

# Grenzen aan grenscontroles

**31** Artikel 67 VWEU typeert de Europese Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op basis van deze bepaling moet de Unie ervoor zorgen dat aan haar binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en er een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen wordt ontwikkeld. Dat beleid moet gebaseerd zijn op solidariteit tussen de lidstaten en billijk zijn tegenover de onderdanen van derde landen. Tegelijk moet ernaar worden gestreefd een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit en van racisme en vreemdelingenhaat, en ook via coördinatie en samenwerking tussen de politieke en justitiële autoriteiten. Het in de praktijk brengen en met elkaar verzoenen van deze voor de EU cruciale doelstellingen is echter geen gemakkelijke opgave, zo laat de praktijk van de grenscontroles zien.

Als het gaat om de binnengrenzen is er op het eerste gezicht sprake van een succesverhaal met de afspraken over open grenzen die in het kader van Schengen zijn gemaakt. Slechts twee EU-landen maken in het geheel geen deel uit van het Schengengebied waarbinnen in beginsel geen binnenlandse grenscontroles plaatsvinden (Cyprus en Ierland). Verder maken vier niet-EU-landen deel uit van Schengen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland). Daarmee wordt de vrije stroom van mensen, goederen en diensten in de EU gefaciliteerd met alle grote, onder meer economische, voordelen van dien. Ook worden hoge kosten voor interne grenscontroles bespaard.

Deze open binnengrenzen zijn echter geen rustig bezit. De afgelopen jaren hebben verschillende EU-landen – in aanvulling op de binnen *Schengen* beperkt (vgl. ECLI:NL:RVS:2010:113) toegestane controles *achter* de binnengrenzen – aan de binnengrenzen controles ingevoerd als reactie op de aanzienlijke toestroom van asielzoekers naar de EU en na terroristische aanslagen. De stroom van migranten werd gezien als een bedreiging voor de interne veiligheid. Daarbij speelde een belangrijke rol het niet functioneren van de Dublin-verordening. Deze schrijft voor dat migranten, na het overschrijden van de buitengrenzen van het Schengengebied, hun asielaanvraag in het eerste land van aankomst moeten afwachten. Recent is Duitsland overgegaan tot herinvoering van binnengrenscontroles, terwijl de nieuwe regering van Frankrijk en Nederland dit voorbeeld willen volgen.

Daarmee is direct het verband gelegd met de buitengrenzen van het Schengengebied (het gaat om ongeveer 50.000 kilometer). Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om die buitengrenscontrole te verbeteren. Zo zijn er in april 2017 systematische controles aan die grenzen ingevoerd op iedereen die de EU binnenkomt. Verder is er een nieuw in- en uitreisysteem om de verplaatsing(en) van niet-EU-burgers in het Schengengebied te registreren en om de controles te verbeteren en versnellen. Ook is de externe grensbewaking versterkt door de oprichting van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en heeft Europol meer bevoegdheden gekregen om de strijd tegen terrorisme op te voeren.

Toch is het resultaat van al deze maatregelen nog niet toereikend en kunnen er nog steeds vele personen illegaal

het Schengengebied inreizen. Daarom is het zaak dat er snel nog meer werk wordt gemaakt van de controle van de buitengrenzen. Daarvoor moeten alle lidstaten – en niet alleen die aan de buitengrenzen – de benodigde (financiële) middelen ter beschikking stellen. Verder moet er eindelijk tot overeenstemming worden gekomen over een solidaire verdeling van legaal inreizende migranten over de lidstaten.

Dergelijke buitengrenscontroles moeten, anders dan nu regelmatig het geval is, plaatsvinden op een wijze die de mensenrechten respecteert. Uit den boze zijn de push backs van asielzoekers die sommige landen zoals Griekenland toepassen. Terecht heeft het EHRM Bulgarije daarvoor veroordeeld (ECLI:CE:ECHR:2021:0720JUD002944717) en is er daarover bij datzelfde Hof een zaak aanhangig tegen Griekenland. Daarnaast is het te hopen dat het Hof van Justitie, anders dan het Gerecht van de Europese Unie (ECLI:EU:T:2023:492), Frontex wel direct aansprakelijk houdt voor eventuele mensenrechtenschendingen bij de buitengrenscontroles.

Ook moet de herinvoering van controles aan de binnengrenzen een laatste redmiddel blijven en moet naast het versterken van de buitengrenscontrole worden ingezet op het gebruik van alternatieve maatregelen. Denk daarbij aan gerichte politiecontroles en directe overdracht van Dublin-claimanten aan de lidstaat van eerste binnenkomst. Er wordt met het oog daarop onderhandeld over herziening van de Schengenregels in het kader van het EU Asiel en Migratie Pact 2024. Terecht hebben lidstaten op grond van de Schengenregels alleen een bevoegdheid tot herinvoering van binnengrenscontroles in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid. De betreffende staat moet daarbij zowel de effectiviteit als proportionaliteit van deze controles aantonen. Ook moet deze lidstaat de Europese Commissie en de andere lidstaten hierover informeren. Verder mag het grenstoezicht slechts als uiterst middel worden toegepast gedurende een maximumperiode van zes maanden (ECLI:EU:C:2022:298). Deze periode kan in alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden beperkt worden verlengd.

De Europese Commissie zou streng moeten controleren of lidstaten aan deze vereisten en randvoorwaarden voor het hanteren van binnengrenscontroles voldoen. Andere lidstaten zouden de Commissie daarbij moeten steunen. De nadelen van dergelijke controles voor onder meer de economie, het welzijn van grenswerkers (dagelijks ongeveer 1,7 miljoen personen) en toeristen zijn namelijk evident. Verder gaan er hoge kosten mee gepaard. Dit terwijl twijfelachtig is of dergelijke controles daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van het probleem van illegale immigratie en (samenhangend) terrorisme. Wanneer vluchtelingen zich melden aan de grens, dienen zij immers te worden opgenomen en de asielprocedure te doorlopen (ECLI:EU:C:2023:689). De invoering van grenscontroles kan als de overheid zich aan de asielregels houdt daarom hooguit een symbolisch afschrikmechanisme zijn, waardoor asielzoekers zich aan een andere lidstaatsgrens melden. En dat laatste gaat weer lijnrecht in tegen de zo belangrijke solidariteitsregel van artikel 67 VWEU.

**Tom Barkhuysen**