



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.5.2012
COM(2012) 230 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied
1 november 2011 tot en met 30 april 2012**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied 1 november 2011 tot en met 30 april 2012

1. INLEIDING

Het recht van vrij verkeer van personen is een hoeksteen van de Europese Unie, en het Schengengebied zonder toezicht aan de binnengrenzen is een van de meest gewaardeerde resultaten van de integratie binnen de EU. De Schengensamenwerking is een initiatief van vijf EU-landen – België, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Nederland – en berust op een verdrag uit 1985 en een uitvoeringsovereenkomst uit 1990, die beide zijn ondertekend in de Luxemburgse stad Schengen. In 1995 werd het toezicht aan de binnengrenzen opgeheven en in 1997 werden het verdrag en de uitvoeringsovereenkomst door het Verdrag van Amsterdam opgenomen in het kader van de Europese Unie. Het Schengengebied is snel gegroeid. Inmiddels wordt het omsloten door 42 673 km aan zeegrenzen en 7 721 km aan landbuitengrenzen, waarbinnen 400 miljoen Europeanen uit 26 Europese landen zonder paspoort kunnen reizen.

Binnen het Schengengebied mag zonder grenscontroles worden gereisd zolang elke deelnemende staat zijn verplichtingen op grond van het Schengenacquis nakomt. Het is dan ook van essentieel belang dat de Europese instellingen er nauwlettend op toezien dat het Schengengebied goed functioneert, en klaarstaan om in te grijpen bij eventuele problemen. Daarom maakte de Commissie in haar mededeling "Schengengovernance – versterking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen" van 16 september 2011 bekend dat zij de instellingen van de Europese Unie twee keer per jaar een verslag over het functioneren van Schengen wilde voorleggen. Dit voornemen van de Commissie om regelmatig verslag over de Schengensamenwerking uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad viel in goede aarde bij de Raad van 8 maart 2012.

Deze verslagen moeten zorgen voor een regelmatig debat in het Europees Parlement en de Raad en de beleidslijnen en samenwerking in het Schengengebied versterken. Dit eerste verslag bestrijkt de periode van 1 november 2011 tot en met 30 april 2012 en is een aanvulling op de wetgevingsvoorstellen inzake Schengengovernance van de Commissie¹, die momenteel worden besproken met het Europees Parlement en de Raad. Het verslag gaat alleen over het functioneren van het Schengengebied. Er wordt dus niet ingegaan op bredere vraagstukken inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, noch op zaken die al in andere documenten aan de orde worden gesteld. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan

¹ 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 (COM(2011) 561). Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende instelling van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis (COM(2011) 559) en voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden (COM(2011) 560).

de Commissievoorstellen over Eurosur² en tot invoering van een visumvrijwaringsclausule³, alsook aan vraagstukken die in de mededeling over de totaalaanpak van migratie en mobiliteit⁴ en het jaarverslag over migratie en asiel worden behandeld. Het halfjaarlijks verslag over het functioneren van de Schengensamenwerking dient in deze bredere samenhang te worden begrepen.

2. SITUATIEBEELD

2.1. Situatie aan de Schengenbuitengrenzen

De druk aan de Schengenbuitengrenzen is geconcentreerd op een beperkt aantal hotspots.

In de periode oktober-december 2011 waren er bijna 30 000 illegale grensoverschrijdingen, een stijging ten opzichte van het voorgaande jaar. In circa 75% van de gevallen werd hierbij de oostelijke route door het Middellandse Zeegebied gevolgd en Afghanistan en Pakistanen waren hierbij het meest betrokken. De Commissie blijft de lidstaten ondersteunen bij het beheren van deze gemengde migratiestromen. Zij doet dit onder meer met behulp van EU-financiering (met name door het Buitengrenzenfonds), samenwerking met betrokken derde landen en via EU-agentschappen (zoals Frontex)⁵.

De druk aan de Schengenbuitengrens hangt samen met ontwikkelingen in specifieke derde landen, zoals in 2011 duidelijk bleek tijdens de Arabische Lente. De situatie in Syrië kan in de toekomst een migratiestroom naar de buurlanden en de Europese Unie veroorzaken. In de periode oktober-december 2011 werden 578 Syriërs ontdekt die probeerden de landbuitengrenzen van het Schengengebied tussen de officiële grensdoorlaatposten te overschrijden, tegenover 210 in het vierde kwartaal van 2010. Van deze groep werd 82% ontdekt aan de Griekse landbuitengrens.

Een gedetailleerder situatiebeeld is opgenomen in de jaarlijkse risicoanalyse van Frontex voor 2012 (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).

De Commissie zal voortdurend beoordelen of de steunmaatregelen (zoals EU-financiering en Frontex-operaties) nog goed verdeeld zijn over de huidige hotspots en de rest van de buitengrens, of dat de prioriteiten moeten worden bijgesteld. Daarbij wordt rekening gehouden met enerzijds de druk op de huidige hotspots en anderzijds verschuivingen die kunnen voortvloeien uit de verscherpte grenscontroles op die punten, maar ook met nieuwe migratiestromen die het gevolg zijn van ontwikkelingen in derde landen.

² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) (COM(2011) 873).

³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld.

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – De totaalaanpak van migratie en mobiliteit (COM(2011) 743).

⁵ Frontex-risicoanalyse voor oktober-december 2011.

2.2. Situatie binnen het Schengengebied

Op grond van het Schengenacquis mogen onderdanen van derde landen⁶ die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning of een door een lidstaat afgegeven visum voor verblijf van langere duur naar andere lidstaten reizen voor maximaal drie maanden per periode van zes maanden. Voor asielzoekers die een beslissing over hun status afwachten, geldt dit recht echter pas na de eindbeoordeling van hun verzoek om bescherming. Verreweg de meeste onderdanen van derde landen die illegaal in het Schengengebied verblijven, zijn het grondgebied overigens legaal binnengekomen, maar hebben de toegestane verblijfsduur overschreden; anderen zijn illegaal binnengekomen. Ofwel wordt het verblijf van deze personen door de lidstaten geregulariseerd volgens de nationale wetgeving, ofwel wordt een terugkeerprocedure ingesteld. Een groot deel van deze groep blijft niet in het land van binnenkomst, maar reist door naar andere lidstaten.

In 2011 werden in het Schengengebied 350 944 onderdanen van derde landen ontdekt die niet aan de verblijfsvoorwaarden voldeden⁷: 9,1% minder dan het jaar ervoor. De meest voorkomende nationaliteiten waren de Afghaanse, de Tunesische en de Marokkaanse. Volgens Frontex⁸ zijn er aan de landgrenzen tussen de Westelijke Balkan en zowel Slovenië als Hongarije, aan de zuidelijke zeegrens met Italië en op een reeks Europese luchthavens, met name in Nederland, België en Duitsland, secundaire bewegingen ontdekt die beginnen aan de Grieks-Turkse landgrens.

Er is niet veel bekend over het aantal personen dat geen recht op verblijf in het Schengengebied heeft en dat naar een andere lidstaat probeert te gaan. Bij een aantal eenmalige operaties zijn echter gegevens verzameld op grond waarvan ten minste een aantal basisstatistieken konden worden opgesteld. De meest recente operatie, Demeter⁹, is van 24 tot en met 30 oktober 2011 verricht in 21 lidstaten (onder meer Frankrijk, Italië en Griekenland deden niet mee). Gedurende deze week vulden de deelnemende lidstaten in het kader van hun dagelijkse werkzaamheden bij elke verdenking van illegaal verblijf op hun grondgebied een rapportformulier in. Deze rapporten zijn vervolgens toegezonden aan de Poolse grenswacht, die de gegevens heeft gecompileerd en geanalyseerd. De operatie had ten doel informatie over migratiestromen in de EU-lidstaten te verzamelen, met name betreffende:

- de migratiedruk in verschillende landen,
- de belangrijkste routes van illegale migranten,
- de belangrijkste landen van bestemming,
- de landen van herkomst van illegale migranten, en
- de plaatsen waar illegale migranten worden ontdekt en de gebruikte vervoermiddelen.

⁶ In dit verslag worden onder "onderdanen van derde landen" geen familieleden van EU-burgers verstaan die zelf geen EU-burger zijn, gelet op de bevoorrechte status die zij genieten op grond van het EU-recht inzake het vrij verkeer van personen (Richtlijn 2011/38/EG) en het Schengenacquis.

⁷ Jaarlijkse risicoanalyse 2012 van Frontex.

⁸ Jaarlijkse risicoanalyse 2012 van Frontex.

⁹ Samenvattend verslag van de staf van de Poolse grenswacht, november 2011.

Gedurende deze operatie werden 1936 onderdanen van 104 verschillende derde landen aangehouden. De grootste aantallen illegale migranten werden ontdekt in Duitsland (360 personen), Spanje (290) en Hongarije (260). De voornaamste landen van binnenkomst in het Schengengebied waren Spanje (207 personen), Griekenland (180) en Polen (121). De belangrijkste landen van bestemming waren Spanje (288 personen), Duitsland (264) en Oostenrijk (140).

Uit deze operaties werd duidelijk dat er voortdurend naar moet worden gestreefd om de migratiestromen binnen het Schengengebied nog beter te volgen en analyseren. Hiertoe zouden onder meer om het half jaar Demeter-achtige operaties kunnen worden uitgevoerd en ook zou op het niveau van de Europese Unie regelmatig informatie kunnen worden uitgewisseld. De Commissie juicht het toe dat het Deense voorzitterschap operatie Balder (16-22 april 2012) heeft gecoördineerd.

Naast betrouwbare informatie over onderdanen van derde landen die illegaal in het Schengengebied verblijven, blijft ook de richtlijn inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers¹⁰ van groot belang voor de bestrijding van illegaal verblijf op het grondgebied.

De Commissie zal afwegen of er naast de lopende en geplande initiatieven (zoals operatie Balder) nog andere maatregelen zouden kunnen worden getroffen om meer informatie over migratiestromen in het Schengengebied te verkrijgen.

3. TOEPASSING VAN HET SCHENGENACQUIS

3.1. Gevallen van tijdelijke herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen

Volgens artikel 23 van de Schengengrenscore¹¹ kan een lidstaat in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid bij wijze van uitzondering opnieuw grenstoezicht aan zijn binnengrenzen invoeren. In voorkomend geval dient de lidstaat de andere lidstaten en de Commissie zo spoedig mogelijk in kennis te stellen. Bovendien dient een verslag te worden ingediend bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, waarin met name wordt ingegaan op het beheer van de controles en de doeltreffendheid van de herinvoering van het grenstoezicht. Wanneer het toezicht na de inwerkingtreding van de Schengengrenscore (in 2006) opnieuw werd ingevoerd, gebeurde dit telkens om verschillende vormen van criminaliteit te voorkomen en te bestrijden die verband hielden met topontmoetingen of grote sportevenementen.

In de periode van 1 november tot en met 30 april 2012 is het toezicht aan de binnengrenzen slechts tweemaal opnieuw ingevoerd. Frankrijk stelde de Commissie op 4 oktober 2011 in kennis van het voornemen om in verband met de G-20-top van staatshoofden en regeringsleiders op 3 en 4 november te Cannes voor de periode van 24 oktober tot en met 5 november 2011 het toezicht aan zijn grens met Italië opnieuw in te voeren. Frankrijk meldde de Commissie nadien dat in de betrokken periode 38 620 personen waren gecontroleerd bij binnenkomst (op 563 158 grensoverschrijdingen), en 15 303 personen bij vertrek (op 605 062

¹⁰ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

¹¹ Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

grensoverschrijdingen). Aan 443 personen werd de toegang geweigerd; in de meeste gevallen omdat de betrokkene niet over een geldig reisdocument beschikte.

Op 20 april 2012 stelde Spanje de Commissie ervan in kennis dat het in verband met de bijeenkomst van de Europese Centrale Bank op 2-4 mei 2012 het toezicht aan de landbinnengrenzen met Frankrijk en op de luchthavens van Barcelona en Gerona opnieuw zou invoeren voor de periode van 28 april tot en met 4 mei 2012.

3.2. Zorgen voor het voortbestaan van binnengrenzen zonder toezicht

Volgens artikel 22 van de Schengengrenscodice dienen de lidstaten alle belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom aan de wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen ongedaan te maken, en met name snelheidsbeperkingen die niet uitsluitend door verkeersveiligheidsoverwegingen zijn ingegeven. Na stappen van de Commissie heeft Frankrijk geleidelijk de belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom aan de wegdoorlaatposten aan zijn binnengrenzen met Spanje, België en Luxemburg ongedaan gemaakt. Daardoor kon de Commissie de betrokken inbreukprocedure tegen Frankrijk in januari 2012 afsluiten.

Nederland wil dicht bij de binnengrenzen een camerabewakingssysteem (@migo-boras) installeren, als technische ondersteuning voor mobiele politiecontroles. In november 2011 heeft de Commissie Nederland erop gewezen dat dit een inbreuk zou kunnen inhouden op de Schengengrenscodice, het EU-recht inzake het vrij verkeer van personen en de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming. De lidstaat is verzocht om de noodzaak en evenredigheid van het systeem toe te lichten; momenteel bereidt de Commissie haar reactie op de Nederlandse antwoorden voor.

Bovendien heeft de Commissie in de periode van 1 november tot en met 30 april 2012 in drie nieuwe zaken informatie opgevraagd met betrekking tot de correcte tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving, en met name het Schengenacquis, en heeft zij verder gewerkt aan acht lopende zaken. In totaal zijn hierbij tien lidstaten betrokken (Oostenrijk, België, Tsjechië, Estland, Duitsland, Italië, Letland, Nederland, Slowakije en Zweden). Bij deze zaken gaat het vooral om de vraag of het uitvoeren van politiecontroles dicht bij de binnengrens niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles (artikel 21 van de Schengengrenscodice) en om de verplichting alle belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom aan de wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen, en met name snelheidsbeperkingen, ongedaan te maken (artikel 22 van de Schengengrenscodice). In al deze zaken is de informatie-uitwisseling met de respectieve nationale autoriteiten nog gaande.

3.3. Lopende inbreukzaken in verband met het Schengenacquis

Omzetting van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) in nationale wetgeving

De uiterste termijn voor de omzetting van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) verstreek op 24 december 2010. Inmiddels hebben 26 lidstaten nieuwe wetgeving aangenomen om de richtlijn in nationaal recht om te zetten en de gemeenschappelijke normen over te nemen. In april 2012 hadden alleen Litouwen, Polen en IJsland nog geen volledige omzetting gemeld. De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid tegen de lidstaten die hun omzettings- en aanmeldingsplicht niet waren nagekomen.

In 2011 is een studie gestart om te beoordelen of de richtlijn correct in nationale wetgeving is omgezet. Inmiddels zijn er al achttien verslagen beschikbaar en de rest volgt in de loop van 2012. De Commissie zal de omzettingsverslagen grondig bestuderen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de bepalingen van deze richtlijn volledig en correct omzetten.

Toepassing van de Schengengrenscod

In oktober 2009 zond de Commissie Griekenland een ingebrekestelling toe naar aanleiding van berichten over ernstige moeilijkheden die asielzoekende migranten zouden ondervinden en over mishandeling van asielzoekers en potentiële asielzoekers. Zo zouden er personen zijn teruggestuurd die wellicht moeten vrezen voor ernstige schade of vervolging. De Commissie is van mening dat een schending van het EU-asielacquis en de Schengengrenscod, in samenhang met het Handvest van de grondrechten en de algemene beginselen van het EU-recht en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, altijd dringend moet worden aangepakt.

De Commissie erkent dat Griekenland aanzienlijke druk ondervindt doordat veel mensen uit derde landen zijn grondgebied binnenkomen. Zij is echter ook bezorgd over de ernstige gebreken van het Griekse asielstelsel en over de schending van grondrechten. Hoewel Commissie zeker oog heeft voor de Griekse inspanningen om de situatie te verbeteren, blijft zij de zaak op de voet volgen en zal zij de nodige stappen nemen om ervoor te zorgen dat Griekenland zijn wettelijke verplichtingen nakomt en de nodige steun ontvangt.

3.4. Gebreken vastgesteld in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme

Het Schengengebied is gebaseerd op het vertrouwen dat de lidstaten stellen in elkaars vermogen om de maatregelen voor de opheffing van de binnengrenscontroles uit te voeren, met name wat het toezicht aan de buitengrens betreft. Om dit wederzijdse vertrouwen te winnen en te behouden, hebben de Schengenlidstaten in 1998 een mechanisme¹² ingesteld waarmee kan worden gecontroleerd of lidstaten die willen deelnemen aan de Schengensamenwerking voldoen aan alle voorwaarden voor toepassing van het Schengenacquis (nl. het opheffen van het toezicht aan de grenzen) en of de landen die het Schengenacquis reeds uitvoeren, het correct toepassen. De lidstaten worden op gezette tijden geëvalueerd door deskundigen van de lidstaten, het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie. De evaluaties worden gebaseerd op de antwoorden op door de Raad opgestelde vragenlijsten en op bezoeken ter plaatse. De bevindingen worden opgenomen in verslagen, samen met opmerkingen en aanbevelingen voor follow-up.

In de periode van 1 november 201 tot en met 30 april 2012 zijn Schengenevaluaties uitgevoerd met betrekking tot de luchtgrenzen in Hongarije, Malta en Slovenië, visa in Tsjechië, Hongarije, Malta en Slovenië, SIS/Sirene in Finland en Zweden, politieke samenwerking in Malta, Slovenië, Zweden, IJsland en Noorwegen en gegevensbescherming in Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije en IJsland. De verslagen zijn nog niet af, maar zullen waarschijnlijk zowel positieve als negatieve opmerkingen bevatten, alsmede aanbevelingen betreffende zaken als opleiding, risicoanalyse, gegevensuitwisseling, internationale samenwerking en infrastructuur bij grensdoorlaatposten en ambassades/consulaten. Hoewel er over de hele linie verbetering mogelijk is, zijn bij geen van deze evaluaties gebreken aan het licht gekomen waarvoor onmiddellijk optreden van de Commissie vereist is.

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

Bij de Schengenevaluatie van Griekenland in 2010-2011 zijn meerdere ernstige tekortkomingen ontdekt, met name wat de bewaking van de land- en zeebuitengrenzen betreft. Gelet op de draagwijdte van de aanbevelingen, heeft Griekenland een nationaal actieplan opgesteld om de tekortkomingen te verhelpen. Dit plan moet onder meer zorgen voor betere coördinatie van aangelegenheden op het gebied van het grensbeheer, inzet van meer personeel en materieel, verbetering van de infrastructuur, een nieuw opleidingsprogramma en een herziening van de betrokken wetgeving. Van 28 mei tot en met 2 juni 2012 zal er een controlebezoek worden gebracht om de geboekte voortgang te beoordelen en na te gaan op welke punten andere lidstaten bijstand zouden kunnen verlenen. Hierbij worden onder meer de internationale luchthaven van Athene ('Eleftherios Venizelos'), de haven van Piraeus en het departement Evros bezocht. De Commissie verklaart zich eens te meer bereid Griekenland te helpen bij zijn buitengrensbeheer, maar roept de lidstaat ook op om zijn Schengenactieplan verder uit te voeren en zowel de behoeften als de middelen op alomvattende en systematische wijze te inventariseren.

Zie bijlage I voor een indicatieve kalender van de Schengenevaluaties in mei-oktober 2012.

3.5. Opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen met Bulgarije en Roemenië

Hoewel de Raad in juni 2011 concludeerde dat zowel Roemenië als Bulgarije formeel aan de criteria voldeed om het Schengenacquis volledig toe te passen, heeft hij nog niet kunnen besluiten tot opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen met deze landen. Op 2 maart 2012 heeft de Europese Raad de Raad verzocht om maatregelen vast te stellen en uit te voeren die moesten bijdragen tot de succesvolle uitbreiding van het Schengengebied met Roemenië en Bulgarije. Ook is de Raad gevraagd op deze kwestie terug te komen, zodat zijn besluit tijdens de zitting van de Raad JBZ in september 2012 kan worden vastgesteld. De Commissie is bereid om elke maatregel te ondersteunen die nodig is om ervoor te zorgen dat de Raad in september een positief besluit neemt.

4. BEGELEIDENDE MAATREGELEN

4.1. Gebruik van het Schengeninformatiesysteem

Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is een gemeenschappelijk informatiesysteem waarmee de bevoegde autoriteiten van de lidstaten informatie over signaleringen betreffende personen en voorwerpen kunnen verkrijgen. Deze informatie kan worden gebruikt voor politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, bij personencontroles aan de Schengenbuitengrenzen of op nationaal grondgebied en voor de afgifte van visa en verblijfsvergunningen. Hoewel het SIS bijzonder succesvol is en tienduizenden treffers per jaar oplevert, gaat de Commissie momenteel samen met de Raad na welke praktijken en regels nutteloos zijn.

Hoewel de lidstaten samenwerken op basis van een gemeenschappelijke rechtsgrond, kan de tenuitvoerlegging variëren als gevolg van verschillen tussen de nationale wetten en procedures. Dit betekent onder meer dat bepaalde lidstaten dankzij het SIS zware criminelen met aanzienlijk succes in andere lidstaten volgen, terwijl andere lidstaten maar weinig gebruikmaken van deze mogelijkheid.

Daarnaast verloopt de samenwerking tussen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitwisseling van aanvullende informatie (de Sirenebureaus) weliswaar uitstekend, maar ontstaan er dikwijls vertragingen in de lidstaten. Wanneer iemand aan de grens wordt

aangehouden en een Sirenebureau heeft dringend informatie nodig over de achtergrond van de betrokkene, is het onaanvaardbaar dat er uren of zelfs dagen op deze belangrijke gegevens moet worden gewacht. Een dergelijke aanhouding valt niet te rechtvaardigen, waardoor het kan gebeuren dat iemand die om een gegronde reden is aangehouden, moet worden vrijgelaten wegens een gebrek aan informatie.

Niet alle lidstaten voeren ambtshalve een signalering in wanneer de uitgevende autoriteit een reisdocument ongeldig heeft gemaakt. Hierdoor kan de onderdaan van een derde land het document gebruiken om het Schengengebied illegaal binnen te komen, terwijl het mogelijk is dat hij dat recht als gevolg van een strafrechtelijke veroordeling niet langer heeft.

De Commissie zal nagaan of er maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat het SIS en de Sirenebureaus optimaal worden gebruikt, en zo ja, welke andere maatregelen er naast de bovenstaande punten zouden kunnen worden overwogen.

4.2. Gebruik van het visuminformatiesysteem

Het visuminformatiesysteem (VIS) is een systeem voor de uitwisseling van informatie over visa voor kort verblijf waarmee de bevoegde autoriteiten van de Schengenlanden gegevens kunnen verwerken over visumaanvragen en over alle afgegeven, geweigerde, nietig verklaarde, ingetrokken of verlengde visa. Het VIS is op 11 oktober 2011 succesvol van start gegaan in de ambassades en consulaten van de lidstaten in de eerste regio van invoering (Algerije, Egypte, Libië, Mauritanië, Marokko en Tunesië). Volgens de huidige planning treedt het VIS op 10 mei 2012 in werking in de tweede regio (Israël, Jordanië, Libanon en Syrië) en op 2 oktober 2012 in de derde regio (Afghanistan, Bahrein, Iran, Irak, Koeweit, Oman, Qatar, Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten en Jemen). Het VIS werkt goed: per 30 april 2012 had het systeem 775 489 aanvragen, 611 419 visumafgiften en 99 242 weigeringen verwerkt.

4.3. Visumbeleid en overnameovereenkomsten

Monitoringmechanisme na visumliberalisering voor landen van de Westelijke Balkan

Nadat de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië in december 2009 en Albanië en Bosnië en Herzegovina in december 2010 visumliberalisering werd toegekend, nam het aantal asielaanvragen in bepaalde lidstaten snel toe. De Commissie stelde daarop een monitoringmechanisme in voor alle landen van de Westelijke Balkan waarvoor visumliberalisering is bereikt. In december 2011 heeft de Commissie haar tweede monitoringverslag¹³ uitgebracht, dat een beeld geeft van recente acties, de huidige stand van zaken en voorgestelde vervolgstappen. Hoewel er in de tweede helft van 2011 enerzijds minder asielaanvragen uit de regio kwamen dan in dezelfde periode in 2010, doordat het aantal asielaanvragen uit Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Servië afnam, waren er anderzijds beduidend meer asielaanvragen uit Albanië en Bosnië en Herzegovina. De meeste asielaanvragen (gebaseerd op het gebrek aan gezondheidszorg, werkgelegenheid en onderwijsmogelijkheden) worden ongegrond verklaard, waardoor het percentage ingewilligde asielaanvragen bijzonder laag is. België, Duitsland, Luxemburg en Zweden zijn nog steeds de belangrijkste landen van bestemming, hetgeen voor een deel het gevolg is van de duur van de

¹³ Second report on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2011) 1570.

asielprocedures en de lengte van het toegestane verblijf dat daarmee samenhangt. Deze lidstaten hebben maatregelen getroffen om de aanvragen sneller te verwerken, maar er is nog steeds verbetering mogelijk op het gebied van informatie-uitwisseling, onderzoek naar mensensmokkelaars, verscherpt grenstoezicht, gerichte voorlichtingscampagnes en bijstand aan minderheidsgroepen (met name Roma-gemeenschappen).

Op grond hiervan zal de Commissie onderzoeken of het monitoringmechanisme na visumliberalisering (met inbegrip van het Frontex-signaleringsmechanisme) voorziet in de nodige instrumenten voor het monitoren van de migratiestromen die volgen op de visumliberalisering voor de landen van de Westelijke Balkan, dan wel of deze monitoring moet worden verbeterd.

Overnameovereenkomsten

Het sluiten van overnameovereenkomsten speelt een centrale rol in de manier waarop de Europese Unie samenwerkt met derde landen bij het beheer van migratie en asiel. De Commissie heeft in november 2011 de onderhandelingen over een overnameovereenkomst met Kaapverdië afgerond, zodat nu de officiële ratificatieprocedure kan worden ingeleid. Met Turkije zijn de technische onderhandelingen afgerond; naar verwachting volgen nu de ondertekening van de overnameovereenkomsten en de start van een dialoog over visumliberalisering. Verder zijn er onderhandelingen over visumversoepelings- en overnameovereenkomsten van start gegaan met Armenië en Azerbeidzjan.

5. RICHTSNOEREN VOOR HET FUNCTIONEREN VAN HET SCHENGENGEBIED

De maatregelen in het kader van de Schengensamenwerking zijn een gedeelde bevoegdheid, met eigen verantwoordelijkheden voor de Europese Unie en de lidstaten. Wil het Schengengebied naar behoren functioneren, dan is het niet voldoende dat het EU-acquis op eenvormige wijze wordt toegepast, maar moeten de lidstaten hun bevoegdheden ook uitoefenen in de geest van Schengen. Dit kan met twee voorbeelden worden geïllustreerd. De lidstaten mogen op hun grondgebied politiecontroles uitvoeren om na te gaan of iemand verblijfsrecht heeft, maar deze controles mogen niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles. En terwijl iedere lidstaat zelf mag besluiten om reisdocumenten en verblijfsvergunningen af te geven aan onderdanen van derde landen, hangen die besluiten wel rechtstreeks samen met het recht om in het Schengengebied te reizen, waardoor ze ook de andere lidstaten aangaan.

In haar mededelingen inzake migratie¹⁴ en over Schengengovernance¹⁵ heeft de Commissie toegezegd richtsnoeren te zullen opstellen om te zorgen voor een coherente uitlegging en uitvoering van het Schengenacquis. Bijlage II bevat de richtsnoeren inzake de afgifte van verblijfsvergunningen en reisdocumenten en inzake politieke maatregelen aan de binnengrenzen. De Commissie heeft deze richtsnoeren in overleg met de lidstaten ontwikkeld.

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Mededeling inzake migratie (COM(2011) 248).

¹⁵ 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 (COM(2011) 561).

BIJLAGE I: Indicatieve kalender van Schengenevaluaties in mei-oktober 2012¹⁶

Periode	Lidstaten	Thema
6-12 mei 2012	Estland, Letland, Litouwen	Zeegrenzen
28 mei - 2 juni 2012	Griekenland	Peer-to-peer
17-22 juni 2012	Hongarije, Slowakije	Politiële samenwerking
1-7 juli 2012	Estland, Letland, Litouwen	Luchtgrenzen
23-27 juli 2012	Malta, Slovenië	Gegevensbescherming
9-20 september 2012	Malta, Polen, Slovenië	Zeegrenzen
23-29 september 2012	Tsjechië, Polen	Politiële samenwerking
7-12 oktober 2012	Denemarken, IJsland, Noorwegen	SIS/Sirene
7-13 oktober 2012	Letland, Litouwen	Visum
14-20 oktober 2012	Estland, Letland, Litouwen	Gegevensbescherming

¹⁶ Raadsdocument 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 2.

BIJLAGE II: Richtsnoeren voor een coherente uitlegging en uitvoering van het Schengenacquis

Op 16 september 2011 heeft de Commissie ter bevordering van de Schengengovernance wetgevingsvoorstellen ingediend betreffende een Schengenevaluatiemechanisme en een wijziging van de Schengengrenscodes¹⁷. Verder kondigde de Commissie aan te zullen onderzoeken op welke gebieden nieuwe richtsnoeren een meer coherente uitvoering van de Schengenregels zouden kunnen waarborgen¹⁸. De Commissie heeft vastgesteld dat het goed zou zijn dergelijke richtsnoeren te formuleren voor de afgifte van verblijfsvergunningen en reisdocumenten en voor politieke maatregelen aan de binnengrenzen. Zij is tweemaal (op 20 juli 2011 en 28 november 2011) bijeengekomen met deskundigen van de lidstaten voor overleg over het toepassingsgebied en de inhoud van deze richtsnoeren. De afgifte van verblijfsvergunningen en reisdocumenten is ook met de lidstaten besproken tijdens de op 1 december 2011 gehouden bijeenkomst van de nationale contactpunten van het mechanisme voor wederzijdse informatie.

Bij het opstellen van de onderstaande richtsnoeren is rekening gehouden met de nuttige opmerkingen en suggesties die de lidstaten in het kader van deze raadpleging naar voren hebben gebracht.

A. Afgifte van tijdelijke verblijfsvergunningen en reisdocumenten aan niet-EU-burgers¹⁹

I. Inleiding

Het Schengenacquis voorziet in een harmonisering van de regels voor kort verblijf (het gemeenschappelijk visumbeleid, met inbegrip van de wederzijdse erkenning van visa voor kort verblijf op grond van de in de visumcode vastgestelde geharmoniseerde procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa). Het Schengenacquis strekt niet tot harmonisering van de voorwaarden voor de afgifte van visa voor verblijf van langere duur, verblijfsvergunningen en reisdocumenten aan niet-EU-burgers. Deze zaken vallen onder de nationale wetgeving van de lidstaten.

Het EU-acquis op het gebied van migratie en asiel bevat bepalingen over de voorwaarden en procedures voor de afgifte van verblijfsvergunningen aan bepaalde categorieën personen. Zo hoeft er op grond van het EU-recht voor asielzoekers²⁰ geen verblijfsvergunning te worden afgegeven, maar enkel toestemming om op het grondgebied van de lidstaat te blijven.

Wat personen die internationale bescherming genieten²¹ betreft, moet aan vluchtelingen een vergunning voor een verblijf van ten minste drie jaar worden afgegeven, met de mogelijkheid van verlenging, en moet aan personen die subsidiaire bescherming genieten een verblijfsvergunning van ten minste één jaar worden afgegeven, met de mogelijkheid van verlenging. Aan familieleden van personen die bescherming genieten moet eveneens een verblijfsvergunning worden afgegeven, maar eventueel met een kortere geldigheidsduur.

¹⁷ COM(2011) 559 en COM(2011) 560.

¹⁸ COM(2011) 561.

¹⁹ In deze richtsnoeren worden onder "onderdanen van derde landen" geen familieleden van EU-burgers verstaan die zelf geen EU-burger zijn, gelet op de bevoorrechte status die zij genieten op grond van het EU-recht inzake het vrij verkeer van personen (Richtlijn 2004/38/EG) en het Schengenacquis.

²⁰ Artikel 6 van Richtlijn 2003/9/EG (richtlijn opvangvoorzieningen).

²¹ Artikel 24 van Richtlijn 2004/83/EG (richtlijn asielnormen).

Indien wordt vastgesteld dat er overeenkomstig de betreffende richtlijn tijdelijke bescherming moet worden verleend, dienen de lidstaten de betrokkenen verblijfstitels te verstrekken voor de volledige duur van de bescherming²². Dit geldt ook voor de gezinsleden waarmee zij worden herenigd volgens de regels van de richtlijn²³.

Op andere categorieën – met name humanitaire gevallen en regulariseringen – zijn de nationale regels van toepassing.

Het blijft tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren om een vergunning tot verblijf en/of een reisvergunning af te geven aan niet-EU-burgers die in een situatie verkeren die niet door het EU-recht is geregeld. In dat geval wordt een beslissing genomen op grond van de nationale regels.

Met betrekking tot de houders van een visum voor verblijf van langere duur of een verblijfsvergunning volgt uit het Schengenacquis alleen het beginsel van gelijkheid tussen een visum voor verblijf van langere duur/verblijfsvergunning en een visum voor kort verblijf²⁴. Volgens dit beginsel heeft een houder van een door een Schengenland afgegeven vergunning voor verblijf van langere duur of verblijfsvergunning het recht om voor een kort verblijf naar andere Schengenlanden te reizen, mits hij voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst. Dit is het geval indien hij in het bezit is van een geldig reisdocument, het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden staft en aantoot over voldoende middelen te beschikken, niet met het oog op weigering van toegang in het SIS is gesignaleerd en niet wordt beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten²⁵. Het is aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de houder van de door een andere lidstaat afgegeven verblijfsvergunning naartoe reist, om te controleren of de betrokkene aan deze voorwaarden voldoet. Deze controle kan worden verricht op het grondgebied van de lidstaten. Mocht het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw zijn ingevoerd overeenkomstig de Schengengrenscodes²⁶, dan kan deze controle aan de binnengrenzen plaatsvinden. Dit geldt ook voor een niet-EU-burger die houder is van een door een Schengenland afgegeven tijdelijke verblijfsvergunning en van een door datzelfde land afgegeven reisdocument²⁷.

De lidstaten dienen de Commissie mee te delen welke van hun visa voor verblijf van langere duur en (al dan niet tijdelijke) verblijfsvergunningen gelijkwaardig zijn met een visum voor kort verblijf. De Commissie stelt deze informatie ter beschikking van de andere lidstaten²⁸. De andere lidstaten moeten erkennen dat voor reizen in het Schengengebied deze visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen gelijkwaardig zijn met een visum voor kort verblijf.

²² Artikel 8 van Richtlijn 2001/55/EG (richtlijn tijdelijke bescherming).

²³ Artikel 15, lid 6, van Richtlijn 2001/55/EG (richtlijn tijdelijke bescherming).

²⁴ Artikel 21, leden 1 en 3, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010 (PB L 85 van 31.3.2010, blz. 1).

²⁵ Artikel 5 van Verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1).

²⁶ Artikel 23 *en volgende* van Verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1).

²⁷ Artikel 21, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

²⁸ Zie bijlage 22 van de aanbeveling van de Commissie van 6.11.2006 tot vaststelling van een gemeenschappelijk “Praktisch handboek voor grenswachters (Schengehandboek)” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van grenstoezicht op personen, C(2006) 5186 definitief.

Het EU-rechtskader stelt geen voorwaarden aan de afgifte van reisdocumenten aan niet-EU-burgers; de enige uitzondering zijn de bepalingen inzake de afgifte van reisdocumenten aan personen van wie is erkend dat zij internationale bescherming behoeven. Reisdocumenten moeten dan ook worden afgegeven aan vluchtelingen (krachtens het Verdrag van Genève) en aan personen die subsidiaire bescherming genieten (mits de reis om humanitaire redenen is vereist), tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten²⁹. In bijzondere gevallen kunnen de lidstaten asielzoekers om ernstige humanitaire redenen reisdocumenten verstrekken³⁰. In het kader van een Dublin-overdracht kan aan een asielzoeker een doorlaatbewijs worden verstrekt waarmee hij zijn identiteit kan aantonen en het grondgebied van de verantwoordelijke lidstaat kan binnenkomen³¹. Ten slotte moeten de lidstaten voor de overbrenging tussen de lidstaten van personen die tijdelijke bescherming genieten een speciaal soort doorlaatdocument gebruiken³².

II. Richtsnoeren voor de lidstaten

De gebeurtenissen in 2011 hebben uitgewezen dat de afgifte aan niet-EU-burgers van visa voor verblijf van langere duur, (al dan niet tijdelijke) verblijfsvergunningen en reisdocumenten bij een plotselinge grootschalige toestroom van migranten haar weerslag kan hebben op het functioneren van het Schengengebied zonder binnengrenzen.

Als een lidstaat plotseling te maken krijgt met een grootschalige toestroom van migranten die geen EU-burger zijn, zonder dat de richtlijn tijdelijke bescherming van toepassing wordt, geldt het onderstaande.

- 1) De betrokken lidstaat dient de andere lidstaten en de Commissie via het mechanisme voor wederzijdse informatie³³ tijdig in kennis te stellen van de besluiten die hij wil nemen met betrekking tot de afgifte van (al dan niet tijdelijke) verblijfsvergunningen en reisdocumenten aan de betrokken niet-EU-burgers. Op grond van de verstrekte informatie kan de Commissie, samen met het voorzitterschap van de Raad en in overleg met de lidstaat die de informatie heeft verstrekt, de aanzet geven tot ad hoc-debatten op een passend niveau binnen de Raad.
- 2) Als een lidstaat besluit om verblijfsvergunningen af te geven en op grond van zijn nationale wetgeving de keus heeft uit verschillende soorten verblijfsvergunningen, dient hij, als de migranten niet voldoen aan de voorwaarden voor reizen binnen het Schengengebied, ervoor te kiezen (al dan niet tijdelijke) verblijfsvergunningen af te geven die niet gelijkwaardig zijn met visa voor kort verblijf.
- 3) Bij de afgifte van (al dan niet tijdelijke) verblijfsvergunningen die gelijkwaardig zijn met een visum voor kort verblijf, dient de lidstaat de houders van deze documenten op passende en doeltreffende manier te wijzen op de voorwaarden waaronder zij al dan niet binnen het Schengengebied mogen reizen. De lidstaten worden aangemoedigd om deze informatie op hun nationale websites te plaatsen, die gekoppeld zijn aan de EU-portaalsite over immigratie.

²⁹ Artikel 25 van Richtlijn 2004/83/EG (richtlijn asielnormen).

³⁰ Artikel 6 van Richtlijn 2003/9/EG (richtlijn opvangvoorzieningen).

³¹ Artikel 19, lid 3, en artikel 20, lid 1, onder e), van Verordening nr. 343/2003 (Dublin-verordening) en artikel 7, lid 2, van Verordening nr. 1560/2003 (verordening met uitvoeringsbepalingen voor Dublin).

³² Artikel 26, lid 5, van Richtlijn 2001/55/EG (richtlijn tijdelijke bescherming).

³³ Ingesteld bij Beschikking 2006/688/EG van de Raad.

Voorts geldt het volgende:

- 1) Op basis van de informatie van het Europees Migratienetwerk (EMN), dat in een studie over niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming³⁴ een inventaris heeft gemaakt van de vele voorwaarden voor en soorten van verblijfsvergunningen/vergunningen voor verblijf van langere duur die worden afgegeven met het oog op bescherming, dienen de lidstaten via het Comité immigratie en asiel informatie uit te wisselen over hun nationale praktijken op dit gebied.
- 2) De lidstaten worden geacht bij te dragen aan een toekomstig ad hoc-onderzoek van het EMN betreffende de nationale wetgeving inzake de voorwaarden waaronder identiteits- of reisdocumenten worden verstrekt aan niet-EU-burgers die niet in het bezit zijn van een door hun land van oorsprong afgegeven reisdocument. Hierbij zal ook worden gekeken naar de bestaande praktijken op dit gebied.

De Commissie zal van haar kant de uitwisseling van informatie door middel van het mechanisme voor wederzijdse informatie, het Comité immigratie en asiel, het EMN en andere kanalen blijven bevorderen.

B. Politiële maatregelen in de binnengrenszones

I. Inleiding

Er kan zich een situatie voordoen waarin de lidstaten het met het oog op een doeltreffender bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit nodig achten om aanvullende maatregelen uit te voeren in hun binnengrenszones. Hoewel deze maatregelen niet hetzelfde effect mogen hebben als grenscontroles, kunnen zij niettemin nadelige gevolgen hebben voor buurlanden en voor het vrij verkeer van personen, waaronder ook EU-burgers en hun familieleden. Reizigers zouden wellicht vinden dat dergelijke maatregelen afbreuk doen aan een van de grootste successen van de Europese Unie.

Overeenkomstig titel III van de Schengengrenscore mogen de binnengrenzen tussen Schengenlanden op iedere plaats worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd. De afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen omvat tevens het afschaffen van de grensbewaking. Dit doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om de verantwoordelijke nationale instanties hun politieke bevoegdheden overeenkomstig de nationale wetgeving óók in de binnengrenszones te laten uitoefenen, mits dit niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. De Schengengrenscore bevat een niet-uitputtende lijst van criteria om te beoordelen of de uitoefening van de politieke bevoegdheid al dan niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. Politieke maatregelen hebben bijvoorbeeld niet hetzelfde effect als grenscontroles indien zij grenstoezicht niet tot doel hebben, gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en -ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen en op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd.

³⁴ Beschikbaar op <http://www.emn.europa.eu>, onder "EMN Studies".

In oktober 2010 bracht de Commissie verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de voorschriften in verband met de afwezigheid van binnengrenscontroles. In haar verslag³⁵ concludeerde de Commissie: "*Het tot stand brengen van een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd, is een van de meest tastbare kernverworvenheden van de Unie. Beperkingen zoals politiecontroles in de nabijheid van binnengrenzen zien de burgers als belemmeringen van hun recht op vrij verkeer. Het overschrijden van een binnengrens is op zich geen reden personen te controleren, noch aan de grens zelf noch in de grensstreken.*"

De Commissie sprak in het verslag haar zorg uit over de problemen die reizigers meldden in verband met geregelde en stelselmatige controles die de nationale autoriteiten van bepaalde lidstaten zouden uitvoeren in binnengrenszones. Zij beloofde de situatie in de binnengrenszones op de voet te zullen volgen om te zorgen voor een correcte toepassing van het EU-recht.

Op 22 juni 2010 heeft het Hof van Justitie van de EU in een baanbrekend arrest³⁶ verduidelijkt dat een nationale wettelijke regeling waarbij aan de politieautoriteiten van een lidstaat de bevoegdheid wordt verleend om uitsluitend binnen een twintig kilometer diep gebied langs een binnengrens de identiteit van eenieder te controleren, ongeacht het gedrag van de betrokkene en los van specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat, teneinde de naleving van de verplichtingen ter zake van het houden en het dragen van de bij wet voorziene titels en documenten te verifiëren, zonder dat die regeling in het noodzakelijke kader voor die bevoegdheid voorziet om te waarborgen dat de feitelijke uitoefening ervan niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles, een inbreuk vormt op artikel 67, lid 2, VWEU en de artikelen 20 en 21 van de Schengengrenscodex.

Naar aanleiding van dit arrest heeft de Commissie de lidstaten verzocht in voorkomend geval hun nationale wettelijke bepalingen die aan de nationale politieautoriteiten in binnengrenszones specifieke bevoegdheden verlenen, dienovereenkomstig aan te passen.

Hierop heeft een aantal lidstaten zijn nationale wetgeving aangepast om de uitoefening van de politieke bevoegdheden in binnengrenszones te beperken wat betreft locatie, vervoersmiddelen en tijd (zo zijn er bijvoorbeeld grenzen gesteld aan het gebied langs de binnengrens waarin internationale treinen of voertuigen na grensoverschrijding mogen worden gecontroleerd, is bepaald hoeveel tijd er maximaal per dag, week of maand mag worden gecontroleerd en is vastgesteld hoeveel wagons er maximaal per trein mogen worden gecontroleerd).

II. Richtsnoeren voor de lidstaten

- 1) Volgens de Schengengrenscodex mogen de lidstaten politieke bevoegdheden uitoefenen op hun grondgebied, met inbegrip van hun binnengrenszones, om na te gaan of iemand verblijfsrecht heeft. Deze controles moeten evenwel doelgericht zijn en moeten gebaseerd zijn op actuele en concrete politie-informatie en -ervaring met betrekking tot bedreigingen van de openbare veiligheid. Daarom mogen er alleen steekproefsgewijs controles plaatsvinden, indien de risicoanalyse daartoe aanleiding geeft.

³⁵ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van Titel III (Binnengrenzen) van de Schengengrenscodex (COM(2010) 554 definitief).

³⁶ Gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, Melki e.a.

Als de controles eenvoudig van de eigenlijke binnengrenslijn worden verplaatst naar een zone op pakweg 800 meter achter deze lijn, betekent dit niet dat zij niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles.

- 2) Wanneer het gezien de veiligheidssituatie op hun grondgebied echt nodig blijkt te zijn regelmatige en stelselmatige controles uit te voeren, zouden de lidstaten kunnen overwegen om met inachtneming van de Schengengrenscod³⁷ tijdelijk opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren.
- 3) Uit de punten 73 en 74 van het arrest van het Hof in de zaak Melki volgt dat de wetgeving inzake controles in binnengrenszones beperkingen moet stellen aan de intensiteit en de frequentie van deze controles. Als een controle losstaat van het gedrag van de gecontroleerde persoon en van specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat, moet de wetgeving bovendien voorzien in het kader dat nodig is om de feitelijke uitoefening te sturen.

Voor dit soort controles kan wetgeving met precieze doelstellingen en eventuele tijdsbeperkingen wellicht de noodzakelijke waarborgen bieden, in het bijzonder als de controles op algemene politie-informatie en -ervaring worden gebaseerd.

- 4) Om te kunnen beoordelen of politiecontroles in binnengrenszones verenigbaar zijn met het Schengenacquis, moet worden onderzocht hoe deze controles in de praktijk worden uitgevoerd. Wanneer de Commissie wordt geconfronteerd met de ernstige beschuldiging dat er grenscontroles plaatsvinden in binnengrenszones, zoals vermeld in het verslag van 2010, heeft zij dus concrete statistische informatie van de lidstaten nodig. Daarom mag zij de betrokken lidstaat vragen om informatie in te dienen over de controles die in een bepaalde periode aan de grens zijn uitgevoerd (tijd, locaties, redenen en verantwoordelijke nationale autoriteit) en ook om toe te lichten hoe deze controles hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van de in de nationale wetgeving of strategieën vastgestelde doelen, zoals de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

Hierbij zal de Commissie er rekening mee houden of er een risicoanalyse is opgesteld en of de betrokken lidstaat niet alleen in de binnengrenszone, maar ook in andere delen van zijn grondgebied maatregelen neemt. Net als in het verslag van de Commissie van 2010 worden de lidstaten dan ook aangemoedigd om voor zover mogelijk de maatregelen te treffen die nodig zijn om deze informatie in de binnengrenszones en op de rest van hun grondgebied te verzamelen. Zo zal – indien nodig – op deugdelijke wijze kunnen worden beoordeeld of de controles in de binnengrenszones evenredig zijn met de nagestreefde doelen. Bovendien zijn deze statistieken ook nuttig voor de lidstaten zelf: zij kunnen samen met de evaluatie achteraf van de controleresultaten worden gebruikt bij het evalueren van nationale strategieën en het plannen van de wijze waarop de middelen in de toekomst worden ingezet.

³⁷ Artikel 23 e.v.