So werden unter anderem lange Staus an den Grenzen und dadurch bedingte Probleme beim Güterhandel oder mit den Grenzgängern vermieden. Dank Dublin kann heute ausserdem verhindert werden, dass Asylsuchende innerhalb des Schengen-Raums mehrere Aufenthaltsgesuche stellen.

Gegen eine stärkere Beteiligung und Finanzierung von Frontex durch die Schweiz ist am 20. Januar 2022 das Referendum ergriffen worden, weshalb es überhaupt zu einer eidgenössischen Volksabstimmung kommt. Ein JA stellt den Verbleib der Schweiz im Schengen-Raum und damit auch die Dublin-Mitgliedschaft sicher. Ohne Schengen müsste die öffentliche Hand allerdings jährlich bis zu 270 Millionen Franken zusätzlich aufwenden, um den heutigen Sicherheitsstandard zu erhalten. Ohne Dublin-Mitgliedschaft würde sich die Zahl der Asylbewerber in der Schweiz vermutlich verdoppeln und zu jährlichen Mehrkosten zwischen 350 Millionen und 1,3 Milliarden Franken führen. Hinzu kommen Verluste der Wirtschaft in Milliardenhöhe durch den Wegfall des Schengen-Visums, Staus an den Grenzen und dadurch bedingte Probleme des Güterhandels.

Positions of economiesuisse

- Nur durch eine Beteiligung der Schweiz am Frontex-Ausbau werden das Schengen- und das rechtlich daran geknüpfte Dublin-Abkommen gesichert. Andernfalls tritt die automatische Kündigung innert sechs Monaten in Kraft.
- Frontex spielt beim effizienten Schutz der Schengen-Aussengrenzen eine Schlüsselrolle und macht den umfassenden Abbau von Reisebeschränkungen innerhalb Europas erst möglich.
- Das Verbrechen kennt keine Landesgrenzen. Dank Schengen können Schweizer Polizeikorps direkt auf die grenzüberschreitende Fahndungsdatenbank zugreifen. Das erhöht die Sicherheit im eigenen Land.
- Die Abkommen Schengen/Dublin sind von grosser wirtschaftlicher Bedeutung: Die sich daraus ergebende Zusammenarbeit im Bereich der Verbrechensbekämpfung, des Asylwesens und der Wirtschaft erhöht die Schweizer Einkommen laut Bundesrat um bis zu 10,7 Milliarden Franken pro Jahr und die Exporte jährlich um bis zu 5,6 Prozent.
- Insbesondere der Tourismus kann sich dank Schengen über weitere Touristen aus China, Indien und den Golfstaaten freuen. Ohne das Schengen-Visum drohen der durch die Corona-Krise bereits stark gebeutelten Tourismusbranche zusätzliche Ausfälle von jährlich bis zu 530 Millionen Franken.
- Es ist deshalb im Interesse der Schweiz, Schengen-Weiterentwicklungen zu übernehmen. Dazu gehört auch die solidarische Teilnahme der Schweiz am europäischen Grenzschutz und damit an Frontex.

Wie sich die Schweiz heute und in Zukunft an Frontex beteiligt

Frontex als wichtiger Baustein von Schengen

An Schengen nimmt die Schweiz als assoziierter Staat seit 2009 teil. ^[1] Ein Referendum gegen die Schengen-Assoziierung hatte das Schweizer Stimmvolk am 5. Juni 2005 mit 54,6 Prozent klar abgelehnt. Seither wurde die Teilnahme der Schweiz in zwei weiteren Volksabstimmungen erneut bestätigt. ^[2] Mit der Schaffung des Schengen-Raums wird auf der einen Seite auf systematische Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten verzichtet. ^[3] Für deren Bürgerinnen und Bürger herrscht weitgehende Reisefreiheit. Auf der anderen Seite wurden verschiedene Ausgleichsmassnahmen ergriffen, um einen hohen Sicherheitsstandard innerhalb des Schengen-Raums zu gewährleisten. Hierzu gehören:

- die Verstärkung der Grenzkontrollen an den Aussengrenzen des Schengen-Raums;
- die Verbesserung der grenzüberschreitenden Polizei- und Justizzusammenarbeit;
- die Modernisierung des Informationsaustausches im Bereich der Personen- und Sachfahndung (sogenanntes Schengener Informationssystem SIS);
- die gemeinsame Visumpolitik;
- die Erleichterung der Rechtshilfe;
- die Zusammenarbeit im Kampf gegen den Drogenhandel.

Frontex, die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache, spielt beim Schutz der Schengen-Aussengrenzen eine wichtige Rolle. Sie koordiniert unter anderem die Bereitstellung von Grenzschutz- und Rückkehrexpertinnen und -experten der Mitgliedstaaten und der assoziierten Schengen-Länder und stellt technische Ausrüstung wie Boote, Flugzeuge und Anlagen zur Grenzsicherung/Grenzüberwachung in Gebieten an den Aussengrenzen bereit, in denen die verantwortlichen Mitgliedstaaten zusätzliche Unterstützung benötigen. Frontex greift somit den Schengen-Staaten beim Schutz ihrer Aussengrenzen mit Know-how, Personal und Material unter die Arme. Neben der Grenzkontrolle umfassen Frontex-Einsätze Aufgaben im Zusammenhang mit der Sicherheit auf See, Sicherheitskontrollen, der Suche und Rettung von Flüchtlingen sowie dem Umweltschutz.

Frontex erfüllt diese Aufgaben im Rahmen der «integrierten europäischen Grenzverwaltung». Das heisst, diese werden in gemeinsamer Verantwortung von der Agentur und den für die Grenzverwaltung zuständigen nationalen Behörden wahrgenommen. Die Schengen-Staaten bleiben jedoch weiterhin vorrangig für den Schutz ihrer eigenen Grenzen verantwortlich. Bei der Umsetzung dieser Aufgaben kann Frontex auch mit Drittstaaten zusammenarbeiten.

Zurzeit beschäftigt Frontex etwa 1500 Mitarbeitende. Fast ein Viertel davon wird von den Mitgliedstaaten abgeordnet und kehrt nach dem Ende ihrer Amtszeit bei Frontex in ihren nationalen Dienst zurück.

Ein Abseitsstehen der Schweiz verbessert die Menschenrechtssituation an den Schengen-Aussengrenzen nicht – ein aktiver Beitrag hingegen schon

Frontex sieht sich schon seit längerer Zeit mit Vorwürfen konfrontiert, bei ihren Einsätzen die Menschenrechte zu missachten. Nichtregierungsorganisationen und Medien beklagen, die Grenz- und Küstenwachen würden Geflüchtete abfangen und unter Anwendung von Gewalt abschieben. Häufig soll es sich dabei um verbotene, sogenannte «Pushbacks» handeln, bei denen beispielsweise Flüchtlingsboote fahrtüchtig gemacht, in fremde Gewässer geschleppt und dann ihrem Schicksal überlassen würden. Frontex wird vorgeworfen, direkt an systematischen Menschenrechtsverletzungen beteiligt zu sein oder solche beobachtet und toleriert zu haben. Gemäss eines am 16. Juli 2021 vom EU-Parlament vorgelegten Untersuchungsberichts hat Frontex beim Umgang mit mutmasslichen Grundrechtsverletzungen an den Aussengrenzen zwar durchaus Fehler begangen. Eine Beteiligung der EU-Agentur selbst an «Pushbacks» wurde aber nicht festgestellt.

Die Vorwürfe sind ernst zu nehmen. Sie sind auch ein Hauptgrund für die Ergreifung des Referendums gegen die Beteiligung der Schweiz an Frontex. Ein Rückzug der Schweiz würde die Lage an den Aussengrenzen allerdings nicht verbessern, sondern eher verschlechtern. Denn Frontex wird dadurch nicht abgeschafft, sondern besteht weiter. Nur mit zusätzlichen Mitteln und entsprechend ausgebildetem Personal können Missstände an den Aussengrenzen künftig besser angegangen und behoben werden. Die Schweiz kann hier eine aktive Rolle spielen und hat diesbezüglich in der Vergangenheit bereits Verantwortung übernommen. Sie hat zum Beispiel im Frontex-Verwaltungsrat eine gründliche, zeitnahe und transparente Untersuchung der «Pushback»-Vorwürfe verlangt.

Die Haltung der Schweiz ist klar: Grundrechte müssen bei allen Einsätzen von Frontex ausnahmslos eingehalten werden. Insbesondere muss für schutzbedürftige Personen jederzeit die Möglichkeit bestehen, ein Asylgesuch einzureichen. Ein funktionierender Grenzschutz und die Einhaltung der Grundrechte sind miteinander untrennbar verknüpft. Der Aufbau der Frontex-Ressourcen muss deshalb parallel mit einer Stärkung des Grundrechtsschutzes einhergehen. Entsprechend hat sich die Agentur eine Grundrechtsstrategie gegeben. So sind die grundlegenden Menschenrechte Bestandteil des Verhaltenskodex von Frontex. Durch die neue Frontex-Verordnung werden zudem die Schutz- und Überwachungssysteme ausgebaut. Beamte der See- oder Landesgrenzüberwachung bzw. Rückführungsbeobachter werden regelmässig und speziell vor Einsätzen geschult, ein internes Verfahren zur Meldung schwerwiegender Vorkommnisse wurde eingeführt. Ausserdem gibt es ein Beschwerdeverfahren für Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Der Grundrechtsbeauftragte (Fundamental Rights Officer, FRO) überwacht die Umsetzung der Verpflichtungen in Bezug auf Grundrechte bei Frontex. Er kann selbstständig Ermittlungen bei allen Tätigkeiten der Agentur anstellen und führt regelmässig Besuche vor Ort durch. Zusätzlich werden 40 unabhängige Grundrechtsbeobachterinnen und -beobachter in Zukunft die Tätigkeit der

Agentur ständig überwachen und bewerten, 20 von ihnen haben die Arbeit schon aufgenommen.

Wer finanziert Frontex?

Frontex wird aus dem ordentlichen EU-Budget sowie Beiträgen der assoziierten Schengen- Staaten, darunter der Schweiz, finanziert. Ausserdem tragen die Schengen-Staaten die Lohnkosten ihrer eigenen Einsatzkräfte während der Dauer ihres Einsatzes für Frontex.

Wieso braucht es jetzt einen Ausbau?

Während der europäischen Flüchtlingskrise kam es zu einem sprunghaften Anstieg der Asylanträge von 630'000 im Jahr 2014 auf 1,3 Millionen in den Jahren 2015 und 2016, bevor sie sich in den folgenden Jahren wieder auf ungefähr 650'000 Gesuche pro Jahr einpendelten. Die Schengen-Staaten im Süden und Osten Europas waren von der Entwicklung an ihren Aussengrenzen völlig überfordert. Als Reaktion darauf entschieden sich die Schengen-Staaten im Jahr 2016, Frontex auszubauen und zu verstärken. Die Flüchtlingskrise 2015 und die jüngsten Ereignisse an der Grenze zu Weissrussland haben gezeigt, dass die Schengen-Staaten mit langen Aussengrenzen von der Gemeinschaft stärker unterstützt werden müssen, um diese vor illegalen Grenzüberschreitungen zu sichern und den Menschenhandel zu unterbinden. Damit dies unter Respektierung der Menschenrechte geschehen kann, müssen Frontex die nötigen Mittel in die Hand gegeben werden. Die Schweiz muss sich an diesen zusätzlichen Kosten im Rahmen ihrer Verpflichtungen anteilmässig und solidarisch beteiligen. Ansonsten kann Schengen nicht funktionieren.

Dank digitalem Nachschlagewerk FADO Dokumentfälschungen auf der Spur

Frontex betreut seit der Ausweitung seines Aufgabenbereichs auch das europäische Bildspeichersystem «False and Authentic Documents Online» (FADO-System). Dabei handelt es sich um ein digitales Nachschlagewerk der EU. Die Verwendung gefälschter Dokumente hat in den letzten Jahren im Schengen-Raum und insbesondere an den Aussengrenzen erheblich zugenommen. Eine gute Zusammenarbeit der Polizei-, Grenzschutz- und Migrationsbehörden aller Schengen-Staaten ist daher für eine wirksame Bekämpfung der Dokumentenfälschung zentral. FADO dient dem Austausch von Informationen über Sicherheitsmerkmale und potenzielle Fälschungsmerkmale in echten und gefälschten Dokumenten. Seit 2014 konnten Schweizer Behörden dank FADO jährlich zwischen 3800 und 5100 gefälschte Dokumente identifizieren und aus dem Verkehr ziehen. Die Teilnahme an diesem Bilderkennungssystem erhöht somit die Sicherheit in der Schweiz. Zurzeit berät das Parlament die Übernahme der geänderten EU-Verordnung über das FADO-System in Schweizer Recht.

Wie beteiligt sich die Schweiz an Frontex?

Um die ihr neu zugeteilten Aufgaben bewältigen zu können, soll Frontex bis zum Jahr 2027 eine ständige Reserve von 10'000 Grenzschützerinnen und Grenzschützern

aufbauen. Neben ständig bei der Agentur angestelltem Personal stellen die Schengen-Staaten zusätzlich qualifiziertes eigenes Personal für langfristige Abordnungen (bis zu zwei Jahre), kurzfristige Einsätze (bis zu vier Monate) und für einen Soforteinsatzpool zur Verfügung. Die Anzahl des Personals, welches die Schweiz zur Verfügung stellen muss, wird gemäss einem vereinbarten Beitragsschlüssel berechnet. Beginnend mit vier Personen 2021 wird die Schweiz ab 2027 maximal 39 Personen pro Jahr zu den insgesamt 10'000 Einsatzkräften von Frontex beisteuern.

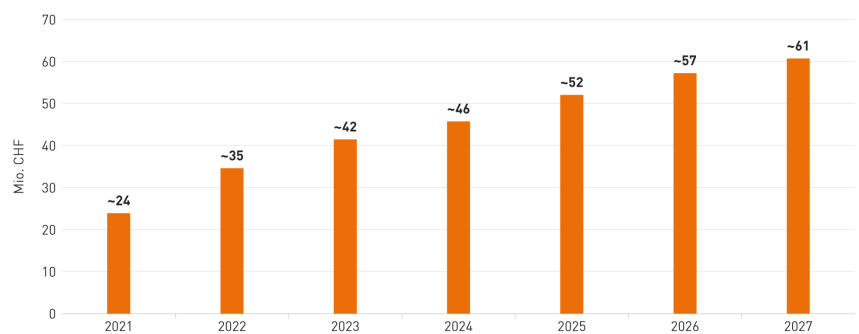
Mit dem Ausbau der Aufgaben erhöht sich auch das Budget von Frontex. Der Finanzrahmen der EU 2021 bis 2027 sieht für Frontex einen Betrag von 6,4 Milliarden Euro (umgerechnet rund 6,7 Milliarden Franken) vor. ^[4] Da ein Teil davon durch den EU-Haushalt finanziert wird, müssen die assoziierten Schengen-Staaten wie die Schweiz für ihre Teilnahme eigene Mittel beisteuern. Aufgrund der Erhöhung des Budgets für den Grenzschutz wächst auch der jährliche Beitrag der Schweiz an die Agentur um ein Mehrfaches. Ausgehend von etwa 24 Millionen Franken 2021 soll der jährliche Beitrag der Schweiz graduell auf maximal 61 Millionen Franken im Jahr 2027 steigen.

Wie bei allen assoziierten Staaten wird der Schweizer Beitrag für die Finanzierung von Frontex nach dem Verhältnis des nationalen Bruttoinlandprodukts (BIP) zu demjenigen aller Teilnehmerländer der Agentur berechnet. ^[5] Dieser macht etwas mehr als 4 Prozent aus. Dadurch ergibt sich ein Schweizer Anteil von rund 317 Millionen Franken für die gesamte Finanzperiode von Frontex. Die Lohnkosten für die Bereitstellung ihrer nationalen Einsatzkräfte tragen die Schengen-Staaten selbst. So auch die Schweiz.

→ Der BIP-Anteil der Schweiz dient als Grundlage für die Berechnung der Beiträge an Frontex.

Finanzielle Auswirkungen

▶ Voraussichtliche jährliche Beitragszahlungen der Schweiz



Quelle: Eidgenössisches Finanzdepartement EFD (2022)
www.economiesuisse.ch

Frontex e Schengen/Dublino: indissociabilmente legati

Da un punto di vista giuridico, la situazione è chiara: se la Svizzera si pronunciasse contro lo sviluppo dell'acquis di Schengen e, pertanto, contro lo sviluppo previsto di Frontex, l'affiliazione a Schengen si concluderebbe nell'arco dei sei mesi, conformemente all'art. 7, cpv. 4 del suddetto accordo. Né l'UE, né la Svizzera hanno bisogno di disdire questo accordo. Soltanto il comitato misto può, dopo aver esaminato attentamente i mezzi per mantenere l'accordo, decidere altrimenti all'unanimità e questo, entro un termine di 90 giorni. L'accordo di Schengen cesserebbe di essere applicato tre mesi dopo la scadenza del periodo di 90 giorni.

→ Senza il recepimento del regolamento UE relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (Frontex), la Svizzera verrebbe anche esclusa dall'accordo di Schengen e Dublino.

Modalità in caso della fine degli accordi



Fonte: Dipartimento federale degli affari esteri DFAE [2022]
www.economiesuisse.ch

Sul piano giuridico, l'accordo di Dublino è indissociabilmente legato all'accordo Schengen. Di conseguenza, la Svizzera sarebbe così automaticamente esclusa da questo accordo in soli sei mesi. [6]

Gli altri Accordi bilaterali con l'UE non sono toccati dall'esclusione della Svizzera dagli accordi di Schengen e Dublino. Non esiste un legame giuridico e gli Accordi bilaterali I e II non sono più legati a Schengen/Dublino attraverso clausole «ghigliottina».

Nessun trattamento speciale per la Svizzera

Da un punto di vista politico, ci si può chiedere se l'UE sarebbe pronta, considerati gli stretti legami esistenti con la Svizzera, a rischiare una fine della cooperazione. Questi legami sono pertinenti solo nella misura in cui essi si riferiscono alla cooperazione di Schengen e Dublino. Come è stato rilevato, non esiste alcun legame giuridico tra Schengen/Dublino e gli altri Accordi (Accordi bilaterali I e II). Un legame con l'UE derivante da questi accordi non è dunque determinante per il mantenimento della Svizzera in Schengen/Dublino.

Frontex è uno dei principali strumenti dell'UE per migliorare la protezione delle frontiere esterne. L'UE si è fissata quale obiettivo di mettere in atto la riforma

dell'agenzia il più rapidamente possibile. Per gli Stati dell'UE, il regolamento Frontex e i relativi impegni si applicano incondizionatamente e immediatamente. Se questi non si applicassero, la Commissione potrebbe avviare una procedura d'infrazione davanti alla Corte di giustizia (CGUE), con il rischio di vedersi imporre sanzioni pecuniarie in caso di ripetute infrazioni. Non è il caso della Svizzera come paese associato se non adotta il regolamento Frontex. Oltre alla fine automatica della cooperazione, l'UE non dispone di nessun altro mezzo di pressione per indurre la Svizzera a riprendere l'acquis di Schengen. Per questo la mancanza di ripresa sarebbe compresa dall'UE e dai suoi Stati membri né più né meno come un tentativo di "cherry-picking". Un'etichetta contro la quale la Svizzera si batte da tempo.

Per ragioni di politica interna, l'UE non può permettersi di trattare la Svizzera più favorevolmente degli Stati membri. In caso contrario, la coesione interna degli Stati membri e la loro volontà di rispettare i loro impegni verrebbero gravemente compromessi. L'UE non avrebbe dunque altra scelta se non quella di insistere, in seno al Comitato misto, affinché la Svizzera riprenda integralmente il regolamento Frontex

Vantaggi dell'accordo di Schengen per la Svizzera

Cooperazione di polizia e giudiziaria fruttuosa grazie a Schengen

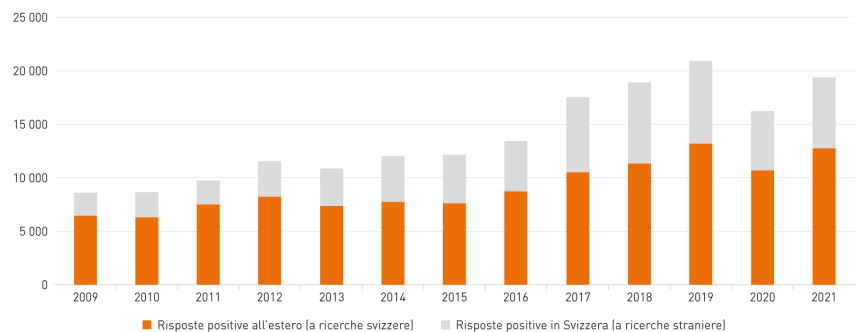
Quale contropartita all'abolizione dei controlli sistematici di persone e dell'estensione della libertà di viaggiare all'interno dello spazio Schengen, la cooperazione transfrontaliera delle autorità di polizia e giudiziarie è stata intensificata. Inoltre, delle pattuglie possono procedere a controlli mobili d'identificazione nella zona delle frontiere o all'interno del paese nell'ambito di misure nazionali di compensazione.

Per migliorare la lotta internazionale contro la criminalità, gli Stati Schengen hanno costituito una base di dati d'investigazione utilizzata a livello europeo. Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è diventato uno strumento centrale per il lavoro quotidiano d'investigazione delle autorità incaricate della sicurezza e della polizia svizzera. Questo sistema apporta un contributo importante alla lotta contro la criminalità internazionale. Nel 2021, secondo l'Ufficio federale della polizia fedpol, il sistema ha fornito oltre 19'000 risposte positive. Ogni giorno, tra 40 e 60 persone potenzialmente pericolose vengono segnalate alle autorità di polizia svizzere. Vedere la Svizzera prolungare il permesso di soggiorno di criminali ricercati in tutto il mondo a causa della mancanza di accesso alla base di dati d'investigazione europea non deve più succedere.

→ Senza il recepimento del regolamento UE relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (Frontex), la Svizzera verrebbe anche esclusa dall'accordo di Schengen e Dublino.

Risposte positive nel Sistema d'informazione Schengen (SIS)

► Per anno



Fonte: Ufficio federale di polizia fedpol (2022)
www.economiesuisse.ch

Indagini criminali efficaci grazie alla cooperazione internazionale

Le banche dati di ricerca internazionali come il Sistema d'informazione Schengen (SIS) permettono alle forze dell'ordine svizzere di risolvere rapidamente i crimini che hanno un legame con l'estero. Nel 2017, si è potuto impedire l'accesso al fratello dell'autore dell'attentato islamista di Marsiglia in Svizzera, in seguito arrestato grazie alle informazioni contenute nella base di dati SIS. Nel 2018, il compagno e presunto assassino di Daniela S., uccisa a Frutigen nel 2018, ha

potuto essere arrestato in Francia molto rapidamente grazie ad un avviso di ricerca nel SIS. Dopo gli attacchi con esplosivi nel 2019 contro distributori automatici di banconote vicino a San Gallo e a Zurigo, i due principali sospettati sono stati arrestati in Austria e in Danimarca a seguito di un avviso di ricerca nel SIS nel 2020. Gli autori avevano lasciato tracce di DNA che hanno dato risultati positivi nella base di dati di Europol. Inoltre, dopo alcuni attacchi spettacolari di furgoni blindati in Svizzera romanda tra il 2017 e il 2019, la polizia francese ha potuto arrestare le bande criminali della periferia di Lione nel 2020. Questo successo nelle ricerche è stato preceduto da un'intensa collaborazione tra l'Ufficio federale di polizia fedpol, la Polizia nazionale francese e le polizie cantonali.

Ma le autorità di polizia e di controllo delle frontiere, da Capo Nord alla Sicilia, hanno pure accesso alle informazioni di ricerca delle autorità svizzere. Nel 2019, le ricerche nel SIS hanno avuto un successo per circa 600 persone che hanno un legame con la Svizzera e che sono oggetto di una segnalazione in vista del loro arresto.

Anche un altro strumento, il sistema d'informazione sui visti (VIS) rafforza la cooperazione tra gli Stati. Quando la Svizzera impedisce a una persona il diritto di entrare sul suo territorio, questo viene introdotto nel sistema VIS e notificato a tutti gli Stati Schengen. Così, la lotta contro le entrate e i soggiorni illegali in Svizzera avviene già all'estero. Se la Svizzera non fosse più associata a Schengen, le sue autorità di sicurezza perderebbero il loro diritto d'accesso a queste basi di dati e il fattore della sicurezza, essenziale per la piazza economica, ne subirebbe le conseguenze.

Infine, il sistema FADO serve a identificare i documenti falsificati e le frodi d'identità. Esso è gestito da Frontex. Le autorità di polizia, di controllo alle frontiere e di migrazione, ma anche gli uffici della circolazione o le autorità di stato civile ne hanno bisogno. Dopo il 2014, sono stati identificati in Svizzera tra 3'800 e 5'100 documenti falsificati.

Con la perdita di Schengen, le forze dell'ordine svizzere perderebbero l'accesso ai sistemi d'informazione europei e navigherebbero a vista nella lotta contro la criminalità internazionale.

La Gran Bretagna ha perso il suo accesso al SIS dal primo giorno successivo alla Brexit

L'esempio della Gran Bretagna mostra chiaramente a quale velocità un paese può vedersi respingere l'accesso ai dati internazionali. Uscendo dall'UE, il Regno Unito ha perso il suo accesso alle basi di dati europee delle persone ricercate. Il Regno Unito non è più membro di Schengen. Non è dunque collegato al sistema d'informazione di Europol, e nemmeno al sistema che permette agli Stati membri di effettuare ricerche hit/no hit nelle analisi di progetti. Cosa significhi questo per le forze dell'ordine britanniche può essere facilmente compreso quando si sa che

al 31 dicembre 2020, il Regno Unito aveva introdotto un totale di 5'753'646 segnalazioni di persone nel SIS. Il 1o gennaio 2021, vale a dire il primo giorno successivo all'entrata in vigore della Brexit, il Regno Unito è stato scollegato dal SIS e tutte le segnalazioni di persone fisiche emesse da questo paese sono state cancellate. [7] Il Regno Unito perde così uno strumento chiave della lotta contro la criminalità transfrontaliera e dipende più che mai dal contatto diretto e dall'aiuto delle autorità di polizia e di procedura penale europee. Sottolineiamo che la Svizzera non essendo membro dell'UE, ha accesso alle basi di dati europee di ricerca unicamente in quanto membro di Schengen.

Schengen, un atout per l'economia svizzera

Nel 2015, il gruppo socialista aveva chiesto al Consiglio federale di analizzare le conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen. Secondo lo studio [8] commissionato dal Consiglio federale presso la società di consulenza e di ricerca Ecoplan, la diminuzione del PIL potrebbe raggiungere il 3,7% entro il 2030 se l'accordo di Schengen dovesse scomparire, quella del reddito pro capite 1'600 franchi. Per quanto concerne le esportazioni, vi è da prevedere un calo che può andare fino al 5,6%. L'estinzione della cooperazione con l'UE in Schengen/Dublino permetterebbe risparmi annui per circa 50 milioni di franchi. Dal momento che anche il contributo finanziario della Svizzera di 317 milioni di franchi attualmente discusso cadrebbe, la Svizzera potrebbe risparmiare al massimo 95 milioni di franchi all'anno. Tuttavia, l'interruzione di Schengen/Dublino costerebbe alle casse pubbliche fino a 270 milioni di franchi all'anno. È quindi indiscutibile che la facilitazione dei viaggi e la cooperazione nell'ambito di Schengen e Dublino avrebbero un effetto positivo per l'economia. Tuttavia, i risultati devono essere contestualizzati.

L'impatto reale della scomparsa degli accordi su PIL, reddito pro capite e le esportazioni dipenderebbero essenzialmente dalla messa in atto concreta e dall'atteggiamento degli altri Stati Schengen. Ecoplan ha analizzato in particolare tre effetti diretti della mancata cooperazione della Svizzera che saranno spiegati più in dettaglio nei capitoli successivi:

1. Senza Schengen, alle frontiere svizzere sarebbero reintrodotti dei controlli sistematici.
2. La Svizzera dovrebbe nuovamente stabilire i propri visti.
3. Senza Dublino, il numero di richiedenti l'asilo dovrebbe aumentare e la Svizzera non potrebbe più trasferire ad altri Stati Schengen i richiedenti che hanno inoltrato una seconda domanda.

Si possono ora stabilire diversi scenari per quanto riguarda l'ampiezza di questi effetti. Di principio, sarebbe concepibile che, ad esempio, la Germania rinunciasse ad introdurre controlli alla dogana svizzera. Ciò ridurrebbe i danni economici descritti sopra. Parallelamente, occorre precisare che Ecoplan non ha tenuto conto di tutti i possibili effetti per le sue valutazioni.

Come indicato sopra, l'accordo Schengen permette alle forze dell'ordine svizzere di accedere al sistema d'informazione Schengen e, pertanto, alla base di dati europea

d'investigazione. L'aumento della sicurezza interna non è però stato integrato nei modelli sulle conseguenze economiche. Se ne può dedurre che la partecipazione della Svizzera a Schengen e Dublino influisca sull'economia svizzera più favorevolmente di quanto lascino supporre le cifre disponibili.

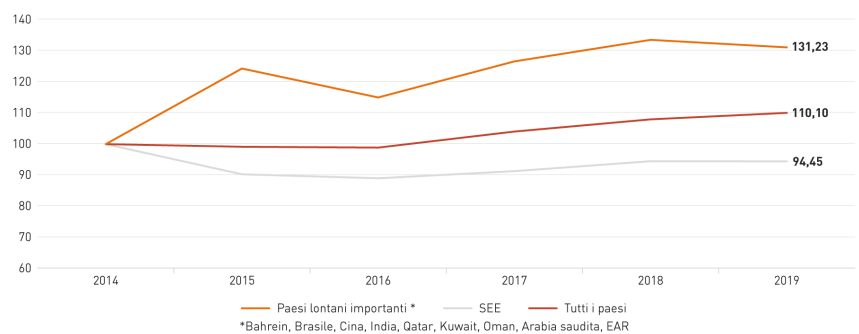
Le regioni turistiche hanno bisogno di Schengen

Dopo l'adesione della Svizzera a Schengen, i turisti provenienti da paesi extra-europei non hanno più bisogno di visti se, dopo avere visitato Berlino, Parigi o Milano, desiderano pure visitare Lucerna o Ginevra. Questo si riflette nel numero dei pernottamenti: i turisti cinesi, indiani e arabi trascorrono un numero sempre maggiore di notti in Svizzera.

→ Grazie all'adesione a Schengen sono aumentati in Svizzera i turisti dalla Cina, dall'India e dai Paesi del Golfo.

Evoluzione dei pernottamenti in Svizzera

► Cifre indicizzate (100 = 2014)



Fonte: Ufficio federale di statistica UST (2022)
www.economiesuisse.ch

I viaggiatori provenienti dalla Cina, dall'India e dai paesi del Golfo spendono molto denaro in occasione del loro soggiorno in Svizzera, ad esempio nei ristoranti, nelle gioiellerie o nei musei che visitano. Globalmente, spendono in media tra 310 e 420 franchi al giorno e per persona. Secondo le cifre disponibili per gli anni precedenti alla pandemia, ciò corrisponde a una creazione di valore lorda annua di 1,1 miliardi di franchi. L'importanza di questa manna per il turismo, e dunque per l'economia svizzera, può essere illustrata nella maniera seguente: i tre gruppi di turisti citati sopra generano quasi il 6% della creazione di valore totale del settore turistico. Attualmente, il settore del turismo occupa oltre 162'000 persone in Svizzera. Questa quota era ancora più elevata prima della pandemia, con più di 181'000 collaboratori nel 2018.

Senza il regime di visti Schengen semplificato, vi è da temere una diminuzione del flusso di visitatori di questi paesi. Ecoplan ritiene che, secondo la formula che la Svizzera troverà per coordinare i suoi visti con quelli dei paesi associati a Schengen, il settore del turismo elvetico potrebbe subire una perdita di guadagno tra i 200 e i 530 milioni di franchi.

In caso di reintroduzione del controllo sistematico delle persone alle frontiere svizzere, occorre attendersi anche un calo del turismo europeo, che rappresenta

circa il 30% dei pernottamenti del nostro paese. I turisti tedeschi potrebbero ad esempio approfittare dell'aria buona delle Alpi in Austria, Francia o Italia senza dover subire controlli di persone e dunque tempi di attesa alle frontiere svizzere.

Schengen permette di evitare code in dogana e file d'attesa in aeroporto

Grazie a Schengen, non vi sono più controlli sistematici alle frontiere svizzere. Questo favorisce i passeggeri dei circa 600'000 veicoli che passano ogni giorno da una dogana svizzera. È difficile prevedere come i funzionari francesi, austriaci e italiani procederebbero per il controllo di veicoli alle frontiere se la Svizzera non facesse più parte dello spazio Schengen. Uno sguardo al passato mostra le conseguenze di simili controlli: nel 2004, le guardie di frontiera tedesche hanno temporaneamente introdotto dei controlli sistematici dei veicoli. Il traffico è stato bloccato notevolmente e si sono formate code in dogana, imponendo alle persone lunghe file d'attesa. In caso di uscita da Schengen, questi tempi d'attesa dipenderebbero dal numero di guardie di frontiera supplementari che i paesi vicini assumerebbero, dal numero di valichi doganali che chiuderebbero e dai loro investimenti per sviluppare i punti di passaggio. Con l'ipotesi più favorevole per l'economia, essi causerebbero 1,8 miliardi di franchi di costi all'anno. Sono essenzialmente i frontalieri che subirebbero questi costi, ma una parte, stimata a 143 milioni di franchi all'anno, si ripercuoterebbe anche sugli Svizzeri che attraversano regolarmente la frontiera. Se i paesi vicini non fossero disposti ad investire massicciamente nelle infrastrutture di confine, i costi legati ai tempi d'attesa potrebbero raggiungere i 3,2 miliardi di franchi. La competitività delle imprese importatrici ed esportatrici ne sarebbe pesantemente colpita.

Senza Schengen, gli Svizzeri dovrebbero attendere più a lungo non solo alle frontiere, ma anche negli aeroporti internazionali del nostro paese. Un ritiro costringerebbe questi ultimi a riorganizzare i loro terminali, ripartiti oggi in zona Schengen e zona non-Schengen. Per un volo con destinazione Berlino, ad esempio, i viaggiatori dovrebbero nuovamente presentare il loro passaporto e fare la fila ad uno sportello doganale. Secondo alcune stime, gli investimenti necessari al solo aeroporto di Zurigo potrebbero raggiungere tra 65 e 125 milioni di franchi.

Schengen rafforza l'attrattività del polo scientifico e della ricerca svizzera

I visti Schengen non hanno semplicemente avuto un effetto positivo sul turismo svizzero. Essi facilitano gli spostamenti degli uomini d'affari stranieri, ciò che può tradursi in un maggior numero di ordinazioni per le imprese svizzere. Anche i ricercatori possono così viaggiare più liberamente, ciò che rafforza l'attrattività del polo scientifico e della ricerca svizzera. Munito di un visto Schengen, un professore brasiliano impiegato presso il Politecnico federale di Losanna potrebbe così, senza formalità burocratiche, recarsi due giorni a Berlino per una conferenza. Analogamente, un gruppo di ricercatori indiani occupati in un progetto a Parigi potrebbe andare a Ginevra per un colloquio, senza doversi recare al consolato di Svizzera in Francia per richiedere un visto.

La libera circolazione rafforza la Ginevra internazionale

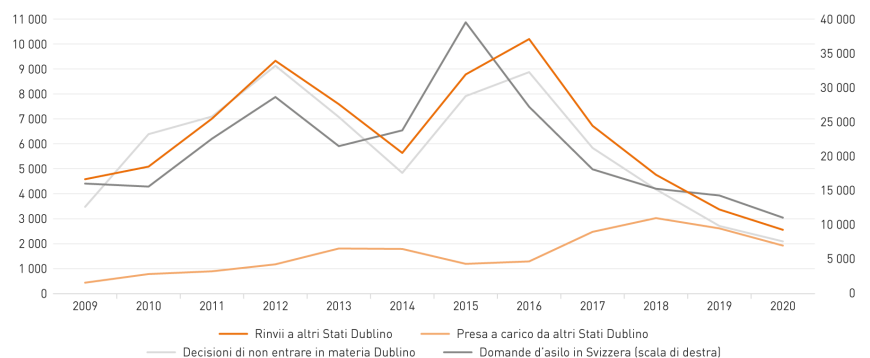
È con la creazione della Croce Rossa nel 1863 che Ginevra è divenuta il centro più ambito al mondo per organizzazioni ed eventi internazionali. Ginevra è sinonimo di diplomazia, impegno mondiale e cooperazione multilaterale. Essa non è però la sola città a battersi per ospitare simili organizzazioni e manifestazioni. Vienna o Copenhagen sono dei concorrenti importanti nello spazio Schengen. Ecco perché Ginevra ha particolarmente bisogno che la Svizzera faccia parte dello spazio Schengen e che mantenga il suo visto Schengen.

L'accordo di Dublino – risparmi annui per diversi milioni per la Svizzera

Se l'accordo di Dublino cessasse di essere applicato, la Svizzera non potrebbe più rinviare nello Stato membro dello spazio Dublino responsabile, i richiedenti l'asilo il cui esame della domanda non dipende dalla sua competenza in virtù dell'accordo di Dublino. Di conseguenza, il nostro paese dovrebbe esaminare integralmente tutte le domande. Bisognerebbe attendersi un aumento delle seconde domande depositate da richiedenti respinti da uno Stato che fa parte di Dublino. L'ampiezza di questo aumento è difficile da prevedere, ma le decisioni negative di prima istanza pronunciate nei paesi vicini (Germania, Francia, Italia e Austria) possono aiutare ad inquadrare l'ampiezza. Nel 2020, 13'512 nuove domande d'asilo sono state depositate in Svizzera. Se il 10% delle persone la cui domanda d'asilo è stata respinta nei paesi vicini durante lo stesso anno avessero depositato una nuova domanda in Svizzera, le autorità svizzere avrebbero dovuto esaminare in maniera approfondita 16'300 dossier in più. In altre parole, il nostro paese dovrebbe dunque trattare più del doppio di domande d'asilo. È difficile valutare i costi supplementari provocati dalla soppressione dell'accordo di Dublino nel settore dell'asilo. Secondo lo studio Ecoplan del 2018, la Svizzera potrebbe doversi assumere costi aggiuntivi da 350 milioni a 1,332 miliardi di franchi all'anno. Queste stime si basavano su una variante minima dell'1% e una variante massima del 10% di richiedenti l'asilo respinti che potevano inoltrare una seconda richiesta in Svizzera.

→ Con Schengen, cadrebbe anche l'associazione all'accordo di Dublino. Sebbene esso porti alla Svizzera vantaggi rilevanti.

Evoluzione nel settore dell'asilo



Fonte: Ufficio federale di statistica UST (novembre 2021)
www.economiesuisse.ch

Circa un terzo dei nuovi casi di diritto sono regolati nell'ambito della procedura di Dublino. Grazie a quest'ultima, ogni domanda d'asilo depositata sul territorio degli Stati membri dev'essere oggetto di un esame approfondito da parte di un solo Stato, ossia quello in cui è stata depositata la prima domanda d'asilo. Ciò permette di evitare il più possibile una migrazione secondaria in seno all'Europa. Il numero di rinvii da parte della Svizzera verso uno Stato dove è stata depositata la prima

domanda è nettamente più elevato del numero di prese a carico da parte di altri Stati Dublino. Tra il 2009 e il 2020, la Svizzera ha respinto 32'620 persone, ed ha ripreso solo 8'667 dossier.

Conclusione: la partecipazione attiva della Svizzera a Frontex garantisce il mantenimento degli accordi di Schengen/Dublino

I controlli sistematici alle frontiere possono essere aboliti in Europa soltanto se le frontiere esterne sono sicure. Gli Stati Schengen devono mettere a disposizione di Frontex le risorse necessarie affinché queste misure di sicurezza possano essere messe in atto in maniera efficace. Anche la Svizzera deve fornire il proprio contributo di solidarietà, tanto più che una protezione rafforzata delle frontiere esterne migliorerebbe anche la sicurezza in Svizzera. Al contrario, le ripercussioni di un rifiuto di un nuovo sviluppo di Schengen sarebbero immediate e conseguenti e implicherebbero la fine della partecipazione a Schengen e Dublino. I due accordi garantiscono maggiore libertà agli Svizzeri. Essi evitano loro lunghe file d'attesa alla dogana e permettono loro di raggiungere più rapidamente la porta d'imbarco per un volo a destinazione ad esempio di Amsterdam in partenza da un aeroporto svizzero. Anche l'economia beneficia ampiamente da una diminuzione dei costi generati dalle code e dall'accesso agevolato ai visti. Questi accordi sono favorevoli anche per le finanze pubbliche.

Le accuse che le guardie di frontiera europee non prestino sufficiente attenzione al rispetto dei diritti umani alle frontiere vanno considerate seriamente. La Svizzera deve impegnarsi attivamente per il rispetto scrupoloso dei diritti fondamentali in occasione di qualsiasi intervento di Frontex. Il ritiro della Svizzera non contribuirebbe in nessun modo a migliorare la situazione, anzi al contrario. Frontex sarebbe mantenuta e la Svizzera si limiterebbe a distanziarsene. Un simile atteggiamento non è né opportuno, né responsabile. Il 15 maggio 2022 la Svizzera ha la possibilità di contribuire attivamente ad un miglioramento della situazione e a garantire la sua partecipazione cruciale all'accordo di Schengen. Occorre votare un SI convinto.

-
1. Seit 12. Dezember 2008 bei den Landesgrenzen, seit 29. März 2009 bei den Luftgrenzen.
 2. 2009 bei der Ablehnung des Referendums gegen die Einführung des biometrischen Passes und 2019 bei der Ablehnung des Referendums gegen die Änderung des Waffenrechts.
 3. Schengen schafft aber keine Zollunion, weshalb an der Grenze zwischen der Schweiz und der EU noch immer Warenkontrollen durchgeführt werden.
 4. Europäische Kommission: EU-Finanzierung für Grenzmanagement und Infrastruktur, November 2021.
 5. Frontex-Botschaft, mit Verweis auf Art. 115 Abs. 1 Bst. b der EU-Verordnung und Art. 11 Abs. 3 Schengen-Abkommen, BBl 2020, S. 7166.
 6. Art. 7, cpv. 4, dell'accordo Schengen in relazione all'art. 14, cpv. 2, dell'accordo di Dublino
 7. Risposta della Commissione europea del 6 aprile 2021 a un'interrogazione del Parlamento europeo.
 8. Le conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen. Rapporto del Consiglio federale in esecuzione del postulato 15.3896 del gruppo socialista.