

Fiche 1: Mededeling inzake grenscontrole in de Europese Unie

1. Algemene gegevens

Voorstel: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Preparing the next steps in border management in the European Union (Nederlandse titel nog niet beschikbaar)

Datum Commissiedocument: 13 februari 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 69

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196746

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:

(<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>): SEC (2008) 153

Behandelingstraject Raad: Informele ministeriële conferentie over EU-buitengrensbeheer (Brdo, 11-12 maart 2008), Raadswerkgroep Grenzen en Visa, SCIFA, JBZ-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

2. Essentie voorstel

Deze mededeling maakt deel uit van een pakket van drie voorstellen gericht op het verbeteren van de veiligheid van de buitengrenzen van de Unie en op het vergemakkelijken van reizen voor burgers, toeristen en legale migranten¹.

In onderhavige mededeling stelt de Commissie voor (1) om grensoverschrijdingen voor bepaalde bonafide derdelanders, EU-onderdanen en voor andere personen die recht hebben op vrij verkeer binnen de EU te vergemakkelijken én (2) dat de lidstaten nader bezien of het wenselijk is om een in- en uitreisysteem op te zetten voor derdelanders. Tevens (3) stelt de Commissie voor een haalbaarheidsstudie te verrichten naar de oprichting van een Europees *Electronic System of Travel Authorisation* (ESTA). De systemen moeten voldoen aan de EU wet- en regelgeving op het gebied van privacybescherming.

Bona fide reizigers / geautomatiseerde grenspassage

Voor bepaalde bonafide reizigers uit derde landen, uitgesplitst in bona fide derdelanders mét visumverplichting en bonafide derdelanders zonder visumverplichting, stelt de Commissie voor de status “geregistreerde reiziger” te introduceren. Deze status zal voorafgaand aan vertrek naar de EU op vrijwillige basis worden toegekend aan de hand van een aantal gemeenschappelijke criteria.² Het aanmelden als “geregi-

¹ De overige twee voorstellen zijn:

-Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM (2008) 67 final

-Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council, the European Parliament and the Committee of the Regions - Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), COM (2008) 68 final

² In het voorstel wordt over deze criteria gezegd (p. 6): “These could as a minimum include a reliable travel history (the person should not have exceeded the authorised stay at previous visits

streerde reiziger” zal moeten geschieden bij de consulaire posten of bij toekomstige gemeenschappelijke aanvraagkantoren. Voor “geregistreeerde reizigers”, alsook voor EU-onderdanen en voor andere personen die recht hebben op vrij verkeer binnen de EU en die in het bezit zijn van een paspoort met biometrische kenmerken, wordt voorgesteld de formaliteiten aan de buitengrenzen te vergemakkelijken door een geautomatiseerde buitengrenscontrole.

In- en uitreisstelsel

Het in- en uitreisstelsel zou volgens de Commissie moeten omvatten een automatische registratie van de tijd en plaats van in- en uitreis, de duur van het toegestane verblijf en het geautomatiseerd doorgeven van alarmering aan de relevante immigratieautoriteiten in geval een derdelander langer in het Schengen-gebied verblijft dan is toegestaan. De geautomatiseerde alarmering zal bevoegde autoriteiten in staat stellen om gepaste maatregelen te treffen en bevorderen dat derdelanders niet langer in de EU verblijven dan hen is toegestaan. Tevens zal de geautomatiseerde alarmering informatie verschaffen over patronen van overschrijdingen van toegestaan verblijf en over migratiestromen. Het systeem zou moeten gelden voor derdelanders met een visum voor verblijf tot drie maanden alsook voor derdelanders die zijn vrijgesteld van een visumplicht. Voor visumplichtige derdelanders worden de biometrische gegevens afgenomen bij de visumaanvraag en deze kunnen aan de grens worden gecontroleerd: van niet-visumplichtige derdelanders zullen de biometrische gegevens bij hun eerste binnenkomst aan de grens afgenomen moeten worden. De Commissie geeft aan dat het wenselijk is dat een nieuw systeem wordt ontwikkeld voor het opslaan van de in- en uitreisdata en biometrische gegevens en dat het nieuwe systeem dezelfde technische architectuur zou moeten hebben als het Schengen Informatie Systeem II (SIS II) en het Visum Informatie Systeem (VIS). De Commissie zal een gedetailleerde technische analyse opstellen voor de wijze waarop een dergelijk systeem geïmplementeerd zou kunnen worden.

EU Electronic System of Travel Authorisation (ESTA)

De Commissie geeft enkele parameters voor een mogelijk Europees *Electronic System of Travel Authorisation (ESTA)*. Een dergelijk systeem, dat van toepassing is op derdelanders die zijn vrijgesteld van de visumplicht, verplicht de derdelander middels het elektronisch beschikbaar stellen van zijn paspoort- en reisgegevens vóór afgaand aan zijn reis een reisautorisatie aan te vragen. Pas nadat deze gegevens elektronisch zijn vergeleken met bepaalde databanken zal worden besloten tot het al dan niet afgeven van een reisautorisatie. De Commissie stelt voor een haalbaarheidsstudie te verrichten naar de oprichting van een Europees ESTA.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja, de Commissie geeft aan dat indien de lidstaten het wenselijk achten er wetgevende voorstellen dienen te komen ten aanzien van een in- en uitreisstelsel voor alle derdelanders aan wie verblijf tot drie maanden is toegestaan én ten aanzien van een “geregistreeerde reiziger”-status voor bepaalde derdelanders en automatische grenspassage voor deze doelgroep alsmede voor EU-onderdanen en andere personen die recht hebben op vrij verkeer binnen de Unie.

Verder kondigt de Commissie aan dat zij nader onderzoek zal doen naar de meerwaarde van een ESTA voor Europa.

Het voorlopige Nederlandse oordeel over de bevoegdheid is positief. Ook het voorlopige Nederlandse oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit is positief: een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen (door Nederland ondersteund beleid) kan alleen vorm krijgen in Europees verband en de voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan nodig om dat te bereiken.

to the EU), proof of sufficient means of subsistence, and holding a biometric passport. Further criteria could be considered.”

De financiële gevolgen voor de Rijksoverheid, bedrijfsleven en burger schat Nederland als zeer aanzienlijk in. De kosten zullen voornamelijk voortkomen uit de aanschaf van apparatuur, ICT- systemen en de nodige aanpassingen van de infrastructuur (ten behoeve van de inrichting van automatische grenspassages) op de grensdoorlaatposten. Deze financiële gevolgen dienen ingepast te worden op de begrotingen van de beleids- verantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

Ook zullen er kosten gepaard gaan met het inrichten van consulaire posten in niet-visumplichtige landen ten behoeve van het registreren en controleren van “geregistreerde reizigers”. De Commissie vermeldt dat de hiervoor nodige investeringen kunnen worden gedekt door het Europees buitengrenzenfonds.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Algemeen

Nederland is van mening dat het grenstoezichtsproces zo dient te worden georganiseerd dat sprake is van een goede balans tussen het veiligheidsbelang enerzijds en het economisch belang van een vlotte en klantgerichte afhandeling van passagiersstromen anderzijds, met een zo beperkt mogelijke inbreuk op rechten zoals dat op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bij het vinden van die juiste balans tussen beide belangen heeft Nederland zich voor de komende jaren de volgende ambitie gesteld: het creëren van een effectief en efficiënt grenstoezichtsproces dat ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers, illegale migratie tegengaat en maximaal bijdraagt aan de veiligheid in het Schengengebied. Nederland onderstreept het belang van een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen voor de vrijheid en veiligheid in de EU en sluit zich bij de Commissie aan voor wat betreft de instrumenten die dit belang kunnen dienen: de toepassing van nieuwe technologieën, een in- en uitreisysteem en geautomatiseerde grenscontrolesystemen. Nederland meent dat in deze mededeling ambitieuze en vergaande scenario's worden geschetst. De mededeling is met name politiek en strategisch van aard; er wordt niet of nauwelijks ingegaan op de juridische, technische, organisatorische of maatschappelijke gevolgen van de voorliggende voorstellen. Terwijl de Commissie wel nadrukkelijk aangeeft dat de voorstellen vergaande gevolgen voor de uitvoerende diensten hebben. Nederland acht het van belang dat voordat er wetgeving wordt voorgesteld er eerst een grondige effectenbeoordeling, mede op veiligheids- en privacyeffecten en op mobiliteit van bonafide reizigers, plaatsvindt van de voorstellen. Daarbij moet grondig worden gekeken naar de (te verwachten) resultaten van en raakvlakken met andere bestaande of geplande instrumenten, zoals het VIS, SIS II, de richtlijn inzake *Advanced Passenger Information* (API)-gegevens en het EU *Passenger Name Records* (PNR)-initiatief. Daarnaast zal moeten worden gezien of deze voorstellen niet leiden tot onacceptabel hoge administratieve lasten voor reizigers uit derde landen die de EU willen betreden.

Bona fide reizigers / geautomatiseerde grenspassage

Het voorstel van de Commissie met betrekking tot het differentiëren in passagiersstromen en het toepassen van automatische grenspassage op door de lidstaten zelf te bepalen grensdoorlaatposten wordt door Nederland ondersteund. Nederland is van mening dat de introductie van automatische grenscontrole, naast de bestaande grenscontrolemethodiek, een essentiële bijdrage kan leveren aan een effectief en efficiënt grenscontroleproces doordat differentiatie van passagiers de focus kan leggen op die passagiers met een verhoogd/hog risico in het kader van illegale immigratie en anderzijds de grenspassage van lage risico passagiers kan worden gefaciliteerd, wat weer een positieve uitwerking heeft op de aantrekkelijkheid van Europa als zakelijke en toeristische bestemming. Voor risicogestuurd controleren is het wel essentieel dat de autoriteiten tijdig kunnen beschikken over geanalyseerde informatie. Zoals de Commissie ook in haar voorstel aangeeft, kan door middel van de informatie die voorafgaand aan de fysieke controle wordt verkregen, immers sneller en doelmatiger controle plaatsvinden met minimale privacyinbreuken. Nederland acht het hierbij wel van groot belang dat er geen afbreuk wordt gedaan aan de bestaande veiligheidswaarborgen. Nederland ondersteunt het standpunt dat systemen voor automatische grenspassage zoveel mogelijk gekoppeld moeten worden aan en moeten aansluiten bij de bestaande systemen en nieuwe initiatieven. In dit licht is van belang dat in het voorstel van de Commissie niet duidelijk naar voren komt in hoeverre de Commissie de informatie verkregen op grond van de richtlijn API-gegevens en het EU PNR-initiatief voor dit doeleinde wenst te gebruiken.

De Commissie heeft drie reizigersgroepen benoemd die gebruik zouden kunnen maken van een geautomatiseerde grenspassage, te weten:

- EU-onderdanen (met een *e-passport*) en andere personen voor wie het recht op vrij verkeer geldt;
- derdelanders zonder visumverplichting met de status ‘geregistreerd reiziger’;
- bepaalde derdelanders met visumverplichting met de status ‘geregistreerd reiziger’.

Nederland acht het verder faciliteren van EU-onderdanen om op een veilige, snelle en betrouwbare geautomatiseerde wijze de buitengrens te kunnen passeren, wenselijk. De Europese Commissie geeft in haar voorstel aan dat zodra in alle EU lidstaten biometrische reisdocumenten worden uitgegeven, EU-onderdanen gebruik kunnen maken van geautomatiseerde grenspassage. Nederland merkt hierbij op dat biometrie in de chip op het reisdocument een extra echtheidskenmerk is naast de andere echtheidskenmerken, die tezamen houder en document aan elkaar verbinden. Vanuit het oogpunt van de bestrijding van document- en identiteitsfraude vindt Nederland dat (geautomatiseerde) grenscontrole daarom niet uitsluitend op basis van biometrische kenmerken in het reisdocument dient te geschieden, maar dat ook op de andere echtheidskenmerken in het reisdocument dient te worden gecontroleerd. Een maximaal niveau van beveiliging van het reisdocument en het grenscontroleproces is voor Nederland het uitgangspunt. Daarom is vooralsnog een geheel geautomatiseerde grenscontrole niet wenselijk. Nederland acht het van belang dat er naast de controle van de biometrische kenmerken ook altijd een controle van het document plaatsvindt door een grensbewakingsambtenaar indien de situatie dat vereist. In tegenstelling tot wat de Commissie voorstelt (*random checks*) acht Nederland het ook ten aanzien van deze groep reizigers van belang dat in het kader van de nationale veiligheid een systematische check kan plaatsvinden in de nationale en Europese databanken. Dat is thans op basis van de Schengengrenscode juridisch niet mogelijk.

Nederland staat in beginsel positief ten opzichte van het voorstel om ook bepaalde groepen derdelanders gebruik te laten maken van geautomatiseerde grenspassage, hierbij dient wel sterk rekening gehouden te worden met daadwerkelijke effecten op administratieve lasten voor deze groepen derdelanders. Voorts acht Nederland het, evenals de Commissie, van groot belang dat er eerst criteria worden uitgewerkt waaraan derdelanders moeten voldoen voordat zij gebruik kunnen maken van geautomatiseerde grenspassage. Uit de mededeling blijkt nog onvoldoende aan welke criteria de derdelanders moeten voldoen³ en om welke nationaliteiten en personen het precies gaat. Nederland streeft ernaar in elk geval de criteria te hanteren die door de Commissie zijn voorgesteld. Daarnaast dient in ieder geval geen sprake te zijn van criminele antecedenten.

In- en uitreisysteem

Het opzetten van een geautomatiseerd in- en uitreisysteem aan de buitengrenzen van de EU vindt Nederland een interessante gedachte. Nederland vindt dat zo'n systeem met name moet worden gezien in het kader van het voorkomen en monitoren van illegale migratie, door middel van efficiënte en effectieve grensbewakingsmechanismen, terwijl dit geen negatieve effecten dient te hebben op de mobiliteit van bonafide reizigers.

Een (groot) deel van de illegaal verblijvende vreemdelingen in de EU is ooit legaal ingereisd, maar heeft vervolgens zijn periode van legaal verblijf laten verstrijken zonder te vertrekken. Het is deze categorie van illegaal verblijvenden (de *overstayers*) die de doelgroep vormt van dit voorstel. Nederland meent dat deze groep vreemdelingen door dit systeem beter kan worden geïdentificeerd. Ook kunnen -als afgeleide- met de geregistreerde gegevens analyses worden gemaakt en eventuele trends inzichtelijk worden gemaakt welke kunnen bijdragen aan een geïntegreerde benadering van de bestrijding van illegale migratie en van illegaal verblijf.

Nederland vindt een belangrijke tekortkoming van het huidige voorstel dat het weliswaar aangeeft dat na alarmering passende maatregelen kunnen worden genomen, maar geenszins aangeeft welke dit dan zouden kunnen zijn. Daarnaast is het ook niet duidelijk of passende maatregelen ook het gewenste resultaat zullen hebben in de praktijk. Het is namelijk goed mogelijk dat een vreemdeling via bijvoorbeeld Nederland inreist en dat hij op het moment dat de termijn van verblijf is verstreken op het grondgebied is van een andere lidstaat. Nederland acht het dan ook van belang dat er juist ten aanzien van de handhaving (beleid en uitvoering) duidelijke af-

³ Zie voetnoot 2.

spraken op Europees niveau worden gemaakt. Alleen dan heeft het voorstel echt een meerwaarde en kan het ook de door de Commissie beoogde werking hebben ter bestrijding van illegaal verblijf.

Uit het voorstel blijkt weliswaar dat voor dit op te zetten systeem gebruik zou kunnen worden gemaakt van dezelfde technologische infrastructuur als voor het VIS en SIS II wordt gebruikt, maar daaruit blijkt nog niet in hoeverre sprake zal zijn van -en meerwaarde zal zitten in- een koppeling tussen de systemen. De biometrische gegevens van een deel van de betreffende doelgroep wordt immers al voorafgaand aan inreis geregistreerd en opgeslagen in het VIS-systeem.

Daarnaast is er op dit moment geen nationale en Europese wettelijke grondslag om derdelanders in een in- en uitreisstelsel te registreren. Hiertoe dient een wettelijk kader te worden opgesteld. Ook is de vraag of er afdoende wettelijke grondslag bestaat voor het treffen van passende maatregelen na een alarmering dat een vreemdeling zijn termijn van rechtmatig verblijf heeft overschreden zonder te vertrekken. Met andere woorden: zijn lidstaten bevoegd om op basis van die alarmering de vreemdeling op te sporen en, indien nodig, van haar grondgebied te verwijderen?

Hoewel Nederland in beginsel positief staat tegenover het idee van een in- en uitreisstelsel dient te worden opgemerkt dat een in- en uitreisstelsel ook een enorme organisatorische stap is, die duur zou kunnen uitval- len. Ook met het oog hierop, dient de ontwikkeling van een in- en uitreisstelsel goed te worden gezien in het licht van activiteiten die reeds in gang zijn gezet ten behoeve van de implementatie van het VIS, SIS II, de richtlijn inzake API-gegevens en het EU PNR-initiatief. Wat betreft het opzetten van een in- en uitreisstelsel voor niet visumplichtigen moet als uitgangspunten gelden dat deze categorie niet meer oponthoud heeft aan de grens dan nu het geval is.

EU ESTA

Voor wat betreft het idee van het opzetten van een EU ESTA is Nederland van mening dat kritisch gezien moet worden welke gegevens nodig zijn voor het beveiligen van de buitengrenzen (zowel in het kader van terrorismebestrijding alsook met het oog op het bestrijden van illegale immigratie). Relevant zijn dan in ieder geval het VIS, het SIS II, API-richtlijn en het EU PNR-initiatief. Nederland juicht het voornemen van de Commissie dan ook toe om eerst nader onderzoek te doen naar de meerwaarde van een EU ESTA alvorens wetgevingsvoorstellen op dit terrein te doen. Nederland acht het op dit moment namelijk van groter belang dat voorrang wordt gegeven aan een spoedige implementatie van grootschalige projecten zoals het VIS en SIS II.

Privacyaspecten

Zoals de Commissie ook aangeeft is het van groot belang dat de privacyaspecten in acht worden genomen. Nederland vindt het van belang dat er een goed evenwicht moet worden gevonden tussen de belangen die ge- diend worden met de voorstellen (zoals veiligheid, *efficiency* en mobiliteit van bonafide passagiers) enerzijds en de bescherming van de persoonsgegevens anderzijds. De ontwikkeling van de wet- en regelgeving alsook de technische voorzieningen voor het gebruik van biometrie dient vanzelfsprekend plaats te vinden in overeen- stemming met het juridische kader inzake privacybescherming.

