

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

34 482

EU-voorstellen: Herziening Dublinverordening COM (2016) 270, verordening tot herziening van EASO COM (2016) 271 en verordening tot herziening van EURODAC COM (2016) 272

Nr. 2145

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging verordening afschaffing visumplicht Oekraïne (Kamerstukken 22 112 en 34 481, nr. 2142)

Fiche 2: Wijziging Dublinverordening (Kamerstukken 22 112 en 34 482, nr. 2143)

Fiche 3: Verordening EU-agentschap voor asiel (Kamerstukken 22 112 en 34 482, nr. 2144)

Fiche 4: Wijziging EURODAC-verordening

Fiche 5: Mededeling Trans-Atlantische gegevensstromen (Kamerstuk 22 112, nr. 2146)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Wijziging EUODAC-verordening

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of «Eurodac» for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States» law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
4 mei 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 272
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:272:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 78, tweede lid onder e, artikel 79, tweede lid onder c, artikel 87, tweede lid onder a en artikel 88, tweede lid onder a, EU-Werkingsverdrag
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissend

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Per 20 juli 2015 is de huidige EUODAC-Verordening, no 603/2013, van toepassing. Het EUODAC-systeem helpt de lidstaten van de Europese Unie (EU) met de identificatie van asielzoekers en van personen die in verband met de illegale grensoverschrijding van een buitengrens van de Unie zijn aangehouden. Het voorstel van de Europese Commissie behelst een aantal wijzigingen in deze Verordening. Het voorstel maakt deel uit van een pakket van drie wetgevende voorstellen gericht op de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS).¹ Het doel van dit voorstel is enerzijds om EUODAC aan te passen en te versterken ter ondersteuning van de praktische uitvoering van de voorgestelde wijzigingen in het Dublinsysteem. Anderzijds behelst het voorstel een uitbreiding van de werkingssfeer van EUODAC met als uiteindelijke doel het monitoren en tegengaan van irreguliere secundaire migratiestromen alsmede het bevorderen van terugkeer. Om deze doelen te bereiken stelt de Commissie voor de EUODAC-Verordening op een aantal onderdelen aan te passen en uit te breiden. Het voorgaande leidt onder andere tot de volgende wijzigingen:

¹ De overige voorstellen betreffen een herziening van de Dublin Verordening (COM(2016) 270) alsmede een voorstel tot een verordening voor een nieuw asielagentschap (COM(2016) 271).

1. Opslag en vergelijking van gegevens van onderdanen van derde landen of staatlozen die geen asielverzoek hebben ingediend en zonder reguliere status in de EU verblijven;
2. Opslag van meer persoonsgegevens in EURODAC zoals namen, geboortedata, nationaliteit en identiteitsgegevens of reisdocumenten;
3. Verplichting voor lidstaten om naast vingerafdrukken ook gezichtsopname af te nemen en vast te leggen;
4. Verlaging van de leeftijd om vingerafdrukken af te nemen naar zes jaar;
5. De bewaartermijn van gegevens betreffende illegale grensoverschrijding wordt verlengd van 18 maanden naar vijf jaar.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De kabinetsvisie op de Europese asielproblematiek is onder meer beschreven in de brief van 8 september 2015². Nederland streeft naar een effectief en rechtvaardig gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Het uitgangspunt van het kabinet is dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk voor de doeleinden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief ten aanzien van het voorstel om het toepassingsgebied van EURODAC te verruimen nu hiermee een concrete invulling wordt gegeven aan de brede aanpak om migratiestromen beheersbaar te houden zoals beschreven in de Europese Migratieagenda van 13 mei 2015. Het kabinet is een voorstander van het tot stand brengen van een effectiever migratiebeleid. Daarnaast kan het voorstel ten goede komen aan een efficiënte uitvoering van het terugkeerproces. Ingevolge de huidige Verordening kan het EURODAC systeem alleen worden gebruikt ter registratie van bepaalde gegevens van personen uit derde landen die asiel aanvragen, dan wel die illegaal de buitengrenzen hebben overschreden. Dit heeft tot gevolg dat migranten die zonder reguliere status in de EU verblijven maar geen asielverzoek indienen, zich tussen de lidstaten kunnen bewegen zonder in het systeem geregistreerd te zijn. Door uitbreiding van het toepassingsgebied van het systeem kunnen met deze gegevens secundaire migratiestromen in kaart worden gebracht en wordt het voor lidstaten mogelijk gemaakt om gegevens te vergelijken van deze groep migranten. Het kabinet ziet het EURODAC voorstel, net als het voorstel voor een Europees in- en uitreisysteem als een belangrijk instrument in de bestrijding van illegaal verblijf en het bevorderen van terugkeer. Op basis van de informatie uit EURODAC kan de identiteit van onderdanen van derde landen die zonder reguliere status op het grondgebied van een lidstaat verblijven, makkelijker worden vastgesteld en hoeft deze informatie niet apart te worden opgevraagd bij een andere lidstaat zoals thans het geval is. Daarnaast kunnen deze gegevens gebruikt worden om de terugkeer van vreemdelingen uit deze groep te versnellen, onder meer door genoemde identificatie alsmede de vaststelling van de nationaliteit van ongedocumenteerde migranten te bevorderen en door informatie te geven over de mogelijke reisroute en transitlanden. Het kabinet acht het van belang dat de werking van EURODAC en het EES (*Entry/Exit System*) complementair zijn aan elkaar en dat de gegevens die in beide systemen worden opgeslagen zoveel

² Kamerstuk 19 637, nr. 2030.

mogelijk op elkaar afgestemd zijn om overlap te voorkomen. Informatie over eerder uitgegeven reisdocumenten kan bovendien helpen om het proces van verkrijgen van een nieuw reisdocument voor een vreemdeling te versnellen. Ten slotte brengt voornoemde uitbreiding van gegevens met zich dat – net als onder de huidige Verordening – ook wetshandhavingsinstanties en Europol onder strikte voorwaarden toegang tot deze gegevens kunnen krijgen in het geval van verdenking van een terroristisch misdrijf of ander ernstig misdrijf. Om het terugkeerproces effectiever te maken, is het wel wenselijk als in EURODAC ook gekleurde scans van identiteits- en nationaliteitsdocumenten kunnen worden opgenomen nu het voorstel enkel ziet op de registratie van het type en nummer van het document. Het voorstel biedt voorts de mogelijkheid om gegevens uit EURODAC onder bepaalde omstandigheden te delen met derde landen enkel met het oog op terugkeer. Het kabinet onderschrijft dat het in voorkomende gevallen van toegevoegde waarde kan zijn bepaalde gegevens te kunnen delen met derde landen in het kader van het terugkeerproces. Daarbij hecht het kabinet wel aan de duidelijke voorwaarden die aan een dergelijke uitwisseling van informatie gesteld dienen te worden. Het kabinet is positief over de mogelijkheid dat de grenswachters en asielexperts van de lidstaten op verzoek een lidstaat kunnen ondersteunen bij de registratie van migranten in het EURODAC systeem. Deze taak sluit goed aan bij de taken zoals neergelegd in het voorstel voor een Europese grens- en kustwacht.

De voorgestelde verplichting om naast vingerafdrukken ook gezichtsfoto's van vreemdelingen af te nemen, kan op goedkeuring van het kabinet rekenen nu dit de situatie ondervangt waar vingerafdrukken van onvoldoende kwaliteit zijn dan wel een vreemdeling weigert zijn of haar vingerafdrukken af te laten nemen.

Tevens staat het kabinet positief tegenover de verlaging van de leeftijd om vingerafdrukken af te nemen naar zes jaar. Deze wijziging maakt het mogelijk om jonge kinderen te identificeren in het geval ze zijn gescheiden van familieleden wanneer uit vergelijking van de gegevens blijkt dat zij eerder in een andere lidstaat hebben verbleven. Daarnaast versterkt het de bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen doordat zij niet altijd een asielverzoek indienen en zich onttrekken aan het toezicht van jeugdzorginstellingen. In de huidige situatie kan hun identiteit niet worden vastgesteld. De mogelijkheid om deze (ongedocumenteerde) kinderen te registreren, helpt bij het vaststellen van hun identiteit indien zij doorreizen naar andere lidstaten in de EU. Aandachtspunt hierbij vormt wel de expertise van ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de registratie van minderjarigen.

Het kabinet acht het van groot belang dat de voorstellen van de Commissie aansluiten bij en vallen binnen de kaders van de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming en bijbehorende jurisprudentie. Aandachtspunten hierbij zijn onder meer doelbinding, de bewaartermijn en proportionaliteit. Het kabinet vertrouwt voor de naleving ervan op de rol van de Europese en nationale toezichthouder van gegevensbescherming, in acht nemende het belang van de beveiliging van persoonsgegevens, bij de uitwerking en de implementatie van de voorstellen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een groot aantal lidstaten vindt dat het voorstel de goede kant op gaat. Lidstaten verwelkomen de inzet van EURODAC voor bredere migratiedoel-einden, onder andere het voorkomen van secundaire migratiestromen, het uitbreiden van de werkingssfeer naar irreguliere migranten en het gebruiken van gegevens voor terugkeerdoeleinden. Enkele lidstaten geven wel aan dat de extra administratieve en financiële lasten een aandachtspunt zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Dit voorstel is gebaseerd op de artikelen 78, tweede lid onder e, 79, tweede lid onder c, 87, tweede lid onder a en 88, tweede lid onder a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Volgens het kabinet is dat de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Positief. De EUODAC-Verordening ondersteunt de goede uitvoering van de Dublin Verordening. Het doel van de Dublin-Verordening is het vastleggen van de criteria 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. De EUODAC-Verordening is essentieel om dit doel te bewerkstelligen. Tevens biedt het voorstel de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in verblijf en reisbewegingen van irregulier verblijvende vreemdelingen die geen asiel hebben verzocht. Dit alles kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd.

c) Proportionaliteit

Positief. Het tegengaan van irreguliere secundaire reisbewegingen en het bevorderen van een effectief terugkeerproces acht het kabinet gewenst. De in het systeem geregistreeerde gegevens worden niet voor een langere periode opgeslagen dan strikt noodzakelijk is om aan deze doelen tegemoet te komen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk

a) Consequenties EU-begroting

De kosten bedragen 31 miljoen voor 2017–2020 voor een technische upgrade en extra staf voor het agentschap EU-LISA. Het kabinet is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

Op grond van het huidige voorstel worden van betrokken instanties (de Politie, de Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst) meer administratieve handelingen verwacht dan op dit moment het geval is. Dit betreft registratie, controle en correcties van persoonsgegevens en gegevens over de asielaanvraag, hetgeen een stijging van de administratieve lasten met zich brengt. Steeds zal worden bezien of deze administratieve lasten opwegen tegen het doel van deze uitbreiding, namelijk een meer efficiënte uitvoering van terugkeer en overname. Het is in dit stadium niet mogelijk een goede inschatting te geven van de totale implementatiekosten (aanpassingen processen, hardware, software en ontwikkelwerkzaamheden aan informatiesystemen, zowel centraal als bij ketenpartners) van de wijzigingen in de EUODAC-Verordening. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

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

N.v.t.

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

Zie hierboven onder b).

Voor bedrijfsleven en burgers is er geen regeldruk.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

N.v.t.

6. Implicaties juridisch

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

N.v.t.

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

N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze Verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Een precieze datum is dus nu nog niet bekend, maar het kabinet zal informeren hoe deze datum van inwerkingtreding van 20 dagen zich verhoudt met de technische aanpassingen die zijn vereist en de periode die nodig is voor ontwikkelwerkzaamheden aan informatiesystemen. Een implementatietermijn is gewenst in verband met de implementatie van informatiesystemen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor deze Verordening iedere vier jaar te evalueren (artikel 42). Het kabinet acht dat wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel bevat de verplichting voor lidstaten tot het afnemen van vingerafdrukken en gezichtsopnamen (artikel 2). Dit wordt uitvoerbaar geacht nu beide gegevens reeds – los van EURODAC – worden afgenomen door de nationale identificerende instanties. Ten aanzien van de uitbreiding van de persoonsgegevens die in het systeem zullen worden geregistreerd, wordt opgemerkt dat dit additionele administratieve lasten voor de uitvoerende instanties met zich mee zal brengen nu er extra gegevens in het systeem ingevoerd en actueel gehouden dienen te worden. Dit betreffen echter geen ingrijpende wijzigingen en deze worden uitvoerbaar geacht. Ook op dit punt geldt dat steeds zal worden bezien of deze administratieve lasten opwegen tegen het doel van deze uitbreiding. Daarnaast brengt het voorstel aanzienlijke technische aanpassingen in nationale systemen met zich omdat veel meer gegevens dan voorheen

aan EURODAC geleverd moeten worden. Opgemerkt dient te worden dat in het voorstel tot herziening van de Dublin-Verordening een nieuw systeem geïntroduceerd wordt waarin de lidstaten (deels) dezelfde gegevens (asielaanvragen) lijken te moeten vastleggen. Dit roept vragen op over de gevolgen voor de uitvoering op het vlak van efficiency. Het kabinet streeft naar het toepassen van enkelvoudig vastleggen en meervoudig gebruik van gegevens.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel voorziet in toezicht op de bescherming van de gegevens die in EURODAC worden opgeslagen. Het agentschap eu-LISA blijft verantwoordelijk voor toezicht op het Centrale Systeem (artikel 5). Voorts leveren de voorgestelde wijzigingen geen grootschalige veranderingen op ten opzichte van de huidige handhaafbaarheid van het gebruik van het EURODAC-systeem.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden