

Fiche 3: Verordening inzake screening

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

23 september 2020

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2020) 612

d) *EUR-Lex*

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

e) *Nr. impact assessment Commissie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) *Rechtsbasis*

Artikel 77, tweede lid, onder b, en d, EU-Werkingsverdrag

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel is onderdeel van de voorstellen inzake migratie en asiel die de Commissie op 23 september 2020 heeft gepresenteerd¹ en behelst een voorstel voor een Verordening inzake screening van burgers van derde landen. Met dit voorstel beoogt de Commissie de controle van personen die op het punt staan het Schengengebied binnen te komen te versterken.

¹ COM(2020) 609.

De voorgestelde screeningprocedure is een nieuwinstrument en wordt van toepassing op alle vreemdelingen op de Schengenbuitengrens die niet aan de voorwaarden voor toegang voldoen of vreemdelingen die zijn aangehouden vanwege illegale grensoverschrijding. Ook vreemdelingen die aan land komen na zoek- en reddingsoperaties op zee (SAR-operaties) vallen onder de verordening.

De screeningsprocedure ondersteunt de doorverwijzing van vreemdelingen naar de juiste procedure. Dit kan betekenen dat de vreemdeling doorgeleid wordt naar een procedure in één van de lidstaten, een versnelde procedure ingaat, de grensprocedure doorloopt of, als de vreemdeling niet om internationale bescherming vraagt, de terugkeerprocedure ingaat als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn².

Gedurende de screeningsprocedure hebben vreemdelingen geen recht op toegang tot het grondgebied van de EU en Schengen geassocieerde landen. Lidstaten houden echter de discretie om omwille van humanitaire redenen de toegang te verlenen, en zijn gehouden toegang te verlenen als de vreemdeling alsnog aan de voorwaarden voor toegang blijkt te voldoen.

De screeningsprocedure aan de grens duurt volgens de verordening maximaal vijf dagen. Hoge instroom kan ertoe leiden dat de screeningsprocedure met vijf dagen wordt verlengd. Bij het uitvoeren van de screening kunnen lidstaten steun krijgen van de relevante EU-agentschappen. De verordening specificeert niet wat de consequenties zijn van het (structureel) niet realiseren van de termijnen.

Ook voorziet het voorstel in een screening van vreemdelingen die worden aangetroffen op het grondgebied van de lidstaten zonder aanwijzingen dat deze vreemdelingen legaal het Schengengebied zijn ingereisd. Zij moeten, mits ze geen verzoek tot internationale bescherming indienen, onderdeel zijn van een terugkeerprocedure. Wanneer zij dit verzoek wel indienen zullen zij onderworpen worden aan de screening procedure zoals hierboven beschreven. De screening zou volgens het voorstel in deze gevallen in drie dagen moeten zijn afgerond. Deze termijn kan niet worden verlengd, ook niet bij hoge instroom.

Zoals gezegd is de screeningsprocedure in beginsel van toepassing op alle personen die niet voldoen aan de gestelde voorwaarden voor toegang volgend uit de Schengengrenscore. De procedure bestaat uit vier verschillende controles.

Ten eerste dient, voor zover nodig, een gezondheidsonderzoek te worden verricht om personen te identificeren die onmiddellijke zorg behoeven of waarvoor andere maatregelen moeten worden genomen, bijvoorbeeld isolatie om redenen van volksgezondheid. In het geval van kinderen of kwetsbare personen dienen de kinderbescherming of de nationale anti-mensenhandel rapporteurs betrokken te worden.

² Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (OJ L 348, 24.12.2008, p. 98).

Aangezien aan de screening onderworpen vreemdelingen mogelijk niet beschikken over de identiteits- en reisdocumenten die nodig zijn voor de legale overschrijding van de buitengrens, moet als tweede onderdeel van de screening worden voorzien in een identificatieprocedure. De derde controle is het registreren van biometrische data. Voor deze laatste twee controles moeten gegevens uit de systemen die de lidstaten ter beschikking staan worden gecontroleerd, met name uit het Europees Entry en Exit Systeem (EES), Visum Informatie Systeem (VIS) European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), Eurodac en European Criminal Records Information System for Third Country Nationals (ECRIS-TCN). De basis hiervoor bestaat in de verordening inzake interoperabiliteit³. Waar nodig dienen de (biometrische) gegevens te worden geregistreerd en opgeslagen.

De screening omvat ook een veiligheidscheck om zeker te stellen dat van de persoon in kwestie geen dreiging uitgaat voor de nationale veiligheid. Hiervoor wordt gerefereerd aan een check in het Schengen Informatie Systeem (SIS).

Het voorstel vereist dat in elke lidstaat een onafhankelijk monitoringsmechanisme aanwezig is dat moet monitoren of de fundamentele rechten van de vreemdeling tijdens het uitvoeren van de screening geborgd zijn. Het grondrechtenagentschap (Fundamental Rights Agency, FRA) krijgt als taak om richtsnoeren op te stellen voor het opzetten van een dergelijk monitoringmechanisme.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hanteert, om de grenzen effectief te bewaken en om te voorkomen dat de grensweigering teniet kan worden gedaan door een kansloos asielverzoek, aan zijn buitengrenzen (zee en lucht) een grensprocedure. Hierbij doorlopen vreemdelingen die asiel aanvragen een procedure in een gesloten setting, tenzij niet aannemelijk is dat hun beschermingsverzoek als kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk kan worden afgedaan. Wanneer de asielaanvraag wordt afgewezen binnen de grensprocedure volgt een terugkeerprocedure, eveneens vanuit een gesloten setting. De Nederlandse grensprocedure omvat ook een rust- en voorbereidingstijd waarin een aantal onderzoeken al kunnen worden uitgevoerd. Niet alle lidstaten kennen een grensprocedure, deze is niet verplicht op basis van de huidige regels.

Zoals verwoord in de Staat van de Unie (2019)⁴ en het beleidsstuk 'A Renewed European Agenda on Migration' is het kabinet voorstander van het tot stand brengen van een effectiever

³ Verordening (EU) 2019/818 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

⁴ Kamerstuk II, vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 35 078, nr. 1

Europees migratiebeleid, waar een versterking van het grenstoezicht deel van uitmaakt, en in het bijzonder ook van het aanpakken van secundaire migratiestromen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief ten aanzien van het voorstel om een screeningsprocedure in te stellen. Het voorstel kan ten goede komen aan een efficiënte uitvoering van het asiel- en terugkeerproces. Het voorstel voor deze verordening draagt daaraan bij door uniforme regels voor het identificeren van vreemdelingen op te stellen, alsmede uniforme criteria voor doorverwijzing naar de juiste procedures, wat ertoe bijdraagt dat minder personen illegaal in de EU doorreizen. Ook is positief dat het voorstel duidelijk maakt dat de vreemdeling die aan de buitengrens of in de nabijheid daarvan is aangetroffen gedurende de screeningsprocedure geen toegang tot het grondgebied van de EU krijgt, tenzij hij of zij voldoet aan de toegangsvoorwaarden vastgelegd in de Schengengrenscodex.

Het kabinet staat ook positief tegenover het toepassen van de screeningsprocedure op vreemdelingen die niet aan of in de buurt van de buitengrens worden aangetroffen en waarbij er geen indicatie is dat zij de buitengrenzen op legale wijze hebben overschreden. De verordening biedt de mogelijkheid om, als een aanvraag voor bescherming is ingediend, deze in een versnelde procedure af te doen, wat cruciaal is voor het beheer van het asielstelsel in geval van grote aantallen kansarme zaken. Het voorstel sluit voorts aan bij de wens van het kabinet om de procedures van vreemdelingen die de screeningsprocedure en de grensprocedure aan de buitengrenzen hebben vermeden, gecontroleerd te kunnen afdoen, ook bij secundaire migratie. Het kabinet wil dat in de Verordening expliciet(er) wordt opgenomen dat deze procedures, overeenkomstig de procedures aan de buitengrens, in een gesloten setting, uiteraard niet langer dan noodzakelijk, moeten kunnen worden uitgevoerd. Zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat migranten die de screening aan de buitengrens, en de eventueel daaropvolgende afhandeling van hun asielverzoek in de grensprocedure, hebben weten te ontlopen, in een vanuit het perspectief van de migrant lidstaat van voorkeur terecht komen. Het Kabinet is ook positief over de keuze om dit vast te leggen in een verordening. Het vastleggen in een verordening maakt dat de naleving door de lidstaten beter inzichtelijk is. De volledige implementatie en naleving van de migratie regelingen van de Europese unie is nu punt van zorg en aandacht.

Tegelijk brengt het een aanzienlijke uitbreiding van de werkzaamheden mee als verplicht een screeningsprocedure moet worden doorlopen in alle gevallen waarin een vreemdeling wordt aangetroffen aan de buitengrens en bij binnenlands toezicht, ook daar waar geen asielwens wordt geuit. Het screeningsproces mag een vlotte terugkeer niet in de weg staan in gevallen waarin niet om bescherming wordt gevraagd en terugkeer op korte termijn kan worden geëffectueerd. Het kabinet zal inzetten op voldoende flexibiliteit om te borgen dat de screeningsprocedure de terugkeer niet onnodig vertraagt.

Het kabinet staat in beginsel tevens positief tegenover het voorstel om voor zo ver nodig aanpassingen te doen om de verkregen gegevens te verwerken in bestaande Europese systemen. In lijn met de inzet op de verordeningen inzake interoperabiliteit acht het kabinet

het van belang dat de werking van de verschillende EU-systemen complementair is en dat de gegevens die in de diverse systemen worden opgeslagen zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd om overlap te voorkomen.

Wel is wenselijk dat ook bij aanpassingen in systemen alleen aanpassingen worden gedaan die de effectiviteit en efficiëntie vergroten en voor het overige zo veel mogelijk aansluiten bij mogelijkheden en autorisaties van de bestaande, reeds aangenomen regelingen, die nu worden uitgewerkt.

De verordening bevat een aantal punten die verduidelijking behoeft en wellicht moet worden aangepast ten behoeve van het beoogde doel. Zo lijkt het screeningsproces te eindigen, indien deze niet binnen de voorgeschreven termijn van in beginsel drie dan wel vijf dagen is voltooid. De verlenging met vijf dagen in zaken aan de buitengrens – die bovendien alleen in tijde van crisis en niet bij *force majeure* (overmacht) kan worden toegepast – is te beperkt. De verordening specificeert niet wat de vervolgstappen zijn als de termijn niet wordt gehaald. Het kabinet wil voorkomen dat vreemdelingen in dat geval alsnog illegaal en ongeregistreerd kunnen doorreizen. De uiteindelijke termijnen dienen voldoende ruimte te bieden aan de lidstaten om illegale inreis daadwerkelijk te voorkomen.

Daarnaast is bij de screening van vreemdelingen die op het grondgebied worden aangetroffen verlenging van de termijn van drie dagen, ook in geval van crisis of *force majeure*, überhaupt niet mogelijk. Dit acht het kabinet niet acceptabel. Dit te meer daarbij aantreffen in binnenlands toezicht ook rekening moet worden gehouden met verplaatsing naar de plaats waar de screening op passende wijze kan worden uitgevoerd. Het kabinet zal zich sterk maken voor meer flexibiliteit bij het toepassen van de termijnen.

Het wordt in het voorstel van de Commissie aan het nationale recht overgelaten om te bepalen in welke situaties detentie mogelijk is en de modaliteiten daarvan. Het kabinet betreurt, zoals hiervoor al gemeld, dat het voorstel, met name ten aanzien van ongescreende personen die aangetroffen worden na het kennelijk passeren van de buitengrens, geen duidelijke en geharmoniseerde handvatten biedt voor de vraag wanneer vreemdelingenbewaring dan wel welke andere maatregelen kunnen worden toegepast. Ook ten aanzien van de grensprocedure is niet ondubbelzinnig bepaald welke detentiegronden mogelijk zijn. Het kabinet vindt het van belang dat de mogelijkheid van vreemdelingenbewaring in deze procedures expliciet in het voorstel wordt genoemd en zal zich hiervoor tijdens de onderhandelingen sterk maken.

Tot slot is het kabinet van mening dat verduidelijkt dient te worden welke onderdelen deel uitmaken van de 'kwetsbaarheidstoets' die in de screening wordt geïntroduceerd. Te ruime interpretaties, als ook te veel uitzonderingen, kunnen het nuttig effect van de screeningsprocedure en daaropvolgende grensprocedure evenwel sterk verminderen en zouden te zeer vooruitlopen op de inhoudelijke beoordeling in de asielprocedure.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Bij een aanzienlijk deel van de lidstaten zal draagvlak bestaan voor deze verordening omdat het eraan bijdraagt dat aan de buitengrenzen van de EU inzicht wordt gekregen in de achtergrond en identiteit van de personen die de EU willen inreizen. Tegelijkertijd ligt in de verwachting dat vragen beantwoord zullen moeten worden, met name van de lidstaten aan de grenzen van de EU en van lidstaten met land- of zee grenzen met landen van herkomst of landen van transit. Een uitkomst die de wederzijdse belangen zal moeten worden gevonden.

Het EP heeft nog geen positie ingenomen uitgebracht over het voorstel. Het merendeel van de groepen in het EP heeft waardering voor de doelstellingen procedures sneller en efficiënter in te richten waarmee snel duidelijkheid kan worden verschaft. Een aantal groepen (S&D, Groenen/EFA, GUE/NGL) maakt zich zorgen nadrukkelijk over de gevolgen van deze voorstellen op de fundamentele rechten asielzoekers en irreguliere migranten. ECR en ID hebben zich tegen de voorstellen uitgesproken omdat deze niets zouden doen om migratie tegen te houden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, tweede lid, onderdeel b, en d, van het EU-Werkingsverdrag (VWEU). Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen en voor de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen. Dit sluit aan bij het doel van deze verordening en het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van subsidiariteit. De screeningsverordening ondersteunt de diverse wetgevende voorstellen van het Asiel- en Migratiepakket en met name daar waar bepalingen toezien op het harmoniseren van de procedure om de identiteit en de nationaliteit van vreemdelingen te onderzoeken. De verordening maakt het mogelijk de passende procedure aan de buitengrens te bepalen voordat vreemdelingen toegang tot het grondgebied van de EU krijgen. Aangezien dit van toepassing is op de gezamenlijke EU-buitengrenzen, kan dit niet op het niveau van de lidstaten worden gerealiseerd. Een geharmoniseerde aanpak op EU-niveau is hiervoor noodzakelijk.

c) Proportionaliteit

Ook ten aanzien van de proportionaliteit is het kabinet positief. De maatregelen zijn proportioneel en gaan niet verder dan wat nodig is om de gestelde doelen te bereiken. Het kabinet wil dat irreguliere reisbewegingen worden tegengegaan en een effectief terugkeerproces wordt bevorderd, de voorgestelde wijzigingen dragen hieraan bij. Het kabinet heeft al eerder uitgedragen dat voor het bereiken van dat doel een effectievere procedure aan de grens noodzakelijk is. Een dergelijke procedure start met een goed onderzoek naar de aanvrager. Het voorstel formuleert dit passend en gaat niet verder dan noodzakelijk. Vanwege het belang van een uniforme uitvoering is het vastleggen in een verordening noodzakelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De totale financiële middelen die nodig zijn om de uitvoering van dit voorstel te ondersteunen, worden door de Commissie geraamd op 417,626 miljoen euro voor de periode 2021-2027, vallend onder Heading 4 (Migratie en grensbewaking), titel 11. Wat betreft de EU-begroting is het kabinet van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014-2020 en het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het is in dit stadium niet mogelijk een goede inschatting te geven van de totale implementatiekosten (aanpassingen processen, hardware, software en ontwikkelwerkzaamheden aan informatiesystemen, zowel centraal als bij ketenpartners, capaciteit bij de uitvoerende organisaties) van de Screeningsverordening.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Niet van toepassing

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Ten aanzien van de handelingen die samenvallen met (de afhandeling van) een asielaanvraag zal de inhoud van de te verrichten handelingen (in elk geval ten dele) samenvallen met handelingen die ook thans plaatsvinden. Wel worden termijnen voorgesteld die de benodigde flexibiliteit ontberen. Dit in tegenstelling tot de huidige werkwijze bij aanvragen die worden gedaan anders dan aan de buitengrens. Indien ook vreemdelingen die geen asielaanvraag indienen en die worden aangetroffen in het binnenlands vreemdelingentoezicht of die aan de grens geweigerd worden maar niet om bescherming vragen, een (meerdaagse) screeningsprocedure moeten doorlopen, kan dat een taakverzwaring zijn. In welke mate zich dit voordoet hangt af van het aantal vreemdelingen dat wordt aangetroffen. Dit is onder meer afhankelijk van de effectiviteit van grens- en toezichtprocedures in andere lidstaten.

Op grond van het huidige voorstel worden van betrokken instanties (de Politie, de Koninklijke Marechaussee, de Dienst Terugkeer en Vertrek en de Immigratie- en Naturalisatiedienst) meer (administratieve) handelingen verwacht dan op dit moment het geval is. Steeds zal worden gezien of deze lasten opwegen tegen het doel van deze uitbreiding, het versterken van de controle van personen die op het punt staan het Schengengebied binnen te komen en hun doorverwijzing naar de passende procedures.

Verder wordt in dit kader benoemd dat dit voorstel ook betekent dat de voorgestelde informatiesystemen zoals EURODAC, ETIAS, EES en nationale systemen zoals BVV goed op

elkaar aangesloten moeten worden, zeker nu meer intensief gebruik wordt voorgesteld. Dit vergt een automatiseringsslag die de migratieketen als geheel (IND, DT&V, KMar en AVIM) zal raken. Daarbij is de inzet zo veel als mogelijk bij de bestaande systemen aan te sluiten. Als dat niet slaagt zullen de gevolgen aanzienlijk zijn.

- e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Niet van toepassing

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Mogelijk moeten aanvullende grondslagen voor detentie worden toegevoegd aan de Vreemdelingenwet 2000. Het voorstel bevat, met name ten aanzien van ongescreende personen die aangetroffen worden na het kennelijk passeren van de buitengrens, geen duidelijke en geharmoniseerde handvatten voor de vraag wanneer vreemdelingenbewaring dan wel welke andere maatregelen kunnen worden toegepast. Ook ten aanzien van de grensprocedure is niet ondubbelzinnig bepaald welke detentiegronden mogelijk zijn. Afhankelijk van de verduidelijking van deze vraag, moet mogelijk een aanvullende grondslag in de Vreemdelingenwet worden opgenomen. In een aantal gevallen zullen wellicht ook de juridische grondslagen om informatie te verwerken moeten worden aangepast.

- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel bevat in artikel 11, vijfde lid een regeling voor een uitvoeringshandeling waarbij de commissie de procedure vaststelt voor het ophalen van data uit de systemen die bij de screening worden geraadpleegd. In artikel 12, vijfde lid is eveneens een uitvoeringshandeling opgenomen om een procedure op te zetten voor de samenwerking tussen instanties die de veiligheid screening uitvoeren. Dit sluit in grote lijnen aan bij de bepalingen in de regelingen die de inrichting van die systemen beheersen en om die reden is het dan ook juist dat is gekozen voor een uitvoeringshandeling. Net als in die regelingen gaat het niet om essentiële onderdelen. De onderzoeksprocedure is van toepassing.

- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum*
Niet van toepassing

- d) *Inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Het voorstel treedt in werking na de publicatie. Gezien de uitvoeringsconsequenties lijkt het niet wenselijk dat geen termijn wordt geboden om de nationale wet en regelgeving met de verordening in lijn te brengen.

- e) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie stelt voor om vijf jaar na inwerkingtreding en daarna iedere vijf jaar te evalueren. Het kabinet acht dat wenselijk.

- f) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Ten aanzien van de uitbreiding van de handelingen die zullen moeten worden verricht tijdens de screening, wordt opgemerkt dat dit additionele administratieve lasten voor de uitvoerende instanties met zich mee zal brengen nu er extra gegevens in het systeem ingevoerd en actueel gehouden dienen te worden. Op dit punt geldt dat bij de onderhandelingen zal worden gezien of deze administratieve lasten opwegen tegen het doel van deze uitbreiding.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel voorziet in een invoering van een onafhankelijk mechanisme in de lidstaten om naleving van grondrechten te waarborgen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.