



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.9.2011
COM(2011) 561 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Schengengovernance - versterking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen

1. INLEIDING

1.1. Een gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen

Vrij verkeer is een van de grondbeginselen van de Europese Unie en de mogelijkheid om binnen de EU te reizen zonder grenscontroles te hoeven ondergaan, is een van de grootste successen van de EU. Veel mensen maken gebruik van deze mogelijkheid: in totaal vinden er jaarlijks meer dan 1 miljard reizen binnen de EU plaats. In opiniepeilingen wordt vrij kunnen reizen ook systematisch genoemd als een van de belangrijkste voordelen van de Unie¹. Een ruimte zonder grenstoezicht is ook cruciaal voor de interne markt, met vrij verkeer van werknemers, goederen en diensten en de Europese inspanningen om de economische groei te stimuleren.

Het Schengengebied is gebaseerd op een pakket regels (het Schengenacquis), dat niet alleen de afschaffing van het toezicht aan de binnengrenzen en gemeenschappelijke regels voor het toezicht aan de buitengrenzen omvat, maar ook een gemeenschappelijk visumbeleid, samenwerking tussen politie en justitie, gemeenschappelijke regels voor de repatriëring van illegale migranten en de oprichting van gemeenschappelijke databanken zoals het Schengeninformatiesysteem (SIS).

De grondslag van de Schengensamenwerking is solide, maar door recente ontwikkelingen is het noodzakelijk gebleken om ervoor te zorgen dat het Schengengebied ook goed kan functioneren bij problemen als gevolg van zwakke punten aan de buitengrenzen of externe factoren waarop de Unie geen invloed heeft. De Unie moet deze problemen aanpakken en tegelijkertijd het recht van de burger op vrij verkeer waarborgen.

Daarom heeft de Commissie in haar mededeling over migratie van mei² erop gewezen dat een op EU-niveau gecoördineerde respons in dergelijke situaties noodzakelijk is en heeft zij aangekondigd daartoe een passend mechanisme te zullen voorstellen, alsmede andere middelen om ervoor te zorgen dat de Schengenregels op coherente wijze worden geïmplementeerd en geïnterpreteerd.

Ook de Europese Raad van 23-24 juni 2011 riep op tot de invoering van een mechanisme "om te kunnen reageren op buitengewone omstandigheden die een bedreiging vormen voor de Schengensamenwerking in haar algemeenheid, zonder dat het beginsel van vrij personenverkeer in gevaar wordt gebracht"³. De Commissie werd verzocht om in september 2011 een voorstel voor een dergelijk mechanisme in te dienen.

Met deze mededeling en de begeleidende wetgevingsvoorstellen⁴ wordt tegemoetgekomen aan dat verzoek, het verzoek van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van juni om meer politieke sturing van de Schengensamenwerking⁵ en de resolutie van het Europees Parlement van juli⁶, waarin werd gesteld dat een nieuw mechanisme zich moet richten op het bevorderen van de vrijheid van verkeer en het versterken van de EU-governance in het Schengengebied.

¹ Eurobarometer, "Public Opinion in the European Union – Spring 2011", blz. 31-32.

² COM(2011) 248 van 4.5.2011.

³ EUCO23/11 van 24.6.2011.

⁴ COM(2011) 559 en COM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336

EU-burgers rekenen op de vrijheid van verkeer en gaan ervan uit dat zij vrij kunnen reizen in een veilig Europa zonder grenzen. Criminaliteit, terrorisme en andere bedreigingen mogen dit niet in gevaar brengen. Tegelijkertijd moeten de Unie en de lidstaten snel en doeltreffend kunnen optreden bij ernstige bedreigingen van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. Met dit brede pakket van gekoppelde maatregelen streeft de Commissie naar een gecoördineerde EU-respons waarmee de grondbeginselen van het Europese recht, en met name de vrijheid van verkeer, worden gewaarborgd en waarmee bij het veiligstellen van het Schengengebied rekening wordt gehouden met alle Europese belangen, terwijl tegelijkertijd beperkingen worden gesteld aan unilaterale nationale initiatieven, die op zichzelf nooit een doeltreffende oplossing kunnen zijn voor gemeenschappelijke bedreigingen. Een essentieel onderdeel van dit pakket maatregelen is dat het besluit om in uitzonderlijke omstandigheden het grenstoezicht aan de binnengrenzen tijdelijk opnieuw in te voeren, gemeenschappelijk op het niveau van de Unie wordt genomen, rekening houdend met de algemene verantwoordingsplicht van de Commissie tegenover het Parlement.

2. BETER BEHEER VAN HET SCHENGENGEBIED

Het vrije verkeer van burgers binnen een gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen is gebaseerd op een systeem van wederzijds vertrouwen dat elke deelnemende staat bereid en in staat is om de verschillende wetgevingsinstrumenten van het Schengenacquis toe te passen.

De Europese Unie heeft al instrumenten ter beschikking gesteld om de lidstaten te helpen aan hun verplichtingen te voldoen en op te treden bij kritieke omstandigheden die een risico vormen voor Schengen. Zo kunnen lidstaten financiële en praktische steun van de Commissie krijgen in de vorm van EU-fondsen. Frontex kan gezamenlijke operaties organiseren of snelle grensinterventieteams inzetten. Een lidstaat kan ook andere lidstaten, Europol of het Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) om bijstand verzoeken. Bijlage 1 bevat meer gegevens hierover.

Daarnaast zal de Commissie, zoals aangekondigd in haar mededeling over migratie van mei⁷, samen met de lidstaten verder werken aan richtsnoeren voor een coherente uitvoering van de Schengenregels. Dit proces is in gang gezet met een bijeenkomst van deskundigen in juli 2011. De deskundigen zullen inventariseren welke tekortkomingen er zijn en op welke punten het Schengenacquis verder verduidelijkt moet worden, bijvoorbeeld wat betreft de afgifte van reisdocumenten en verblijfsvergunningen.

Deze instrumenten kunnen op zichzelf natuurlijk niet garanderen dat de Schengenregels door alle lidstaten op consistente wijze worden toegepast. Dit kan wel worden gecontroleerd door middel van het Schengenevaluatiemechanisme, dat wordt gebruikt om toezicht te houden op de toepassing van het Schengenacquis en om aanbevelingen te doen voor de aanpak van eventuele tekortkomingen. Het huidige mechanisme is gebaseerd op een intergouvernementeel systeem van intercollegiale toetsing en is niet sterk genoeg om zwakke punten doeltreffend aan te pakken. Daarom heeft de Commissie vorig jaar een aanpak op Europees niveau voorgesteld⁸.

De kern van deze aanpak bestaat erin dat door de Commissie geleide teams van deskundigen uit andere lidstaten en van Frontex zowel aangekondigde als niet-aangekondigde bezoeken

⁷ COM(2011) 248.

⁸ COM(2010) 624 van 16.11.2010.

kunnen brengen aan een lidstaat om de toepassing van het Schengenacquis te controleren. Na elk bezoek wordt een verslag opgesteld waarin eventuele tekortkomingen worden vermeld, met duidelijke aanbevelingen voor corrigerende maatregelen en termijnen voor de tenuitvoerlegging daarvan. De lidstaat waar de controle heeft plaatsgevonden, stelt vervolgens een actieplan op om de aanbevelingen uit te voeren. De Unie controleert de uitvoering van het actieplan, eventueel door middel van nieuwe controles ter plaatse.

Deze veranderingen leiden weliswaar tot een verbetering van het systeem voor evaluatie en toezicht, maar ze bieden geen oplossing voor situaties waarin deze stappen, zelfs in combinatie met de maatregelen van bijlage 1, niet voldoende zijn om de tekortkomingen van een lidstaat bij de tenuitvoerlegging van het acquis, en met name het toezicht aan de buitengrenzen, te verhelpen.

Wanneer de situatie niet verbetert door Europese of nationale maatregelen, kan het daarom nodig zijn om in de betrokken lidstaat opnieuw toezicht aan de binnengrenzen in te voeren als er op nationaal of EU-niveau sprake is van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Een dergelijke maatregel moet alleen in uiterste gevallen worden genomen, en alleen in de mate en voor de duur dat het noodzakelijk is om de negatieve gevolgen van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden op een evenredige manier tegen te gaan. Het opnemen van deze mogelijkheid in het Schengensysteem zou door de afschrikkende werking ook als preventieve maatregel kunnen dienen.

Daarom stelt de Commissie voor haar voorstel van 2010 te wijzigen.

3. UITZONDERLIJKE OMSTANDIGHEDEN DIE KUNNEN LEIDEN TOT DE HERINVOERING VAN TOEZICHT AAN DE BINNENGRENZEN ALS LAATSTE REDMIDDEL

De stand van zaken met betrekking tot de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen

Op grond van de Schengengrenscod⁹ kan een lidstaat in uitzonderlijke omstandigheden, "in geval van ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid", tijdelijk opnieuw toezicht aan de binnengrenzen invoeren. Als de bedreigingen te voorzien zijn, moet de lidstaat de andere lidstaten en de Commissie zo snel mogelijk alle nodige informatie verstrekken over de omvang en de duur van het grenstoezicht en de redenen daarvoor. De Commissie kan een advies over deze kennisgeving uitbrengen, wat kan leiden tot overleg tussen de lidstaten en de Commissie. In dringende gevallen kan het grenstoezicht met onmiddellijke ingang opnieuw worden ingevoerd.

De Commissie meldde in haar verslag van oktober 2010¹⁰ dat sinds de inwerkingtreding van de Schengengrenscod in oktober 2006 22 maal gebruik was gemaakt van de mogelijkheid om tijdelijk opnieuw toezicht aan de binnengrenzen in te voeren. Sinds de publicatie van dat verslag hebben lidstaten nog eens vier keer opnieuw grenstoezicht ingevoerd. De laatste keer gebeurde dit door Noorwegen en Zweden naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Noorwegen. In de meeste gevallen is grenstoezicht opnieuw ingevoerd om de politie in staat te stellen de veiligheid van grote sportevenementen, politieke demonstraties of politieke bijeenkomsten op hoog niveau beter te beheren. Dergelijke unilaterale herinvoering van grenstoezicht duurde nooit langer dan dertig dagen, en meestal veel korter.

⁹ PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1.

¹⁰ COM(2010) 554.

De informatie die de lidstaten moeten verstrekken aan de andere lidstaten en de Commissie, komt echter vaak te laat of bevat onvoldoende details, waardoor de Commissie geen bruikbaar advies over de kennisgeving kan uitbrengen.

Behoefte aan een mechanisme op EU-niveau

Aangezien het vrije verkeer van personen binnen het gebied zonder binnengrenzen een belangrijke verwezenlijking van de EU is, waarvan alle personen binnen dit gebied profiteren, moeten beslissingen hierover in de regel op het niveau van de Unie worden genomen, en niet unilateraal op nationaal niveau.

Bij een goed gecoördineerde respons van de EU kan rekening worden gehouden met alle Europese belangen, zowel voor situaties waarin een lidstaat te maken heeft met een bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid die vooral lokaal en van korte duur is, als voor situaties met grootschaliger en langduriger gevolgen. In beide gevallen is een gecoördineerde Europese respons gerechtvaardigd, omdat elk besluit tot herinvoering van toezicht aan binnengrenzen – zelfs voor een korte periode en een beperkt gebied – onherroepelijk persoonlijke en economische gevolgen heeft die ook merkbaar zijn buiten de staat die het toezicht opnieuw invoert. Een gecoördineerde Europese aanpak is nog belangrijker wanneer een deel van de buitengrens van de EU onverwacht onder zware druk komt te staan of wanneer een lidstaat blijft verzuimen om zijn deel van de buitengrens afdoende te beschermen.

De herinvoering van grenstoezicht moet alleen als laatste redmiddel worden ingezet, en alleen nadat andere maatregelen zijn genomen om de situatie aan de buitengrens te stabiliseren. Dit kunnen maatregelen op Europees niveau zijn, in een geest van solidariteit, en/of op nationaal niveau, om ervoor te zorgen dat de gemeenschappelijke regels beter worden nageleefd.

Voorstel voor een versterkte EU-aanpak voor de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden

De regel blijft dat toezicht aan de binnengrenzen alleen mag worden heringevoerd bij een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. De strikte criteria voor afwijkingen van een ruimte zonder binnengrenzen worden niet versoepeld en worden altijd toegepast wanneer een dergelijke maatregel wordt overwogen. Dit geldt dus voor grote sportevenementen of politieke bijeenkomsten op hoog niveau, maar ook voor gebeurtenissen waarbij onmiddellijk moet worden opgetreden, zoals terroristische of andere aanslagen, zoals de recente gebeurtenissen in Noorwegen.

De negatieve gevolgen van een situatie waarin een lidstaat blijft verzuimen om zijn deel van de buitengrens van de EU adequaat te beschermen of van een plotselinge en onverwachte toestroom van onderdanen van derde landen aan die grens, kunnen in bepaalde omstandigheden worden beschouwd als een dergelijke ernstige bedreiging. Bijlage 2 bevat een overzicht van de belangrijkste situaties die als een bedreiging worden gekwalificeerd.

De belangrijkste regel bij de versterkte EU-aanpak is dat besluiten over de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen worden genomen door de Commissie, in de vorm van een uitvoeringshandeling, waarbij de relevante lidstaten worden betrokken. Het Europees Parlement wordt geïnformeerd over dergelijke maatregelen. In het besluit worden de omvang en de duur van het opnieuw ingevoerde toezicht vermeld. Het toezicht wordt ingevoerd voor een periode van maximaal 30 dagen, die kan worden verlengd tot in totaal maximaal zes

maanden. Deze periode van zes maanden is bij wijze van uitzondering niet van toepassing als de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen voortvloeit uit een negatieve bevinding in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme in verband met het aanhoudend verzuim van een lidstaat om zijn deel van de buitengrens afdoende te beschermen.

In dringende gevallen kunnen de lidstaten nog steeds unilateraal besluiten om toezicht aan de binnengrenzen in te voeren, maar alleen voor een beperkte periode (vijf dagen). Deze periode van vijf dagen kan alleen worden verlengd met een besluit volgens de nieuwe EU-procedure voor uitvoeringshandelingen.

Bij een besluit over de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht moet worden nagegaan of deze maatregel noodzakelijk is om de bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van de Unie of een lidstaat tegen te gaan en of de maatregel evenredig is met de bedreiging. Deze beoordeling moet worden uitgevoerd op basis van de gedetailleerde gegevens die door de betrokken lidstaat of lidstaten worden verstrekt en op basis van eventuele andere informatie. Daarbij wordt met name rekening gehouden met:

- de geschatte impact van bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van de Unie of een lidstaat, inclusief bedreigingen in de vorm van georganiseerde misdaad of terroristische activiteiten;
- de beschikbaarheid van technische of financiële ondersteunende maatregelen die zijn of kunnen worden getroffen op nationaal en/of Europees niveau, inclusief bijstand van EU-instanties als Frontex of Europol, en de mate waarin de bedreiging met dergelijke maatregelen adequaat kan worden aangepakt;
- de huidige en de verwachte toekomstige impact van ernstige gebreken met betrekking tot het toezicht aan de buitengrenzen of terugkeerprocedures die zijn vastgesteld in Schengenevaluaties overeenkomstig de verordening betreffende de instelling van een evaluatie- en controlemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis;
- de verwachte impact van de maatregel op het vrije verkeer binnen het gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen.

De herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen is duidelijk een laatste redmiddel, dat alleen moet worden ingezet als gebleken is dat de ernstige bedreiging met geen enkele andere maatregel doeltreffend kan worden tegengegaan.

Wanneer toezicht aan de binnengrenzen wordt heringevoerd, blijven de betrokken lidstaten gebonden aan hun verplichtingen inzake het recht van vrij verkeer op grond van de Verdragen, het Handvest van de Grondrechten en Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Ook bij tijdelijke herinvoering van het toezicht aan een binnengrens mogen burgers van de Unie en hun familieleden het grondgebied van een andere lidstaat betreden op vertoon van een geldig paspoort of identiteitsbewijs. Alle procedurele waarborgen voor burgers van de Unie en hun familieleden blijven van kracht. Onderdanen van derde landen die legaal in het Schengen gebied verblijven, kunnen ook blijven reizen met hun reisdocument en eventueel hun geldige visum of verblijfsvergunning.

4. EU-TOEZICHT OP SCHENGENGOVERNANCE

Het vrije verkeer binnen een gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen is een van de belangrijkste verworvenheden van de Europese Unie voor de mensen die binnen dat gebied wonen en reizen. Daarom moeten de EU-instellingen deze vrijheid waarborgen, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheden van de lidstaten en de EU om adequaat op te treden bij ernstige bedreigingen van de veiligheid of de openbare orde. Er moet derhalve een permanente dialoog worden onderhouden met de belangrijkste politieke vertegenwoordigers over het functioneren van het Schengengebied en de problemen die zich daarbij voordoen. Een versterkt Schengenevaluatiemechanisme, in combinatie met een EU-mechanisme voor de aanpak van uitzonderlijke bedreigingen, kan het Schengengebied doeltreffender maken en de werking ervan transparanter.

De verantwoording en de democratische controle zullen niet alleen worden verbeterd door deze wetgevingsinstrumenten, maar ook door regelmatige verslagen aan het Europees Parlement over de resultaten van de verschillende controlebezoeken in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme en onmiddellijke kennisgeving aan het Europees Parlement over stappen die zouden kunnen leiden tot herinvoering van grenstoezicht. Daarnaast zal de Commissie twee keer per jaar verslag uitbrengen aan de EU-instellingen over het functioneren van Schengen, wat de basis zal vormen voor een periodiek debat in het Europees Parlement en de Raad en zal bijdragen tot meer politieke sturing en samenwerking binnen het Schengengebied.

De Commissie zal ook onderzoeken hoe het publiek beter kan worden geïnformeerd over Schengen, onder meer door ervoor te zorgen dat adequate informatie wordt verstrekt wanneer een besluit wordt genomen om tijdelijk en bij wijze van uitzondering opnieuw grenstoezicht in te voeren.

5. CONCLUSIE

Het Schengengebied is van groot belang voor iedereen die in Europa woont. De Commissie stelt voor om het Schengenacquis te versterken door middel van een governancestelsel waarmee doeltreffend, op tijd en op EU-niveau gecoördineerd kan worden opgetreden bij uitzonderlijke omstandigheden en problemen die een bedreiging vormen voor Schengen in het algemeen. De Commissie stelt ook voor een regelmatigere en gestructureerdere dialoog over het functioneren van het Schengengebied op gang te brengen tussen de Europese instellingen.

EU-MAATREGELEN OM LIDSTATEN TE HELPEN BIJ HET BEHEER VAN HUN BUITENGRENZEN

Een lidstaat kan een beroep doen op de volgende praktische en financiële steun om het hoofd te bieden aan een kritieke situatie of een probleem aan de buitengrenzen:

Frontex-bijstand

Frontex is een EU-agentschap dat is opgericht om de lidstaten te helpen bij het beheren van de buitengrenzen. Bij de recente herziening van de Frontexverordening heeft het agentschap extra materiële middelen gekregen en is het mandaat uitgebreid, zodat het agentschap nu meer capaciteit heeft om lidstaten bij te staan die worden geconfronteerd met problemen bij het beheer van hun buitengrenzen of die in korte tijd te maken krijgen met een grote instroom van migranten.

De praktische bijstand omvat bijvoorbeeld gemeenschappelijke patrouilles aan de buitengrenzen ten behoeve van alle lidstaten. Een voorbeeld hiervan is de gezamenlijke maritieme operatie "Hermes" in het zuidelijke Middellandse Zeegebied, die in februari 2011 van start ging in het kader van het Europees patrouillenetwerk en die vooral tot doel heeft om de immigratiestromen vanuit Noord-Afrika naar Italië en Malta te controleren. Een ander voorbeeld van dergelijke samenwerking is de lopende operatie "Poseidon" aan de zee- en landgrenzen tussen Griekenland en Turkije.

Frontex kan ook bijstand verlenen in de vorm van snelle grensinterventieteams (RABIT's), op verzoek van een lidstaat. Dergelijke teams zijn van november 2010 tot maart 2011 ingezet aan de landgrens tussen Griekenland en Turkije. RABIT's bestaan uit grenswachters uit verschillende EU-lidstaten, die onder gezag staan van de lidstaat die het verzoek heeft ingediend. Bij de herziening van de Frontexverordening zijn de mogelijkheden voor bijstand gerationaliseerd en uitgebreid met de mogelijkheid om een beroep te doen op Europese grenswachtteams (EGBT's).

Frontex kan een lidstaat ook helpen capaciteit op te bouwen ter versterking van de technische en personele middelen om de grenzen te beheren of te voldoen aan andere aspecten van de verplichtingen op grond van het Schengenacquis, bijvoorbeeld met betrekking tot de terugkeer van illegale migranten. Zo heeft Frontex Griekenland geholpen meer capaciteit te ontwikkelen om de terugkeer van illegale migranten te beheren.

EU-financiering

Via het Buitengrenzenfonds (EBF) helpen de EU-lidstaten elkaar op het gebied van grensbeheer. Daarnaast is financiering beschikbaar in het kader van andere migratiegerelateerde EU-fondsen, met name het Terugkeerfonds, het Europees Vluchtelingenfonds en het Europees Integratiefonds, die de lidstaten direct of indirect kunnen helpen om de instroom van migranten te verwerken. De Commissie stelt jaarlijks ook middelen ter beschikking voor activiteiten op nationaal niveau (nationale toewijzingen) of in een aantal lidstaten tegelijk (communautaire toewijzingen) of voor noodsituaties. Zo heeft Italië in 2011 noodmiddelen ontvangen van het Buitengrenzenfonds en het Vluchtelingenfonds, om in ieder geval gedeeltelijk de gevolgen op te vangen van de grote toestroom van Noord-Afrikaanse migranten vorig jaar. De afgelopen jaren hebben

Griekenland, Malta, Spanje en Italië ook steun ontvangen via "specifieke acties" van het Buitengrenzenfonds om zwakke punten aan de grensovergangen aan te pakken.

De Commissie stelde in haar mededeling "Een dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied" dat degelijk grensbeheer alleen kan worden gerealiseerd als er voldoende financiële EU-middelen beschikbaar worden gesteld. In haar mededeling "Een begroting voor Europa 2020" heeft zij daarnaast voorgesteld de financiering voor het beleidsterrein Binnenlandse Zaken aanzienlijk te verhogen, tot in totaal 8,2 miljard euro voor de periode 2014-2020, om ervoor te zorgen dat migratievraagstukken op tijd en goed worden aangepakt.

Andere ondersteuning

Naargelang van de omstandigheden waarmee een lidstaat wordt geconfronteerd, en met name als een lidstaat te maken krijgt met een groot aantal asielzoekers, kan het nuttig zijn een beroep te doen op het Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO). Zo zijn er asiel-ondersteuningsteams beschikbaar die onder andere technische bijstand kunnen verstrekken met betrekking tot de opvang en verwerking van asielzoekers. Griekenland heeft de afgelopen maanden hulp van het EASO gekregen voor capaciteitsopbouw met betrekking tot de belangrijkste aspecten van zijn asielsysteem.

Als een lidstaat te maken krijgt met problemen waarbij criminelen zijn betrokken, kan een beroep worden gedaan op Europol. Als er bijvoorbeeld sprake is van criminele netwerken voor mensensmokkel of -handel kan Europol wellicht helpen bij het ontwikkelen en uitvoeren van maatregelen om dergelijke netwerken doeltreffend aan te pakken. Europol heeft Italië de afgelopen maanden geholpen door risicobeoordelingen op te stellen met betrekking tot de mate waarin het onstabiele politieke klimaat in de regio zou kunnen worden gebruikt door criminele of terroristische netwerken. Ook heeft Italië hulp ter plaatse gekregen op Lampedusa in de vorm van realtime toegang tot databanken met strafvorderlijke gegevens en bijstand bij het verzamelen van informatie.

Soms kunnen een of meer lidstaten ad-hocbijstand verlenen aan een lidstaat die problemen ondervindt, met name als de helpende lidstaat rechtstreeks getroffen wordt door de crisissituatie in de andere staat, bijvoorbeeld doordat het buurlanden betreft, of als de helpende lidstaat over specifieke deskundigheid of capaciteit beschikt.

Samenwerking met derde landen

De EU en de EU-agentschappen kunnen een aantal maatregelen nemen om samen te werken en een dialoog aan te gaan met derde landen waaruit migranten afkomstig zijn of doorheen reizen, om hen te helpen bij het versterken van hun grenstoezicht en het tegenhouden van illegale migratie naar de Unie. Het kan hierbij gaan om financiële of praktische hulp, bijvoorbeeld bij de aanpak van een humanitaire crisis. De lidstaten kunnen ook steun ontvangen in de vorm van een bijdrage aan discussies met derde landen over de terugname van illegale migranten of technische bijstand met betrekking tot migratiebeheer of de uitvoering van een programma voor regionale bescherming.

BELANGRIJKSTE UITZONDERLIJKE SITUATIES WAARIN TIJDELIJKE HERINVOERING VAN GRENSTOEZICHT ZOU KUNNEN WORDEN OVERWOGEN

Om te kunnen toelichten hoe de nieuwe regeling voor de tijdelijke herinvoering van toezicht aan binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden in zijn werk zou gaan, wordt hieronder een overzicht gegeven van de belangrijkste situaties die als een ernstige bedreiging zouden worden gekwalificeerd en van de procedures die in dat geval in werking kunnen worden gesteld.

Gebeurtenissen die te voorzien zijn en waarvan de impact vooral lokaal en van korte duur is

Als de gebeurtenis te voorzien is, verstrekt de lidstaat de Commissie en de andere lidstaten ten minste zes weken vooraf alle informatie over de redenen om grenstoezicht opnieuw in te voeren en over de omvang en de duur van het toezicht. Als de gebeurtenis te voorzien is, maar minder dan zes weken voordat het grenstoezicht moet worden ingevoerd, moet de maatregel zo snel mogelijk worden gemeld. Hierna stelt de Commissie een uitvoeringshandeling vast via de onderzoeksprocedure waarbij de noodzaak en de evenredigheid van de geplande maatregelen worden beoordeeld (artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren¹¹).

De ervaring heeft geleerd dat dit type scenario het vaakst aanleiding is voor een besluit om grenstoezicht tijdelijk opnieuw in te voeren, bijvoorbeeld voor grote sportevenementen, politieke demonstraties of politieke bijeenkomsten op hoog niveau.

Gebeurtenissen van korte duur die niet te voorzien zijn en die onmiddellijk optreden vereisen

Sommige gebeurtenissen die aanleiding kunnen zijn voor drastische maatregelen op korte termijn om de veiligheid of andere openbare belangen te waarborgen, waaronder de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht, zijn per definitie niet te voorzien, bijvoorbeeld terroristische aanslagen of andere grootschalige misdrijven. In dergelijke gevallen moeten alle nodige maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de daders snel worden gepakt.

Een lidstaat kan dan met onmiddellijke ingang toezicht aan de binnengrenzen invoeren gedurende maximaal vijf dagen. Als de lidstaat deze periode wil verlengen, moeten de Commissie en de lidstaten daarvan in kennis worden gesteld. De verlenging kan dan worden goedgekeurd via een speciale urgentieprocedure, zoals beschreven in artikel 8 van Verordening (EU) nr. 182/2011.

Een lidstaat blijft verzuimen om een deel van de buitengrens adequaat te beheren

Als een lidstaat verzuimt zijn deel van de buitengrens van de EU adequaat te beheren, kan het soms noodzakelijk zijn de nadelige gevolgen daarvan tegen te gaan door tijdelijk opnieuw toezicht aan de binnengrenzen in te voeren, als laatste redmiddel en pas als alle andere mogelijke middelen zijn ingezet.

De gebreken met betrekking tot grensbeheer moeten worden vermeld in het verslag in het kader van het evaluatiemechanisme, waarin ook aanbevelingen moeten worden gedaan voor de aanpak daarvan. De betrokken lidstaat stelt vervolgens een actieplan op om de

¹¹ PB L 55 van 28.02.2011, blz. 13.

aanbevelingen uit te voeren en de Commissie controleert de uitvoering daarvan. De Commissie kan de lidstaat verzoeken om bepaalde maatregelen te treffen, bijvoorbeeld hulp vragen aan Frontex of een bepaalde grensovergang gedurende een bepaalde tijd sluiten om de gebreken te verhelpen. Als deze maatregelen onvoldoende blijken en de gebreken een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van de Unie of een lidstaat, kan de Commissie besluiten om tijdelijk opnieuw toezicht aan de binnengrenzen in te voeren. Voordat een dergelijke ernstige maatregel wordt getroffen, moet de Commissie zich vergewissen van de noodzaak en de evenredigheid, en analyseren wat de impact op het vrije verkeer van personen in het Schengengebied zou kunnen zijn.

Gebeurtenissen waarvan de impact op korte of langere termijn groot zou kunnen zijn

Er kan een probleem ontstaan wanneer grote groepen onderdanen van een derde land de buitengrens van een of meer lidstaten overschrijden. Dit zou kunnen leiden tot onverwachte, aanzienlijke secundaire bewegingen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. In een dergelijke situatie, en alleen als de omstandigheden een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van de Unie of een lidstaat, zou als laatste redmiddel kunnen worden overwogen om tijdelijk opnieuw toezicht aan bepaalde binnengrenzen in te voeren. Een lidstaat die in een dergelijk geval opnieuw grenstoezicht wil invoeren, kan daartoe een verzoek indienen bij de Commissie zoals hierboven beschreven voor gebeurtenissen die te voorzien zijn. Voordat de Commissie een besluit neemt, moet zij de lidstaten en andere belanghebbenden raadplegen en ervan overtuigd zijn dat dit de *enige* mogelijkheid is, nadat alle maatregelen van bijlage 1 zijn overwogen.

Het overschrijden van de buitengrens door een groot aantal onderdanen van derde landen zou in sommige gevallen de onmiddellijke herinvoering van grenstoezicht aan bepaalde binnengrenzen gedurende een bepaalde tijd rechtvaardigen om ervoor te zorgen dat de nodige maatregelen kunnen worden getroffen om de openbare orde en de binnenlandse veiligheid van de Unie of een lidstaat te waarborgen. Een lidstaat kan in dat geval toezicht aan de binnengrenzen invoeren voor een periode van maximaal vijf dagen, zoals hierboven beschreven voor onvoorzienbare gebeurtenissen. Als de lidstaat deze periode wil verlengen, moeten de Commissie en de lidstaten daarvan in kennis worden gesteld. De verlenging kan op het niveau van de Unie worden toegekend via de speciale urgentieprocedure, zoals beschreven in artikel 8 van Verordening (EU) nr. 182/2011.

Met de herinvoering van gerichte controles aan bepaalde binnengrenzen kan ervoor worden gezorgd dat illegale onderdanen van derde landen worden aangehouden en teruggestuurd, liefst op vrijwillige basis, overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG (de terugkeerrichtlijn), rechtstreeks naar hun land van oorsprong of via de lidstaat van doorreis als dat mogelijk is op grond van een bilaterale overeenkomst. Ook kunnen hiermee de activiteiten van criminele netwerken worden verstoord, zeker als de grote groepen migranten het slachtoffer lijken van mensensmokkel of -handel binnen de Unie of zelf betrokken lijken bij criminele activiteiten.