



Brussel, 23.9.2020
COM(2020) 612 final

2020/0278 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen
en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU)
2018/1240 en (EU) 2019/817**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

Motivering

In september 2019 kondigde Ursula von der Leyen, voorzitter van de Europese Commissie, een nieuw migratie- en asielpact aan, met een brede aanpak die de buitengrenzen, de asiel- en terugkeersystemen, het Schengengebied van vrij verkeer en de externe dimensie omvat.

Het nieuwe migratie- en asielpact, dat samen met dit voorstel wordt gepresenteerd, vormt een nieuwe start op het gebied van migratie op basis van een brede aanpak van migratiebeheer. Dit voorstel voorziet in een gemeenschappelijk kader voor asiel- en migratiebeheer op EU-niveau als een bouwsteen voor deze brede aanpak en beoogt het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten te bevorderen. Op basis van de overkoepelende beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid wordt met het nieuwe pact gepleit voor geïntegreerde beleidsvorming waarin beleidsmaatregelen op het gebied van asiel, migratie, terugkeer, bescherming van de buitengrenzen, bestrijding van migrantensmokkel en betrekkingen met belangrijke derde landen worden samengebracht in een integrale aanpak. In het pact wordt erkend dat een brede aanpak ook een sterkere, duurzamere en tastbaardere uitdrukking van de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid inhoudt. Deze beginselen moeten daarom op alle aspecten van migratiebeheer worden toegepast, gaande van het waarborgen van toegang tot internationale bescherming tot het aanpakken van irreguliere migratie en niet-toegestane verplaatsingen.

De vraagstukken op het gebied van migratiebeheer, in het bijzonder die welke verband houden met het waarborgen van een snelle identificatie van personen die internationale bescherming nodig hebben en van effectieve terugkeeroperaties (voor personen die geen bescherming nodig hebben), moeten door de EU als geheel op uniforme wijze worden aangepakt. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de aankomststromen momenteel eerder gemengd zijn, in tegenstelling tot de periode 2015-2016, toen meer onderdanen van derde landen aankwamen die duidelijk internationale bescherming nodig hadden. Het is daarom van belang om een nieuw, doeltreffend proces te ontwikkelen dat een beter beheer van gemengde migratiestromen mogelijk maakt. Het is met name belangrijk dat een instrument in het leven wordt geroepen om de personen die in de EU waarschijnlijk geen bescherming zullen krijgen, in een zo vroeg mogelijk stadium te identificeren¹. Een dergelijk instrument moet in de controleprocedure aan de buitengrenzen worden ingebouwd, met een snel resultaat en duidelijke en eerlijke regels, en moet tot gevolg hebben dat mensen toegang krijgen tot de passende procedure (de asielprocedure of de procedure die in overeenstemming is met de terugkeerrichtlijn²). Het moet de synergieën tussen de controles aan de buitengrenzen en de asiel- en terugkeerprocedures versterken.

¹ Het aandeel migranten dat aankomt uit landen met erkenningspercentages onder 25 % is gestegen van 14 % in 2015 tot 57 % in 2018.

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 (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

Dit voorstel voorziet in een **screening vóór binnenkomst** voor alle onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied te voldoen of na ontschepping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie. Er worden uniforme regels vastgesteld voor de te volgen procedures in de fase voorafgaand aan de binnenkomst, waarin de individuele behoeften van onderdanen van derde landen worden onderzocht, alsook uniforme regels voor de duur van de periode waarin informatie wordt verzameld om vast te stellen welke procedures ten aanzien van die personen moeten worden gevolgd.

Bij het voorstel worden ook uniforme regels vastgesteld voor de screening van irreguliere migranten die op het grondgebied zijn aangehouden en die zich bij binnenkomst in het Schengen gebied aan de grenscontrole hebben onttrokken, waardoor hiervoor een EU-kader wordt gecreëerd. De bedoeling is het Schengen gebied te helpen beschermen en ervoor te zorgen dat irreguliere migratie efficiënt wordt aangepakt.

Doelstellingen en belangrijkste componenten van de screening

De screening moet de nieuwe brede aanpak van migratie en gemengde migratiestromen helpen verwezenlijken door ervoor te zorgen dat de identiteit van de personen maar ook eventuele gezondheids- en veiligheidsrisico's snel worden vastgesteld, en dat alle onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen of na ontschepping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie, snel naar de toepasselijke procedure worden doorverwezen.

De screening moet met name bestaan uit:

- (a) een voorafgaande medische controle en beoordeling van de kwetsbaarheid;
- (b) een identiteitscontrole op basis van de inlichtingen in Europese databanken;
- (c) de registratie van biometrische gegevens (d.w.z. vingerafdrukken en gezichtsopname) in de desbetreffende databanken, indien dit niet eerder is gebeurd, en
- (d) een veiligheidscontrole aan de hand van een zoekopdracht in de relevante nationale en EU-databanken, met name het Schengeninformatiesysteem (SIS), om na te gaan of de persoon geen bedreiging vormt voor de veiligheid van de Unie.

Verwacht wordt dat de voorgestelde screening een meerwaarde zal bieden voor de huidige procedures aan de buitengrenzen, met name doordat:

- uniforme regels worden vastgesteld voor de identificatie van onderdanen van derde landen die niet voldoen aan de in de Schengengrenscore genoemde toegangsvoorwaarden, en zij worden aan de buitengrenzen onderworpen aan een medisch onderzoek en een veiligheidscontrole, waardoor de veiligheid binnen het Schengen gebied wordt vergroot;
- wordt verduidelijkt dat onderdanen van derde landen niet op het grondgebied worden toegelaten tenzij hun expliciet toegang is verleend na beoordeling van de toegangsvoorwaarden of wanneer de lidstaat besluit om in een individueel geval de in artikel 6, lid 5, van de Schengengrenscore bedoelde bijzondere regels toe te passen;

- een uniform instrument wordt gecreëerd waarbij alle onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen of na ontscheeping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie, naar de passende procedure worden doorverwezen: hetzij een procedure die in overeenstemming is met de terugkeerrichtlijn of, in het geval van een verzoek om internationale bescherming, de normale asielpcedure, een versnelde procedure, de asieltgrensprocedure of, tot slot, herplaatsing naar een andere lidstaat (zonder vooruit te lopen op de uitkomst van dergelijke procedures, of deze te vervangen), en
- tevens een EU-kader wordt gecreëerd voor de screening van onderdanen van derde landen die zonder toestemming het grondgebied van de lidstaten zijn binnengekomen en daar zijn aangehouden.

In het voorstel is bepaald dat de grondrechten van de betrokkenen moeten worden beschermd met behulp van een door de lidstaten op te zetten onafhankelijk toezichtmechanisme. Dit toezichtmechanisme moet met name betrekking hebben op de eerbiediging van de grondrechten in het kader van de screening, de naleving van de toepasselijke nationale regels in geval van bewaring en de naleving van het beginsel van non-refoulement. Daarnaast moet het ervoor zorgen dat klachten snel en op passende wijze worden behandeld.

Tot slot wordt in het voorstel de rol erkend van de EU-agentschappen – Frontex en het Asielagentschap van de Europese Unie – die de bevoegde autoriteiten bij al hun taken in verband met de screening kunnen begeleiden en ondersteunen, en zal het Bureau voor de grondrechten de lidstaten in belangrijke mate ondersteunen bij de ontwikkeling van een onafhankelijk toezichtmechanisme met betrekking tot de eerbiediging van de grondrechten in het kader van de screening.

Toepassingsgebied van het voorstel

De voorgestelde screening moet aan de buitengrenzen plaatsvinden en worden uitgevoerd voor:

- alle onderdanen van derde landen die buiten de grensdoorlaatposten om de buitengrenzen overschrijden en van wie de lidstaten op grond van de Eurodac-verordening de vingerafdrukken moeten nemen, met inbegrip van personen die om internationale bescherming verzoeken;
- onderdanen van derde landen die ontscheept zijn na een opsporings- en reddingsoperatie, en
- onderdanen van derde landen die zich bij grensdoorlaatposten melden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen en die daar om internationale bescherming verzoeken.

Tegelijkertijd moet de screening steunen op en gekoppeld worden aan de tools die bij andere wetgevingsinstrumenten worden vastgesteld, met name in verband met Eurodac³, het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor terugkeer⁴ en de asielpcedure⁵.

³ Voorstel voor Verordening (EU) XXXX tot wijziging van Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende

Onderdanen van derde landen die buiten de grensdoorlaatposten om de buitengrenzen overschrijden of die ontscheept zijn na opsporings- en reddingsoperaties, met inbegrip van personen die om internationale bescherming verzoeken

verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving.

⁴ Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 1).

⁵ Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

Op grond van de Schengengrenscore⁶ mogen buitengrenzen enkel aan de aangewezen grensdoorlaatposten worden overschreden⁷. Grenstoezicht⁸ bestaat uit grenscontroles aan de grensdoorlaatposten en grensbewaking tussen de grensdoorlaatposten om te voorkomen dat personen de grenscontroles omzeilen, om grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en om maatregelen te nemen tegen personen die de grens zonder toestemming hebben overschreden. Dienovereenkomstig moeten onderdanen van derde landen die de buitengrenzen onrechtmatig hebben overschreden en die geen recht hebben om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven, worden onderworpen aan procedures die in overeenstemming zijn met de terugkeerrichtlijn⁹. Indien de onderdaan van een derde land om internationale bescherming verzoekt, moet de toegang tot de asielprocedure worden gewaarborgd en moet de betrokkene naar de asielautoriteiten worden doorverwezen. In voorkomend geval moeten deze regels ook gelden voor onderdanen van derde landen die zijn ontscheept na opsporings- en reddingsoperaties.

Om in het bestaande rechtskader te passen, met name binnen de Eurodac-verordening, het Schengeninformatiesysteem voor terugkeer¹⁰ en de richtlijn asielprocedures¹¹, moet de verplichte screening van onderdanen van derde landen die buiten de grensdoorlaatposten worden aangehouden, worden uitgevoerd voor onderdanen van derde landen van wie de lidstaten overeenkomstig de Eurodac-verordening biometrische gegevens moeten verzamelen¹².

De Schengengrenscore bevat geen specifieke verplichting wat betreft medische controles van onderdanen van derde landen die tijdens de grensbewaking worden aangehouden. Onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen of na ontscheeping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie, zijn mogelijk blootgesteld aan gezondheidsrisico's (bijvoorbeeld wanneer zij uit oorlogsgebieden komen of als gevolg van blootstelling aan overdraagbare ziekten). Daarom is het belangrijk om in een zo vroeg mogelijk stadium alle personen te identificeren die onmiddellijke zorg behoeven, en om minderjarigen en kwetsbare personen te identificeren, zodat zij naar een grensprocedure of een versnelde asielprocedure kunnen worden doorverwezen, overeenkomstig de toepasselijke criteria voor deze procedures. De recente COVID-19-pandemie toont ook aan dat medische controles noodzakelijk zijn om personen te identificeren die geïsoleerd moeten worden omwille van de volksgezondheid. Daarom is er behoefte aan uniforme regels voor voorafgaande medische controles, die van toepassing zouden zijn op alle onderdanen van derde landen die aan de screening worden onderworpen.

Onderdanen van derde landen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen en die aan grensdoorlaatposten om internationale bescherming verzoeken

⁶ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

⁷ Artikel 5 van Verordening 2016/399.

⁸ Artikel 2 van Verordening 2016/399.

⁹ 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 (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

¹⁰ Zie voetnoot 4.

¹¹ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60).

¹²

Overeenkomstig artikel 3 van de Schengengrenscodes moet het grenstoezicht worden uitgevoerd zonder afbreuk te doen aan de rechten van vluchtelingen en onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken. De Schengengrenscodes bevat echter onvoldoende instructies voor grenswachters over de wijze waarop moet worden omgegaan met onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken aan grensdoorlaatposten¹³, en in dit verband blijken in de lidstaten uiteenlopende praktijken te bestaan. Als gevolg daarvan kunnen onderdanen van derde landen die op grond van het verzoek om internationale bescherming tot het grondgebied worden toegelaten hoewel zij niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen, onderduiken.

Bovendien zijn er momenteel ook voor onderdanen van derde landen die zich in deze situatie bevinden geen regels inzake medische controles. Er moeten daarom aanvullende regels worden vastgesteld om het grenstoezicht aan de buitengrenzen naadloos te koppelen aan de desbetreffende vervolgproucedures in het kader van het asiel- of terugkeeracquis.

Ook moet worden verduidelijkt dat de betrokken onderdanen van derde landen tijdens de screening, dat wil zeggen tijdens de toetsingen waarbij wordt nagegaan welke procedure(s) passend is (zijn), niet tot het grondgebied van de lidstaten mogen worden toegelaten. Deze regel moet gelden voor alle onderdanen van derde landen die aan de screening aan de buitengrenzen worden onderworpen.

Garanties die voortvloeiën uit de toepasselijke procedures en toepasbaarheid van herplaatsing

Alle onderdanen van derde landen die aan de screening worden onderworpen, moeten, indien zij op het moment van aanhouding of bij de grenscontrole aan de grensdoorlaatpost of tijdens de screening om internationale bescherming verzoeken, worden beschouwd als personen die om internationale bescherming verzoeken. De artikelen 26 en 27 van Verordening XXX [asielprocedureverordening] en de rechtsgevolgen met betrekking tot Richtlijn XXXX [richtlijn opvangvoorzieningen] mogen echter pas van toepassing zijn na afloop van de screening.

In dezelfde geest mogen de bij de terugkeerrichtlijn vastgestelde procedures pas na afloop van de screening van toepassing worden op personen die onder dit voorstel vallen.

De screening kan worden gevolgd door herplaatsing in het kader van het bij Verordening (EU) XXX/XXX [verordening betreffende asiel- en migratiebeheer] ingestelde solidariteitsmechanisme indien een lidstaat op vrijwillige basis bijdraagt aan solidariteit of indien de verzoekers om internationale bescherming niet aan de grensproucedure uit hoofde van Verordening (EU) XXX/XXX (asielprocedureverordening) of in het kader van het bij Verordening (EU) XXX/XXX [verordening betreffende crisissituaties] ingestelde mechanisme voor de aanpak van crisissituaties zijn onderworpen.

Algemene uitsluitingen

De screening is niet bedoeld voor onderdanen van derde landen die voldoen aan de in artikel 6 van Verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscodes) vastgestelde toegangsvoorwaarden. Indien tijdens de screening blijkt dat de betrokken onderdanen van derde landen aan die voorwaarden voldoen, moet de screening onmiddellijk worden beëindigd en moet de onderdaan van een derde land tot het grondgebied van de lidstaat worden toegelaten. Dit laat

¹³ Onderdanen van derde landen die niet om internationale bescherming verzoeken, niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen noch onder een van de uitzonderingen van artikel 6, lid 5, van de Schengengrenscodes vallen, moet overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscodes) de toegang worden geweigerd.

de mogelijkheid onverlet om sancties op te leggen voor het overschrijden van een buitengrens zonder toestemming, zoals bedoeld in artikel 5, lid 3, van de Schengengrenscodex.

Evenzo mag de screening niet van toepassing zijn op onderdanen van derde landen ten aanzien van wie de lidstaat een afwijking met betrekking tot de toegangsvoorwaarden kan of moet toepassen. Een uitputtende lijst van dergelijke gevallen is opgenomen in artikel 6, lid 5, van de Schengengrenscodex; deze omvat de gevallen van onderdanen van derde landen die houder zijn van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur van een andere lidstaat en aan wie toegang tot het grondgebied is verleend met het oog op doorreis, of onderdanen van derde landen aan wie door een lidstaat op basis van een individueel besluit op grond van humanitaire overwegingen (bijvoorbeeld met het oog op medische behandeling) toegang tot zijn grondgebied is verleend. Indien de lidstaat echter van oordeel is dat de personen die om internationale bescherming verzoeken in aanmerking kunnen komen voor een individueel besluit tot verlening van toegang zoals bedoeld in artikel 6, lid 5, onder c), moet die persoon worden doorverwezen naar de screening en moet de toestemming voor toegang tot het grondgebied worden opgeschort in afwachting van de uitkomst van de passende procedure voor het verlenen van internationale bescherming.

Onderdanen van derde landen die op het grondgebied worden aangehouden

Onderdanen van derde landen die door de politie of andere bevoegde autoriteiten op het grondgebied van een lidstaat worden aangehouden maar niet aan de voorwaarden voor toegang tot en verblijf op het grondgebied voldoen, moeten worden onderworpen aan terugkeerprocedures overeenkomstig de terugkeerrichtlijn, tenzij zij om internationale bescherming verzoeken. In het laatste geval moeten zij hun verzoek laten onderzoeken of moet hen toestemming of het recht worden verleend om in de betrokken lidstaat te verblijven.

Met het oog op een betere bescherming van het Schengengebied en een goed beheer van irreguliere migratie moeten de lidstaten ook worden verplicht deze personen aan de screening te onderwerpen. Deze verplichting mag echter niet worden toegepast op personen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden (onderdanen van derde landen wier visum is verlopen, bijvoorbeeld door langer dan de 90 dagen van een periode van 180 dagen in de lidstaten te blijven, of door langer te blijven dan de periode die is toegestaan op grond van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur waarvan zij houder zijn) omdat personen in deze situatie bij aankomst aan grenscontroles zijn onderworpen.

Het screenen van personen die op het grondgebied van een lidstaat worden aangehouden (met inachtneming van bovengenoemde beperking) dient ter compensatie van het feit dat deze personen er bij binnenkomst in de Europese Unie en het Schengengebied vermoedelijk in geslaagd zijn de grenscontroles te ontwijken. Door deze gevallen in het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening op te nemen, wordt ervoor gezorgd dat ook deze screening volgens uniforme regels en normen plaatsvindt.

Het ontbreken van een inreisstempel in een reisdocument of het ontbreken van een reisdocument, waardoor het dus niet mogelijk is om aannemelijk te maken dat de persoon op reguliere wijze een buitengrens heeft overschreden, moet in dergelijke gevallen aanleiding geven tot een screening. Met de ingebruikneming van het inreis-uitreisstelsel in 2022 zullen de stempels worden vervangen door betrouwbaardere gegevens in het elektronische systeem dat ook voor de rechtshandhavingsautoriteiten beschikbaar is, wat extra zekerheid zal bieden met betrekking tot de legale binnenkomst van onderdanen van derde landen op het grondgebied van de lidstaten.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Met het voorstel worden problemen aangepakt in verband met de bescherming van de buitengrenzen en het voorkomen van niet-toegestane verplaatsingen binnen het gebied waar geen controles plaatsvinden aan de binnengrenzen. De screening vormt een aanvulling op de regels inzake grenstoezicht aan de buitengrenzen zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2016/399 (de Schengengrenscore). Het voorstel vormt met name een aanvulling op de verplichtingen van de lidstaten die voortvloeien uit de artikelen 3 en 13 van de Schengengrenscore wat betreft de verplichting om illegale binnenkomst te voorkomen, alsook de verplichting om grenscontroles uit te voeren onverminderd de rechten van vluchtelingen en onderdanen van derde landen die internationale bescherming behoeven. Het weerspiegelt ook het feit dat van onderdanen van derde landen die op het grondgebied van een lidstaat zijn aangehouden, wordt vermoed dat niet aan de toegangsvoorwaarden is voldaan in het geval van een ontbrekende stempel in een reisdocument (of, eenmaal het inreis-uitreisstelsel in 2022 in gebruik wordt genomen, bij gebrek aan gegevens over de persoon in het elektronische systeem dat ook voor de rechtshandhavingsautoriteiten beschikbaar is).

In het voorstel wordt rekening gehouden met de recente ontwikkelingen van het Schengenacquis, met name de voor 2022 geplande invoering van het inreis-uitreisstelsel¹⁴, en met het bij Verordening (EU) 2019/817¹⁵ en Verordening (EU) 2019/818¹⁶ ingestelde interoperabiliteitskader. De noodzakelijke wijzigingen van de rechtshandelingen tot instelling van de specifieke databanken, zoals het inreis-uitreisstelsel (EES), het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en het Visuminformatiesysteem (VIS), zijn beperkt tot het verlenen van toegangsrechten aan de aangewezen autoriteiten in het kader van de screening.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel is een van de wetgevingshandelingen waarop het nieuwe migratie- en asielpact steunt en voorziet in een extra component voor het migratiebeheer, in volledige overeenstemming met het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, het voorstel voor een verordening betreffende de asielprocedure, het voorstel voor een verordening betreffende crisissituaties en het gewijzigde voorstel voor een herschikking van de Eurodac-verordening.

Samen met de hierboven genoemde voorstellen beoogt dit voorstel bij te dragen tot een brede aanpak van migratie door alle fasen van het migratieproces naadloos met elkaar te verbinden, vanaf de fase van aankomst tot de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en, in voorkomend geval, terugkeer. Daarbij moeten de grondrechten ten volle worden geëerbiedigd. Daartoe wordt voorgesteld dat elke lidstaat een onafhankelijk toezichtmechanisme instelt om te waarborgen dat de grondrechten gedurende de volledige

¹⁴ Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingsdoeleinden (PB L 327 van 9.12.2017, blz. 20).

¹⁵ Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 27).

¹⁶ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 85).

screening in acht worden genomen en dat beschuldigingen van schendingen van de grondrechten naar behoren worden onderzocht.

Het toezichtmechanisme voor de screening moet onderdeel zijn van het beheer en de monitoring van de migratiesituatie waarin de nieuwe verordening betreffende asiel- en migratiebeheer voorziet. De lidstaten moeten de resultaten van het op grond van deze verordening ingestelde nationale toezichtmechanisme integreren in hun in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer bedoelde nationale strategieën.

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de bestaande procedures op het gebied van asiel en terugkeer en beperkt de uitoefening van individuele rechten niet, maar zorgt er slechts voor dat de fase vóór binnenkomst beter wordt georganiseerd zodat een betere toepassing van die procedures wordt bevorderd.

Na afloop van de screening moeten de onderdanen van derde landen worden doorverwezen naar de bevoegde autoriteiten, die – met gebruikmaking van de tijdens de screening verzamelde informatie in het daartoe bestemde formulier – een passend besluit moeten nemen.

De tijdens de screening verzamelde informatie moet er daarom toe bijdragen dat de doelstellingen van de respectieve procedures efficiënter worden bereikt. Zij moet met name de bevoegde asielautoriteiten helpen om de asielzoekers te identificeren die onder het toepassingsgebied van de grensprocedure zouden vallen, overeenkomstig de voorgestelde wijzigingen van de asielprocedureverordening. De informatie moet ook bijdragen in de strijd tegen mensensmokkel en moet de grenscontroles helpen verbeteren door beter inzicht te bieden in de migratiestromen.

De in Verordening XXXX [Eurodac-verordening] bedoelde biometrische gegevens die tijdens de screening worden verzameld, samen met de in de artikelen [12, 13, 14 en 14 bis] van die verordening bedoelde gegevens, moeten aan Eurodac worden toegezonden in het geval van onderdanen van derde landen van wie de lidstaten verplicht zijn vingerafdrukken te nemen. Door voor te schrijven dat deze verzameling en toezending tijdens de screening moeten plaatsvinden, worden de verplichtingen wat betreft het nemen van vingerafdrukken en de registratie van onderdanen van derde landen bij deze verordening afgebakend in de tijd en dus bevestigd. De screening zal ook de raadpleging van andere grootschalige IT-systemen, zoals het Schengeninformatiesysteem, met het oog op terugkeer vergemakkelijken.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat betrekking heeft op de ontwikkeling van beleid dat tot doel heeft personen te controleren en overschrijdingen van de buitengrenzen efficiënt te monitoren.

Wat betreft de wijzigingen van de verordeningen tot instelling van verschillende databanken (VIS, EES, Etias) en van de verordening tot totstandbrenging van interoperabiliteit, is het voorstel ook gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder d), VWEU, dat betrekking heeft op de ontwikkeling van beleid met het oog op de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het optreden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht behoort tot een gebied waarop de EU en de lidstaten in overeenstemming met artikel 4, lid 2, VWEU over een gedeelde bevoegdheid beschikken. Daarom is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing krachtens artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie: de Unie treedt slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De doelstellingen van dit voorstel kunnen niet voldoende worden verwezenlijkt door de lidstaten alleen en kunnen beter door de Unie worden bereikt omdat zij betrekking hebben op de controle van personen aan de buitengrenzen en op de efficiënte monitoring van overschrijdingen van die grenzen. Zoals wordt uitgelegd in overweging 6 van de Schengengrenscodex “*[is] [g]renstoezicht [...] in het belang van niet alleen de lidstaat aan de [...]grenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen.*”

De voorgestelde maatregelen vormen een aanvulling op de bestaande regels van de Schengengrenscodex inzake grenstoezicht aan de buitengrenzen en andere maatregelen die op grond van artikel 77, lid 2, onder b), VWEU zijn vastgesteld. De voorgestelde maatregelen dragen bij tot het behoud van de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen aangezien de bevoegde autoriteiten dankzij de maatregelen beter het overzicht kunnen behouden over wie de buitengrens overschrijdt en efficiënter kan worden bepaald welke procedure op de betrokken onderdanen van derde landen moet worden toegepast. De Unie kan daarom, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de voorgestelde maatregelen nemen.

- **Evenredigheid**

Het voorstel is evenredig om de bepaalde doelstellingen te bereiken.

Het voorstel biedt een antwoord op de geconstateerde tekortkomingen in het beheer van gemengde migratiestromen bestaande uit onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen of na ontschepping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie, met inbegrip van onderdanen van derde landen die verzoeken om internationale bescherming.

Het voorstel voorziet in een verplichting om de biometrische gegevens van de betrokken onderdanen van derde landen te toetsen aan het bij de interoperabiliteitsverordening ingestelde gemeenschappelijk identiteitsregister (CIR), dat alle identiteitsgegevens bevat van personen die in de grootschalige IT-systemen op het gebied van migratie, veiligheid en justitie bekend zijn. Deze verplichting is zodanig opgezet dat alleen toegang wordt verkregen tot gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor de identificatie van onderdanen van derde landen (de geraadpleegde gegevens zijn vergelijkbaar met die in een reisdocument) en dat de gegevens niet worden gedupliceerd of opnieuw verzameld in een grootschalig IT-systeem.

Bij de veiligheidscontrole moet een beroep worden gedaan op de toepasselijke Europese informatiesystemen en moeten, voor zover mogelijk, biometrische gegevens worden gebruikt om het risico van identiteitsverwisseling tot een minimum te beperken.

Het voorstel beoogt synergieën tot stand te brengen tussen de verschillende procedures en fasen van het beheersproces van de instroom van migranten en asielzoekers. Tijdens de screening moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met eventuele eerdere raadplegingen van de toepasselijke databanken, met name het Schengeninformatiesysteem. Dit is met name van belang voor personen die om internationale bescherming verzoeken aan de grensdoorlaatpost; voor hen moet de raadpleging van de databanken reeds tijdens de grenscontrole hebben plaatsgevonden.

Het verzamelen van de nodige en uitgebreide informatie over de betrokken onderdanen van derde landen zal de asielprocedure aan het einde van de screening naar verwachting helpen versnellen.

Evenzo blijven de voorgestelde uniforme regels met betrekking tot de medische controles en de identificatie van kwetsbare onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen beperkt tot hetgeen absoluut noodzakelijk is om de doelstelling van het voorstel te verwezenlijken, namelijk de identificatie van onderdanen van derde landen die onmiddellijke zorg behoeven of die geïsoleerd moeten worden omwille van de volksgezondheid, alsook van kwetsbare personen of personen met bijzondere opvang- of procedurele behoeften, en ervoor zorgen dat zij passende ondersteuning krijgen. Het voorstel schrijft ook voor dat de informatieverstrekking over de screening aan de behoeften van minderjarigen moet worden aangepast en dat moet worden gezorgd voor de aanwezigheid van personeel dat opgeleid en gekwalificeerd is om met minderjarigen om te gaan.

In het voorstel wordt verduidelijkt dat onderdanen van derde landen tijdens de screening aan de buitengrens niet tot het grondgebied van een lidstaat mogen worden toegelaten. Dit zal naar verwachting helpen om vlotter de specifieke gevallen te behandelen waarin het voornemen om een verzoek tot internationale bescherming in te dienen tijdens de grenscontrole weliswaar kenbaar wordt gemaakt, maar dit verzoek vervolgens niet of pas later in een andere lidstaat wordt ingediend. De regel dat personen tijdens de screening niet tot het grondgebied worden toegelaten, weerspiegelt de verplichting van de grenswachters om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen, niet tot het grondgebied worden toegelaten. Bepalen in welke situaties bewaring nodig is voor de screening en de uitvoeringsbepalingen daarvoor zijn een zaak van nationaal recht.

Het voorstel voorziet ook in de screening van onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten worden aangetroffen wanneer er geen aanwijzingen zijn dat zij op reguliere wijze een buitengrens hebben overschreden om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen. Dit geldt niet voor “verblijfsduuroverschrijders”, zoals houders van een visum voor kort verblijf die langer dan drie maanden verblijven, of personen met een verblijfsvergunning die blijven nadat die vergunning verstreken is. Personen in deze situatie zijn bij aankomst in het Schengengebied aan grenscontroles onderworpen; de onregelmatigheid van hun verblijf houdt geen verband met de manier waarop zij zijn binnengekomen, maar met het feit dat zij niet tijdig zijn vertrokken.

- **Keuze van het instrument**

Het voorstel vormt een aanvulling op en specificeert de uniforme regels inzake grenstoezicht aan de buitengrenzen in de Schengengrenscodes, door van de lidstaten te eisen dat onderdanen van derde landen in de drie bovengenoemde situaties worden onderworpen aan een screening bestaande uit een identiteitscontrole, een veiligheidscontrole en indien nodig een medische controle, zodat de autoriteiten hen kunnen doorverwijzen naar de passende procedures inzake

asiel of terugkeer. Om zo bij te dragen tot de veiligheid van het Schengengebied en tot de doeltreffendheid van het asiel- en migratiebeleid van de Unie, moeten die controles volgens uniforme normen worden uitgevoerd. Deze normen moeten met rechtstreeks toepasselijke bepalingen worden vastgesteld. Derhalve is een verordening het geschikte instrument voor het opzetten van deze screening.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

De Commissie geeft haar beleid vorm op basis van empirische onderbouwing en verwijst naar het afzonderlijke document (XXX), dat nadere gegevens en elementen bevat die de voorgestelde aanpak ondersteunen van de verschillende uitdagingen die sinds 2016 zijn vastgesteld voor de voltooiing van de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS). De gegevens en informatie in dat document zijn ook van belang voor het voorstel tot invoering van de screening als onderdeel van het naadloze proces voor alle onderdanen van derde landen die bij het overschrijden van de buitengrenzen van het Schengengebied niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

De Commissie heeft meermaals overleg gepleegd met de lidstaten, het Europees Parlement en belanghebbenden om hun standpunten over het toekomstige nieuwe migratie- en asielpact te kennen. Parallel met dat overleg hebben het Roemeense, het Finse en het Kroatische voorzitterschap zowel strategische als technische gedachtewisselingen gehouden over de toekomst van diverse aspecten van het migratiebeleid, waaronder asiel, terugkeer en betrekkingen met derde landen op het gebied van overname en re-integratie. Uit het overleg bleek dat er steun is voor een nieuwe start voor het Europees asiel- en migratiebeleid, met als doel de tekortkomingen in het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dringend aan te pakken, de doeltreffendheid van het terugkeerstelsel te verbeteren, onze betrekkingen met derde landen op het gebied van overname beter te structureren en te versterken en te zorgen voor een duurzame re-integratie van migranten na terugkeer.

Voorafgaand aan de lancering van het nieuwe migratie- en asielpact heeft de Commissie voortdurend overleg gepleegd met het Europees Parlement dat met name de nadruk legde op het belang van de volledige eerbiediging van de grondrechten. Daarnaast hebben vicevoorzitter Schinas en commissaris Johansson tijdens de eerste 100 dagen van hun ambtstermijn overleg gepleegd met alle lidstaten, gevolgd door bilateraal follow-upoverleg. De lidstaten erkenden de behoefte aan eenheid, geleidelijke vooruitgang bij het oplossen van de problemen in het huidige systeem, een nieuw systeem voor een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid waaraan alle lidstaten kunnen bijdragen, sterke grensbescherming en verbetering van de terugkeer, en wezen ook op het belang van de externe dimensie van migratie. De meeste lidstaten spraken hun belangstelling uit voor duidelijke en efficiënte procedures aan de buitengrenzen, met name om niet-toegestane verplaatsingen te voorkomen en terugkeer te vergemakkelijken. Sommige lidstaten benadrukten echter dat dit geen aanleiding mag geven tot onnodige administratieve lasten.

Commissaris Johansson heeft tevens meermaals gerichte raadplegingen gehouden met internationale organisaties, maatschappelijke organisaties, lokale niet-gouvernementele organisaties in de lidstaten, en sociale en economische partners.

De Commissie heeft rekening gehouden met talrijke aanbevelingen die nationale en lokale autoriteiten¹⁷, niet-gouvernementele en internationale organisaties zoals de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR)¹⁸ en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)¹⁹, denktanks en de academische wereld hebben gedaan met betrekking tot een nieuwe start en de aanpak van de huidige migratieproblemen met inachtneming van de mensenrechtennormen. De Commissie heeft ook rekening gehouden met de bijdragen en studies die het Europees migratienetwerk²⁰ op eigen initiatief heeft opgesteld en die de afgelopen jaren verschillende gespecialiseerde studies en ad-hocverzoeken hebben opgeleverd.

- **Grondrechten**

Het voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in de volgende handelingen:

- het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- de verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht, in het bijzonder het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen,
- het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden,
- het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, en
- het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

De screening moet worden uitgevoerd met volledige eerbiediging van de grondrechten zoals neergelegd in het Handvest, waaronder

- het recht op menselijke waardigheid (artikel 1),
- het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4),
- het recht op asiel (artikel 18),
- bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering (artikel 19),
- het beginsel van non-discriminatie (artikel 21), en
- een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid (artikel 35).

¹⁷ Bijvoorbeeld het actieplan van Berlijn inzake een nieuw Europees asielbeleid, 25 november 2019, ondertekend door 33 organisaties en gemeenten.

¹⁸ Aanbevelingen van de UNHCR voor het door de Europese Commissie voorgestelde migratie- en asielpact, januari 2020.

¹⁹ Aanbevelingen van de IOM voor het nieuwe migratie- en asielpact van de Europese Unie, februari 2020.

²⁰ Alle studies en rapporten van het Europees migratienetwerk zijn beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en

Om te garanderen dat het Handvest van de grondrechten en andere EU- en internationale verplichtingen in het kader van de screening worden nageleefd, waaronder het feit dat procedures altijd toegankelijk moeten zijn, moeten de lidstaten een onafhankelijk toezichtmechanisme instellen. Dit toezichtmechanisme moet met name betrekking hebben op de eerbiediging van de grondrechten gedurende de hele screening, en op de naleving van de toepasselijke nationale regels in geval van bewaring. Het Bureau voor de grondrechten moet algemene richtsnoeren opstellen voor de instelling en de onafhankelijke werking van dit mechanisme. Voorts kan het, op verzoek van een lidstaat, de bevoegde nationale autoriteiten ondersteunen bij de ontwikkeling van het nationale toezichtmechanisme, met name wat betreft het vaststellen van de waarborgen voor de onafhankelijkheid ervan en het bepalen van een methodologie voor het toezicht alsook van opleidingsmaatregelen. De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat hun nationale recht voorziet in onderzoek naar vermeende schendingen van de grondrechten tijdens de screening, onder meer door te waarborgen dat klachten snel en op passende wijze worden behandeld.

In dit voorstel wordt ten volle rekening gehouden met de rechten van het kind en de bijzondere behoeften van kwetsbare personen, door te voorzien in tijdige en adequate ondersteuning met het oog op hun lichamelijke en geestelijke gezondheid. Minderjarigen worden ondersteund door personeel dat opgeleid en gekwalificeerd is om met minderjarigen om te gaan; zij houden tevens de kindbeschermingsautoriteiten op de hoogte.

Het voorstel heeft op drie manieren gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 van het Handvest), maar gaat niet verder dan strikt noodzakelijk en evenredig is voor het bereiken van de nagestreefde doelstellingen: de veiligheid van het Schengengebied verbeteren en ervoor zorgen dat onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen, vlot naar de passende procedures inzake asiel of terugkeer worden doorverwezen.

Ten eerste zijn de raadpleging van reisdocumenten, de verwerking van biometrische gegevens en de raadpleging van databanken in het kader van de identiteits- en veiligheidscontroles vormen van verwerking van persoonsgegevens die eigen zijn aan het achterhalen wie de buitengrens wil of tracht te overschrijden, en of die persoon een veiligheidsrisico vormt voor de lidstaten. Deze vormen van verwerking van persoonsgegevens zijn reeds geregeld bij de Schengengrenscodex. In deze verordening worden zij nader omschreven voor de drie reeksen bijzondere situaties waarin onderdanen van derde landen zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen en waarin screening noodzakelijk wordt geacht om de veiligheid van het Schengengebied te verbeteren en ervoor te zorgen dat de betrokken personen vlot naar de passende procedures inzake asiel of terugkeer worden doorverwezen.

Ten tweede bevat het aan het einde van de screening ingevulde informatieformulier de gegevens die de autoriteiten van de lidstaten nodig hebben om de betrokkenen naar de passende procedure door te verwijzen. Het invullen en lezen van het informatieformulier door de autoriteiten is dus een vorm van verwerking van persoonsgegevens die eigen is aan de doorverwijzing van onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen naar de passende asiel- of terugkeerprocedures.

Ten derde houdt de afbakening in de tijd van de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van de Eurodac-verordening om persoonsgegevens van de betrokken onderdanen van derde landen te verzamelen en door te geven, geen aanvullende verwerking van persoonsgegevens

in. Van de lidstaten wordt eerder vereist dat zij deze verwerking, waartoe zij verplicht zijn op grond van de Eurodac-verordening, tijdens de screening uitvoeren.

Aangezien de screening een fase is waarin slechts informatie wordt verzameld die de controles aan de doorlaatpost aan de buitengrens verlengt of aanvult en die geen besluit met gevolgen voor de rechten van de betrokken persoon met zich meebrengt, wordt niet in rechterlijke toetsing van de resultaten van de screening voorzien. Na afloop van de screening volgt de aan de screening onderworpen persoon een terugkeer- of asielprocedure – waarbij beslissingen worden genomen die aan rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen –, of ontvangt hij een weigering van toegang, die ook voor een rechterlijke autoriteit kan worden betwist. De screening moet zo kort mogelijk duren en mag slechts in zeldzame, moeilijke gevallen of in situaties waarin een groot aantal personen tegelijk gescreend moet worden, de maximale voorziene tijd in beslag nemen. Wanneer de maximale duur van vijf dagen – in uitzonderlijke omstandigheden tien dagen – ten aanzien van een persoon is bereikt, moet de screening onmiddellijk worden beëindigd en moet ten aanzien van die persoon onmiddellijk een procedure worden ingeleid die leidt tot een besluit dat rechterlijk kan worden getoetst.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De voorgestelde verordening heeft gevolgen voor de EU-begroting.

De totale financiële middelen die nodig zijn om de uitvoering van dit voorstel te ondersteunen, worden voor de periode 2021-2027 op 417 626 miljoen EUR geraamd. Met name voor de volgende componenten van de screening kan financiële ondersteuning nodig zijn:

- infrastructuur voor de screening: uitrusting en gebruik/aanpassing van de bestaande gebouwen aan de grensdoorlaatposten, opvangcentra enz.;
- toegang tot de relevante databanken op nieuwe locaties;
- werving van extra personeel voor de uitvoering van de screening;
- opleiding van de grenswachters en ander personeel voor de uitvoering van de screening;
- werving van medisch personeel;
- medische uitrusting en gebouwen voor de voorafgaande medische controles, indien van toepassing;
- instelling van een onafhankelijk mechanisme voor toezicht op de eerbiediging van de grondrechten tijdens de screening.

De uitgaven in verband met deze nieuwe taken kunnen worden gedekt door de middelen die ter beschikking staan van de lidstaten in het kader van het nieuwe meerjarig financieel kader 2021-2027.

In het kader van dit wetgevingsvoorstel worden geen extra financiële of personele middelen gevraagd.

Nadere gegevens in dit verband zijn te vinden in het financieel memorandum bij dit voorstel.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Artikelsgewijze toelichting

In artikel 1 wordt het onderwerp van de verordening uiteengezet. Daarin wordt bepaald dat de verordening van toepassing is aan de buitengrenzen alsook op het grondgebied van de lidstaten wanneer er geen aanwijzingen zijn dat onderdanen van derde landen aan een buitengrens zijn gecontroleerd.

Artikel 2 bevat de definities die van toepassing zijn in het kader van de screening.

In artikel 3 wordt de personele werkingssfeer vastgesteld door te bepalen welke onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen moeten worden gescreend: onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen en van wie de lidstaten op grond van de Eurodac-verordening verplicht zijn vingerafdrukken te nemen, personen die na opsporings- en reddingsoperaties op het grondgebied van de lidstaten zijn ontscheept, en onderdanen van derde landen die bij een grensdoorlaatpost om internationale bescherming verzoeken.

Onderdanen van derde landen aan wie op grond van de in artikel 6, lid 5, van de Schengengrenscodex bedoelde afwijkingen toegang tot het grondgebied wordt verleend (houders van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur met het oog op doorreis, visumplichtige onderdanen van derde landen in geval van afgifte van een visum aan de grens, en personen die door een lidstaat zijn toegelaten op basis van een individueel besluit op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen, met uitzondering van personen die om internationale bescherming verzoeken en naar de screening moeten worden doorverwezen), zijn niet aan de screening onderworpen.

In artikel 4 wordt bepaald dat onderdanen van derde landen die bij een buitengrens aan een screening worden onderworpen, tijdens de screening niet tot het grondgebied mogen worden toegelaten, en dat de screening moet worden beëindigd zodra blijkt dat de betrokken onderdaan van een derde land voldoet aan de toegangsvoorwaarden. Dit laat de mogelijke toepassing van sancties in verband met het onrechtmatig overschrijden van de buitengrenzen, overeenkomstig de huidige regels van de Schengengrenscodex, onverlet.

In artikel 5 wordt bepaald dat de lidstaten ook onderdanen van derde landen moeten screenen die op hun grondgebied zijn aangehouden wanneer er aanwijzingen zijn dat zij zich bij binnenkomst aan de grenscontrole hebben onttrokken.

Artikel 6 bevat de regels betreffende de locatie en de duur van de screening. De locatie waar de screening wordt uitgevoerd, bevindt zich aan de buitengrenzen, behalve in gevallen die onder artikel 5 vallen. De voorgestelde duur van de screening bedraagt vijf dagen, tenzij de betrokkene in verband met het onrechtmatig overschrijden van de buitengrens al 72 uur aan de grens in afzondering of bewaring is gehouden zoals bedoeld in artikel 14, lid 3, van Verordening (EU) nr. 603/2013 [Eurodac-verordening]. In dat geval mag de screening maximaal twee dagen duren. De screening van personen die op het grondgebied zijn aangehouden, mag maximaal drie dagen duren. Het artikel bevat ook een opsomming van alle componenten van de screening en voorziet in de mogelijkheid dat de relevante EU-agentschappen de lidstaten binnen hun respectieve mandaten bij de screening bijstaan. Tevens wordt bepaald dat de lidstaten in het geval van kwetsbare personen of minderjarigen de kindbeschermingsautoriteiten en de nationale rapporteurs voor de bestrijding van mensenhandel moeten inschakelen.

Artikel 7 bevat de verplichting voor elke lidstaat om een onafhankelijk toezichtmechanisme voor de grondrechten in te stellen en omschrijft de rol van het Bureau voor de grondrechten in dit proces.

In artikel 8 wordt aangegeven welke informatie tijdens de screening aan de betrokken onderdanen van derde landen moet worden verstrekt, en wordt tevens benadrukt dat daarbij bepaalde normen in acht moeten worden genomen zodat de onderdanen van derde landen op passende wijze worden geïnformeerd, met name wanneer het kinderen betreft.

Artikel 9 bevat de regels betreffende de medische controle en de identificatie van kwetsbare onderdanen van derde landen en onderdanen van derde landen met bijzondere opvang- of procedurele behoeften aan de buitengrenzen.

Artikel 10 bevat specifieke regels voor de identificatie van onderdanen van derde landen op basis van raadpleging van het bij de interoperabiliteitsverordening ingestelde gemeenschappelijk identiteitsregister (CIR). Raadpleging van het CIR maakt het mogelijk de identiteitsgegevens in het EES, VIS, Etias, Eurodac en Ecris-TCN in één keer, snel en op betrouwbare wijze te raadplegen, terwijl de gegevens maximaal worden beschermd en onnodige verwerking of overlapping van gegevens wordt vermeden.

Artikel 11 bevat specifieke regels in verband met veiligheidscontroles. De bevoegde autoriteiten moeten het EES, Etias, VIS, Ecris-TCN en de Interpol-databank voor reisdocumenten die voorkomen in Notices (TDAWN) raadplegen om na te gaan of onderdanen van derde landen geen veiligheidsrisico vormen. Al deze controles moeten, voor zover mogelijk, worden uitgevoerd op basis van biometrische gegevens om het risico van identiteitsverwisseling tot een minimum te beperken, en de resultaten van de zoekopdrachten moeten beperkt blijven tot betrouwbare gegevens.

Artikel 12 vormt een aanvulling op artikel 11 met specifieke regels voor de veiligheidscontroles.

Artikel 13 voorziet in een informatieformulier dat door de bevoegde autoriteiten aan het einde van de screening moet worden ingevuld.

Artikel 14 beschrijft de mogelijke uitkomsten van de screening voor de onderdanen van derde landen die de screening ondergaan. In het artikel wordt met name verwezen naar procedures die in overeenstemming zijn met Richtlijn 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn) met betrekking tot onderdanen van derde landen die geen verzoek om internationale bescherming hebben ingediend en ten aanzien van wie uit de screening niet is gebleken dat zij aan de toegangsvoorwaarden voldoen. Voorts is bepaald dat onderdanen van derde landen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, moeten worden doorverwezen naar de in artikel [XY] van die verordening bedoelde autoriteiten. Het in artikel 13 van deze verordening bedoelde formulier moet gelijktijdig met de doorverwijzing van de betrokkene aan de bevoegde autoriteiten worden toegezonden. In artikel 14 wordt ook verwezen naar de mogelijkheid van herplaatsing in het kader van het bij artikel XX van Verordening (EU) XXXX/XXXX [verordening asiel- en migratiebeheer] ingestelde solidariteitsmechanisme. De bepaling heeft ook betrekking op onderdanen van derde landen die aan de screening worden onderworpen nadat zij op het grondgebied zijn aangehouden. Dergelijke onderdanen van derde landen moeten worden onderworpen aan procedures die in overeenstemming zijn met Richtlijn 2008/115/EG of aan de in artikel 25, lid 2, van Verordening (EU) XXX/XXX (asielprocedureverordening) bedoelde procedures. Daarnaast wordt bepaald dat de autoriteiten tijdens de screening de in de artikelen [10, 13, 14 en 14 bis] van Verordening (EU) XXX/XXX [Eurodac-verordening] bedoelde biometrische gegevens verzamelen van alle

personen op wie die verordening van toepassing is, en de gegevens doorsturen overeenkomstig laatstgenoemde verordening, voor zover dat niet eerder is gebeurd.

Bij artikel 15 wordt de comitéprocedure ingevoerd voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen die zijn vermeld in de context van de identificatie- en veiligheidscontroles van respectievelijk de artikelen 10 en 11.

De artikelen 16 tot en met 19 voorzien in wijzigingen van de respectieve rechtshandelingen Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 tot vaststelling van de databanken die tijdens de screening moeten worden geraadpleegd en hun onderlinge interoperabiliteit.

Artikel 20 voorziet in de evaluatie van de uitvoering van de in deze verordening vastgestelde maatregelen.

Artikel 21 bevat de slotbepalingen.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, onder b) en d),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Schengengebied is opgericht ter verwezenlijking van de doelstelling van de Unie om een ruimte zonder binnengrenzen tot stand te brengen waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is, zoals bepaald in artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). De goede werking van dit gebied is afhankelijk van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en een efficiënt beheer van de buitengrenzen.
- (2) De regels voor het grenstoezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie overschrijden, zijn vastgelegd in Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad (Schengengrenscore)²¹, die is vastgesteld op grond van artikel 77, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Om het beleid van de Unie verder te ontwikkelen met het oog op het verrichten van personencontroles en om te zorgen voor efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen zoals bedoeld in artikel 77, lid 1, VWEU, moeten aanvullende maatregelen worden genomen voor situaties waarin onderdanen van derde landen erin slagen grenscontroles aan de buitengrenzen te vermijden, wanneer onderdanen van derde landen na opsporings- en reddingsoperaties worden ontscheept, en wanneer onderdanen van derde landen bij een grensdoorlaatpost om internationale bescherming verzoeken zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen. De onderhavige verordening vormt een aanvulling op en nadere uitwerking van Verordening (EU) 2016/399 met betrekking tot deze drie situaties.
- (3) Het is van essentieel belang ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen in deze drie situaties worden gescreend, zodat zij gemakkelijker kunnen worden geïdentificeerd en efficiënt kunnen worden doorverwezen naar de toepasselijke

²¹ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

procedures die, afhankelijk van de omstandigheden, procedures voor internationale bescherming kunnen zijn of procedures die in overeenstemming zijn met Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (de “terugkeerrichtlijn”)²². De screening moet de controles aan de buitengrenzen naadloos aanvullen of in de plaats komen ervan wanneer onderdanen van derde landen zich bij het overschrijden van de buitengrens aan dergelijke controles hebben onttrokken.

- (4) Grenstoezicht is niet alleen in het belang van de lidstaten aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar ook in het belang van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Grenstoezicht moet illegale immigratie en mensenhandel helpen bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten helpen voorkomen. Maatregelen aan de buitengrenzen vormen belangrijke onderdelen van een brede aanpak van migratie, waarmee de problemen in verband met gemengde stromen migranten en personen die om internationale bescherming verzoeken, kunnen worden aangepakt.
- (5) Krachtens artikel 2 van Verordening (EU) 2016/399 bestaat het grenstoezicht uit grenscontroles aan de grensdoorlaatposten en grensbewaking tussen de grensdoorlaatposten om te voorkomen dat onderdanen van derde landen zich aan de grenscontroles onttrekken. Overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU) 2016/399 moet een persoon die een grens onrechtmatig heeft overschreden en niet het recht heeft om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven, worden aangehouden en onderworpen aan procedures in overeenstemming met Richtlijn 2008/115/EG. Overeenkomstig artikel 3 van Verordening (EU) 2016/399 moet het grenstoezicht worden uitgevoerd onverminderd de rechten van vluchtelingen en personen die om internationale bescherming verzoeken, met name wat betreft non-refoulement.
- (6) Grenswachters worden vaak geconfronteerd met onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken zonder over reisdocumenten te beschikken, zowel na aanhouding tijdens de grensbewaking als bij controles aan de grensdoorlaatposten. Bovendien worden de grenswachters in sommige grenssegmenten geconfronteerd met de aankomst van grote aantallen personen tegelijk. In dergelijke omstandigheden is het bijzonder moeilijk te garanderen dat alle relevante databanken worden geraadpleegd en dat onmiddellijk de passende asiel- of terugkeerprocedure wordt bepaald.
- (7) Om een snelle behandeling mogelijk te maken van de zaken van onderdanen van derde landen die grenscontroles proberen te ontwijken of die om internationale bescherming verzoeken aan een grensdoorlaatpost zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen of die na een opsporings- en reddingsoperatie zijn ontscheept, moet een sterker kader worden gecreëerd voor samenwerking tussen de verschillende nationale autoriteiten die belast zijn met grenstoezicht, de bescherming van de volksgezondheid, het onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming en de toepassing van terugkeerprocedures.
- (8) De screening moet er met name toe bijdragen dat de betrokken onderdanen van derde landen in een zo vroeg mogelijk stadium naar de passende procedures worden doorverwezen en dat zij de procedures zonder onderbreking en vertraging doorlopen.

²² 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 (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

Tegelijkertijd moet de screening een einde helpen maken aan de praktijk dat sommige verzoekers om internationale bescherming, nadat zij op basis van hun verzoek om internationale bescherming toestemming hebben gekregen om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen, onderduiken met de bedoeling hun verzoek in een andere lidstaat in te dienen of geen verzoek in te dienen.

- (9) In het geval van personen die om internationale bescherming verzoeken, moet de screening worden gevolgd door een onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming. Daarbij moet alle informatie die voor de voor dat onderzoek bevoegde autoriteiten van belang is om te bepalen welke de passende procedure is voor de behandeling van het verzoek, worden verzameld en met deze autoriteiten gedeeld, zodat dat onderzoek wordt bespoedigd. De screening moet er tevens voor zorgen dat personen met bijzondere behoeften in een vroeg stadium worden geïdentificeerd, zodat bij de bepaling en toepassing van de toepasselijke procedure ten volle rekening wordt gehouden met eventuele bijzondere opvang- en procedurele behoeften.
- (10) De verplichtingen die uit deze verordening voortvloeien, mogen geen afbreuk doen aan de bepalingen van Verordening (EU) XX/XXX [verordening asiel- en migratiebeheer] betreffende de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.
- (11) Deze verordening moet van toepassing zijn op onderdanen van derde landen en staatlozen die worden aangehouden in verband met het onrechtmatig overschrijden van de buitengrens van een lidstaat over land, over zee of door de lucht, met uitzondering van onderdanen van derde landen van wie de lidstaat op grond van artikel 14, leden 1 en 3, van de Eurodac-verordening om andere redenen dan hun leeftijd geen biometrische gegevens hoeft te verzamelen, alsmede op personen die na opsporings- en reddingsoperaties zijn ontscheept, ongeacht of zij om internationale bescherming verzoeken. Deze verordening moet ook van toepassing zijn op personen die om internationale bescherming verzoeken aan de grensdoorlaatposten of in transitzones zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen.
- (12) De screening moet aan de buitengrens of in de nabijheid daarvan worden uitgevoerd, voordat de betrokken personen tot het grondgebied worden toegelaten. De lidstaten moeten op grond van het nationale recht maatregelen nemen om te voorkomen dat de betrokken personen tijdens de screening het grondgebied binnenkomen. In individuele gevallen kan het daarbij, indien nodig, gaan om inbewaringstelling, met inachtneming van de nationale wetgeving terzake.
- (13) Wanneer tijdens de screening blijkt dat een onderdaan van een derde land aan de voorwaarden van artikel 6 van Verordening (EU) 2016/399 voldoet, moet de screening worden beëindigd en moet de betrokken onderdaan van een derde land tot het grondgebied worden toegelaten, onverminderd de toepassing van sancties zoals bedoeld in artikel 5, lid 3, van die verordening.
- (14) Gezien het doel van de in artikel 6, lid 5, van Verordening (EU) 2016/399 bedoelde afwijking mogen personen aan wie op grond van die bepaling op basis van een individueel besluit van een lidstaat toegang tot het grondgebied is verleend, niet aan de screening worden onderworpen hoewel zij niet aan alle toegangsvoorwaarden voldoen.
- (15) Alle personen op wie de screening van toepassing is, moeten controles ondergaan om hun identiteit vast te stellen en na te gaan of zij geen bedreiging vormen voor de binnenlandse veiligheid of de volksgezondheid. In het geval van personen die aan grensdoorlaatposten om internationale bescherming verzoeken, moet rekening worden

gehouden met de in het kader van grenscontroles uitgevoerde identiteits- en veiligheidscontroles om dubbel werk te voorkomen.

- (16) Na afloop van de screening moeten de betrokken onderdanen van derde landen naar de toepasselijke procedure worden doorverwezen om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming vast te stellen en de behoefte aan internationale bescherming te beoordelen, of moeten zij worden onderworpen aan procedures die in overeenstemming zijn met Richtlijn 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn), naargelang het geval. De tijdens de screening verkregen informatie moet aan de bevoegde autoriteiten worden verstrekt om te worden meegenomen in de verdere beoordeling van elk individueel geval, met volledige inachtneming van de grondrechten. De procedures van Richtlijn 2008/115/EG mogen pas van toepassing worden nadat de screening is beëindigd. Artikel 26 en 27 van de asielprocedureverordening mogen pas van toepassing zijn nadat de screening is beëindigd. Dit moet het feit onverlet laten dat onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken op het moment van aanhouding, tijdens de grenscontrole aan de grensdoorlaatpost of tijdens de screening, als verzoekers van internationale bescherming moeten worden beschouwd.
- (17) De screening kan ook worden gevolgd door herplaatsing in het kader van het bij Verordening (EU) XXX/XXX [verordening betreffende asiel- en migratiebeheer] ingestelde solidariteitsmechanisme wanneer een lidstaat op vrijwillige basis bijdraagt aan solidariteit of wanneer de verzoekers om internationale bescherming niet zijn onderworpen aan de grensprocedure uit hoofde van Verordening (EU) XXX/XXX (asielprocedureverordening) of vallen onder het bij Verordening (EU) XXX/XXX [verordening betreffende crisissituaties] ingestelde mechanisme voor de aanpak van crisissituaties.
- (18) Overeenkomstig artikel 12 van Verordening (EU) 2016/399 maakt een inreisstempel in een reisdocument duidelijk dat aan de voorwaarden is voldaan en dat toestemming tot het grondgebied is verleend. Het ontbreken van een dergelijk inreisstempel of het ontbreken van een reisdocument kan derhalve worden beschouwd als een aanwijzing dat de houder niet aan de toegangsvoorwaarden voldoet. Zodra het inreis-uitreissysteem in gebruik wordt genomen, waarbij de stempels zullen worden vervangen door een vermelding in het elektronische systeem, zal dit vermoeden betrouwbaarder worden. De lidstaten moeten dus de onderdanen van derde landen screenen die zich reeds op het grondgebied bevinden en niet kunnen aantonen dat zij aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied van de lidstaten voldoen. De screening van dergelijke onderdanen van derde landen is noodzakelijk als compensatie voor het feit dat deze personen er bij binnenkomst in het Schengengebied vermoedelijk in geslaagd zijn de grenscontroles te ontwijken en dat het dus niet mogelijk was hen te weigeren of na screening naar de passende procedure door te verwijzen. De screening kan ook, via de raadpleging van de in deze verordening bedoelde databanken, helpen bepalen dat de betrokken personen geen bedreiging vormen voor de binnenlandse veiligheid. Na afloop van de screening op het grondgebied moeten de betrokken onderdanen van derde landen worden onderworpen aan een terugkeerprocedure of, wanneer zij om internationale bescherming verzoeken, aan de passende asielprocedure. Er moet zoveel mogelijk worden vermeden dat dezelfde onderdaan van een derde land herhaaldelijk wordt gescreend.
- (19) De screening moet zo snel mogelijk worden voltooid en mag maximaal vijf dagen duren wanneer zij aan de buitengrens wordt uitgevoerd en drie dagen wanneer zij op het grondgebied van een lidstaat wordt uitgevoerd. Een verlenging van de termijn van

vijf dagen moet worden voorbehouden voor uitzonderlijke situaties aan de buitengrenzen, wanneer de capaciteit van de lidstaat om screenings te behandelen wordt overschreden om redenen die buiten zijn macht liggen, bijvoorbeeld in crisissituaties zoals bedoeld in artikel 1 van Verordening XXX/XXX [voorstel betreffende crisissituaties].

- (20) De lidstaten moeten aan de buitengrens of in de nabijheid daarvan geschikte locaties voor de screening aanwijzen, rekening houdend met de geografie en de bestaande infrastructuur, om ervoor te zorgen dat zowel aangehouden onderdanen van derde landen als personen die zich bij een grensdoorlaatpost melden, snel aan de screening kunnen worden onderworpen. De taken in verband met de screening kunnen worden uitgevoerd in hotspotgebieden zoals bedoeld in artikel 2, onder 23, van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad²³.
- (21) Om de doelstellingen van de screening te verwezenlijken, moet worden gezorgd voor nauwe samenwerking tussen de in artikel 16 van Verordening 2016/399 bedoelde bevoegde nationale autoriteiten, de in artikel 5 van de [asielprocedureverordening] bedoelde bevoegde instanties en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van terugkeerprocedures in overeenstemming met Richtlijn 2008/115/EG. Waar nodig moeten ook de kindbeschermingsautoriteiten nauw bij de screening worden betrokken om ervoor te zorgen dat tijdens de screening naar behoren rekening wordt gehouden met de belangen van het kind. De lidstaten moeten gebruik kunnen maken van ondersteuning door de relevante agentschappen, met name het Europees Grens- en kustwachtagentschap en het [Asielagentschap van de Europese Unie], binnen de grenzen van de respectieve mandaten. De lidstaten moeten de nationale rapporteurs voor de bestrijding van mensenhandel inschakelen wanneer bij de screening feiten aan het licht komen die te maken hebben met mensenhandel, in overeenstemming met Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad²⁴.
- (22) De bevoegde autoriteiten moeten de screening uitvoeren in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zij moeten ervoor zorgen dat de menselijke waardigheid wordt geëerbiedigd en zij mogen personen niet discrimineren op grond van geslacht, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de belangen van het kind.
- (23) Om ervoor te zorgen dat het EU-recht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest van de grondrechten, tijdens de screening worden nageleefd, moet elke lidstaat een toezichtmechanisme en passende waarborgen voor de onafhankelijkheid ervan instellen. Het toezichtmechanisme moet met name betrekking hebben op de eerbiediging van de grondrechten bij de screening, alsook op de naleving van de toepasselijke nationale regels inzake bewaring en de naleving van het beginsel van non-refoulement zoals bedoeld in artikel 3, onder b), van Verordening (EU) 2016/399. Het Bureau voor de grondrechten moet algemene richtsnoeren opstellen voor de instelling en de onafhankelijke werking van een dergelijk toezichtmechanisme. Voorts moeten de lidstaten het Bureau voor de grondrechten om ondersteuning kunnen vragen

²³ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

²⁴ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1).

bij de ontwikkeling van hun nationale toezichtmechanisme. Daarnaast moeten zij het advies van het Bureau voor de grondrechten kunnen inwinnen in verband met de vaststelling van de methodologie voor dit toezichtmechanisme en passende opleidingsmaatregelen. Zij moeten tevens de mogelijkheid krijgen relevante en bevoegde nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties uit te nodigen om aan het toezicht deel te nemen. Het onafhankelijke toezichtmechanisme mag geen afbreuk doen aan het toezicht op de naleving van de grondrechten door de grondrechtentoezichthouders van het Europees Grens- en kustwachtagentschap waarin Verordening (EU) 2019/1896 voorziet. De lidstaten moeten vermeende schendingen van de grondrechten tijdens de screening onderzoeken, onder meer door te waarborgen dat klachten snel en op passende wijze worden behandeld.

- (24) Aan het einde van de screening moeten de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de screening een informatieformulier invullen. Het formulier moet worden toegezonden aan de autoriteiten die verzoeken om internationale bescherming behandelen of aan de autoriteiten die bevoegd zijn voor terugkeer, naargelang de procedure waarnaar de betrokkene wordt doorverwezen. In het eerste geval moeten de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de screening onder meer wijzen op alle elementen die van belang lijken te zijn om te bepalen of de bevoegde autoriteiten een versnelde behandelingsprocedure of de grensprocedure moeten toepassen op het verzoek van de betrokken onderdaan van een derde land.
- (25) De tijdens de screening verzamelde biometrische gegevens moeten, samen met de in de artikelen [12, 13, 14 en 14 bis] van de Eurodac-verordening bedoelde gegevens, door de bevoegde autoriteiten aan Eurodac worden toegezonden binnen de in die verordening bepaalde termijnen.
- (26) Alle personen die aan de screening aan de buitengrenzen worden onderworpen, moeten een voorafgaand medisch onderzoek ondergaan met het oog op de identificatie van personen die onmiddellijke zorg behoeven of ten aanzien van wie andere maatregelen moeten worden genomen, zoals isolatie omwille van de volksgezondheid. Er moet rekening worden gehouden met de specifieke behoeften van minderjarigen en kwetsbare personen. Indien uit de omstandigheden blijkt dat een dergelijk onderzoek niet nodig is, met name wanneer de algemene toestand van de betrokkene zeer goed lijkt, hoeft het onderzoek niet plaats te vinden en moet de betrokkene daarvan in kennis worden gesteld. Het voorafgaande medische onderzoek moet door de gezondheidsautoriteiten van de betrokken lidstaat worden uitgevoerd. Wat betreft onderdanen van derde landen die op het grondgebied worden aangehouden, moet een voorafgaand medisch onderzoek worden uitgevoerd wanneer dit op het eerste gezicht noodzakelijk wordt geacht.
- (27) Tijdens de screening moeten voor alle betrokkenen leefomstandigheden worden gewaarborgd die in overeenstemming zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en zij moeten toegang hebben tot dringende gezondheidszorg en de essentiële behandeling van ziekten. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan kwetsbare personen, zoals zwangere vrouwen, ouderen, eenoudergezinnen, personen met een onmiddellijk identificeerbare lichamelijke of geestelijke handicap, personen die zichtbaar psychisch of fysiek trauma's hebben opgelopen en niet-begeleide minderjarigen. Met name in het geval van minderjarigen moet de informatie op een kindvriendelijke en op de leeftijd afgestemde manier worden verstrekt. Alle autoriteiten die bij de uitvoering van de screeningtaken betrokken zijn, moeten de

menselijke waardigheid en de persoonlijke levenssfeer eerbiedigen en zich onthouden van discriminerende handelingen of gedragingen.

- (28) Aangezien onderdanen van derde landen die aan de screening worden onderworpen, mogelijk niet de identiteits- en reisdocumenten bij zich hebben die nodig zijn voor het legaal overschrijden van de buitengrens, moet worden voorzien in een identificatieprocedure als onderdeel van de screening.
- (29) Het gemeenschappelijk identiteitsregister (“CIR”) is ingesteld bij Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad (interoperabiliteitsverordening)²⁵ met als doel de correcte identificatie van in het inreis-uitreisstelsel (“EES”), het Visuminformatiesysteem (“VIS”), het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (“Etias”), Eurodac of Ecris-TCN geregistreerde personen te vergemakkelijken en te bevorderen, waaronder de identificatie van onbekende personen die niet in staat zijn zichzelf te legitimeren. Daartoe bevat het CIR alleen de in het EES, VIS, Etias, Eurodac en Ecris-TCN geregistreerde identiteits-, reisdocument- en biometrische gegevens, die logischerwijs van elkaar gescheiden zijn. Alleen de persoonsgegevens die strikt noodzakelijk zijn voor een accurate identiteitscontrole zijn in het CIR opgeslagen. De in het CIR opgeslagen persoonsgegevens worden niet langer bewaard dan strikt noodzakelijk is voor de doeleinden van de onderliggende systemen en moeten automatisch worden gewist wanneer de gegevens uit de onderliggende systemen worden verwijderd. Raadpleging van het CIR maakt het mogelijk personen op betrouwbare en grondige wijze te identificeren omdat alle identiteitsgegevens in het EES, VIS, Etias, Eurodac en Ecris-TCN in één keer, snel en op betrouwbare wijze kunnen worden geraadpleegd terwijl de gegevens maximaal worden beschermd en onnodige verwerking of overlapping van gegevens wordt vermeden.
- (30) Om de identiteit te bepalen van de personen die aan de screening worden onderworpen, moet tijdens de screening en in aanwezigheid van de persoon in het CIR een verificatie worden gestart. Tijdens die verificatie moeten de biometrische gegevens van de persoon worden getoetst aan de in het CIR opgenomen gegevens. Als de biometrische gegevens van een persoon niet kunnen worden gebruikt of wanneer een zoekopdracht aan de hand van die gegevens geen resultaat oplevert, dient te worden gezocht aan de hand van de identiteitsgegevens van de persoon in combinatie met reisdocumentgegevens. In overeenstemming met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, en als de zoekopdracht uitwijst dat er gegevens over die persoon zijn opgeslagen in het CIR, dienen de autoriteiten van de lidstaten toegang te hebben tot het CIR om de daarin opgeslagen identiteits-, reisdocument- en biometrische gegevens van die persoon te raadplegen, zonder dat het CIR op enige wijze duidelijk maakt van welk Unie-informatiesysteem die gegevens deel uitmaken.
- (31) Aangezien het gebruik van het CIR voor identificatiedoeleinden bij Verordening (EU) 2019/817 beperkt is tot het vergemakkelijken en bevorderen van de correcte identificatie van in het EES, VIS, Etias, Eurodac of Ecris-TCN geregistreerde personen in het geval van politiecontroles op het grondgebied van de lidstaten, moet die verordening worden gewijzigd om gebruik van het CIR tijdens de bij deze

²⁵ Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 27).

verordening ingestelde screening mogelijk te maken voor de identificatie van personen.

- (32) Aangezien een groot aantal personen die aan de screening worden onderworpen mogelijk geen reisdocumenten bij zich hebben, moeten de autoriteiten die de screening uitvoeren toegang hebben tot eventuele andere documenten die in het bezit zijn van de betrokken personen in gevallen waar de biometrische gegevens van die personen niet bruikbaar zijn of geen resultaat opleveren in het CIR. De autoriteiten moeten de toestemming krijgen andere dan biometrische gegevens van deze documenten te gebruiken om ze te toetsen aan de relevante databanken.
- (33) De identificatie van personen tijdens de grenscontroles aan de grensdoorlaatpost en de raadpleging van de databanken in het kader van grensbewaking of politiecontroles in het buitengrensgebied door de autoriteiten die de betrokkene naar de screening hebben doorverwezen, moeten als onderdeel van de screening worden beschouwd en mogen niet worden herhaald, tenzij bijzondere omstandigheden een dergelijke herhaling rechtvaardigen.
- (34) Om eenvormige voorwaarden te waarborgen voor de uitvoering van artikel 11, lid 5, en artikel 12, lid 5, van deze verordening, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad²⁶. Voor de vaststelling van die uitvoeringshandelingen moet de onderzoeksprocedure worden toegepast.
- (35) Bij de screening moet tevens worden beoordeeld of de binnenkomst van onderdanen van derde landen in de Unie een bedreiging kan vormen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde.
- (36) Aangezien de screening betrekking heeft op personen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen, of die na een opsporings- en reddingsoperatie zijn ontscheept, moeten de veiligheidscontroles in het kader van de screening ten minste van hetzelfde niveau zijn als de controles die worden verricht met betrekking tot onderdanen van derde landen die vooraf een machtiging tot binnenkomst in de Unie voor een kort verblijf aanvragen, ongeacht of zij al dan niet visumplichtig zijn.
- (37) Voor onderdanen van derde landen die op grond van hun nationaliteit vrijgesteld zijn van de visumplicht uit hoofde van Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad²⁷, is in Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad²⁸ (Etiás-verordening) bepaald dat zij een reisautorisatie moeten aanvragen om voor een kort verblijf naar de EU te komen. Voordat zij deze

²⁶ 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 controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

²⁷ Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 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 die plicht zijn vrijgesteld (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39).

²⁸ Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etiás) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226 (PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1).

reisautorisatie ontvangen, worden de betrokken personen onderworpen aan een veiligheidscontrole van de door hen ingediende persoonsgegevens aan de hand van een aantal EU-databanken – het Visuminformatiesysteem (VIS), het Schengeninformatiesysteem (SIS), het inreis-uitreissysteem (EES), het Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (Etias), de Europol-gegevens die worden verwerkt voor het in artikel 18, lid 2, onder a), van Verordening (EU) 2016/794²⁹ bedoelde doel, Ecris-TCN³⁰ – en de Interpol-databanken voor gestolen en verloren reisdocumenten (SLTD) en voor reisdocumenten die voorkomen in Notices (Interpol TDAWN).

- (38) Onderdanen van derde landen die krachtens Verordening (EU) 2018/1806 visumplichtig zijn, worden – alvorens een visum wordt afgegeven – onderworpen aan een veiligheidscontrole aan de hand van dezelfde databanken als onderdanen van derde landen voor wie geen visumplicht geldt, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 810/2009 en Verordening (EU) nr. 767/2008.
- (39) Uit de redenering in overweging 36 volgt dat ten aanzien van personen die aan de screening worden onderworpen, geautomatiseerde verificaties moeten worden uitgevoerd voor veiligheidsdoeleinden, aan de hand van dezelfde systemen als die welke worden gebruikt voor aanvragers van een visum of een reisautorisatie in het kader van het Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem: het VIS, EES, Etias, SIS, Ecris-TCN, Europol en de SLTD en TDAWN van Interpol. Personen die aan de screening worden onderworpen, moeten ook worden gecontroleerd aan de hand van Ecris-TCN met betrekking tot personen die zijn veroordeeld in verband met terroristische misdrijven en andere vormen van ernstige strafbare feiten, de in overweging 38 bedoelde Europol-gegevens en de Interpol-databanken voor gestolen en verloren reisdocumenten en voor reisdocumenten die voorkomen in Notices (TDAWN).
- (40) Die controles moeten op zo'n wijze worden uitgevoerd dat uit die databanken alleen de gegevens worden opgevraagd die nodig zijn voor het uitvoeren van de veiligheidscontroles. Wat personen betreft die bij een grensdoorlaatpost om internationale bescherming hebben verzocht, moet de raadpleging van databanken voor de veiligheidscontrole in het kader van de screening worden toegespitst op de databanken die niet zijn geraadpleegd tijdens de grenscontroles aan de buitengrens, zodat wordt vermeden dat databanken meer dan eens worden geraadpleegd.
- (41) De screening kan ook de controle omvatten van voorwerpen die in het bezit zijn van onderdanen van derde landen, in overeenstemming met het nationale recht en indien zulks gerechtvaardigd is met het oog op de veiligheidscontrole. Maatregelen die in dit verband worden toegepast, moeten evenredig zijn en moeten de menselijke waardigheid eerbiedigen van de personen die aan de screening worden onderworpen. De betrokken autoriteiten moeten ervoor zorgen dat de grondrechten van de personen

²⁹ Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad (PB L 135 van 24.5.2016, blz. 53).

³⁰ Verordening (EU) 2019/816 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees Strafregerinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726 (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 1).

in kwestie worden geëerbiedigd, waaronder het recht op bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van meningsuiting.

- (42) Aangezien de autoriteiten die zijn aangewezen om de screening uit te voeren toegang moeten hebben tot EES, Etias, VIS en Ecris-TCN om vast te stellen of de persoon een bedreiging kan vormen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde, moeten Verordening (EG) nr. 767/2008, Verordening (EU) 2017/2226, Verordening (EU) 2018/1240 en Verordening (EU) 2019/816 worden gewijzigd zodat deze verordeningen voorzien in dit aanvullende toegangsrecht, wat momenteel niet het geval is. Wat Verordening (EU) 2019/816 betreft, moet deze wijziging om redenen van variabele geometrie via een andere dan de huidige verordening gebeuren.
- (43) Voor de zoekopdrachten aan de hand van de Europese databanken EES, Etias, VIS en Ecris-TCN met het oog op identificatie of in het kader van veiligheidscontroles, naargelang het geval, moet het bij Verordening (EU) 2019/817 ingestelde Europees zoekportaal (ESP) worden gebruikt.
- (44) Aangezien de screening alleen doeltreffend in de praktijk kan worden gebracht als de betrokkenen correct worden geïdentificeerd en hun veiligheidsachtergrond correct wordt onderzocht, is de raadpleging van Europese databanken gerechtvaardigd op grond van dezelfde doelstellingen als die waarvoor elk van deze databanken tot stand is gebracht, namelijk het doeltreffende beheer van de buitengrenzen van de Unie, de interne veiligheid van de Unie en de doeltreffende uitvoering van het asiel- en terugkeerbeleid van de Unie.
- (45) Aangezien de doelstellingen van deze verordening, namelijk de versterking van de controle van personen die op het punt staan het Schengengebied binnen te komen en de doorverwijzing van die personen naar de passende procedures, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, moeten gemeenschappelijke regels op het niveau van de Unie worden vastgesteld. De Unie kan derhalve maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (46) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over deze verordening of het deze in zijn interne recht zal omzetten.
- (47) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad³¹. Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- (48) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad

³¹ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad³².

- (49) Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad³³.
- (50) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad³⁴.
- (51) Wat Cyprus, Bulgarije, Roemenië en Kroatië betreft, vormt deze verordening een handeling die op het Schengenacquis voortbouwt of anderszins daaraan is gerelateerd in de zin van respectievelijk artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte van 2003, artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2005 en artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2011,

HEBBERN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Onderwerp en toepassingsgebied

Op grond van deze verordening worden alle onderdanen van derde landen die de buitengrens onrechtmatig hebben overschreden, onderdanen van derde landen die tijdens grenscontroles om internationale bescherming hebben verzocht zonder aan de voorwaarden voor toegang tot

³² Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

³³ Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

³⁴ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).

het grondgebied te voldoen, en onderdanen van derde landen die na een opsporings- en reddingsoperatie zijn ontscheept, aan de buitengrenzen van de lidstaten onderworpen aan een screening alvorens zij naar de passende procedure worden doorverwezen.

Het doel van de screening is personen die op het punt staan het Schengengebied binnen te komen beter te controleren en hen door te verwijzen naar de passende procedures.

De screening strekt ertoe alle onderdanen van derde landen die eraan onderworpen zijn, te identificeren en aan de hand van relevante databanken te verifiëren dat zij geen bedreiging vormen voor de binnenlandse veiligheid. De screening omvat in voorkomend geval ook medische controles om kwetsbare personen, personen die gezondheidszorg nodig hebben en personen die een bedreiging vormen voor de volksgezondheid te identificeren. Deze controles moeten ertoe bijdragen dat deze personen naar de passende procedure worden doorverwezen.

Wanneer er geen aanwijzingen zijn dat onderdanen van derde landen aan een buitengrens zijn gecontroleerd, wordt de screening ook uitgevoerd op het grondgebied van de lidstaten.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

1. “onrechtmatige overschrijding van de buitengrens”: de overschrijding van een buitengrens van een lidstaat over land, over zee of door de lucht buiten de grensdoorlaatposten of de vastgestelde openingstijden, zoals bedoeld in artikel 5, lid 3, van Verordening (EU) 2016/399;
2. “gevaar voor de volksgezondheid”: een gevaar voor de volksgezondheid in de zin van artikel 2, punt 21, van Verordening (EU) 2016/399;
3. “verificatie”: het proces waarbij gegevensreeksen worden vergeleken om vast te stellen of een beweerde identiteit correct is (één-op-éénvergelijking);
4. “identificatie”: het proces waarbij de identiteit van een persoon wordt vastgesteld onder meer door middel van een zoekopdracht in een databank en vergelijking met meerdere gegevensreeksen (één-op-veelvergelijking);
5. “onderdaan van een derde land”: eenieder die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU, en die geen persoon is die onder het Unierecht inzake vrij verkeer valt in de zin van artikel 2, punt 5, van Verordening (EU) 2016/399.

Artikel 3

Screening aan de buitengrens

1. Deze verordening is van toepassing op onderdanen van derde landen:
 - (a) die zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens van een lidstaat over land, over zee of door de lucht, met uitzondering van onderdanen van derde landen van wie de lidstaat geen biometrische gegevens hoeft te verzamelen op grond van artikel 14, leden 1 en 3, van Verordening (EU) nr. 603/2013 om andere redenen dan hun leeftijd, of

- (b) die na een opsporings- en reddingsoperatie op het grondgebied van een lidstaat zijn ontscheept.

De screening is op die personen van toepassing ongeacht of zij om internationale bescherming hebben verzocht.

2. De screening is ook van toepassing op alle onderdanen van derde landen die aan grensdoorlaatposten of in transitzones om internationale bescherming verzoeken en die niet voldoen aan de in artikel 6 van Verordening (EU) 2016/399 bepaalde toegangsvoorwaarden.
3. De screening laat de toepassing van artikel 6, lid 5, van Verordening (EU) 2016/399 onverlet, behalve wanneer de begunstigde van een door de lidstaat op grond van artikel 6, lid 5, onder c), van die verordening uitgevaardigd individueel besluit om internationale bescherming verzoekt.

Artikel 4

Toelating tot het grondgebied van een lidstaat

1. Tijdens de screening mogen de in artikel 3, leden 1 en 2, bedoelde personen niet tot het grondgebied van een lidstaat worden toegelaten.
2. Wanneer tijdens de screening blijkt dat de betrokken onderdaan van een derde land aan de in artikel 6 van Verordening (EU) 2016/399 bepaalde toegangsvoorwaarden voldoet, wordt de screening beëindigd en wordt de betrokken onderdaan van een derde land tot het grondgebied toegelaten, onverminderd de toepassing van sancties zoals bedoeld in artikel 5, lid 3, van die verordening.

Artikel 5

Screening op het grondgebied

Lidstaten onderwerpen onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten worden aangetroffen aan de screening wanneer er geen aanwijzingen zijn dat zij op reguliere wijze een buitengrens hebben overschreden om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen.

Artikel 6

Voorschriften voor de screening

1. In de in artikel 3 bedoelde gevallen wordt de screening uitgevoerd op locaties die zich aan de buitengrenzen of in de nabijheid daarvan bevinden.
2. In de in artikel 5 bedoelde gevallen wordt de screening uitgevoerd op een geschikte locatie op het grondgebied van een lidstaat.
3. In de in artikel 3 bedoelde gevallen wordt de screening onverwijld uitgevoerd en in elk geval binnen vijf dagen nadat de persoon in het buitengrensgebied werd aangehouden, nadat hij op het grondgebied van de betrokken lidstaat is ontscheept of

zich bij de grensdoorlaatpost heeft gemeld. In uitzonderlijke omstandigheden, wanneer een onevenredig groot aantal onderdanen van derde landen tegelijk aan de screening moet worden onderworpen waardoor het in de praktijk onmogelijk wordt de screening binnen die termijn af te ronden, kan de termijn van vijf dagen met maximaal vijf dagen worden verlengd.

Met betrekking tot de in artikel 3, lid 1, onder a), bedoelde personen op wie artikel 14, leden 1 en 3, van Verordening (EU) nr. 603/2013 van toepassing is, wordt de periode voor de screening beperkt tot twee dagen wanneer zij langer dan 72 uur fysiek aan de buitengrens blijven.

4. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld in kennis van de in lid 3 bedoelde uitzonderlijke omstandigheden. Zij brengen de Commissie eveneens op de hoogte zodra er geen redenen meer zijn om de duur van de screening te verlengen.
5. De in artikel 5 bedoelde screening wordt onverwijld uitgevoerd en wordt in elk geval binnen drie dagen na de aanhouding voltooid.
6. De screening bestaat uit de volgende verplichte elementen:
 - (a) een voorafgaande medische controle en beoordeling van de kwetsbaarheid zoals bedoeld in artikel 9;
 - (b) identificatie zoals bedoeld in artikel 10;
 - (c) registratie van biometrische gegevens in de toepasselijke databanken zoals bedoeld in artikel 14, lid 6, voor zover dit niet eerder heeft plaatsgevonden;
 - (d) veiligheidscontroles zoals bedoeld in artikel 11;
 - (e) invulling van een informatieformulier zoals bedoeld in artikel 13;
 - (f) doorverwijzing naar de passende procedure zoals bedoeld in artikel 14.
7. De lidstaten wijzen de autoriteiten aan die bevoegd zijn om de screening uit te voeren. Zij zetten geschikt personeel en toereikende middelen in om de screening efficiënt uit te voeren.

De lidstaten wijzen gekwalificeerd medisch personeel aan om de in artikel 9 bepaalde medische controle uit te voeren. In voorkomend geval worden hierbij ook de nationale kindbeschermingsautoriteiten en de nationale rapporteurs voor de bestrijding van mensenhandel betrokken.

De bevoegde autoriteiten kunnen bij de uitvoering van de screening worden bijgestaan of ondersteund door deskundigen of verbindingsofficieren en teams die door het Europees Grens- en kustwachtagentschap en het [Asielagentschap van de Europese Unie] worden ingezet, binnen de grenzen van hun respectieve mandaat.

Artikel 7

Toezicht op de grondrechten

1. De lidstaten stellen bepalingen vast voor onderzoek naar beschuldigingen van niet-naleving van de grondrechten in verband met de screening.
2. Elke lidstaat stelt een onafhankelijk toezichtmechanisme in dat de volgende taken heeft:

- waarborgen dat het EU-recht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest van de grondrechten, tijdens de screening worden nageleefd;
- in voorkomend geval, ervoor zorgen dat de nationale voorschriften inzake bewaring van de betrokkene worden nageleefd, met name wat betreft de gronden voor en de duur van de bewaring;
- ervoor zorgen dat beschuldigingen van niet-naleving van de grondrechten in verband met de screening, onder meer met betrekking tot de toegang tot de asielpprocedure en de niet-naleving van het beginsel van non-refoulement, doeltreffend en zonder onnodige vertraging worden behandeld.

De lidstaten voorzien in passende waarborgen om te garanderen dat het mechanisme onafhankelijk is.

Het Bureau voor de grondrechten verstrekt de lidstaten algemene richtsnoeren voor het opzetten van een dergelijk mechanisme en de onafhankelijke werking ervan. Voorts kunnen de lidstaten het Bureau voor de grondrechten verzoeken hen te ondersteunen bij de ontwikkeling van hun nationale toezichtmechanisme, met inbegrip van de waarborgen voor de onafhankelijkheid van het mechanisme, van de methode voor het toezicht en van passende opleidingsprogramma's.

Zij kunnen relevante nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties uitnodigen om aan het toezicht deel te nemen.

Artikel 8

Informatieverstrekking

1. Onderdanen van derde landen die aan de screening worden onderworpen, worden beknopt geïnformeerd over het doel en de concrete uitvoering van de screening:
 - (a) de fasen en het praktische verloop van de screening alsook de mogelijke uitkomsten;
 - (b) de rechten en plichten van onderdanen van derde landen tijdens de screening, met inbegrip van de verplichting om tijdens de screening in de aangewezen faciliteiten te blijven.
2. Tijdens de screening ontvangen zij tevens, in voorkomend geval:
 - (a) informatie over de toepasselijke regels inzake de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen overeenkomstig Verordening (EU) 2016/399 [Schengengrenscore], alsmede inzake andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf en vestiging in de betrokken lidstaat, voor zover die informatie niet eerder is verstrekt;
 - (b) indien zij een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend of indien er aanwijzingen zijn dat zij internationale bescherming wensen aan te vragen, informatie over de verplichting om in de lidstaat van eerste binnenkomst of legaal verblijf een verzoek om internationale bescherming in te dienen zoals bepaald in artikel [9, leden 1 en 2,] van Verordening (EU) XXX/XXX [voormalige Dublinverordening], informatie over de gevolgen van niet-naleving zoals bepaald in artikel [10, lid 1,] van die verordening, en de informatie zoals bedoeld in artikel 11 van die verordening, alsook over de

- procedures die volgen op de indiening van een verzoek om internationale bescherming;
- (c) informatie over de verplichting voor illegaal verblijvende onderdanen van derde landen om terug te keren overeenkomstig Richtlijn XXXXX [terugkeerrichtlijn];
 - (d) informatie over de mogelijkheden om in te schrijven voor een programma voor logistieke, financiële en andere materiële bijstand of bijstand in natura voor ondersteuning bij vrijwillig vertrek;
 - (e) informatie over de voorwaarden voor deelname aan herplaatsing overeenkomstig artikel XX van Verordening (EU) XXX/XXX [voormalige Dublinverordening];
 - (f) de in artikel 13 van Verordening (EU) 2016/679³⁵ (AVG) bedoelde informatie;
3. De informatie wordt tijdens de screening meegedeeld in een taal die de onderdaan van een derde land begrijpt of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij deze begrijpt. De informatie wordt schriftelijk meegedeeld en, waar nodig, in uitzonderlijke omstandigheden, mondeling met gebruikmaking van tolkendiensten. Zij wordt op passende wijze verstrekt, rekening houdend met de leeftijd en het geslacht van de persoon.
 4. De lidstaten kunnen relevante en bevoegde nationale, internationale en niet-gouvernementele organisaties en instanties toestaan om onderdanen van derde landen tijdens de screening uit hoofde van dit artikel informatie te verstrekken overeenkomstig de bepalingen van het nationale recht.

Artikel 9

Medische controles en personen in een kwetsbare situatie

1. Onderdanen van derde landen die aan de in artikel 3 bedoelde screening worden onderworpen, ondergaan een voorafgaand medisch onderzoek om vast te stellen of zij onmiddellijke zorg behoeven of geïsoleerd moeten worden omwille van de volksgezondheid, tenzij de bevoegde autoriteiten, op basis van de omstandigheden wat betreft de algemene toestand van de individuele onderdanen van derde landen in kwestie en de redenen om hen naar de screening door te verwijzen, van mening zijn dat een voorafgaande medische screening niet nodig is. In dat geval stellen zij deze personen daarvan in kennis.
2. In voorkomend geval wordt nagegaan of de in lid 1 bedoelde personen zich in een kwetsbare situatie bevinden, slachtoffer zijn van foltering of bijzondere opvang- of procedurele behoeften hebben in de zin van artikel 20 van de [herschikte] richtlijn opvangvoorzieningen.
3. Indien er aanwijzingen zijn dat een persoon zich in een kwetsbare situatie bevindt of bijzondere opvang- of procedurele behoeften heeft, krijgt de betrokken onderdaan van een derde land tijdige en passende ondersteuning met het oog op zijn

³⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

lichamelijke en geestelijke gezondheid. Minderjarigen worden ondersteund door personeel dat opgeleid en gekwalificeerd is om met minderjarigen om te gaan, in samenwerking met de kinderbeschermingsautoriteiten.

4. Indien dit op grond van de omstandigheden noodzakelijk wordt geacht, ondergaan onderdanen van derde landen die aan de in artikel 5 bedoelde screening worden onderworpen, een voorafgaand medisch onderzoek, met name om vast te stellen of er sprake is van een medische aandoening die onmiddellijke verzorging, speciale bijstand of isolatie vereist.

Artikel 10

Identificatie

1. Voor zover dit niet reeds is gebeurd tijdens de toepassing van artikel 8 van Verordening (EU) 2016/399, wordt, met name aan de hand van de volgende gegevens, in combinatie met nationale en Europese databanken, de identiteit geverifieerd of vastgesteld van onderdanen van derde landen die krachtens artikel 3 of artikel 5 aan de screening worden onderworpen:
 - (a) identiteits-, reis- of andere documenten;
 - (b) gegevens of informatie die door de betrokken onderdaan van een derde land zijn verstrekt of die in zijn bezit zijn, en
 - (c) biometrische gegevens.
2. Met het oog op de in lid 1 bedoelde identificatie raadplegen de bevoegde autoriteiten alle relevante nationale databanken en het bij artikel 17 van Verordening (EU) 2019/817 ingestelde gemeenschappelijke identiteitsregister (CIR). Daartoe wordt gebruikgemaakt van de tijdens de screening ter plaatse opgenomen biometrische gegevens van een onderdaan van een derde land, zijn identiteitsgegevens en, indien beschikbaar, reisdocumentgegevens.
3. Wanneer de biometrische gegevens van de onderdaan van een derde land niet kunnen worden gebruikt of wanneer de in lid 2 bedoelde zoekopdracht aan de hand van die gegevens geen resultaat oplevert, wordt de in lid 2 bedoelde zoekopdracht uitgevoerd aan de hand van de identiteitsgegevens van de onderdaan van een derde land in combinatie met een andere vorm van identiteitsgegevens, reisdocument- of andere gegevens, of aan de hand van de door die onderdaan van een derde land verstrekte identiteitsgegevens.
4. De controles omvatten, waar mogelijk, ook de verificatie van ten minste één van de in een identiteits-, reis- of ander document opgenomen biometrische kenmerken.

Artikel 11

Veiligheidscontrole

1. Onderdanen van derde landen die krachtens artikel 3 of artikel 5 aan de screening worden onderworpen, ondergaan een veiligheidscontrole om na te gaan of zij geen bedreiging vormen voor de binnenlandse veiligheid. De veiligheidscontrole kan zowel betrekking hebben op de onderdanen van derde landen als op de voorwerpen

waarvan zij in het bezit zijn. Op elk onderzoek is het nationale recht van de betrokken lidstaat van toepassing.

2. Met het oog op de in lid 1 bedoelde veiligheidscontrole en voor zover zij dat niet eerder hebben gedaan overeenkomstig artikel 8, lid 3, onder a), vi), van Verordening (EU) 2016/399, raadplegen de bevoegde autoriteiten de relevante nationale en EU-databanken, met name het Schengeninformatiesysteem (SIS).
3. Voor zover dit niet reeds is gebeurd tijdens de in artikel 8 van Verordening (EU) 2016/399 bedoelde controles, raadpleegt de bevoegde autoriteit het inreis-uitreis-systeem (EES), het Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (Etias), met inbegrip van de in artikel 29 van Verordening (EU) 2018/1240 bedoelde Etias-observatielijst, het Visuminformatiesysteem (VIS), het Ecris-TCN-systeem, voor zover het veroordelingen in verband met terroristische misdrijven en andere vormen van ernstige strafbare feiten betreft, de Europol-gegevens die voor de in artikel 18, lid 2, onder a), van Verordening (EU) 2016/794 bedoelde doeleinden worden verwerkt, en de Interpol-databank voor reisdocumenten die voorkomen in Notices (Interpol TDAWN) aan de hand van de in artikel 10, lid 1, bedoelde gegevens en met gebruikmaking van ten minste de in punt c) daarvan bedoelde gegevens.
4. Wat betreft de raadpleging van het EES, het Etias en het VIS zoals bedoeld in lid 3, mogen uitsluitend gegevens worden opgevraagd die wijzen op op veiligheidsgronden gebaseerde weigeringen van een reisautorisatie, weigeringen van toegang tot het grondgebied of beslissingen tot weigering, nietigverklaring of intrekking van een visum of verblijfsvergunning.
5. De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast waarin de gedetailleerde procedure en specificaties voor het opvragen van gegevens worden vastgelegd. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Artikel 12

Bepalingen in verband met veiligheidscontroles

1. Voor de in artikel 10, lid 2, en artikel 11, lid 2, bedoelde zoekopdrachten kan, wanneer het zoekopdrachten in verband met EU-informatiesystemen en het CIR betreft, en overeenkomstig hoofdstuk II van Verordening (EU) 2019/817 en hoofdstuk II van Verordening (EU) 2019/818³⁶, gebruik worden gemaakt van het Europees zoekportaal.
2. Wanneer een in artikel 11, lid 3, bedoelde zoekopdracht een match oplevert met gegevens in een van de informatiesystemen, krijgt de bevoegde autoriteit toegang tot het met die match overeenkomende bestand in het respectieve informatiesysteem om het te raadplegen en aan de hand daarvan het in artikel 11, lid 1, bedoelde risico voor de interne veiligheid te bepalen.
3. Wanneer een in artikel 11, lid 3, bedoelde zoekopdracht een match oplevert met Europol-gegevens, stelt de bevoegde autoriteit van de lidstaat Europol daarvan in

³⁶ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieële en justitiële samenwerking, asiel en migratie (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 85).

kennis zodat zij, indien nodig, passende vervolgmaatregelen kan nemen in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving.

4. Wanneer een in artikel 11, lid 3, bedoelde zoekopdracht een match oplevert met de Interpol-databank voor reisdocumenten die voorkomen in Notices (Interpol TDAWN), stelt de bevoegde autoriteit van de lidstaat het nationale centrale bureau van Interpol van de lidstaat die de zoekopdracht heeft gegeven daarvan in kennis zodat zij, indien nodig, passende vervolgmaatregelen nemen overeenkomstig de toepasselijke wetgeving.
5. De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast tot nadere bepaling van de procedure voor samenwerking tussen respectievelijk de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de screening, de nationale centrale bureaus van Interpol, de nationale Europol-eenheid en de centrale autoriteiten die gebruikmaken van Ecris-TCN, om het risico voor de interne veiligheid te bepalen. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Artikel 13

Informatieformulier

Aan het einde van de screening vullen de bevoegde autoriteiten, met betrekking tot de in artikel 3 en artikel 5 bedoelde personen, het formulier in bijlage I in met:

- (a) naam, geboortedatum en -plaats en geslacht;
- (b) oorspronkelijk opgegeven nationaliteiten, landen van verblijf vóór aankomst en talenkennis;
- (c) reden voor de illegale aankomst, de illegale binnenkomst en, in voorkomend geval, het illegale verblijf, met inbegrip van informatie over de vraag of de persoon een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend;
- (d) informatie over de reisroutes, met inbegrip van de plaats van vertrek, eerdere verblijfplaatsen, de derde landen van doorreis en de derde landen waar mogelijk bescherming is aangevraagd of verleend, alsook de beoogde bestemming binnen de Unie;
- (e) informatie over bijstand die door een persoon of een criminele organisatie is verleend in verband met de onrechtmatige overschrijding van de grens, en alle daarmee verband houdende informatie in geval van vermoeden van smokkel.

Artikel 14

Uitkomst van de screening

1. De in artikel 3, lid 1, onder a) en b), van deze verordening bedoelde onderdanen van derde landen
 - die niet om internationale bescherming hebben verzocht, en
 - ten aanzien van wie uit de screening niet is gebleken dat zij voldoen aan de in artikel 6 van Verordening (EU) 2016/399 bepaalde toegangsvoorwaarden,

worden naar de bevoegde autoriteiten doorverwezen voor de toepassing van procedures in overeenstemming met Richtlijn 2008/115/EG (terugkeerrichtlijn).

In gevallen die geen verband houden met opsporings- en reddingsoperaties, kan overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2016/399 de toegang tot het grondgebied worden geweigerd.

Het in artikel 13 bedoelde formulier wordt toegezonden aan de bevoegde autoriteiten waarnaar de onderdaan van een derde land wordt doorverwezen.

2. Onderdanen van derde landen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, worden doorverwezen naar de in artikel XY van Verordening (EU) XXX/XXX [asielprocedureverordening] bedoelde autoriteiten, samen met het in artikel 13 van deze verordening bedoelde formulier. Daarbij wijzen de autoriteiten die de screening uitvoeren in het informatieformulier op alle elementen die op het eerste gezicht relevant lijken om de betrokkene naar de versnelde behandelingsprocedure of de grensprocedure door te verwijzen.
3. Indien de onderdaan van een derde land moet worden herplaatst in het kader van het bij artikel XX van Verordening (EU) XXXX/XXXX [Dublinverordening] ingestelde solidariteitsmechanisme, wordt de betrokken onderdaan van een derde land samen met het in artikel 13 bedoelde formulier doorverwezen naar de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten.
4. De in artikel 5 bedoelde onderdanen van derde landen
 - die niet om internationale bescherming hebben verzocht, en
 - ten aanzien van wie uit de screening niet is gebleken dat zij voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst en verblijfworden onderworpen aan terugkeerprocedures in overeenstemming met Richtlijn 2008/115/EG.
5. Indien onderdanen van derde landen die krachtens artikel 5 aan de screening onderworpen zijn, een verzoek om internationale bescherming zoals bedoeld in artikel 25 van Verordening (EU) XXX/XXX (asielprocedureverordening) hebben ingediend, is lid 2 van dit artikel van overeenkomstige toepassing.
6. Met betrekking tot onderdanen van derde landen op wie Verordening (EU) XXX/XXX [Eurodac-verordening] van toepassing is, verzamelen de bevoegde autoriteiten de in de artikelen [10, 13, 14 en 14 bis] van die verordening bedoelde biometrische gegevens en zenden zij deze door overeenkomstig die verordening.
7. Indien de in artikel 3, lid 1, en artikel 5 bedoelde onderdanen van derde landen naar een passende procedure inzake asiel of terugkeer worden doorverwezen, wordt de screening beëindigd. Indien niet alle controles binnen de in artikel 6, leden 3 en 5, bedoelde termijnen zijn voltooid, wordt de screening van die persoon toch beëindigd en wordt de betrokkene naar een passende procedure doorverwezen.

Artikel 15

Comitéprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 16

Wijzigingen van Verordening (EG) nr. 767/2008

Verordening (EG) nr. 767/2008 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) In artikel 6 wordt lid 2 vervangen door:

“2. De toegang tot het VIS voor raadpleging van de gegevens is uitsluitend voorbehouden aan de naar behoren gemachtigde personeelsleden van de centrale Etias-eenheid, de nationale autoriteiten van elke lidstaat, met inbegrip van de naar behoren gemachtigde personeelsleden van de krachtens artikel 8 van Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad aangewezen nationale Etias-eenheden, die bevoegd zijn voor de in de artikelen 15 tot en met 22 bepaalde doelen, en aan de naar behoren gemachtigde personeelsleden van de nationale autoriteiten van elke lidstaat en van de Unie-agentschappen, die bevoegd zijn voor de in de artikelen 20 en 21 van Verordening (EU) 2019/817 bepaalde doelen, en aan de krachtens artikel 6, lid 6, van Verordening (EU) 2020/XXX van het Europees Parlement en de Raad aangewezen bevoegde autoriteiten³⁷. Deze toegang is beperkt tot de gegevens die vereist zijn voor de uitvoering van hun taken overeenkomstig deze doelen en is evenredig met de doelstellingen.”.

Artikel 17

Wijzigingen van Verordening (EU) 2017/2226

Verordening (EU) 2017/2226 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) Aan artikel 6, lid 1, wordt het volgende punt l) toegevoegd:

(1) de doelstellingen van de bij Verordening (EU) 2020/XXX van het Europees Parlement en de Raad³⁸ ingestelde screening ondersteunen, met name wat betreft de in artikel 10 van die verordening bedoelde controles.”.

- (2) Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

- (a) lid 1 wordt vervangen door:

“2 bis. De in artikel 5, lid 6, van Verordening (EU) 2020/XXX bedoelde bevoegde autoriteiten hebben toegang tot het EES voor het raadplegen van gegevens.”;

- (b) lid 4 wordt vervangen door:

³⁷ Verordening (EU) XXX van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

³⁸ Verordening (EU) XXX van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

“De toegang tot de in het CIR opgeslagen EES-gegevens is voorbehouden aan de naar behoren gemachtigde personeelsleden van de nationale autoriteiten van elke lidstaat en aan de naar behoren gemachtigde personeelsleden van de Unie-agentschappen die bevoegd zijn voor de in artikel 20, artikel 20 bis, en artikel 21, van Verordening (EU) 2019/817 bepaalde doeleinden. Deze toegang is beperkt tot wat nodig is voor de uitvoering van hun taken overeenkomstig deze doeleinden en is evenredig met de nagestreefde doelen.”.

Artikel 18

Wijzigingen van Verordening (EU) 2018/1240

Verordening (EU) 2018/1240 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) In artikel 4 wordt punt a) vervangen door:

“a) bijdragen aan een hoog niveau van veiligheid door een grondige beoordeling uit te voeren van aanvragers met betrekking tot het risico dat zij kunnen vormen voor de binnenlandse veiligheid, zulks voorafgaand aan hun aankomst bij de doorlaatposten aan de buitengrenzen, alsook van de personen die onderworpen zijn aan de in Verordening (EU) 2020/XXX van het Europees Parlement en de Raad³⁹ [verordening betreffende screening] bedoelde screening, om te bepalen of er feitelijke aanwijzingen of redelijke vermoedens op basis van feitelijke aanwijzingen bestaan om te besluiten dat hun aanwezigheid op het grondgebied van de lidstaten een veiligheidsrisico vormt;”.

- (1) In artikel 13 wordt lid 5 vervangen door:

“5. Elke lidstaat wijst de in de leden 1, 2 en 4 van dit artikel bedoelde bevoegde nationale autoriteiten aan, alsook de in artikel 5, lid 6, van Verordening (EU) 2020/XXX bedoelde bevoegde autoriteit, en deelt overeenkomstig artikel 87, lid 2, van deze verordening aan eu-LISA onverwijld een lijst van die autoriteiten mee. Deze lijst vermeldt voor welk doel de naar behoren gemachtigde personeelsleden van elke autoriteit toegang hebben tot de gegevens in het Etias-informatiesysteem overeenkomstig de leden 1, 2 en 4 van dit artikel.”.

Artikel 19

Wijzigingen van Verordening (EU) 2019/817

Verordening (EU) 2019/817 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) In artikel 17 wordt lid 1 vervangen door:

“Er wordt een gemeenschappelijk identiteitsregister (common identity repository – CIR) ingesteld, waarin voor elke in het EES, VIS, Etias, Eurodac of ECRIS-TCN geregistreerde persoon een afzonderlijk bestand met de in artikel 18 bedoelde gegevens wordt aangelegd, met als doel de correcte identificatie van in het EES, VIS,

³⁹ Verordening (EU) XXX van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

Etias, Eurodac of Ecris-TCN geregistreerde personen te vergemakkelijken en te bevorderen overeenkomstig de artikelen 20 en 20 bis, de werking van de MID te ondersteunen overeenkomstig artikel 21 en de toegang van aangewezen autoriteiten en Europol tot het EES, VIS, Etias en Eurodac te vergemakkelijken en te stroomlijnen wanneer dat nodig is voor de preventie, de opsporing of het onderzoek van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten overeenkomstig artikel 22.”.

- (2) Het volgende artikel 20 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 20 bis

Toegang tot het gemeenschappelijke identiteitsregister met het oog op identificatie overeenkomstig Verordening (EU) 2020/XXX

1. Zoekopdrachten in het CIR worden door de in artikel 6, lid 7, van Verordening (EU) 2020/XXX bedoelde aangewezen bevoegde autoriteit uitgevoerd, uitsluitend met het oog op de identificatie van een persoon overeenkomstig artikel 10 van die verordening en mits de procedure in aanwezigheid van die persoon is gestart.
2. Als de zoekopdracht uitwijst dat in het CIR gegevens over die persoon zijn opgeslagen, krijgt de bevoegde autoriteit toegang om de in artikel 18, lid 1, bedoelde gegevens en de in artikel 18, lid 1, van Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad bedoelde gegevens te raadplegen.”.

Artikel 20

Evaluatie

[Drie jaar na de inwerkingtreding brengt de Commissie verslag uit over de uitvoering van de in deze verordening vervatte maatregelen.]

Niet eerder dan [vijf] jaar na de datum van toepassing van deze verordening, en vervolgens om de vijf jaar, verricht de Commissie een evaluatie van deze verordening. De Commissie dient bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag in over de belangrijkste bevindingen. De lidstaten verstrekken de Commissie uiterlijk zes maanden vóór het verstrijken van de periode van [vijf] jaar alle gegevens die nodig zijn voor de opstelling van dit verslag.

Artikel 21

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226 en (EU) 2018/1240

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (programmacluster)

Rubriek 4 (Migratie en grensbeheer). Titel 11. Grensbeheer

Bescherming van de buitengrenzen:

personencontrole uitvoeren en efficiënt monitoren van overschrijdingen van de buitengrenzen

1.3. Het voorstel/initiatief betreft:

een nieuwe actie

de verlenging van een bestaande actie

de samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie

1.4. Motivering van het voorstel/initiatief

1.4.1. *Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

Met het voorstel wordt follow-up gegeven aan de aankondiging van Ursula von der Leyen, voorzitter van de Europese Commissie, in september 2019 betreffende de goedkeuring van een nieuw migratie- en asielpact met een brede aanpak die de buitengrenzen, de asiel- en terugkeersystemen, het Schengengebied van vrij verkeer en de externe dimensie omvat.

Het voorstel vergezelt de mededeling van de Commissie over een nieuw migratie- en asielpact, dat tot doel heeft het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten te versterken.

Op korte termijn zullen de lidstaten de autoriteiten moeten aanwijzen die bevoegd zijn om de screening uit te voeren en de infrastructuur moeten opzetten die voor de screening kan worden gebruikt. Daarnaast zullen zij actie moeten ondernemen om het mechanisme voor toezicht op de grondrechten tijdens de screening op te zetten. In dit verband zijn, met name in de lidstaten in de voorste lijn, de eerste twee jaar mogelijk grotere investeringen nodig dan tijdens de volgende jaren.

Op lange termijn moeten de lidstaten screeningcentra ontwikkelen en in stand houden, het nodige personeel, dat naar behoren moet zijn opgeleid, ter beschikking stellen en het toezichtmechanisme handhaven.

1.4.2. *Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere*

doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder “toegevoegde waarde van de deelname van de Unie” verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.

Redenen voor maatregelen op Europees niveau (ex ante)

Het doel van het voorstel is bij te dragen tot een uitgebreid en veerkrachtig systeem van controles aan de buitengrenzen om de asiel- en terugkeerprocedures te vergemakkelijken.

De doelstellingen van dit voorstel kunnen niet voldoende door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt. In overeenstemming met overweging 6 van de Schengengrenscodex is “[g]renstoezicht [...] in het belang van niet alleen de lidstaat aan de [...]grenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen.”

Verwachte gegenereerde toegevoegde waarde van de Unie (ex post)

In vergelijking met de huidige procedures zal de voorgestelde screening meerwaarde opleveren, met name door:

- uniforme regels vast te stellen voor de identificatie van onderdanen van derde landen die niet voldoen aan de in de Schengengrenscodex bedoelde toegangsvoorwaarden, en hen te onderwerpen aan een medisch onderzoek en een veiligheidscontrole aan de buitengrenzen;
- ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen wier status nog niet is bevestigd, niet tot het grondgebied worden toegelaten en zo te helpen voorkomen dat zij onderduiken;
- de bepaling en toepassing van de passende procedure te vergemakkelijken: terugkeer of, in het geval van een verzoek om internationale bescherming, de normale asielprocedure, een versnelde procedure, de asielgrensprocedure of herplaatsing naar een andere lidstaat, en
- tevens een kader te creëren voor de screening van onderdanen van derde landen die zonder toestemming het grondgebied van de lidstaten zijn binnengekomen en op dat grondgebied worden aangehouden.

1.4.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

In het voorstel wordt lering getrokken uit de standaardworkflow die momenteel in Italië en Griekenland in hotspotgebieden wordt toegepast zoals bedoeld in Verordening (EU) 2019/1896. Het voorziet in nauwe samenwerking tussen de nationale autoriteiten, de Commissie, relevante EU-agentschappen en andere deskundigen uit de lidstaten en biedt een antwoord op specifieke uitdagingen aan de buitengrenzen waarmee lidstaten die te maken hebben met grote stromen migranten, worden geconfronteerd.

1.4.4. Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten

Dit voorstel is een van de wetgevingshandelingen waarop het nieuwe migratie- en asielpact steunt en voorziet in een extra component voor het migratiebeheer, in

volledige overeenstemming met het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, het voorstel voor een verordening betreffende de asielprocedure, het voorstel voor een verordening betreffende crisissituaties en het gewijzigde voorstel voor een herschikking van de Eurodac-verordening.

Samen met de hierboven genoemde voorstellen beoogt dit voorstel bij te dragen tot een brede aanpak van migratie door alle fasen van het migratieproces naadloos met elkaar te verbinden, vanaf de fase van aankomst tot de behandeling van verzoeken om internationale bescherming en, in voorkomend geval, terugkeer. Dit moet samengaan met de volledige eerbiediging van de grondrechten. Daartoe wordt voorgesteld dat elke lidstaat een onafhankelijk toezichtmechanisme instelt om te waarborgen dat de grondrechten gedurende de volledige screening in acht worden genomen en dat beschuldigingen van schending van de grondrechten naar behoren worden onderzocht.

Het toezichtmechanisme voor de screening moet onderdeel zijn van het beheer en de monitoring van de migratiesituatie waarin de nieuwe verordening betreffende asiel- en migratiebeheer voorziet. De lidstaten moeten de resultaten van het op grond van de verordening betreffende screening ingestelde nationale toezichtmechanisme integreren in hun in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer bedoelde nationale strategieën.

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de bestaande procedures op het gebied van asiel en terugkeer en beperkt de uitoefening van individuele rechten niet, maar introduceert een eerste fase vóór binnenkomst die een beter gebruik van die procedures moet bevorderen.

De uitkomst van de screening moet ertoe leiden dat de betrokken onderdanen van derde landen worden doorverwezen naar de bevoegde autoriteiten, die – met gebruikmaking van de tijdens de screening verzamelde informatie in het daartoe bestemde formulier – een passend besluit moeten nemen.

De tijdens de screening verzamelde informatie moet er daarom toe bijdragen dat de doelstellingen van de respectieve procedures efficiënter worden bereikt. Zij moet met name de bevoegde asielautoriteiten helpen om de asielzoekers te identificeren die onder het toepassingsgebied van de grensprocedure zouden vallen, overeenkomstig de voorgestelde wijzigingen van de asielprocedureverordening. De informatie moet ook bijdragen in de strijd tegen mensensmokkel en moet de grenscontroles helpen verbeteren door beter inzicht te bieden in de migratiestromen.

De in Verordening XXXX [Eurodac-verordening] bedoelde biometrische gegevens, samen met de in de artikelen [10, 13, 14 en 14 bis] van die verordening bedoelde gegevens die tijdens de screening worden verzameld, moeten aan Eurodac worden toegezonden met betrekking tot onderdanen van derde landen die onderworpen zijn aan de verplichting om vingerafdrukken af te staan; de verplichtingen wat betreft het nemen van vingerafdrukken en de registratie van onderdanen van derde landen worden dus versterkt. De screening zal ook de raadpleging van andere grootschalige IT-systemen van de EU, zoals het Schengeninformatiesysteem, met het oog op terugkeer vergemakkelijken.

1.5. Duur en financiële gevolgen

beperkte geldigheidsduur

van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ

financiële gevolgen vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor vastleggingskredieten en vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor betalingskredieten.

onbeperkte geldigheidsduur

Uitvoering met een opstartperiode vanaf de inwerkingtreding gevolgd door een volledige uitvoering.

1.6. Beheersvorm(en)⁴⁰

Direct beheer door de Commissie

- door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
- door de uitvoerende agentschappen;

Gedeeld beheer met lidstaten

Indirect beheer door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:

- derde landen of de door hen aangewezen organen;
- internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
- de EIB en het Europees Investeringsfonds;
- de in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
- publiekrechtelijke organen;
- privaatrechtelijke organen met een openbare dienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
- privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
- personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".*

Opmerkingen

Componenten van de screening waarvoor mogelijk financiële ondersteuning nodig is:

- infrastructuur voor de screening: uitrusting en gebruik/aanpassing van de bestaande gebouwen aan de grensdoorlaatposten, bouw van opvangcentra enz.;
- opleiding van de grenswachters en andere relevante autoriteiten voor de uitvoering van de screening;

⁴⁰ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb:
<https://myintracom.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

- toegang tot de relevante databanken op de nieuwe locaties;
- opleiding en werving van nieuw personeel voor het uitvoeren van de screening;
- werving van medisch personeel;
- medische uitrusting en gebouwen voor de voorafgaande medische controles;
- instelling van een onafhankelijk toezichtmechanisme om ervoor te zorgen dat de grondrechten gedurende de volledige screening in acht worden genomen;

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Overeenkomstig het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (COM(2018) 473 final):

Gedeeld beheer:

Elke lidstaat voert voor zijn programma een beheers- en een controlesysteem in en waarborgt de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het systeem voor toezicht en van de gegevens over indicatoren, in overeenstemming met de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening). Om een snelle start van de uitvoering te bevorderen, is het mogelijk om bestaande, goed functionerende beheers- en controlesystemen in de volgende programmeringsperiode te handhaven.

In dit verband zal de lidstaten worden verzocht een toezichtcomité op te richten, waarin de Commissie een adviserende rol vervult. Het comité van toezicht komt ten minste eenmaal per jaar bijeen. Het zal alle kwesties evalueren die van invloed zijn op de vooruitgang die wordt geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma.

De lidstaten dienen een jaarlijks verslag over de prestaties in, dat informatie moet bevatten over de voortgang bij de uitvoering van het programma en bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen. Ook moeten daarin alle kwesties aan bod komen die van invloed zijn op de prestaties van het programma en de acties worden beschreven die voor het aanpakken van die kwesties zijn ondernomen.

Aan het einde van de periode dient elke lidstaat een eindverslag over de prestaties in. Het eindverslag moet de nadruk leggen op de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma en moet een overzicht geven van de belangrijkste kwesties die op de prestaties van het programma van invloed zijn geweest, de maatregelen die zijn genomen om deze kwesties aan te pakken en de beoordeling van de doeltreffendheid van deze maatregelen. Bovendien moet het laten zien welke bijdrage het programma levert aan de aanpak van de problemen die zijn vastgesteld in de relevante EU-aanbevelingen aan de lidstaat, welke vooruitgang is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen die in het prestatiekader zijn vermeld, wat de bevindingen zijn van de relevante evaluaties en welk gevolg aan die bevindingen is gegeven, en wat de resultaten zijn van de acties op het gebied van communicatie.

Volgens het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening moeten de lidstaten ieder jaar een zekerheidspakket indienen, waarin de jaarrekeningen zijn opgenomen, alsook de beheersverklaring en het oordeel van de auditautoriteit over de rekeningen, het beheers- en controlesysteem en de wettigheid en regelmatigheid van de in de jaarrekeningen vermelde uitgaven. De Commissie zal op grond van het zekerheidspakket vaststellen welk bedrag met betrekking tot het boekjaar ten laste van het fonds komt.

Om de twee jaar vindt een evaluatievergadering tussen de Commissie en elke lidstaat plaats om de prestaties van elk programma te beoordelen.

Zes keer per jaar dienen de lidstaten gegevens over elk programma in die uitgesplitst moeten zijn naar specifieke doelstelling. Deze gegevens hebben betrekking op de kosten van operaties en de waarden van de output- en resultaatindicatoren.

Algemeen:

De Commissie verricht een tussentijdse en een retrospectieve evaluatie van de in het kader van dit fonds uitgevoerde acties, in overeenstemming met de verordening gemeenschappelijke bepalingen. De tussentijdse evaluatie moet met name gebaseerd zijn op de tussentijdse evaluatie van programma's die de lidstaten uiterlijk op 31 december 2024 bij de Commissie hebben ingediend.

2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)

2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie

Overeenkomstig het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (COM(2018) 473 final):

Zowel de evaluatie achteraf van de fondsen van DG HOME voor de periode 2007-2013 als de tussentijdse evaluatie van de huidige fondsen van DG HOME laat zien dat met een combinatie van vormen van steun op het gebied van migratie en binnenlandse zaken de doelstellingen van deze fondsen doeltreffend konden worden verwezenlijkt. De holistische opzet van de uitvoeringsmechanismen wordt gehandhaafd en omvat gedeeld, direct en indirect beheer.

Via gedeeld beheer voeren lidstaten programma's uit die bijdragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de Unie. Deze programma's zijn toegesneden op hun nationale context. Deze programma's kunnen ook screeningactiviteiten omvatten. Gedeeld beheer waarborgt dat in alle deelnemende staten financiële steun beschikbaar is. Verder maakt gedeeld beheer het mogelijk dat financiering voorspelbaar is en dat lidstaten, die zelf het best op de hoogte zijn van de problemen waarmee zij te kampen hebben, hun toewijzingen dienovereenkomstig op de lange termijn kunnen plannen. Extra financiering voor specifieke acties (acties die een gezamenlijke inspanning van de lidstaten vergen of acties in geval van nieuwe ontwikkelingen in de Unie die vereisen dat een of meer lidstaten de beschikking over aanvullende financiële middelen krijgen) en voor hervestigings- en overdrachtsactiviteiten kan via gedeeld beheer worden uitgevoerd. Nieuw is dat het fonds ook noodhulp kan bieden via gedeeld beheer, naast direct en indirect beheer.

Via direct beheer ondersteunt de Commissie andere acties die bijdragen tot de verwezenlijking van de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen van de Unie. De acties maken ondersteuning op maat mogelijk in geval van dringende en specifieke behoeften in afzonderlijke lidstaten ("noodhulp"), bieden ondersteuning voor transnationale netwerken en activiteiten, hebben betrekking op het beproeven van innovatieve activiteiten die in het kader van nationale programma's zouden kunnen worden opgeschaald en bestrijken studies in het belang van de Unie in haar geheel ("acties van de Unie").

Via indirect beheer kan het fonds begrotingsuitvoeringstaken voor bijzondere doeleinden onder meer delegeren aan internationale organisaties en agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken.

Met het oog op de verschillende doelstellingen en behoeften, wordt in het kader van het fonds een thematische faciliteit voorgesteld als middel om de voorspelbaarheid van de meerjarige toewijzing van middelen aan de nationale programma's te compenseren met flexibiliteit bij de periodieke verstrekking van middelen voor acties die voor de Unie een grote meerwaarde hebben. De thematische faciliteit zal worden gebruikt voor specifieke acties in en tussen de lidstaten, acties van de Unie, noodhulp, hervestiging en herplaatsing. Zij zal ervoor zorgen dat middelen kunnen worden toegewezen en overgedragen tussen de verschillende eerder genoemde uitvoeringswijzen, op basis van een tweejarige programmeringscyclus.

De betalingsvoorwaarden bij gedeeld beheer zijn omschreven in het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening, dat voorziet in een jaarlijkse voorfinanciering, gevolgd door een maximum van vier tussentijdse betalingen per programma per jaar, op basis van de betalingsaanvragen die de lidstaten tijdens het boekjaar hebben toegestuurd. Volgens het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening wordt de voorfinanciering verrekend in het laatste boekjaar van de programma's.

De controlestrategie zal worden gebaseerd op het nieuwe Financieel Reglement en op de verordening gemeenschappelijke bepalingen. Het nieuwe Financieel Reglement en het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening moeten het gebruik van de vereenvoudigde subsidievormen, zoals forfaitaire bedragen, vaste percentages en kosten per eenheid, uitbreiden. Er worden ook nieuwe vormen van betalingen geïntroduceerd, die niet gebaseerd zijn op de kosten, maar op de behaalde resultaten. Begunstigden zullen een vast geldbedrag kunnen ontvangen, wanneer zij aantonen dat bepaalde acties hebben plaatsgevonden, zoals opleidingen of het bieden van humanitaire bijstand. Dit zal naar verwachting de controlelast op zowel het niveau van de begunstigden als dat van de lidstaat vereenvoudigen (bijvoorbeeld wat betreft de controle van rekeningen en kwitanties voor de kosten).

Wat gedeeld beheer betreft, bouwt het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening voort op de bestaande beheers- en controlestrategie voor de programmeringsperiode 2014-2020, maar bevat het een aantal nieuwe maatregelen om zowel voor de begunstigden als de lidstaten de uitvoering te vereenvoudigen en de controlelast te verminderen. De nieuwe maatregelen zijn onder meer:

- het schrappen van de aanwijzingsprocedure (wat een snellere uitvoering van de programma's mogelijk moet maken);
- beheersverificaties (administratief en ter plaatse), die door de beheersautoriteit op risicobasis moeten worden uitgevoerd (dit tegenover de 100 % administratieve controles die in de programmeringsperiode 2014-2020 zijn vereist). Voorts kunnen de beheersautoriteiten onder bepaalde voorwaarden evenredige controleregelingen toepassen, in overeenstemming met de nationale procedures;
- voorwaarden ter voorkoming van meerdere audits met betrekking tot eenzelfde operatie/uitgave.

De programma-autoriteiten zullen bij de Commissie tussentijdse betalingsaanvragen indienen op basis van de door de begunstigden verrichte uitgaven. Het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening geeft beheersautoriteiten de mogelijkheid beheersverificaties te verrichten op basis van risico en voorziet ook in specifieke controles (bijvoorbeeld controles ter plaatse door de beheersautoriteit en audits van concrete acties/uitgaven door de auditautoriteit) nadat de desbetreffende uitgaven bij de Commissie zijn opgegeven in de tussentijdse betalingsaanvragen. Teneinde het

risico te verminderen dat subsidies voor niet-subsidiabele uitgaven moeten worden terugbetaald, wordt in de ontwerp-GB-verordening voor de tussentijdse betalingen van de Commissie een maximum van 90 % voorgesteld, gelet op het feit dat op dit moment pas een deel van de nationale controles is uitgevoerd. De Commissie zal het resterende saldo uitbetalen na de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen en na ontvangst van het zekerheidspakket van de programma-autoriteiten. Mocht de Commissie of de Europese Rekenkamer na de toezending van het jaarlijkse zekerheidspakket eventueel onregelmatigheden ontdekken, dan kan dat aanleiding zijn voor een netto financiële correctie.

2.2.2. *Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

DG HOME heeft niet te kampen met een groot foutenrisico in zijn uitgavenprogramma's. Dit blijkt uit het feit dat er in de opeenvolgende jaarverslagen van de Rekenkamer geen materiële bevindingen voorkomen.

Bij gedeeld beheer hebben de algemene risico's met betrekking tot de uitvoering van de huidige programma's betrekking op de onvoldoende uitvoering van het fonds door de lidstaten en de mogelijke fouten als gevolg van de complexiteit van de regels en zwakke plekken in de beheers- en controlesystemen. De ontwerp-GB-verordening vereenvoudigt het regelgevende kader door de regels en de beheers- en controlesystemen van de diverse fondsen die in gedeeld beheer worden uitgevoerd, te harmoniseren. Zij vereenvoudigt ook de controlevereisten (bijvoorbeeld beheersverificaties op basis van risico, de mogelijkheid van evenredige controleregelingen op basis van nationale procedures en beperkingen van auditwerkzaamheden wat betreft planning en/of specifieke concrete acties).

2.2.3. *Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting)*

De kosten van controles zullen naar verwachting voor de lidstaten hetzelfde blijven of eventueel afnemen. Met betrekking tot de huidige programmeringscyclus (2014-2020) worden de cumulatieve kosten van controles door de lidstaten vanaf 2017 geraamd op ongeveer 5 % van het totale bedrag aan betalingen waarom de lidstaten voor 2017 hebben verzocht.

Dit percentage zal vermoedelijk afnemen door de efficiëntiewinst bij de uitvoering van de programma's en de toename van de betalingen aan de lidstaten.

Naar verwachting zullen de kosten van controles voor de lidstaten verder afnemen onder invloed van de op risico gebaseerde benadering van beheer en controles die de ontwerp-GB-verordening introduceert, samen met de sterkere prikkel om vereenvoudigde kostenopties vast te stellen.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.

DG HOME zal zijn fraudebestrijdingsstrategie blijven toepassen in aansluiting op de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie, zodat zijn interne controles tegen fraude volledig in overeenstemming zijn met de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie en dat zijn aanpak op het gebied van frauderisicobeheer erop gericht is frauderisico's te onderkennen en er passend op te reageren.

Wat gedeeld beheer betreft, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de uitgaven in de rekening die zij bij de Commissie indienen, wettig en regelmatig zijn. In dit verband moeten de lidstaten alle vereiste acties ondernemen om onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Net als in de huidige programmeringscyclus (2014-2020) zijn de lidstaten verplicht om procedures in te voeren voor het opsporen van onregelmatigheden en ter bestrijding van fraude, gekoppeld aan de specifieke gedelegeerde verordening van de Commissie inzake de melding van onregelmatigheden. Fraudebestrijdingsmaatregelen zullen een horizontaal beginsel en een verplichting blijven voor de lidstaten.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek van het meerjarige financiële kader en voorgesteld(e) nieuw(e) begrotingsonderde(de)l(en) voor uitgaven

Rubriek van het meerjarige financiële kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
			van EVA-landen ⁴²	van kandidaat-lidstaten ⁴³	van derde landen	in de zin van artikel [21, lid 2, onder b),] van het Financieel Reglement
	Rubriek 4: "Migratie en grensbeheer"	GK/NGK ⁴¹				
4	11.02.01 – "Instrument voor grensbeheer en visa"	GK	NEE	NEE	JA	NEE
4	11.01.01 – Ondersteunende uitgaven voor het "Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (IBMF) — Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI)"	NGK	NEE	NEE	JA	NEE

Opmerkingen:

Er zij op gewezen dat de in het kader van het voorstel gevraagde kredieten worden gedekt door kredieten waarin reeds is voorzien in het financieel memorandum dat ten grondslag ligt aan de BMVI-verordening. In het kader van dit wetgevingsvoorstel worden geen extra financiële of personele middelen gevraagd.

⁴¹ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

⁴² EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

⁴³ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarige financiële kader	4	“Migratie en grensbeheer”
--	---	---------------------------

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten (uitgesplitst naar de onder 3.1 vermelde begrotingsonderdelen)	Vastleggingen	(1)	66,510	67,470	62,450	55,174	55,174	55,174	55,174		417,126
	Betalingen	(2)	17,918	27,079	28,591	24,930	25,868	33,452	47,439	211,850	417,126
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten ⁴⁴	Vastleggingen = betalingen	(3)	0,250	0,250							0,500
TOTAAL kredieten voor het budget van het programma	Vastleggingen	= 1+3	66,760	67,720	62,450	55,174	55,174	55,174	55,174	-	417,626
	Betalingen	= 2+3	18,168	27,329	28,591	24,930	25,868	33,452	47,439	211,850	417,626

⁴⁴ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere “BA”-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

Rubriek van het meerjarige financiële kader	7	“Administratieve uitgaven”
--	---	----------------------------

Dit deel moet worden ingevuld aan de hand van de “administratieve begrotingsgegevens”, die eerst moeten worden opgenomen in de bijlage bij het financieel memorandum, te uploaden in DECIDE met het oog op overleg tussen de diensten.

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
Personele middelen										
Andere administratieve uitgaven		0,060	0,060	-	-	-	-	-		0,120
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	0,060	0,060	-	-	-	-	-		0,120

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
TOTAAL kredieten voor alle RUBRIEKEN van het meerjarige financiële kader	Vastleggingen	66,820	67,780	62,450	55,174	55,174	55,174	55,174	-	417,746
	Betalingen	18,228	27,389	28,591	24,930	25,868	33,452	47,439	211,850	417,746

3.2.2. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
------	------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader								
Personele middelen								
Andere administratieve uitgaven	0,060	0,060						0,120
Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader	0,060	0,060						0,120

Buiten RUBRIEK 7⁴⁵ of the multiannual financial framework								
Personele middelen								
Andere administratieve uitgaven								
Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader								

TOTAAL	0,060	0,060						0,120
---------------	-------	-------	--	--	--	--	--	-------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

⁴⁵ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

3.2.2.1. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in voltijdequivalenten

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)							
Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie							
Delegaties							
Onderzoek							
• Extern personeel (in voltijdequivalenten VTE) - AC, AL, END, INT en JPD ⁴⁶							
Rubriek 7							
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader	- zetel						
	- delegaties						
Gefinancierd uit het budget van het programma ⁴⁷	- zetel						
	- delegaties						
Onderzoek							
Andere (te vermelden)							
TOTAAL							

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	
Extern personeel	

⁴⁶ AC = Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT = Intérimaire (uitzendkracht); JPD = Junior Professionals in Delegations (jonge deskundige in delegaties).

⁴⁷ Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere “BA”-onderdelen).

3.2.3. Bijdragen van derden

- Het voorstel/initiatief:
- voorziet niet in medefinanciering door derden
- voorziet in medefinanciering door derden, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
Medefinancieringsbron	Deelnemende lidstaten, met inbegrip van de met de Schengenruimte geassocieerde landen							
TOTAAL medegefinancierde kredieten	nog te bepalen	nog te bepalen	nog te bepalen	nog te bepalen	nog te bepalen	nog te bepalen	nog te bepalen	

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - voor de eigen middelen
 - voor overige ontvangsten

Geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Gevolgen van het voorstel/initiatief ⁴⁸						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel							

Vermeld voor de toegewezen ontvangsten het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

Andere opmerkingen (bijv. over de methode/formule voor de berekening van de gevolgen voor de ontvangsten of andere informatie).

⁴⁸ Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20 % aan inningskosten.