



BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN

Het EU-beleid inzake grensbeheer heeft vanwege belangrijke ontwikkelingen, zoals de ongekende toestroom van vluchtelingen en irreguliere migranten, en vanwege het feit dat sinds medio 2015 een reeks tekortkomingen in het EU-beleid inzake de buitengrenzen en migratie aan het licht waren gekomen, wijzigingen ondergaan. De uitdagingen in verband met de toename van gemengde migratiestromen naar de EU, de COVID-19-pandemie en de toegenomen bezorgdheid over de veiligheid hebben een nieuwe periode van activiteit ingeluid als het gaat om de bescherming van de buitengrenzen van de EU. Dit heeft tevens gevolgen gehad voor de binnengrenzen.

RECHTSGROND

Artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

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

DOELSTELLINGEN

Omdat het Schengengebied een aaneengesloten ruimte is zonder interne grenscontroles, is een gemeenschappelijk beleid nodig voor het beheer van de buitengrenzen. In artikel 3, lid 2, VEU, wordt bepaald dat de Unie “passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen” moet nemen. De EU streeft er daarom naar 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.

WAT IS ER BEREIKT?

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 Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen^[1]. Het Schengengebied, de zone zonder grenzen die door het Schengenacquis (de benaming voor het geheel 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.



overeenkomsten en regels) tot stand werd gebracht, omvat momenteel 27 Europese landen^[2].

A. Het Schengenacquis met betrekking tot de buitengrenzen

Het huidige Schengenacquis met betrekking tot de buitengrenzen bouwt voort op het oorspronkelijke acquis dat bij het Verdrag van Amsterdam in de rechtsorde van de EU werd opgenomen ([1.1.3](#)). De regels op dit gebied zijn neergelegd in allerlei wetgevingsinstrumenten, die grofweg kunnen worden onderverdeeld in vijf categorieën:

1. De Schengengrenscore

De Schengengrenscore^[3] is de centrale pijler van het beheer van de buitengrenzen. De Schengengrenscore bevat regels voor het overschrijden van de buitengrenzen en voorwaarden voor tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht. Op grond van de Schengengrenscore zijn de lidstaten verplicht om alle personen die de buitengrenzen overschrijden, ook diegenen die volgens de EU-wetgeving het recht van vrij verkeer genieten (d.w.z. EU-burgers en hun gezinsleden die geen EU-burgers zijn), systematisch te controleren aan de hand van relevante databanken. Dergelijke databanken zijn bijvoorbeeld het Schengeninformatiesysteem (SIS) en de databank van Interpol voor gestolen en verloren reisdocumenten. Deze verplichtingen gelden voor alle buitengrenzen (lucht-, zee- en landgrenzen) en voor zowel in- als uitreis. Het Schengenevaluatiemechanisme, ingesteld bij Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad^[4], is in november 2014 in werking getreden. Het voorziet in een meerjarig evaluatieprogramma met een looptijd van vijf jaar, met als eerste einddatum 31 december 2019. In het kader van dit mechanisme moeten alle aspecten van het Schengenacquis, onder meer de wijze waarop de lidstaten uitvoering geven aan hun buitengrenstoezicht, worden beoordeeld en geëvalueerd. Daarnaast bestrijkt het mechanisme alle toepasselijke wetgeving en operationele activiteiten. Voorts wordt tijdens de evaluatie bijzondere aandacht besteed aan de eerbiediging van de grondrechten. Ook kunnen begeleidende maatregelen op het gebied van de buitengrenzen, het visumbeleid, politie en justitie samenwerking (in strafzaken), het Schengeninformatiesysteem (SIS) en gegevensbescherming aan de orde komen.

2. Het Schengeninformatiesysteem (SIS)

Het SIS is een instrument voor informatie-uitwisseling en een databank die bijdraagt tot de internationale veiligheid in het Schengengebied, een gebied zonder binnengrenstoezicht. Het is het efficiëntste en meest gebruikte IT-systeem waarover de EU beschikt in haar ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) ([4.2.1](#)). Instanties

[2]De EU-lidstaten Cyprus, Ierland, Bulgarije en Roemenië behoren niet tot het Schengengebied. Het Schengengebied omvat echter vier niet-EU-lidstaten: IJsland, Zwitserland, Noorwegen en Liechtenstein. Denemarken heeft ten aanzien van de bepalingen van titel V van het VWEU een "opt-out"-status (Protocol 22), maar neemt wel deel aan op basis van deze titel genomen maatregelen op intergouvernementele basis.

[3][Verordening \(EU\) 2016/399](#) van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1, gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen, PB L 74 van 18.3.2017, blz. 1.

[4][Verordening \(EU\) nr. 1053/2013](#) van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het Besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie, PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27.



in de EU kunnen signaleringen van gezochte of vermiste personen en voorwerpen in het SIS invoeren en dergelijke signaleringen raadplegen. Het systeem bevat meer dan 80 miljoen signaleringen. In 2017 werd het meer dan 5 miljard keer door instanties geraadpleegd en leverde het meer dan 240 000 treffers op in verband met door derde landen ingevoerde signaleringen. Onlangs is het SIS verbeterd doordat er nieuwe regels zijn ingevoerd om mogelijke tekortkomingen in het systeem te verhelpen. Ook zijn de categorieën signaleringen die kunnen worden ingevoerd ingrijpend gewijzigd.

Sinds de laatste herziening, die plaatsvond in 2018, is het toepassingsgebied van het SIS vastgelegd in drie wetgevingsinstrumenten, meer bepaald in drie afzonderlijke verordeningen (ter vervanging van SIS II):

- over politie en justitie samenwerking in strafzaken^[5];
- over grenscontroles^[6];
- en over de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen^[7].

Door middel van deze drie verordeningen worden er categorieën signaleringen aan het systeem toegevoegd, zoals signaleringen van onbekende verdachten of gezochte personen, preventieve signaleringen voor kinderen die het risico lopen door een ouder te worden ontvoerd, signaleringen met het oog op terugkeer en signaleringen in verband met terugkeerbesluiten die zijn uitgevaardigd ten aanzien van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

3. Fonds voor interne veiligheid: grenzen en visa

Omdat niet alle EU-lidstaten een buitengrens hebben, ondervinden zij niet in gelijke mate de lasten van het grensverkeer. Om die reden ontvangen de lidstaten die buitengrenzen hebben extra EU-middelen die bedoeld zijn om bepaalde kosten te compenseren. Voor de financiële programmeringsperiode 2014-2020 was er voor dit lastenverdelingsmechanisme 3,8 miljard EUR beschikbaar. De belangrijkste doelstelling van het fonds is bij te dragen aan een hoog niveau van veiligheid in de Unie en tegelijkertijd legaal reizen te vergemakkelijken. Begunstigden van de in het kader van dit fonds uitgevoerde programma's zijn federale en staatautoriteiten, lokale overheidsinstanties, niet-gouvernementele organisaties, humanitaire organisaties, particuliere en publiekrechtelijke ondernemingen en onderwijs- en onderzoeksinstellingen.

[5] [Verordening \(EU\) 2018/1862](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56.

[6] [Verordening \(EU\) 2018/1861](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 14.

[7] [Verordening \(EU\) 2018/1860](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PB L 312 van 7.12.2018, blz. 1.



4. Het inreis-uitreissysteem (EES)

Het inreis-uitreissysteem (EES)^[8] is een informatiesysteem dat bedoeld is om de controles aan de grens van onderdanen van derde landen die naar de EU reizen efficiënter en sneller te laten verlopen. Dankzij het EES hoeven paspoorten aan de grens niet meer handmatig te worden afgestempeld, maar worden de gegevens elektronisch in een databank geregistreerd.

De belangrijkste doelstellingen van het EES zijn:

- de wachttijd aan de grensdoorlaatposten verkorten en de efficiëntie van grenscontroles verbeteren door de toegestane verblijfsduur van reizigers automatisch te berekenen;
- het op systematische en betrouwbare wijze identificeren van personen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden;
- het versterken van de interne veiligheid en het ondersteunen van de strijd tegen terrorisme door rechtshandavingsinstanties de mogelijkheid te bieden de reisgeschiedenis van personen te raadplegen.

Nationale rechtshandavingsinstanties en Europol hebben recht op toegang tot het EES, maar asielautoriteiten niet. Het doorgeven van gegevens voor rechtshandavings- of terugkeerdoeleinden aan derde landen en EU-lidstaten die niet deelnemen aan het EES is onder bepaalde voorwaarden toegestaan. Bij het overschrijden van de buitengrenzen van het Schengengebied worden de gegevens (naam, soort reisdocument, vingerafdrukken, foto en datum en plaats van inreis en uitreis) van reizigers geregistreerd in het EES. Het EES wordt gebruikt voor alle (dus zowel visumplichtige als niet-visumplichtige) onderdanen van derde landen. Het systeem wordt ook gebruikt door consulaire en grensautoriteiten.

5. Het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex)

Het Europees grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en de nationale autoriteiten vormen samen de Europese grens- en kustwacht (European Border and Coast Guard, EBCG)^[9].

Het Europees grens- en kustwachtagentschap werd in oktober 2016 operationeel. Dit [gedecentraliseerde agentschap](#) is verantwoordelijk voor het bewaken van de buitengrenzen van de EU en is samen met de lidstaten verantwoordelijk voor het in kaart brengen en aanpakken van veiligheidsdreigingen aan de buitengrenzen van de EU. In de jaren voor 2015 heeft het Parlement herhaaldelijk aangedrongen op versterking van de rol van Frontex en vergroting van het vermogen van dit agentschap om efficiënter te reageren op veranderende migratiestromen. Zo pleitte het Parlement in zijn [resolutie van 2 april 2014 over tussentijdse evaluatie van](#)

[8] [Verordening \(EU\) 2017/2226](#) van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem (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 rechtshandavingsdoeleinden 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.

[9] [Verordening \(EU\) 2019/1896](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624, PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1.



[het programma van Stockholm](#)^[10] bijvoorbeeld voor bewaking van de Schengen-buitengrenzen door Europese grenswachters. In oktober 2015 sprak de Europese Raad in zijn conclusies eveneens zijn steun uit voor “de geleidelijke invoering van een geïntegreerd beheerssysteem voor de buitengrenzen”. Het Parlement vond het zeer belangrijk dat de nieuwe bevoegdheden van het agentschap om in te grijpen geactiveerd zouden worden door een besluit van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, en niet door een besluit van de Commissie, zoals aanvankelijk voorgesteld. Op grond van de verordening wordt het takenpakket van Frontex verder uitgebreid, in die zin dat het agentschap de lidstaten meer ondersteuning kan bieden op het gebied van migratiebeheer, de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en opsporings- en reddingsoperaties. Ook wordt de rol van Frontex bij de terugkeer van migranten naar hun land van herkomst versterkt. Het agentschap handelt hierbij in overeenstemming met de besluiten van nationale autoriteiten. In uitzonderlijke omstandigheden kan de Raad, op voorstel van de Commissie, het agentschap verzoeken in te grijpen en een lidstaat bij te staan. Van uitzonderlijke omstandigheden is sprake indien:

- een lidstaat een bindend besluit van de raad van bestuur van Frontex om zwakke plekken in zijn grensbeheer aan te pakken niet (binnen de daarvoor gestelde termijn) nakomt; en
- de buitengrenzen op specifieke en onevenredige wijze onder druk staan, waardoor de werking van het Schengengebied in het gedrang wordt gebracht. Indien een lidstaat zich verzet tegen een besluit van de Raad inzake het verlenen van bijstand, kunnen de overige lidstaten besluiten tot tijdelijke herinvoering van de controles aan de binnengrenzen.

In november 2019 werd het agentschap versterkt met een nieuw mandaat en eigen middelen en bevoegdheden om de buitengrenzen te beschermen, terugkeeroperaties doeltreffender uit te voeren en samen te werken met niet-EU-landen^[11]. De kern van dit versterkte agentschap wordt gevormd door een permanent korps van 10 000 grenswachters met uitvoeringsbevoegdheden om de lidstaten op elk moment te ondersteunen. Ook zal het agentschap een sterker mandaat krijgen inzake terugkeer en zal het nauwer gaan samenwerken met derde landen, waaronder landen die geen directe buurlanden van de EU zijn. Het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht werd in 2021 volledig operationeel en zal in 2024 zijn volledige capaciteit van 10 000 grenswachters bereiken.

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

Vanwege de grote aantallen migranten die de afgelopen jaren in de Middellandse Zee zijn omgekomen en de enorme instroom van vluchtelingen en migranten sinds september 2015 is het tempo waarop veranderingen zich voltrekken toegenomen.

Vóór de vluchtelingencrisis waren er slechts drie landen die aan de buitengrenzen hekwerven hadden geplaatst om migranten en vluchtelingen tegen te houden: Spanje (voltooiing in 2005, versterking en uitbreiding in 2009), Griekenland (voltooid in 2012)

[10]Paragraaf 74 van de [resolutie van het Europees Parlement van 2 april 2014 over tussentijdse evaluatie van het programma van Stockholm](#), PB C 408 van 30.11.2017, blz. 8.

[11][Verordening \(EU\) 2019/1896](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht.



en Bulgarije (in navolging van Griekenland, voltooid in 2014). In artikel 14, lid 2, van de Schengengrenscodex is bepaald: “de toegang kan alleen worden geweigerd in een met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd”. In strijd met dit artikel is **een toenemend aantal lidstaten geleidelijk aan begonnen met de bouw van grensmuren of -hekken** met als doel migranten en asielzoekers van hun nationale grondgebied te weren zonder daarbij enig onderscheid te maken. Bovendien hebben sommige lidstaten, bij gebreke van uitdrukkelijke EU-regels over het plaatsen van hekken aan de buitengrenzen van het Schengengebied, en in strijd met de regels op het gebied van asiel, ook hekken geplaatst aan hun grenzen met derde landen (met name Belarus, Marokko en Rusland), waaronder pretoetredingskandidaten (de Republiek Noord-Macedonië, Servië en Turkije). Ook binnen het Schengengebied zijn hekken gebouwd, zoals het hek tussen Oostenrijk en Slovenië. Inmiddels buigt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg zich over de handelwijze van Spanje in Melilla. Wreedheden in gebieden waar hekken worden aangelegd, worden [gedocumenteerd](#) door mensenrechtenorganisaties^[12].

Het Missing Migrants Project van de Internationale Organisatie voor Migratie heeft sinds 2014 meer dan 29 000 doden [geregistreerd](#) op migratieroutes naar Europa.

1. Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etrias)

In september 2018 werd het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etrias) ingesteld.

Dit nieuwe gecentraliseerde informatiesysteem is bedoeld om informatie te verzamelen over onderdanen van derde landen die geen visum nodig hebben om het Schengengebied in te reizen en om potentiële veiligheidsrisico's of risico's op het gebied van illegale migratie in kaart te brengen. Aan de hand van het systeem worden niet-visumplichtige reizigers vooraf gecontroleerd. Als op basis daarvan geoordeeld wordt dat zij een gevaar vormen, krijgen zij geen reisautorisatie. Het systeem verschilt niet zoveel van de al bestaande systemen in onder meer de VS (ESTA), Canada en Australië.

Voordelen van het Etrias zijn onder meer kortere wachttijden bij de grens, betere binnenlandse veiligheid, betere preventie van illegale immigratie en verminderde risico's voor de volksgezondheid. Het systeem is gebaseerd op controle vooraf, maar het uiteindelijke besluit om een reiziger al dan niet toegang te verlenen, wordt – ook wanneer de reiziger over een geldige reisautorisatie beschikt – genomen door de nationale grenswachters die de grenscontroles uitvoeren en die daarbij handelen in overeenstemming met de voorschriften van de Schengengrenscodex. Het Etrias heeft drie kerntaken:

- verificatie van de gegevens die door niet-visumplichtige reizigers uit derde landen voorafgaand aan hun reis naar de EU online worden ingediend;
- verwerking van aanvragen door de gegevens te vergelijken met gegevens uit andere informatiesystemen (zoals SIS, VIS, de databanken van Europol en

[12] [Helsinki Foundation for Human Rights](#).



Interpol, het EES en Eurodac, de Europese dactyloscopie-databank die het mogelijk maakt datasets van vingerafdrukken met elkaar te vergelijken);

- de afgifte van reisautorisaties als er geen hits worden vastgesteld en er geen elementen zijn die verder moeten worden onderzocht.

Reisautorisaties moeten binnen enkele minuten kunnen worden verkregen. In juni 2017 besloot de Raad het voorstel in twee afzonderlijke rechtshandelingen te splitsen^[13], omdat de rechtsgrond van het voorstel (Schengen) niet gebruikt kon worden voor wijzigingen van de Europol-verordening. Het Etias wordt ontwikkeld door eu-LISA en wordt in 2025 operationeel.

2. eu-LISA

Het agentschap [eu-LISA](#), dat in 2011 in het leven is geroepen, is verantwoordelijk voor het operationeel beheer van de drie gecentraliseerde informatiesystemen van de EU: SIS, VIS, en Eurodac^[14]. Het agentschap is belast met de uitvoering van de nieuwe IT-architectuur op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. In november 2019 werd het mandaat van eu-LISA verruimd, waarbij het vermogen van het agentschap om bij te dragen aan grensbeheer, samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en migratiebeheer in de EU verder werd uitgebreid.

3. Interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen op het gebied van grenzen

De EU heeft grootschalige gecentraliseerde IT-systemen ontwikkeld (SIS, VIS, Eurodac, EES en Etias) voor de verzameling, verwerking en uitwisseling van informatie die van belang is voor veiligheidssamenwerking, voor het beheer van de buitengrenzen en voor migratiebeheer. Sinds 2019 zijn deze informatiesystemen interoperabel op EU-niveau. Dit houdt in dat gegevens kunnen worden uitgewisseld en gedeeld, zodat de autoriteiten overal en altijd kunnen beschikken over de informatie die zij nodig hebben. Interoperabiliteit verwijst naar het vermogen van informatietechnologiesystemen om gegevens en kennis uit te wisselen, om informatieleemten ten gevolge van de complexiteit en het versnipperde karakter van de betreffende systemen aan te pakken^[15].

Dankzij de twee verordeningen die ter zake zijn vastgesteld kunnen de systemen elkaar aanvullen, kunnen personen makkelijker worden geïdentificeerd en kan identiteitsfraude doeltreffender worden bestreden. De verordeningen veranderen niets

[13][Verordening \(EU\) 2018/1240](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226, PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1, en [Verordening \(EU\) 2018/1241](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 met het oog op de oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias), PB L 236 van 19.9.2018, blz. 72.

[14][Verordening \(EU\) 2018/1726](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1987/2006 en Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1077/2011, PB L 295 van 21.11.2018, blz. 99.

[15][Verordening \(EU\) 2019/817](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, PB L 135 van 22.5.2019, blz. 27, en [Verordening \(EU\) 2019/818](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816, PB L 135 van 22.5.2019, blz. 85.



aan de toegangsrechten tot die systemen zoals beschreven in de rechtsgrond van elk van die Europese informatiesystemen, maar voorzien in:

- een Europees zoekportaal dat bevoegde instanties de mogelijkheid biedt gelijktijdig verschillende informatiesystemen te doorzoeken, op basis van zowel biografische als biometrische gegevens;
- een gedeelde dienst voor biometrische matching, waardoor biometrische gegevens (vingerafdrukken en gezichtsopnames) uit verschillende systemen kunnen worden opgevraagd en met elkaar kunnen worden vergeleken;
- een gemeenschappelijk identiteitsregister dat biografische en biometrische identiteitsgegevens van onderdanen van derde landen bevat die op dit moment in verschillende EU-informatiesystemen worden opgeslagen;
- een detector van meerdere identiteiten, die controleert of de biografische identiteitsgegevens in de zoekopdracht ook in andere systemen voorkomen, zodat kan worden gecontroleerd of aan dezelfde biometrische gegevens meerdere identiteiten gekoppeld zijn.

4. De COVID-19-pandemie in 2020

De invoering van beperkingen op het internationale personenverkeer en het verkeer van personen binnen de EU was vanaf begin maart 2020 een van de meest zichtbare beleidsreacties op de COVID-19-pandemie. Diverse EU-lidstaten legden het internationale passagiersvervoer stil en voerden vervolgens nog aanvullende beperkingen in voor reizen vanuit derde landen naar de EU. Zo werden de buitengrenzen van de EU gedeeltelijk gesloten en werden de mogelijkheden om vanuit derde landen^[16] naar de EU te reizen alsmede het verkeer van personen binnen de EU beperkt^[17]. In veel gevallen had dit een arbitrair, ondoeltreffend en discriminerend karakter en was dit in strijd met de privacy- en asielwetgeving, zoals blijkt uit [een onderzoek](#) in opdracht van het Europees Parlement^[18].

5. De crisis in Oekraïne

Sinds de Russische inval in Oekraïne in februari 2022 hebben al meer dan 6 miljoen mensen Oekraïne moeten ontvluchten, meestal naar naburige landen^[19]. De Europese Unie heeft besloten mensen die vanuit Oekraïne aankomen in de hele EU tijdelijke bescherming te bieden^[20]. De [EU-richtlijn tijdelijke bescherming](#)^[21] stelt de EU-lidstaten in staat snel te handelen om bescherming te bieden aan mensen die onmiddellijke bescherming behoeven en om de rechten van deze personen te beschermen.

[16]Zie de “gezamenlijke verklaring van de leden van de Europese Raad”, Brussel, 26 maart 2020.

[17]Tell Cremades, M., *Studies with a “Covid 19 angle”*, directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, Europees Parlement, juni 2021.

[18]Carrera S. et al., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, Europees Parlement, september 2020.

[19]<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

[20]Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan.



DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft in het verleden uiteenlopende standpunten ingenomen ten aanzien van de ontwikkeling van het beleid op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. Het was een groot voorstander van toekenning van meer organisatorische taken aan Frontex en de andere op dit gebied bevoegde agentschappen en heeft zich tijdens de migratiecrisis in het Middellandse Zeegebied vaak uitgesproken voor verdere versterking van hun rol. Het Parlement heeft zich dus in grote lijnen positief opgesteld ten aanzien van de verdere ontwikkeling van Frontex, maar heeft meer reserves als het gaat om slimme grenzen. In reactie op het voorstel van de Commissie van 2013 heeft het Parlement zijn twijfels geuit omtrent het door de Commissie voorgestelde grootschalige gebruik van technologie en de massale verwerking van persoonsgegevens in het kader van het beheer van de buitengrenzen. Vanwege de te verwachten kosten van de slimmegrenzentechnologie alsook de twijfels die er waren omtrent de voordelen van deze technologie, 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 gaf het Parlement hieraan een vervolg door [mondelijke vragen in te dienen bij de Commissie en de Raad](#), waarin het de Commissie en de Raad vroeg naar hun standpunten ten aanzien van de toegang tot het systeem voor rechtshandavingsdoeleinden en ten aanzien van het belang van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van april 2014 over de richtlijn gegevensbewaring (zie [4.2.8](#)). In zijn resolutie over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied^[22] verzocht het Parlement de lidstaten, waaronder de lidstaten zonder buitengrenzen te land, hun uiterste best te doen om een hoog niveau van controle aan hun buitengrenzen te garanderen, door hier toereikende middelen aan toe te wijzen om te zorgen voor voldoende personeel, materieel en deskundigheid en door de nodige commando- en controlestructuren op te zetten voor veilige, ordelijke en soepele grensoverschrijdingen.

Ook heeft het Parlement erop aangedrongen dat alle maatregelen op dit gebied worden genomen met inachtneming van het EU-acquis inzake grenzen en asiel en het EU-Handvest van de grondrechten. Het Parlement roept dus al geruime tijd op tot betrouwbare en eerlijke procedures en tot een holistische EU-aanpak ten aanzien van migratie^[23]. Het speelt een actieve rol bij het toezicht op de toepassing en de naleving van het Schengenacquis. De werkgroep Schengenevaluatie van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Parlement onderhoudt contacten met de Europese Commissie en de Raad in de relevante stadia

[22][Resolutie van het Europees Parlement van 30 mei 2018](#) over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied, PB C 76 van 9.3.2020, blz. 106.

[23][Resolutie van het Europees Parlement van 12 april 2016](#) over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie, PB C 58 van 15.2.2018, blz. 9.



van het evaluatie- en monitoringproces, onder meer met betrekking tot het definitieve evaluatieverslag, aangenomen aanbevelingen en het actieplan.

In verband met de COVID-19-pandemie heeft het Parlement [in juni 2020 een resolutie](#) aangenomen over de situatie in het Schengengebied ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, waarin het Parlement aangaf het te betreuren niet geïnformeerd te worden. Daarbij herinnerde het Parlement eraan dat tijdelijke reisbeperkingen voor alle niet-essentiële reizen vanuit derde landen naar het Schengengebied en alle besluiten tot weigering van toegang aan de buitengrenzen in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van de Schengengrenscodel^[24]. In een studie die in opdracht van het Parlement werd uitgevoerd, werd benadrukt dat de beperkingen die naar aanleiding van de pandemie werden ingevoerd aan voortdurende en snelle veranderingen onderhevig waren, hetgeen heeft geleid tot grote rechtsonzekerheid voor de burgers en negatieve gevolgen heeft gehad voor de rechten en vrijheden in de EU^[25]. In een andere recente studie werd de aandacht gevestigd op het wijdverbreide gebruik door de lidstaten van biometrische AI-technologieën voor grootschalig toezicht op migranten^[26].

In een [resolutie van 1 maart 2022](#) gaf het Parlement aan ingenomen te zijn met de activering van de richtlijn tijdelijke bescherming. Dit was de eerste keer dat de richtlijn werd geactiveerd sinds zij in 2001 in werking was getreden^[27]. Op 9 maart 2022 [riepen de EP-leden de EU op](#) om een goed migratiestelsel in te voeren om vluchtelingen op te vangen en de verantwoordelijkheid voor vluchtelingen te delen. Op 4 april 2023 heeft de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Parlement een [verslag](#) aangenomen over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van crisissituaties op het gebied van migratie en asiel, en op 14 april 2023 heeft zij een [verslag](#) aangenomen over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen, alsmede een [verslag](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende asiel- en migratiebeheer.

Deze infopagina is opgesteld door de beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken van het Europees Parlement.

Bezoek de [homepage](#) van het Europees Parlement over Schengen.

Mariusz Maciejewski
11/2023

[24]Resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2020 over de situatie in het Schengengebied ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, PB C 362 van 8.9.2021, blz. 77.

[25]Carrera S., Chun Luk, N., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*, directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, september 2020.

[26]Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection*, directoraat-generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, beleidsondersteunende afdeling Rechten van de burger en Constitutionele Zaken, augustus 2021.

[27]Resolutie van het Europees Parlement van 1 maart 2022 over de aanval van Rusland op Oekraïne, PB C 125 van 18.3.2022, blz. 2.

