



## BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN

Het grensbeheerbeleid heeft grote veranderingen doorgemaakt, waaronder de invoering van instrumenten en de oprichting van agentschappen, zoals het Schengeninformatiesysteem, het Visuminformatiesysteem en het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex). De uitdagingen in verband met de toename van gemengde migratiestromen naar de EU en de toegenomen bezorgdheid over de veiligheid hebben een nieuwe periode van activiteit ingeluid.

### RECHTSGROND

De artikelen 67 en 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

### DOELSTELLINGEN

Een aaneengesloten ruimte zonder interne grenscontroles – het Schengengebied – vereist een gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de buitengrenzen. Voor de Unie is het daarom zaak gemeenschappelijke normen vast te stellen voor de controles aan de buitengrenzen en geleidelijk een geïntegreerd systeem in te voeren voor het beheer van die grenzen.

### RESULTATEN

De eerste stap naar een gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de Europese buitengrenzen werd gezet op 14 juni 1985, toen vijf van de tien lidstaten van de toenmalige Europese Economische Gemeenschap een internationaal verdrag, het zogeheten Schengenakkoord, ondertekenden in de buurt van het Luxemburgse grensstadje Schengen. Dit akkoord werd vijf jaar later aangevuld met de Schengenuitvoeringsovereenkomst<sup>[1]</sup>. Het Schengengebied, de zone zonder grenzen die door het Schengenacquis (waaronder de afspraken en regels ter zake bekendstaan) tot stand kwam, bestaat momenteel uit 26 Europese landen.

#### A. Het Schengenacquis met betrekking tot de buitengrenzen

De regels die het huidige Schengenacquis met betrekking tot de buitengrenzen vormen, dat voortbouwt op het oorspronkelijke acquis zoals door het Verdrag van

---

[1] Het Schengenacquis — Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19).



Amsterdam opgenomen in de rechtsorde van de EU (1.1.3), zijn terug te vinden in een ruime reeks maatregelen, die ruwweg opgedeeld kunnen worden in vijf categorieën.

Ten eerste is er de centrale pijler van het buitengrensbeheer, namelijk de Schengengrenscode, met regels voor het passeren van de buitengrenzen en de voorwaarden voor tijdelijke hervatting van interne grenscontroles. Ten tweede stelt de EU fondsen beschikbaar ter compensatie van sommige kosten voor lidstaten aan de buitengrenzen, want de lidstaten zijn niet allemaal gelegen aan een buitengrens die zij moeten bewaken en ondervinden dus niet in gelijke mate de lasten van het grensverkeer. In de financiële periode 2014-2020 staat dit mechanisme voor lastenverdeling bekend onder de naam Fonds voor interne veiligheid: grenzen en visa. Een derde categorie maatregelen houdt verband met de ontwikkeling van gecentraliseerde databanken inzake migratie en grensbeheer: het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Visuminformatiesysteem (VIS) en Eurodac, de Europese databank van vingerafdrukken om asielzoekers te identificeren en de juiste uitvoering van de Dublin-verordening te waarborgen (voor meer informatie over Eurodac en de Dublin-verordening, zie 4.2.2). De vierde categorie bestaat uit maatregelen (het zogenoemde hulpverleningspakket<sup>[2]</sup>) ter voorkoming en bestraffing van illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf. Ten slotte zijn er de maatregelen voor operationele samenwerking bij het grensbeheer, waarvan de uitvoering bij het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex) ligt.

#### 1. Het Schengeninformatiesysteem (SIS)

Het Schengeninformatiesysteem, sinds 2013 van de tweede generatie, voorziet in de nodige infrastructuur voor het informatiebeheer ter ondersteuning van de grensbewaking en de daarmee verbonden veiligheidstaken in het kader van politieke en justitiële samenwerking. De deelnemende staten kunnen via het systeem „signaleringen” doen uitgaan voor gezochte of vermiste personen, verloren of gestolen eigendommen en inreisverboden. SIS is rechtstreeks toegankelijk voor alle politieambtenaren, en wetshandhavers en wetshandhavingsautoriteiten die de in het systeem verwerkte informatie nodig hebben om hun werk te doen. Eventueel benodigde aanvullende informatie over signaleringen in het systeem wordt uitgewisseld via het nationale netwerk SIRENE („Supplementary information request at the national entry” – verzoek om aanvullende informatie bij binnenkomst op het nationaal grondgebied). In elk Schengenland is een SIRENE-bureau gevestigd. De bureaus coördineren maatregelen in verband met signaleringen in het SIS en zorgen ervoor dat de nodige acties ondernomen worden indien een gezochte persoon gearresteerd wordt, een persoon die de toegang tot de Schengenruimte geweigerd werd opnieuw probeert binnen te komen, of er een gestolen auto of identiteitsdocument in beslag genomen wordt. Samen met het VIS en Eurodac wordt het beheerd door het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, eu-LISA, dat gevestigd is in Tallinn, Estland. Op 31 december 2016 waren er in totaal 70,8 miljoen signaleringen uitgegaan. Het grootste aantal signaleringen betreft verloren of gestolen documenten (ruim 39 miljoen) en gestolen voertuigen (ongeveer 5 miljoen).

---

[2]Zie Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad.



## 2. Het Visuminformatiesysteem (VIS)

Het Visuminformatiesysteem heeft tot doel de uitvoering van het gemeenschappelijke visumbeleid, de consulaire samenwerking en de raadplegingen tussen de centrale visumautoriteiten te verbeteren. In 2014 zijn in het kader van het VIS ongeveer 8,5 miljoen visa verwerkt. Het VIS bestaat eigenlijk uit twee verschillende systemen, namelijk de centrale VIS-databank en een geautomatiseerd systeem voor de identificatie van vingerafdrukken (AFIS), en is verbonden met alle consulaten van de Schengenlanden die visa afgeven en met al hun buitengrensdorlaatposten. Aan deze grensposten kunnen grenswachters aan de hand van het VIS controleren of de houder van een biometrisch visum de persoon is die het visum heeft aangevraagd. Dit geschiedt door vergelijking van de vingerafdrukken, zowel met de biometrische gegevens die bij het visum zijn gevoegd als met de inhoud van de volledige VIS-databank. Met de databank wordt beoogd personen te identificeren die niet of niet langer aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging op het grondgebied van de lidstaten voldoen. Wetshandhavingsinstanties, Europol en, onder bepaalde omstandigheden, derde landen en internationale organisaties hebben toegang tot het systeem. Het gebruik van het Visuminformatiesysteem voor asiel- en wetshandhavingsdoelstellingen verschilt nog onder de lidstaten, en de bestaande problemen betreffende de kwaliteit van gegevens kunnen hoofdzakelijk worden toegeschreven aan een niet-optimaal gebruik van de databank.

## 3. Het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex)

Het Europees grens- en kustwachtagentschap (EBCGA), dat nog altijd vaak wordt aangeduid als Frontex<sup>[3]</sup> en waarvan het hoofdkantoor in Warschau is gevestigd, heeft als belangrijkste taak bij te dragen aan een geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen, hetgeen een wezenlijk onderdeel is van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (4.2.1). Het EBCGA is nu belast met een versterkt operationeel mandaat dat betrekking heeft op alle belangrijkste aspecten van het geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen, op basis van de operationele taken van Frontex op het gebied van grenscontroles en grensbewaking, om te zorgen voor een doeltreffend beheer van migratiestromen, met inbegrip van de bevoegdheid om gezamenlijke terugkeervluchten uit te voeren, en om het veiligheidsniveau in de EU hoog te houden en het vrije verkeer binnen de EU te waarborgen, onder voortdurende eerbiediging van de grondrechten. Het EBCGA is bevoegd om samen te werken met zowel nationale autoriteiten binnen de EU als derde landen. Bovendien kan het gezamenlijke operaties uitvoeren op het grondgebied van, en in samenwerking met, derde landen die ten minste aan één EU-lidstaat grenzen.

### B. Ontwikkelingen op het gebied van het beheer van de EU-buitengrenzen

De veranderingen kwamen in een sneller tempo met het omvangrijke verlies van mensenlevens de laatste jaren in de Middellandse Zee, gecombineerd met de massale toestroom van vluchtelingen en migranten sinds september 2015. Vóór de uitbraak van de Europese humanitaire vluchtelingen crisis hadden slechts drie landen ervoor gekozen omheiningen aan hun buitengrenzen te bouwen om te voorkomen

---

[3]Verordening (EU) 2016/1624 van 14 september 2016, PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1.



dat migranten en vluchtelingen hun grondgebied zouden bereiken: Spanje (waar de bouwwerkzaamheden in 2005 werden voltooid en in 2009 werden uitgebreid), Griekenland (voltooid in 2012) en Bulgarije (in reactie op Griekenland, voltooid in 2014). In strijd met artikel 14, lid 2, van de Schengengrenscodex, waarin is bepaald dat „de toegang [...] alleen [kan] worden geweigerd in een met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd”, is een toenemend aantal lidstaten geleidelijk aan begonnen met de bouw van grensmuren of -hekken met als doel migranten en asielzoekers zonder onderscheid van hun nationale grondgebied te weren. Bovendien, bij gebrek aan expliciete EU-voorschriften betreffende de bouw van hekken aan de buitengrenzen van het Schengengebied, hebben bepaalde lidstaten eveneens barrières opgeworpen voor derde landen (met name Marokko en Rusland), met inbegrip van pretoetredingslanden (de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Servië en Turkije) en een EU-kandidaat voor toetreding tot het Schengengebied, namelijk Kroatië. Ook zijn hekken gebouwd binnen het Schengengebied, zoals het hek tussen Oostenrijk en Slovenië, terwijl Spaanse praktijken in Melilla onder de aandacht van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg zijn gekomen.

In het kader van het geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen raken de interne en externe aspecten van de EU-maatregelen voor grenstoezicht steeds sterker met elkaar verbonden. Deze tendens wordt weerspiegeld in de steeds sterkere bijdrage van defensiepelers aan de ontwikkeling van het geïntegreerd grensbeheer, in termen van zowel rechtstreekse operationele interventies (uitvoerende functies) als ondersteuning van derde landen op het gebied van grensbeheer (opleiding, mentorschap, toezichtsfuncties), terwijl een belangrijk onderdeel van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), namelijk EUNAVFOR MED, oftewel operatie Sophia, slechts één voorbeeld vormt van de operationele betrokkenheid van de marines van de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van het geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen. Het aanvankelijke mandaat van de militaire spelers die deelnamen aan deze operatie was de bestrijding van smokkelaars. De reikwijdte van de missie is echter kort geleden uitgebreid en omvat nu formeel met geïntegreerd grensbeheer samenhangende functies, en in het bijzonder toezichtsactiviteiten, opsporings- en reddingsoperaties op zee en informatie-uitwisseling met de wetshandhavinginstanties van de lidstaten, evenals met het EBCGA en Europol.

Het EBCGA heeft, samen met andere relevante EU-agentschappen, een belangrijke rol gespeeld bij een andere dimensie van de respons op de uitdagingen waarmee bepaalde lidstaten worden geconfronteerd, namelijk de oprichting van „hotspots” en de inzet van zogeheten ondersteuningsteams voor migratiebeheer. Deze teams, waarin het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (zie [4.2.2](#)), Europol (zie [4.2.7](#)) en Frontex, in partnerschap met nationale autoriteiten en andere agentschappen, samenwerken, moeten de migranten bij binnenkomst in de EU identificeren, screenen en registreren, en terugkeeroperaties organiseren voor degenen die geen recht hebben om te blijven. De maritieme operaties en de directe steun aan de lidstaten in de „hotspots” vormen een tastbare Europese respons op wat niet alleen een humanitaire crisis is, maar ook een opgave voor het grensbeheer.



Zowel de voortdurende instroom van vluchtelingen en migranten als de toegenomen terroristische dreiging leiden tot verdere Europeanisering van het grensbeheer. Om, in het bijzonder, het verschijnsel van zogeheten buitenlandse strijders aan te pakken is er onlangs een voorstel goedgekeurd om door middel van een gerichte wijziging van de Schengengrenscodes verplichte controles in te voeren voor EU-burgers die het Schengengebied langs de land-, zee- en luchtgrenzen binnenkomen of verlaten.

De andere belangrijke ontwikkeling op het gebied van grensbeleid is gericht op het „slimmegrenzenpakket”, dat het grensbeheer moet moderniseren door middel van automatisering van grenscontroles en uitbreiding van uit- en inreisinformatie, en eventuele informatieleemten moet dichten die niet worden opgevuld door de drie grootschalige EU-databanken (SIS, VIS en Eurodac) op twee gebieden in verband met het beheer van de buitengrenzen, namelijk de vermindering van illegale overschrijdingen van de toegestane verblijfsduur en de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit.

De belangrijkste tekortkomingen die de Commissie verder gaat aanpakken zijn de gebrekkige kwaliteit en snelheid van grenscontroles waarbij onderdanen van derde landen betrokken zijn, het feit dat het onmogelijk is te waarborgen dat op systematische en betrouwbare wijze toezicht wordt gehouden op het verblijf van onderdanen van derde landen in het Schengengebied, en problemen bij de identificatie van onderdanen van derde landen die hun officiële documenten na binnenkomst in het Schengengebied vernietigen.

De versie uit 2016 van het slimmegrenzenpakket van de EU is echter niet slechts beperkt tot doelstellingen op het gebied van grensbeheer, zoals de vermindering van de wachttijden bij grenscontroles, de verbetering van de kwaliteit van identiteitscontroles, en de verzameling van nauwkeuriger informatie over personen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden, maar dient nu ook een nieuw doel: toegang van wetshandhavingsinstanties tot en gebruik van bij grenscontroles vergaarde reizigersgegevens. Met het oog op deze doelstellingen is kort geleden een inreis-uitreisysteem (Entry/Exit System, EES) en de hiermee samenhangende wijziging van de Schengengrenscodes goedgekeurd<sup>[4]</sup>. Op grond van de verordening in kwestie is een rechtskader ingevoerd, evenals de technische infrastructuur voor het automatisch verzamelen van gegevens en het systematisch registreren van overschrijdingen van de buitengrenzen door alle onderdanen van derde landen (visumplichtig en niet-visumplichtig) die het Schengengebied bezoeken voor een kort verblijf (ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen), en voor het traceren van de verblijfstijd van elke derdelander in het Schengengebied. Het inreis-uitreisysteem is bedoeld om de verblijfstijd van elke derdelander te berekenen door de registratie van inreis- en uitreisinformatie, en om een signalering te doen uitgaan wanneer de toegestane verblijfsduur wordt overschreden.

---

[4]Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (PB L 327 van 9.12.2017, blz. 20).





Overeenkomstig de verordening moet de nieuwe gecentraliseerde EU-databank operationeel zijn in 2020. eu-LISA, in samenwerking met de lidstaten, is belast met de taak om het inreis-uitreisstelsel te ontwikkelen.

Voorts heeft de Commissie in november 2016 een wetgevingsvoorstel gepresenteerd tot instelling van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS). Door een systeem op te zetten met vergelijkbare doelstellingen als het Amerikaanse ESTA-systeem zou worden voorzien in een extra controleniveau voor niet-visumplichtige reizigers. ETIAS zou bij alle niet-visumplichtige reizigers nagaan of ze in aanmerking komen om af te reizen naar het Schengengebied, en of dergelijke reizen een risico met zich meebrengen wat veiligheid of migratie betreft. Informatie over reizigers zou voorafgaand aan hun reis worden verzameld.

## ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement staat met gemengde gevoelens tegenover het beleid voor het beheer van de buitengrenzen zoals zich dat ontwikkelt. Het is overwegend voorstander geweest van een verbeterde organisatorische rol van het EBCGA en de andere relevante agentschappen van de Unie, en heeft vaak aangedrongen op verdere versterking van hun rol nu de Europese Unie zo worstelt met de migratiecrisis in het Middellandse Zeegebied. Waar het Parlement zich tegenover de uitbouw van het EBCGA voornamelijk positief heeft opgesteld, heeft het tegenover slimme grenzen een veel kritischere houding aangenomen. Na het voorstel van de Commissie van 2013 heeft het Parlement zijn twijfels geuit omtrent de grootschalige technologische uitbouw en massale verwerking van persoonsgegevens die voorgesteld worden voor de buitengrenzen. Vanwege de te verwachten kosten van de slimmegrenzentechnologie alsook de twijfels omtrent de voordelen ervan, heeft het Parlement zich op een aantal punten bezorgd getoond. In zijn resolutie van 12 september 2013 over het tweede verslag over de tenuitvoerlegging van de EU-interneveiligheidsstrategie stelde het Parlement dat de „ontwikkeling van nieuwe IT-systemen op het gebied van migratie en grensbeheer, zoals de initiatieven inzake "slimme grenzen", zorgvuldig geanalyseerd moet worden, met name in het licht van de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid”. In september 2015 werd hierop aangehaakt in een mondelinge vraag waarin de Commissie en de Raad om hun standpunt werden gevraagd inzake de toegang tot het systeem voor wetshandavingsinstanties, en om hun mening over de toepasselijkheid van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van april 2014 over de richtlijn inzake bewaring van gegevens (zie [4.2.8](#)). Als er geen vooruitgang wordt geboekt op de korte termijn betreffende de voorgestelde hervorming van de Dublin III-verordening<sup>[5]</sup>, zou het Parlement de lopende onderhandelingen over alle dossiers die van belang zijn voor ministeries van justitie en binnenlandse zaken kunnen bevriezen, zoals het kort geleden gepresenteerde voorstel inzake interoperabiliteit, de herziening van het Eurodac-systeem en andere dossiers ter zake. Het heeft reeds op succesvolle

---

[5]Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 4 mei 2016 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.



wijze op deze manier gehandeld in 2012 met de zogenaamde „Schengenbevriezing”, toen het besloot zijn samenwerking stop te zetten betreffende de belangrijkste JBZ-dossiers waarover werd onderhandeld in reactie op het besluit van de Raad om de rechtsgrond voor het pakket Schengengovernance te wijzigen. In zijn resolutie over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied<sup>[6]</sup> heeft het Parlement erop gewezen dat ondanks het feit dat de EU vele maatregelen heeft aangenomen om haar buitengrenzen te versterken, met inbegrip van grenscontroles, hierop geen passende reactie is gekomen in de vorm van de afschaffing van interne grenscontroles.

Udo Bux  
10/2018

---

[6]Resolutie van het Europees Parlement van 30 mei 2018 over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied ([Aangenomen teksten, P8\\_TA\(2018\)0228](#)).

