

## Bericht über die Visainspektion Schweizerische Botschaft in Skopje

Datum des Berichts	<b>1.9.2006</b>
Datum des letzten Berichts	<b>Erste Visainspektion</b>
Dauer der Inspektion	<b>9.8. – 15.8.2006</b>
Kontrollperiode	<b>Januar 2006, Juni – August 2006</b>
Inspektoren	<b>[REDACTED]</b>

---

Ausfertigungen	1 Ex. für den Generalsekretär EDA 1 Ex. für den Missions-/Postenchef
----------------	---

---

### Mandat

*Der Inspektionsauftrag basiert auf dem Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967, dem Reglement zwischen der Eidgenössischen Finanzkontrolle und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 07. November 1995 sowie der Weisung 311-0 des EDA.*

*Die in diesem Bericht umschriebenen Überprüfungen betreffen einzig den Visabereich der Vertretung.*

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. ZUSAMMENFASSUNG .....	3
1.1 ALLGEMEINES.....	3
1.2 PRÜFUNGSERGEBNISSE.....	3
2. ÜBERPRÜFUNG DER ERTEILTEN VISA.....	4
2.1 ALLGEMEINES.....	4
2.2 BEARBEITUNG UND DOKUMENTATION DER EINREISEGESUCHE .....	8
2.3 ELEKTRONISCHE VISAAUSSTELLUNG EVA .....	12
2.4 STATISTISCHE ANGABEN.....	12
3. ARBEITSABLÄUFE .....	12
4. RÄUMLICHE INFRASTRUKTUR .....	14
5. PERSONALBESTAND UND STRUKTUR .....	14
6. TERMINE .....	15
6.1 TERMINE VERTRETUNG .....	15
6.2 TERMINE ZENTRALE .....	16
6.3 EMPFEHLUNGEN ZENTRALE.....	16
7. SCHLUSSBEMERKUNGEN .....	17
8. BEILAGEN.....	17

## 1. ZUSAMMENFASSUNG

### 1.1 ALLGEMEINES

Die Visaerteilung gehört zu den Hauptaufgaben der Botschaft. Im Jahr 2005 stellte die Vertretung 6500 Visa aus, vom 1.1. – 15.8.2006 wurden 4300 Visa abgegeben. Dabei handelte es sich grossmehrheitlich um Besuchervisa (Familien- / Verwandtenbesuche von Mazedoniern – überwiegend albanisch-stämmiger Herkunft – in der Schweiz). Die Erteilung dieser Visa wirft sowohl in Bezug auf die Praxis der Kantone (Garantieerklärungen, Prüfung der wirklichen Aufenthaltsgründe) als auch auf die allzu kulante Abwicklung der Visaformalitäten durch die Vertretung in Skopje Fragen auf.

- Die im Vorfeld der Inspektion erhobenen Korruptionsvorwürfe gegen unsere lokalen Visaangestellten liessen sich nicht erhärten. Ausserhalb der Vertretung sind hingegen „Helfer“ (z.B. Vertreter von Reisebüros) aktiv, welche für ihre Dienstleistungen (z.B. ausfüllen der Antragsformulare, Hilfestellung bei Rekursen) „absahnen“.

### 1.2 PRÜFUNGSERGEBNISSE

Die Modalitäten der Visaerteilung bei der Botschaft in Skopje sind in den am 25.5.2006 neu erstellten internen Richtlinien (in Ergänzung zu den Weisungen des BFM) geregelt. Ungenauigkeiten und Bearbeitungsfehler kommen relativ häufig vor. Festgestellte Mängel und Verfahrensfehler wurden im Rahmen eines ganztägigen Coaching-Gesprächs mit den Visaverantwortlichen thematisiert; daneben wurden grundlegende Fragen zur Visapraxis erörtert.

- Der Visadienst ist zweckmässig organisiert, die Abläufe nachvollziehbar; das „Vier-Augen-Prinzip“ wird eingehalten.
- Die Infrastruktur (insbesondere die Schalteranlage) ist suboptimal.
- Die Personaldotation ist adäquat. Im Visadienst herrscht eine gute Arbeitsatmosphäre.

Die DRA sollte sich jedoch bei der Rekrutierung bewusst sein, dass Visaspezialisten, welche nicht zumindest eine zweite Landessprache plus z.B. Englisch sprechen, sich aus diesem Grund im Auslandeinsatz als Fehlbesetzungen erweisen können.

## 2. ÜBERPRÜFUNG DER ERTEILTEN VISA

### 2.1 ALLGEMEINES

Beim überwiegenden Teil der in Skopje ausgestellten Sichtvermerke handelt es sich um **Besuchervisa**. [REDACTED]

[REDACTED] (Einreisemöglichkeit zwischen drei und sechs Monaten; mehrere Einreisen auch bei fehlenden Schengen-Visa; Aufenthalt von 90 Tagen zweimal pro Jahr). Ab drei Besuchsaufenthalten wurde (bei nachgewiesenem Verwandtschaftsverhältnis und jeweils fristgerecht erfolgter Wiederausreise) generell auf das Einfordern einer Garantieerklärung der Gastgeber verzichtet. [REDACTED]

Die Visaverantwortlichen sind der Ansicht, dass eine präzisere Bearbeitung der Gesuche (z.B. Einverlangen der Reisedaten; Abklären der Plausibilität von jeweils 90tägigen Ferienaufenthalten) sowohl den Visadienst als auch die Antragsteller über Gebühr belasten könnte. „ [REDACTED]

Wie folgende Beispiele (stellvertretend für viele weitere) zeigen, kann von Übervorsichtigkeit von [REDACTED] keine Rede sein:

[REDACTED] wurde zu einem zweiwöchigen Besuch in die Schweiz (Juli 2006) eingeladen. Das Visum wurde mit einer Gültigkeit zur Einreise während eines Jahres (5.7.06 – 4.7.07) für eine Aufenthaltsdauer von 45 Tagen ausgestellt. Begründung: Die [REDACTED] sei von [REDACTED] empfohlen worden („ [REDACTED]

[REDACTED] 1.7.06. [REDACTED] wurde für Sommerferien (2006) in die Schweiz eingeladen (ohne

Garantieerklärung, da sie bereits dreimal zu Besuchen in der Schweiz war). Sie erhielt ein Visum zur Einreise während eines Jahres (1.7.06 – 30.6.07), für einen Aufenthalt von 90 Tagen. [REDACTED]

- [REDACTED] Für diese Besucher/innen gab es weder eine Garantieerklärung noch eine schriftliche Einladung; sie hatten weder gültige Schengen-Visa noch waren vorangehende Reisen in die Schweiz aktenkundig. Auf den Antragsformularen figuriert nicht einmal die Besuchsadresse in der Schweiz. Diese Leute wurden von [REDACTED] eingeladen. Begründung der Vertretung für die unkonventionelle Behandlung dieser Gesuche: [REDACTED] habe einen Dienstpäss“ und „sie sei sehr fordernd“.

- [REDACTED] Die [REDACTED] Herren gaben in ihren Visaanträgen unter „Dauer ihres geplanten Aufenthalts“ an: 15.6.06 bis 14.6.07 ([REDACTED]), 15.6.06 – 15.6.07 [REDACTED]. [REDACTED] haben Schengen-Visa mit einer Gültigkeit bis 7.6.07. [REDACTED] war schon dreimal in der Schweiz, weshalb die Vertretung auf eine Garantieerklärung verzichtete. [REDACTED] war bereits zweimal in der Schweiz (für ihn wäre somit gemäss internen Visaweisungen der Botschaft eine Garantieerklärung notwendig gewesen; es wurde wohl darauf verzichtet, weil er im Besitz eines Schengen-Visums ist). [REDACTED] war ebenfalls bereits zweimal in der Schweiz, hatte im Zeitpunkt der Visaabgabe jedoch kein gültiges Schengen-Visum im Pass. Für ihn wäre eine Garantieerklärung erforderlich gewesen. Anstelle einer Garantieerklärung wurde von der Botschaft ein Brief von [REDACTED], akzeptiert, worin steht, dass er für „ungedekte Kosten“ des Aufenthaltes aufkommen würde. Im Brief sind keine Einladungsdaten vermerkt (eingeladen von wann bis wann). [REDACTED] gibt in seinem Brief an, [REDACTED] zu arbeiten. Die drei Visa wurden von der Botschaft für die Einreise während eines Jahres (16.6.06 – 15.6.07) ausgestellt, also über die Gültigkeitsdauer der beiden Schengen-Visa von [REDACTED] mit einer Aufenthaltsdauer von 90 Tagen.
- [REDACTED] beantragte ein Visum für einen Besuchsaufenthalt vom 23. – 29.6.2006. Er erhielt ein Visum gültig für die Einreise während eines Jahres (8.6.06 – 7.6.07).

- [REDACTED] Angestellter einer mazedonischen Firma, verlangte ein Besuchervisum für die Zeit vom 28.5. – 27.6.06. Er erhielt ein Visum zur Einreise zwischen dem 14.6. und 13.9.06, für einen Aufenthalt von 90 Tagen.

Es ist zwar weisungskonform, dass Mazedonier ihre Verwandten und Bekannten in der Schweiz während maximal 180 Tagen pro Jahr (aufgeteilt in zwei Tranchen à 90 Tage) besuchen dürfen. Ebenso, dass ab mehreren, mit fristgerechter Wiederausreise absolvierten Besuchen bei erneuten Visaanträgen unter bestimmten Umständen auf Garantieerklärungen der Gastgeber verzichtet werden kann. Dies entbindet die Vertretung jedoch nicht von ihrer Sorgfaltspflicht. Aus den Dossiers geht hervor, dass in diesen Fällen wohl Kopien der Ausländerausweise oder von schweizerischen Identitätskarten der Gastgebenden sowie eine Reiseversicherung eingefordert wurden, aber weder Einladungsschreiben mit genauen Aufenthaltsdaten noch Flug- oder Car-Billette, etc. Die Antragssteller mussten auch keinen Nachweis erbringen, dass sie für einen 90tägigen Aufenthalt in der Schweiz die finanziellen Mittel besitzen. Weil mazedonische Besucher, welche zuhause häufig arbeitslos sind oder für einen Monatslohn von weniger als fünfhundert Schweizerfranken arbeiten müssen, dies in der Regel nicht können, ist eine Visaerteilung ohne Garantierklärung nach Ansicht des Inspektors äusserst heikel.

Betreffend die wirklichen Einreisegründe für Besuchsaufenthalte in der Schweiz von bis zu 180 Tagen pro Jahr gilt es zu differenzieren.

Dass Eltern von in der Schweiz ansässigen Mazedoniern ihre Kinder auch über längere Perioden besuchen, mag plausibel sein (Mithilfe im Haushalt nach einer Geburt, Kinder hüten, etc.).

Beispiel

**Das Problem ist substantiell. Die Vertretung stellt pro Jahr Tausende von Besuchervisa aus.**

[REDACTED] Bekanntlich ist die Bekämpfung von Schwarzarbeit in der Schweiz gegenwärtig ein Thema.

**Der Inspektor empfiehlt, dass EDA und BFM - unter Einbezug der Kantone - diese Problematik aufnehmen und die heutige Praxis für Besuchervisa für mazedonische Staatsangehörige einer generellen Überprüfung unterziehen.**

**Rückreisekontrolle:** In Zweifels- / Ermessensfällen verlangt die Botschaft sowohl für Geschäftsleute als auch für Besucher/innen eine Rückmeldung. Die Führung der Rückreisekontrolle durch die Vertretung ist mangelhaft. Beispiele: [REDACTED]

[REDACTED] Es werden Fotokopien der Visagesuche erstellt und zu gegebener Zeit, falls sich die Rückreisenden nicht selbst melden, erkundigt sich die Vertretung telefonisch, ob diese sich wieder in Mazedonien befinden. Eine telefonische Kontrolle ist wertlos. Der Vertretung sei empfohlen, dass sie die persönliche Rückmeldepflicht am Schalter, mit Identitätskontrolle, durchsetzt, die Rückmeldebestätigungen auf den Visaanträgen vermerkt und darüber eine systematische Kontrolle führt.

Öfters vermerken die Kantone zusammen mit ihrem OK zur Garantieerklärung im EVA-System: „Rückreise muss gesichert sein“. Nachdem die Vertretung nur in Fällen, wo sie die Rückreise bereits als gesichert erachtet, Garantieerklärungsformulare abgibt, ist nicht klar, wie dies zu interpretieren ist. Als zusätzliche Sicherung könnte die Botschaft beim Vorliegen von solchen Bemerkungen der Kantone höchstens noch die persönliche Rückmeldepflicht der Betroffenen verlangen und, falls sich diese nicht fristgerecht zurückmelden, die Kantone informieren.

**Gefälschte Pässe:** [REDACTED]

Der

Inspektor empfiehlt der Vertretung, sich bei den Schengen-Botschaften in Skopje zu erkundigen, wie diese mit gefälschten Reisepässen umgehen, und anschliessend mit der DRA, Konsularische Angelegenheiten, ihr eigenes Vorgehen festzulegen.

**Zufallsprinzip beim Empfang der Visakunden:** Das mit der Einführung des „Call Centers“ für Visakunden entstandene, sehr erwünschte Zufallsprinzip beim Empfang an den Visaschaltern, wird dadurch unterlaufen, dass albanisch sprechende Leute in 80 – 90% der Fälle aus sprachlichen Gründen (sie können nicht mazedonisch) von [REDACTED] albanischstämmigen lokalen Visa-Angestellten empfangen werden müssen. [REDACTED]

**Formelle Verfügungen (Rekurse):** Wenn die Botschaft Visa refusierte, verlangen die Gesuchsteller häufig formelle Verfügungen (Vorstufe zum Rekurs). Gemäss Aussagen der Botschaft wird etwa jeder fünfte abgelehnte Visaantrag auf dem Weg über die „formelle Verfügung“ durch die Kantone nachträglich gutgeheissen. Dabei erfährt die Vertretung nicht, welche Erkenntnisse die Kantone dazu gebracht haben, die negativen Entscheide der Botschaft aufzuheben. Aus dem EVA-System ist einzig eine Übersteuerung mit „OK“ zu ersehen, worauf die Visa ausgestellt werden. Das ist für die Vertretung eher demotivierend.

Beispiele: [REDACTED]

[REDACTED] Einreise 14.7. – 13.10.06, 90 Tage Aufenthalt. Nach Aussagen der Botschaft habe sie in diesem Fall mit [REDACTED] Kontakt aufgenommen (E-Mail vom 12.7.06); im EVA-System sei anschliessend eine „OK-Übersteuerung“ erschienen, ohne dass die Botschaft den Grund dafür erfahren habe. [REDACTED]

[REDACTED] Einreise 27.7.-26.10.06, 90 Tage Aufenthalt. Dieser Fall veranschaulicht das Problem recht gut: Die Vertretung empfiehlt die formlose Ablehnung des Gesuchs; sie gibt dafür folgende Gründe an: Der Gesuchsteller sei jung (1985) und unverheiratet. Es gäbe keinen engen Verwandtschaftsgrad zum Gastgebenden. Das Besuchsmotiv könne nicht als touristisch eingestuft werden; vermutlich werde eher die Aufnahme einer Arbeit in der Schweiz angestrebt. Es bestehe keine dringliche Notwendigkeit zu dieser Einreise. Der Gesuchsteller sei noch nie gereist, besitze einen Blanko-Reisepass. Sein Vater arbeite im Ausland. Trotzdem erfolgte eine kantonale OK-Übersteuerung und dies ohne Angabe von Gründen.

Es wäre nach Ansicht des Inspektors für die Vertretungen sehr nützlich zu erfahren, aus welchen Gründen ihre Ablehnungen übersteuert werden; Platz dazu böte sich im EVA-System unter der Rubrik „Bemerkungen“.

## 2.2 BEARBEITUNG UND DOKUMENTATION DER EINREISEGESUCHE

**Geschäftsvisa:** Auch bei der Erteilung von Geschäftsvisa ist die Vertretung grosszügig (lange Gültigkeits- und Aufenthaltsdauer, mehrere Einreisen). Dagegen ist bei bona fide Geschäftsleuten natürlich nichts einzuwenden! Bei erstmaligen Geschäftsbesuchen bei wenig oder unbekanntem Firmen,

bei Vorliegen wenig plausibler oder widersprüchlicher Einladungsgründe, bei unvollständigen oder nicht unterzeichneten Einladungsfaxen, bei Einladungen ohne Garantien für die Aufenthaltskosten, wäre nach Ansicht des Inspektors ein vorsichtigeres Vorgehen angezeigt.

Das wurde bei der Botschaft auch erkannt; [REDACTED] nimmt seit Juni 2006 mit einladenden Schweizer Firmen systematisch telefonische Rücksprache. Er sollte sich allerdings dabei – wie aus einzelnen Visadossiers ersichtlich – nicht mit fadenscheinigen Erklärungen abspesen lassen, sondern bei Zweifeln zusätzliche Sicherheiten und Unterlagen verlangen oder das Visum ablehnen. Zur Illustration: [REDACTED]

[REDACTED] beantragte ein Geschäftsvisum für die Zeit vom 15.6. – 15.8.06. Im Dossier fand sich eine Einladung des [REDACTED] „für eine kurze Zeit von ein paar Tagen“. Die sich ebenfalls im Dossier befindliche Kopie der Reiseversicherung von [REDACTED] war bereits vor der Visumerteilung abgelaufen (12.4.06). Der [REDACTED] erkundigte sich am 15.6.06 beim [REDACTED] in Zürich nach dem Reisegrund von [REDACTED]. Er erhielt von [REDACTED] folgende Erklärung: [REDACTED]

[REDACTED] Die Botschaft stellte ihr am 16.6.06 ein Visum zur Einreise zwischen dem 16.6. und 15.9.06 und für eine Aufenthaltsdauer von dreissig Tagen aus.

Es kommt vor, dass in den Dossiers Einladungen von Firmen aus der Schweiz für Geschäftsbesuche fehlen. Beispiel: Mit Visa Nummern [REDACTED] - [REDACTED], 29.6.06, besuchten 22 Personen der Firma „[REDACTED]“ ihre Partnerfirma in [REDACTED]; es lag weder eine Einladung vor, noch mussten die Reisenden Flugbillette, Hotelbuchungen oder Reiseversicherungen vorweisen.

In einigen Fällen fehlte auf der Bestätigung der einladenden Firma aus der Schweiz Name und/oder Unterschrift des Verantwortlichen. Beispiel [REDACTED]

Nach Ansicht der lokalen Visaangestellten komme es immer wieder vor, dass von Firmen aus der Schweiz wie auch von in der Schweiz lebenden Geschäftsinhabern mazedonischer Nationalität, Mazedonier als Geschäftskunden eingeladen würden, welche dann bei ihren Gastgebern schwarz arbeiten.

[REDACTED]: Selon les informations apportées par la [REDACTED] est une organisation informelle (sans statuts particuliers) créée par le précédent chef de la représentation de Skopje et regroupant actuellement une centaine d'entreprises.

D'abord composée de grandes entreprises suisses actives dans l'import/export telles que [REDACTED] ou [REDACTED], le [REDACTED] s'est progressivement élargi aux entreprises étrangères (banques) puis aux entreprises locales, macédoniennes et albanaises.

Le [REDACTED] organise trois à quatre réunions annuelles (réceptions), afin de traiter de thèmes particuliers dans le cadre de présentations.

Les buts du [REDACTED], en tant qu'association d'intérêts, sont les suivants :

- création et entretien d'un réseau de contacts (*networking*) ;
- positionnement au sein de la communauté économique ;
- activités de soutien et de promotion (*sponsoring* de manifestations organisées par la représentation).

Dans le cadre des demandes de visas, la représentation offre la possibilité aux entreprises membres du [REDACTED] de contacter directement l'assistante du Chef de mission, sans passer par la procédure ordinaire du *Call Center*.

Informée de la demande de visa de l'entreprise membre du [REDACTED], [REDACTED] soumet cette demande par *e-mail*, soit à la [REDACTED]

Selon [REDACTED], cette facilité ne saurait dispenser les entreprises de fournir les documents normalement requis en matière de *Business Visas*, soit notamment les invitations et les garanties nécessaires, documents par ailleurs contrôlés de la même manière que dans les cas de demandes ordinaires. Das war jedoch bei mehreren eingesehenen Dossiers nicht so. Beispiele [REDACTED]

„Kanton [REDACTED]“: Der Kanton [REDACTED] befürwortet in der Regel keine Besuchsaufenthalte von Minderjährigen ohne Begleitung ihrer Eltern. Es wird der Vertretung im EVA-System mitgeteilt: „Bitte erteilen Sie kein Visum“. Der [REDACTED] war der Ansicht, dass es nicht angehe, dass der Kanton [REDACTED] (und dem Vernehmen nach auch der Kanton [REDACTED]) in dieser Frage restriktiver sei, als die anderen Kantone. Er setzte sich über die Instruktion des Kantons [REDACTED] hinweg und erteilte die Besuchervisa an Minderjährige ohne Garantieerklärungen. Diese Praxis wurde vom [REDACTED] übernommen, welcher schätzt, dass im Jahr 2006 in ca. 10 – 12 Fällen so vorgegangen worden sei.. Beispiele [REDACTED]

**Visa zur Teilnahme an Veranstaltungen (Manifestations):** Zur Teilnahme an Veranstaltungen aber auch für Konzert- oder Club-Engagements von Musikern erteilt die Botschaft gelegentlich Visa mit einer Einreisemöglichkeit, die weit über die betreffende Einladung des Veranstalters in der Schweiz hinaus geht. Beispiele: [REDACTED]

Wenn ein schweizerischer Veranstalter Leute zur Teilnahme an Kursen (z.B. Weiterbildungskurse für Sport-Trainer) einlädt, auf der Einladung aber vermerkt, dass die Kurs- und Aufenthaltskosten von den Teilnehmenden zu tragen sind und der entsprechende Betrag vor Kursbeginn an den Veranstalter zu überweisen sei, so hat die Botschaft vor der Visumerteilung die Zahlungsbestätigung einzusehen. Dies wurde z.B. [REDACTED], unterlassen.

**Visa für medizinische Behandlungen:** Gemäss ihren internen Visaweisungen verlangt die Botschaft als Grundlage für ein Visum zur

medizinischen Behandlung in der Schweiz eine Bestätigung des Spitals betreffend den Behandlungstermin sowie eine Rechnungskopie mit Quittung für die Behandlungs- und Spalkosten. Diese Weisung wurde von der Vertretung nicht konsequent eingehalten. Beispiele: [REDACTED]  
[REDACTED]

**Schengen-Visa:** Gemäss Weisungen des BFM, Ziffern B.213 / 213.1, gibt es für die Inhaber gültiger Schengen-Visa mit mehreren Einreisen weniger Auflagen zur Visaerteilung. Die Vertretung hat darauf zu achten, dass sie an solche Gesuchsteller Visa mit Einreisemöglichkeiten in die Schweiz ausstellt, welche nicht über die Gültigkeit der Schengen-Visa hinausgehen; die Ausreise aus der Schweiz ist sonst nicht gesichert. Beispiel [REDACTED]  
[REDACTED]

**Reiseversicherungen:** In bestimmten Fällen (z.B. Besuchsaufenthalte in der Schweiz ohne Garantieerklärung) verlangt die Botschaft von den Gesuchstellern eine Reiseversicherung. Es macht dabei wenig Sinn, ein Visum auszustellen, welches länger gültig ist als die Reiseversicherung. Beispiele: [REDACTED]

**Zivilstandsdokumente:** Die in den Dossiers abgelegten mazedonischen Zivilstandsdokumente (z.B. Auszüge, welche den Verwandtschaftsgrad mit Garantieerklärenden aus der Schweiz belegen) der Visa-Gesuchsteller sind häufig nicht übersetzt. Es wäre für die Kontrolltätigkeit des Visachefs von Vorteil, wenn auf solchen Dokumente wenigstens stichwortartig angegeben wäre, um was es sich handelt.

#### **Allgemeine Punkte:**

- Die Visaanträge sind oft mangelhaft ausgefüllt; insbesondere fehlen in sehr vielen Fällen Angaben über die geplante Aufenthaltsdauer in der Schweiz.
- In den Visadossiers sind häufig Fotokopien von sehr schlechter Qualität abgelegt; so kann man z.B. die Gesichter auf den Kopien der Ausländerausweise der Einladenden aus der Schweiz nicht erkennen.
- Es ist nicht sinnvoll, Visakleber auf die Vorderseite der Gesuche zu kleben, wenn dadurch wichtige Angaben überdeckt werden.
- Das während der Konsularinspektion im März 2006 verlangte Sichtbarmachen der Kontrolle der Visaanträge durch „abhaken“ der Rubriken, war bis zu Beginn der Visainspektion (9.8.06) noch nicht implementiert.
- Die am 28.5.2006 neu erstellten internen Visaweisungen waren den lokalen Visaangestellten zu Beginn der Visainspektion (9.8.06) noch nicht bekannt.

### 2.3 ELEKTRONISCHE VISAAUSSTELLUNG EVA

Keine Bemerkungen.

### 2.4 STATISTISCHE ANGABEN

Erteilte Sichtvermerke:

2003	2004	2005	2006 (Beginn Inspektion)
6'841	6'188	6'508	4'289

Abgelehnte Sichtvermerke:

2003	2004	2005	2006 (Beginn Inspektion)
1'884	1'463	1'252	692

Abgelehnte Sichtvermerke (Prozentualer Anteil):

- Im Jahr 2003 = **27%**
- Im Jahr 2004 = 23%
- Im Jahr 2005 = 19%
- Im Jahr 2006 (Beginn der Inspektion) = **16%**.

Die Ablehnungsrate sank in den letzten Jahren kontinuierlich, von 27% der Gesuche im Jahr 2003 auf noch 16% für 2006 (Beginn der Inspektion), was vermuten lassen könnte, dass die allzu kulante Visapraaxis der letzten Jahre „Früchte trägt“...

## 3. RÄUMLICHE INFRASTRUKTUR

La visite des locaux destinés au service des visas, conduite par la Cheffe de Chancellerie, a permis de prendre connaissance de la configuration des lieux.

De manière schématique, l'aménagement du service des visas s'organise en trois zones:

- une zone *back office*, comprenant le local des archives, spacieuse et bien équipées ;
- une zone *front office*, composée des trois postes de travail ainsi que d'un guichet de discrétion.
- une zone de réception des clients (guichets), interne à la représentation, permettant l'attente d'une demi dizaine de clients mais ne disposant d'aucune commodité particulière (toilettes).

Ceci posé, il est très vite apparu que l'aménagement des trois postes de travail des collaborateurs recevant les clients aux guichets présentait trois défauts majeurs :

- Exiguïté. Les postes de travail particulièrement étroits et proche les uns des autres manquent d'ergonomie.
- Bruit. La présence de vitres sécurisées - encadrées d'hygiaphones peu efficaces - entre les employés et les clients contraint les intéressés à s'exprimer à voix haute. Il en découle un environnement de travail aussi bruyant que peu confidentiel.
- Exposition. La présence de baies vitrées dans la zone de réception des clients a pour conséquence d'exposer les collaborateurs du service aux regards des personnes se trouvant à l'extérieur de la représentation. Au travers des entretiens menés, cette exposition accrue est apparue pour les collaborateurs concernés comme particulièrement problématique, notamment en termes de sécurité.

Enfin, et ce malgré le système des rendez-vous introduit par le *Call Center*, tant la zone de réception des demandeurs (guichets) que le trottoir de l'ambassade voient encore patienter un certain nombre des clients (une quinzaine lors de notre passage le 10.08.2006).

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

#### 4. ARBEITSABLÄUFE

Depuis le 4 mai 2004, un *Call Center* est disponible pour les résidents de Macédoine désirant obtenir un visa auprès de l'ambassade de Suisse à Skopje.

Le *Call Center*, sans traiter du bien-fondé des demandes, apporte les informations nécessaires, envoie les formulaires de demande et fixe les rendez-vous au sein du service des visas de la représentation.

Selon [REDACTED], l'introduction du *Call Center*, en plus d'avoir eu pour conséquence de diminuer le nombre d'intermédiaires (agences de voyages) présents aux alentours de l'ambassade, a eu pour effet de réduire de manière substantielle le nombre des personnes attendant devant le service des visas de la représentation.

En outre, le système du *Call Center*, en attribuant les rendez-vous aux personnels du service des visas, selon le principe de l'anonymat, doit permettre d'éviter que collaborateurs et clients ne se choisissent.

Cependant, l'examen de listes des rendez-vous quotidiens envoyés par le *Call Center* au service des visas a fait apparaître des cas d'échanges de rendez-vous entre collaborateurs du service, en fonction des aptitudes linguistiques (macédonien ou albanais) de ces derniers, relativisant ainsi la portée du principe de l'anonymat du *Call Center*.

#### 5. PERSONALBESTAND UND STRUKTUR

Le service des visas de la représentation de Skopje, sous la responsabilité de la Cheffe de Chancellerie, se compose de 4 collaborateurs (soit l'équivalent de 4 postes) :

[REDACTED]

[REDACTED]

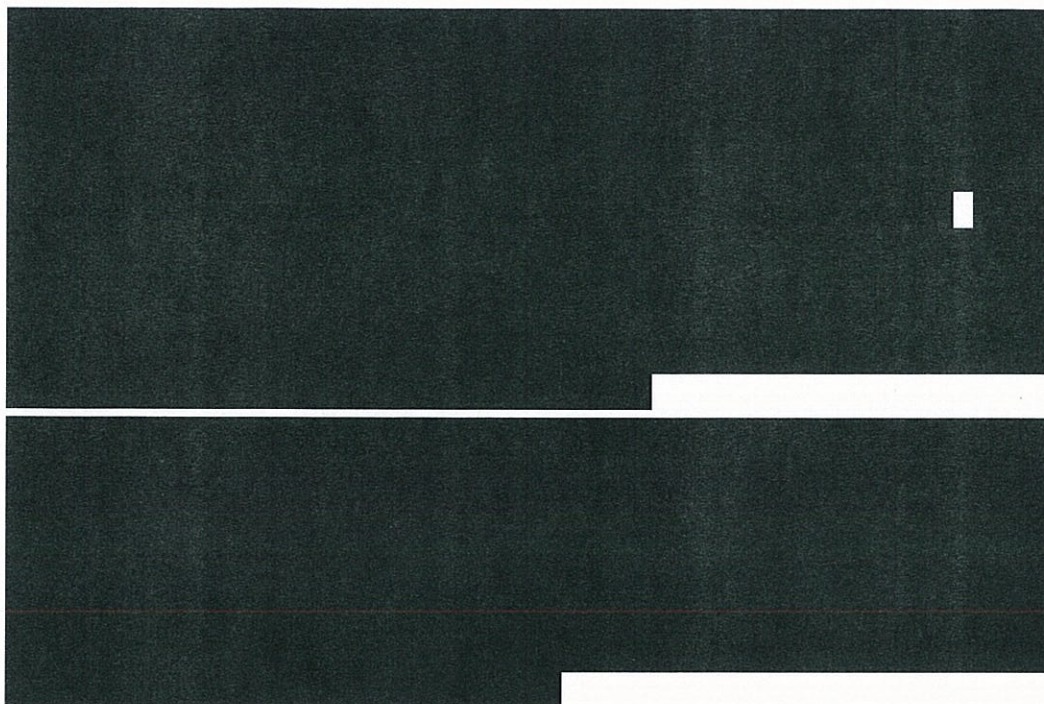
Effectué durant les auditions des personnes concernées, l'examen des descriptions de poste a confirmé que ces dernières correspondaient à la réalité des tâches effectivement réalisées.

Cependant, il est à noter que la description du poste du chef de service des visas nouvellement en fonction depuis le 1<sup>er</sup> juin 2006 n'a pu être fournie par la Cheffe de Chancellerie, celle-ci disposant d'un délai (1<sup>er</sup> septembre 2006) pour la rédiger.

Der Personalbestand im Visadienst ist adäquat; die Zusammenarbeit im Team trotz latent vorhandener Spannungen [REDACTED]

[REDACTED] korrekt. Die Lokalangestellten sind in den Informationsfluss der Vertretung eingebunden; sie nehmen 14-täglich an einem Staff-Meeting unter der Leitung des Missionschefs teil.

Die [REDACTED] lokalen Visa-Mitarbeitenden sind sehr gut ausgebildet, scheinen motiviert und loyal zu sein; [REDACTED]



## 6. TERMINE

### 6.1 TERMINE VERTRETUNG

Termin	Angelegenheit	Ziffer Bericht	Zuständigkeit	Erledigungs- vermerk
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	

## 6.2 TERMINE ZENTRALE

Termin	Angelegenheit	Ziffer Bericht	Zuständigkeit	Erledigungs- vermerk
	keine			

## 6.3 EMPFEHLUNGEN ZENTRALE

Angelegenheit	Ziffer Bericht	Zuständigkeit	Erledigungs- vermerk
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	

Korrespondenz, aus der die Erledigung dieser Pendenzen hervorgeht, ist wie folgt zu versenden:

1. Original  
 Zuständige Organisationseinheit der Zentrale / Vertretung
2. Kopie  
 Konsularisches Inspektorat EDA (ohne eventuelle Beilagen)

## 7. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Der Inspektor dankt der Leitung der Vertretung sowie den übrigen Mitarbeitenden für die gute Zusammenarbeit und für das der Inspektion entgegengebrachte Interesse.

## 8. BEILAGEN

- Organigramm

Der Inspektor EDA:

[REDACTED]

Eingesehen:

Der Missionschef:

[REDACTED]

Die Kanzleivorsteherin:

[REDACTED]



SKOPJE, 27.09.2006  
Maksim Gorki 19  
MK-1000 Skopje

Öffnungszeiten:  
08.30 - 12.30

Telefon: 00389-2-310 33 00  
Telefax: 00389-2-310 33 01  
Internet: [www.eda.admin.ch/skopje](http://www.eda.admin.ch/skopje)  
Mail: [sko.vertretung@eda.admin.ch](mailto:sko.vertretung@eda.admin.ch)

Kontaktperson:  
[REDACTED]

Unsere Referenz [REDACTED]

**VERTRAULICH**

EDA  
Generalsekretariat  
Inspektorat EDA  
3003 Bern

**Bericht über die Visainspektion an der Schweizerischen Botschaft Skopje**

Herr Inspektor,

Zurück in Skopje habe ich am 25. September 2006 den Bericht über die Visainspektion vom 9. - 15. August an dieser Botschaft vorgefunden. Anbei sende ich Ihnen die zwei unterschriebenen Exemplare zurück. Ebenso lege ich eine Stellungnahme [REDACTED]

Ich danke Ihnen für den sorgfältigen Bericht und möchte Ihnen vorab versichern, dass sich die Botschaft weiterhin nach bestem Wissen und Können um den Visasektor bemühen wird. Sie wird namentlich den im Bericht aufgezeigten Fehlern und Schwachstellen volle Aufmerksamkeit widmen.

Der Bericht stellt indessen auch eine Grundsatzfrage, die es zu lösen gilt, wenn das neue Instrument der Visainspektion Früchte tragen soll: Es ist die Frage um das der Vertretung in diesem Bereich eingeräumte *Ermessen*. Welchem Zweck hat dieses zu dienen? Sie selbst werfen diese Frage auf, insbesondere im Zusammenhang mit der Erteilung von Besuchervisa, und Sie empfehlen, dass EDA und BFM, unter Einbezug der Kantone, die heutige Praxis zu überprüfen.

Ich gehe davon aus, dass beim Ermessen, das der Vertretung eingeräumt wird, wie in anderen Rechtsbereichen auch, erwartet wird, dass die Behörde ihre Entscheidungen auf objektive, sachliche Erwägungen stützt, die dem Einzelfall möglichst angepasst sind. Im Zivilrecht fordert man bei richterlichen Ermessensentscheidungen, dass die Lösung den Verhältnissen und Umständen angemessen und von Härten und Unzukömmlichkeiten frei sei<sup>1</sup>. Art. 4 ZGB verlangt vom Ermessensentscheid, dass er nach "Recht und Billigkeit" erfolge.

Für die Vertretung kann es deshalb meines Erachtens nicht darum gehen, das Ermessen z.B. nur dahingehend auszulegen, dass die Visumserteilung so restriktiv wie möglich erfolgt. Vielmehr halte ich dafür, u.a. die berechtigten Interessen und Bedürfnisse der Gesuchsteller, aber auch die Praxis der schweizerischen Behörden bei der Beschwerdebehandlung und gewiss auch die Qualität der Beziehungen der Schweiz zum Gastland in die Handhabung des Ermessens einfließen zu lassen.



Ambassade de Suisse  
Skopje

**Rapport d'inspection du service des visas du 1.9.2006**  
**Prise de position de la [REDACTED]**

L'annonce d'une inspection du service des visas, moins de 6 mois après une inspection consulaire, a suscité des réactions très mitigées parmi le personnel suisse de l'Ambassade, le personnel local devant être expressément maintenu dans l'ignorance de l'arrivée des inspecteurs.

Bien que le personnel de l'Ambassade ait été accusé de corruption à de nombreuses reprises, au même titre que ceux des autres ambassades de la place d'ailleurs, chaque accusation a fait l'objet d'une enquête minutieuse et s'est toujours finalement révélée sans fondement. En outre, des mesures pratiques ont été mises en place depuis 2003 pour essayer de réduire les risques de façon conséquente.

Dans de telles conditions, l'annonce d'une inspection donnait la désagréable impression que le personnel suisse était tenu pour incapable de se rendre compte que les employés locaux étaient corrompus ou encore pire qu'il participait activement à cette corruption. Dans les deux cas, le message n'était pas facile à avaler. C'est donc avec un réel soulagement que nous avons appris que deux inspections à 6 mois d'intervalle n'étaient que coïncidence et que nous faisons en somme partie d'un projet pilote.

Les questions de corruption ont été réglées assez rapidement, et les séances de coaching du lundi et mardi, qui ont duré jusqu'à tard dans la nuit, ont consisté en un long passage en revue des quelques erreurs commises, mais surtout de cas où le personnel suisse a utilisé la marge de manœuvre à sa disposition dans le règlement alors que l'inspecteur penchait pour une interprétation restrictive de ce même règlement.

Suite aux diverses inspections ainsi que sur instruction de [REDACTED], une politique assez simple de visas a été introduite en 2003, toujours strictement dans le cadre des instructions de l'ODM :

Pour les visites à des membres de la famille installés en Suisse (parents directs), **si le responsable des visas décide d'entrer en matière et d'octroyer un visa** (34% des demandes refusées en 2003, 22% en 2005/2006), il se base sur le point B312.31 qui permet l'octroi de visa de longue durée à des personnes entretenant des liens étroits avec la Suisse (environ 3500 cas par an). Dès le deuxième visa, une validité de 6 mois pour un séjour de 90 jours est octroyée à toute personne ayant obtenu naturellement une déclaration de garantie pour un séjour de 3 mois. Le fait de renoncer à demander une déclaration de garantie après 3 séjours sans problème chez le même garant, sans alors exiger de preuve que le demandeur de visa a les moyens de subventionner son séjour en Suisse, est dû à une mauvaise compréhension du règlement et cette pratique a été supprimée encore au cours de l'inspection.

Pour les visas d'affaires (environ 500 cas par an), là aussi la tendance est à l'uniformisation **une fois que l'invitation a été contrôlée et jugée digne de foi**, le premier visa a généralement une validité de 3 mois pour 30 jours de séjour et les suivants seront plus longs, ceci toujours conformément aux instructions de l'ODM. Naturellement, il est toujours possible de discuter ce que l'on considère une invitation digne de foi, cette notion étant forcément subjective.

Je suis d'avis qu'il est contreproductif de limiter strictement la validité des visas aux preuves apportées (dates des billets d'avion et/ou dates des réservations d'hôtel ou dates précises

Ambassade de Suisse  
Skopje

indiquées sur l'invitation), ce qui revient à ne délivrer que des visas d'une entrée dans la majorité des cas. En ne tenant pas compte des impondérables nécessitant un voyage non planifié à l'avance, tels que mariages, naissances ou maladies pour les visas de visites ou problèmes à résoudre pour les cas d'affaires, nous ne ferions qu'augmenter la pression sur le service des visas. Or, ce n'est pas en travaillant dans l'urgence que l'on fait forcément le plus attention et que l'on peut consacrer suffisamment de temps aux contrôles. A noter d'ailleurs que l'introduction de visa de plus longue durée a été précisément faite dans ce but.

L'introduction de toutes une série de mesures de rationalisation, telles que la mise en place du call-center, les rendez-vous précis, le renvoi des passeports par courrier et la standardisation des visas a permis de diminuer les plaintes, disputes aux guichets parfois assorties de menaces, innombrables appels téléphoniques de Suisse ou d'amis haut placés en Macédoine exigeant des explications, interventions auprès d'autorités en Suisse, etc. sans pour autant augmenter le nombre de cas d'abus signalés par l'ODM à l'Ambassade. A noter que le service des visas n'a jamais reçu ces dernières années de remarques de l'ODM se référant à une pratique trop laxiste en matière de délivrance de visas.

A ce sujet, j'aimerais attirer l'attention d'une part sur les rapports d'inspection précédents et d'autre part sur les chiffres eux-mêmes qui ne semblent pas vraiment corroborer les conclusions du rapport. A savoir :

[REDACTED]

Ambassade de Suisse  
Skopje

[REDACTED]

[REDACTED]

Lors de cette même inspection, l'attention du chef des visas et de la soussignée avaient été attirées sur le fait qu'un nombre substantiel de visas refusés d'emblée devaient ensuite être octroyés sur ordre de l'ODM ou des cantons, ce qui leur permettait de conclure que la politique des refus appliquée était trop stricte.

En ce qui concerne les chiffres, je joins une statistique établie à ma demande par l'ODM sur les visas délivrés depuis 2003 par buts de voyage (reçue de l'ODM sous forme pdf donc impossible à modifier). Merci de noter que les totaux ne correspondent pas exactement aux chiffres utilisés dans le rapport d'inspection, et qu'ils peuvent présenter une variation de 1 à 3% avec la réalité (voir e-mail).

En comparant avec les chiffres mentionnés ci-dessous (pris des rapports d'inspection pour ceux de 1998 à 2001), on se rend vite compte que le nombre de visas **établis** a été pratiquement en constante diminution de 1998 jusqu'en 2004 et qu'il est ensuite remonté légèrement, tout en restant à un niveau inférieur à 2003 :

1998 : 8104

2000 : 7554

2001 : 7742 (crise politique grave en Macédoine)

2003 : 7234

2004 : 6627

2005 : 6735

2006 : au 31.8. 4725, extrapolé : 7091 (4725 divisé par 8 fois 12)

A noter que l'extrapolation faite sur les chiffres de 2006 est certainement supérieure au total final, les 4 derniers mois de l'année ne donnant généralement pas lieu à un nombre aussi élevé de demandes que les mois d'été.

Il est certes vrai que le pourcentage des visas refusés par rapport aux visas établis est en constante diminution (25-30% en 1988 contre 14% en 2006). L'une des raisons est à chercher, d'une part, dans le fait que les demandes de décision formelle ou les recours sont désormais payants et, d'autre part, dans le fait que les demandeurs de visas connaissent maintenant bien les critères conduisant à un refus et ne prennent plus la peine de déposer une demande.

Alors que, selon les chiffres contenus dans les rapports d'inspection, le nombre de ressortissants macédoniens légalement domiciliés en Suisse serait passé de 45'000 en 1998 à 65'000 en 2006 (et ce chiffre ne prend pas en considération ceux qui ont maintenant la nationalité suisse), le nombre de visas de visite de 2003 à 2006 est resté relativement stable, passant de 3344 en 2003, à 3237 en 2004, à 3586 en 2005, il est même proportionnellement plutôt modeste.

A ce sujet, il convient de retenir qu'il est très difficile de refuser un visa de visite à une personne qui en a déjà obtenu un et dont la sortie de Suisse a eu lieu dans les délais; voir la réponse du

Ambassade de Suisse  
Skopje

BFM du 22.08.06 (en annexe) à la demande de visa [REDACTED] « Nachdem der Gesuchsteller schon Visum hatte, bleiben uns zu wenig hinreichende Gründe zum Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung, welche einen allfälligen Beschwerdeverfahren standhalten könnte“.

Enfin, par acquis de conscience, les interdictions d'entrée en Suisse transmises par l'Ambassade en 2005 et 2006 ont été contrôlées manuellement. Les résultats sont les suivants :

- En 2005, sur 100 interdictions prononcées pour séjour et travail illégal, 93 concernaient des personnes totalement inconnues de nos services.
- En 2006, 44 des 47 interdictions concernaient des personnes inconnues de nos services.

Même si cette « statistique » n'a pas de caractère très scientifique, elle semble indiquer que les travailleurs au noir en Suisse ne sont généralement pas rentrés avec un visa.

## Chapitre 6 Délais

### Respect des instructions

L'Ambassade respecte et continuera de respecter les instructions de l'ODM tout en utilisant la marge de manœuvre laissée à sa disposition, sauf avis contraire de l'ODM.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

### Autres remarques contenues dans le rapport

Je remercie l'inspecteur de ses remarques et confirme par la présente avoir déjà mis en pratique ses recommandations concernant les déclarations de garantie à demander systématiquement même après 3 séjours sans problème chez le même garant en Suisse, le contrôle des retours, ainsi que les recommandations de la page 11 du rapport, bien évidemment à l'exception de celle concernant les assurances de voyage, qui ne peuvent pas être exigées, comme l'a confirmé une circulaire du DFAE le mois dernier.

[REDACTED]  
25.09.2006