

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2005/0232(CNS)

10.3.2006

*

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een besluit van de Raad over de toegang tot het visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door de nationale veiligheidsdiensten van de lidstaten en Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten

(COM(2005)0600 – C6-0053/2006 – 2005/0232(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Sarah Ludford

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in ***vet cursief*** aangegeven. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	17

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een besluit van de Raad over de toegang tot het visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door de nationale veiligheidsdiensten van de lidstaten en Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten (COM(2005)0600 – C6-C6-0053/2006 – 2005/0232(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie (COM(2005)0600)¹,
 - gelet op artikel 30, lid 1, onder b) en artikel 34, lid 2, onder c) van het EU-Verdrag,
 - gelet op artikel 39, lid 1 van het EU-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0053/2006),
 - gelet op het Protocol tot opneming van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, op grond waarvan de Raad door het Parlement is geraadpleegd,
 - gelet op de artikelen 93 en 51 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2006),
1. hecht zijn goedkeuring aan het Commissievoorstel, als geamendeerd door het Parlement;
 2. verzoekt de Commissie haar voorstel krachtens artikel 250, lid 2 van het EG-Verdrag dienovereenkomstig te wijzigen;
 3. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
 4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel;
 5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendementen van het Parlement

Amendement 1
Overweging 1

(1) Bij Beschikking 2004/512/EG van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het visuminformatiesysteem (VIS) is het VIS ingesteld als een systeem

(1) Bij Beschikking 2004/512/EG van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het visuminformatiesysteem (VIS) is het VIS ingesteld als een systeem

¹ Nog niet in het PB gepubliceerd.

voor de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa. Het opzetten van het VIS is een van de belangrijkste beleidsinitiatieven van de Europese Unie op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. **Een van de doelstellingen van het VIS is om bij te dragen aan** een beter beheer van het gemeenschappelijk visumbeleid en aan de interne veiligheid en de bestrijding van terrorisme.

voor de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa. Het opzetten van het VIS is een van de belangrijkste beleidsinitiatieven van de Europese Unie op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. **Het VIS moet tot doel hebben** om bij te dragen aan een beter beheer van het gemeenschappelijk visumbeleid en **moet tevens bijdragen** aan de interne veiligheid en de bestrijding van terrorisme.

Motivering

Duidelijk moet zijn dat het voornaamste doel van het VIS is de bevordering van het gemeenschappelijk visabeleid. Toegang door interne veiligheidsautoriteiten en Europol moet een uitzondering blijven.

Amendement 2 Artikel 3, lid 2

2. De bijlage wordt gewijzigd volgens de procedure van artikel 11.

De Commissie maakt de wijzigingen bekend in het Publicatieblad van de Europese Unie.

2. De lidstaten moeten aan de Commissie wijzigingen van de bijlage onmiddellijk doorgeven.

De Commissie maakt de wijzigingen bekend in het Publicatieblad van de Europese Unie **en moet een voortdurend bijgewerkte elektronische versie van de lijst op haar website houden.**

De Commissie moet om de twee jaar een bijgewerkte geconsolideerde lijst publiceren in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Motivering

Wijzigingen van de bijlagen mogen niet door de comitologie worden besloten maar moeten door de lidstaten eenvoudig worden doorgegeven aan de Commissie net als in de VIS-verordening. De legaliteit van een comitologieprocedure en een derdepijlermaatregel is kwetsieus; zie motivering voor de amendementen op artikel 11.

Publicatie van de wijzigingen is op zich niet voldoende voor de eisen van duidelijkheid en transparantie. Het publiceren van geconsolideerde bijgewerkte versies op regelmatige basis is een belangrijk instrument voor toezicht en controle.

Amendement 3 Artikel 4, lid 2

2. De bijlage wordt gewijzigd volgens de procedure van artikel 11.

2. De lidstaten moeten aan de Commissie wijzigingen van de bijlage onmiddellijk doorgeven.

De Commissie maakt de wijzigingen bekend in het Publicatieblad van de Europese Unie.

De Commissie maakt de wijzigingen bekend in het Publicatieblad van de Europese Unie **en moet een voortdurend bijgewerkte elektronische versie van de lijst op haar website houden.**

De Commissie moet om de twee jaar een bijgewerkte geconsolideerde lijst publiceren in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Motivering

Zie motivering bij de amendementen op artikel 3, lid 2.

Amendement 4

Artikel 5, lid 1, inleidende formule

1. Toegang tot het VIS voor raadpleging door de nationale veiligheidsdiensten is alleen mogelijk binnen het kader van de bevoegdheden van die diensten en indien aan **de** volgende voorwaarden is voldaan:

4. Toegang tot het VIS voor raadpleging door de nationale veiligheidsdiensten is alleen mogelijk binnen het kader van de bevoegdheden van die diensten en indien aan **alle** volgende voorwaarden is voldaan:

Motivering

Om misverstanden te voorkomen is het uitermate belangrijk om expliciet te vermelden dat de toegang door de voor binnenlandse veiligheid verantwoordelijke autoriteiten en Europol alleen wordt toegestaan indien aan alle vier de voorwaarden wordt voldaan d.w.z. deze voorwaarden zijn cumulatief en niet alternatief.

Amendement 5

Artikel 5, lid 1, letter d)

(d) op basis van concrete aanwijzingen moeten gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat raadpleging van de VIS-gegevens bijdraagt aan het voorkomen, opsporen of onderzoeken van een van de betrokken strafbare feiten.

(d) op basis van concrete aanwijzingen moeten gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat raadpleging van de VIS-gegevens **substantieel** bijdraagt aan het voorkomen, opsporen of onderzoeken van een van de betrokken strafbare feiten.

Motivering

De rapporteur is het met de EDPS eens dat toegang tot VIS-data als uitzondering op het doelbeperkingsbeginsel alleen gerechtvaardigd is indien raadpleging een substantiële bijdrage levert aan de preventie, het opsporen en onderzoek naar het ernstige misdrijf waar het om gaat (blz. 4 van het EDPS-advies over het VIS-derdepijlervoorstel (20 januari 2006).

Amendement 6
Artikel 5, lid 2 bis (nieuw)

2 bis. Het in paragraaf 2 genoemde onderzoek moet plaatsvinden op basis van een combinatie van ten minste twee datavelden tenzij er een allesoverheersende reden is om er slechts één te gebruiken.

Motivering

Gezien de specifieke taken van de binnenlandse veiligheidsautoriteiten is er een motivering voor meer flexibiliteit bij de keuze van zoek sleutels om een onderzoek in te stellen naar het systeem dan voor grens- e.a. autoriteiten met toegang in het kader van de VIS-verordening. Men kan evenwel het risico verminderen van "profilieren" via het gebruik van data zoals reisdoel of vergissingen zoals verkeerde foto's (zie ook advies EDPS, blz. 4) door een gericht onderzoek gebaseerd op een combinatie van ten minste twee datavelden.

Amendement 7
Artikel 5, lid 2 ter (nieuw)

2 ter. Rekening moet worden gehouden met kwaliteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksdata.

Motivering

Om het systeem goed te kunnen gebruiken en om verkeerde identificatie tegen te gaan met ernstige gevolgen voor de betrokkenen, moet rekening worden gehouden met de kwaliteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksdata. Dit maakt ook technologische verbeteringen mogelijk met bijvoorbeeld gezichtsherkenningstechnologie.

Amendement 8
Artikel 6, lid 1, inleidende formule

1. Toegang tot het VIS voor raadpleging door de nationale veiligheidsdiensten van een lidstaat waarop de VIS-verordening niet van toepassing is, is alleen mogelijk binnen het kader van de bevoegdheden van die diensten en

1. Toegang tot het VIS voor raadpleging door de nationale veiligheidsdiensten van een lidstaat waarop de VIS-verordening niet van toepassing is, is alleen mogelijk binnen het kader van de bevoegdheden van die diensten, **met volledige eerbiediging van dit besluit** en

Motivering

Expliciet moet worden gesteld dat toegang door de voor de binnenlandse veiligheid van de lidstaten verantwoordelijke autoriteiten op wie de VIS-verordening niet van toepassing is, zich volledig moet houden aan bepalingen van dit besluit.

Amendement 9

Artikel 8, lid 1

1. Het kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politie en justitie samenwerking in strafzaken (2005/XX/JBZ) is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit besluit. **Op de verwerking van persoonsgegevens wordt toezicht gehouden door de nationale onafhankelijke toezichthoudende autoriteit of autoriteiten in de zin van artikel 30 van dat kaderbesluit.**

1. Het kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politie en justitie samenwerking in strafzaken (2005/XX/JBZ) is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van dit besluit. **De autoriteiten of de autoriteiten die in elke lidstaat zijn aangewezen en die beschikken over de in artikel 30 van dat kaderbesluit genoemde bevoegdheden, moeten onafhankelijk controleren of het verwerken van VIS persoonlijke gegevens overeenkomstig dit besluit letterlijk is toegestaan.**

Motivering

De amendementen van artikel 8 sluiten aan bij de amendementen van de heer Coelho die de rapporteur overneemt voor haar VIS-eerstelijverslag. Zij worden ook hier aangevoerd om ervoor te zorgen dat de regels voor toezicht voor de derdepijlermaatregel samenvallen met die voor het eerste pijlersysteem. Dit is van belang omdat het gaat om hetzelfde systeem, alleen zijn de autoriteiten die toegang hebben, andere.

Dit amendement op artikel 8, lid 1 is een aanpassing van het Coelho-amendement 285 op het VIS-eerstelijverslag.

Amendement 10

Artikel 8, lid 1 bis (nieuw)

1 bis. De autoriteit of autoriteiten die in paragraaf 1 worden genoemd, moeten ervoor zorgen dat ten minste om de vier jaar een audit van de dataverwerkingsoperaties in het nationale gedeelte van het VIS wordt uitgevoerd overeenkomstig de internationale auditnormen.

Motivering

Zie motivering voor amendement op artikel 8, lid 1. Dit amendement komt overeen met het Coelho-amendement 286 op het VIS-eerstelijverslag.

Amendement 11

Artikel 8, lid 1 ter (nieuw)

1 ter. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de in paragraaf genoemde autoriteit of autoriteiten voldoende middelen ter

beschikking hebben om zich van de taken te kwijten die hun in het kader van dit besluit worden toegewezen.

Motivering

Zie motivering voor amendement op artikel 8, lid 1. Dit amendement komt overeen met het Coelho-amendement 286 op het VIS-eerstelijerontwerpverslag.

Amendement 12
Artikel 8, lid 3

3. Verwerking van persoonsgegevens door de Europese Commissie in het kader van dit besluit gebeurt overeenkomstig Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens ***en valt onder het toezicht van*** de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming ***die bij artikel 41 van die verordening is ingesteld.***

3. Verwerking van persoonsgegevens door de Europese Commissie in het kader van dit besluit gebeurt overeenkomstig Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

De Europese toezichthouder voor gegevensbescherming moet toezien of het verwerken van persoonsgegevens door de Commissie in overeenstemming met dit besluit. De in artikel 46 en 47 van verordening (EG) nr. 45/2001 genoemde taken en bevoegdheden moeten dienovereenkomstig van toepassing zijn.

Motivering

Zie motivering voor amendement op artikel 8, lid 1. Dit amendement komt overeen met het Coelho-amendement 286 op het VIS-eerstelijerontwerpverslag.

Amendement 13
Artikel 8, lid 3 bis (nieuw)

3 bis. De Europese toezichthouder op de databescherming moet ervoor zorgen ten minste om de vier jaar een audit van de dataverwerkingsactiviteiten van de Commissie wordt uitgevoerd overeenkomstig de internationale auditnormen. Het rapport van de audit moet worden toegezonden aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de nationale

toezichthoudende autoriteiten genoemd in paragraaf 1. De Commissie moet de gelegenheid krijgen om opmerkingen te maken voordat het rapport wordt goedgekeurd.

Motivering

Zie motivering voor amendement op artikel 8, lid 1. Dit amendement komt overeen met het Coelho-amendement 286 op het VIS-eerstelijerontwerpverslag.

Amendement 14
Artikel 8, lid 3 ter (nieuw)

3 ter. De nationale toezichthoudende autoriteiten genoemd in paragraaf 1, het gezamenlijk toezichthoudend lichaam van Europol genoemd in paragraaf 2 en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming moeten actief met elkaar samenwerken en gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor het toezicht op het VIS.

a) Zij moeten relevante informatie uitwisselen, gezamenlijk onderzoek verrichten, o.a. gezamenlijke audits en inspecties, moeilijkheden behandelen in verband met de interpretatie of toepassing van dit besluit, zich bezinnen op problemen rond de uitoefening van onafhankelijk toezicht of bij het uitoefenen van de rechten in persoon wie de gegevens betreffen, geharmoniseerde voorstellen uitbrengen voor gezamenlijke oplossingen van problemen en bewustwording bevorderen van gegevensbeschermingsrechten voor zover nodig.

b) De Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, de nationale toezichthoudende autoriteiten en het gezamenlijk toezichthoudend lichaam van Europol moeten met dit doel ten minste twee keer per jaar bijeenkomen. De kosten van deze vergaderingen moeten worden gedragen door de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming. De procedure voor deze vergaderingen moet worden goedgekeurd op de eerste vergadering. De

verdere werkmethodes moeten gezamenlijk worden ontwikkeld al naar gelang de behoeften. Een gezamenlijk rapport over de activiteiten moet om de twee jaar worden toegezonden aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Motivering

Zie motivering voor amendement op artikel 8, lid 1. Dit amendement komt overeen met het Coelho-amendement 286 op het VIS-eerstelijzerontwerpverslag.

Amendement 15 Artikel 10, lid 1

1. Alle lidstaten en Europol, alsook de Commissie als verantwoordelijke instantie voor het opzetten en beheren van het centrale visuminformatiesysteem, registreren alle gegevensverwerkende handelingen die voortvloeien uit de raadpleging van het VIS in het kader van dit besluit. Daarbij worden het doel, de datum en de tijd van de raadpleging, de voor de raadpleging gebruikte gegevens en het soort gegevens dat is geraadpleegd, alsmede de naam van de instantie die de gegevens heeft geraadpleegd, geregistreerd. Daarnaast houden de lidstaten en Europol bij welke personen **verantwoordelijk zijn** voor raadpleging van de gegevens.

1. Alle lidstaten en Europol, alsook de Commissie als verantwoordelijke instantie voor het opzetten en beheren van het centrale visuminformatiesysteem, registreren alle gegevensverwerkende handelingen die voortvloeien uit de raadpleging van het VIS in het kader van dit besluit. Daarbij worden het doel, de datum en de tijd van de raadpleging **overeenkomstig artikel 5, lid 1 onder (b), (c) en (d)**, de voor de raadpleging gebruikte gegevens en het soort gegevens dat is geraadpleegd, alsmede de naam van de instantie die de gegevens heeft geraadpleegd, geregistreerd. Daarnaast houden de lidstaten en Europol bij welke personen **toestemming hebben** voor raadpleging van de gegevens.

Motivering

Om ervoor te zorgen dat een noodzakelijkheidsproef wordt toegepast voor alle raadplegingen van het VIS en om het risico van routinetoegang te verminderen is het belangrijk om expliciet te vermelden dat het exacte doel moet verwijzen naar de elementen die raadpleging van het VIS noodzakelijk maken, d.w.z. in artikel 5 ter, quater en quinquies (zie ook EDPS-advies blz. 4).

Het gebruik van de uitdrukking personeel dat "toestemming heeft" zorgt net als in andere delen van het besluit dat er geen verwarring plaatsvindt. Wat van belang is, is dat bijgehouden wordt wie de gegevens raadpleegt, terwijl de "verantwoordelijke persoon" kan verwijzen naar een hogere ambtenaar.

Amendement 16 Artikel 10, lid 2

2. De **geregistreerde persoonsgegevens**

2. De gegevens mogen uitsluitend worden

mogen uitsluitend worden gebruikt voor het toezicht op de rechtmatigheid van de gegevensverwerking vanuit een oogpunt van gegevensbescherming en voor de beveiliging van de gegevens. **Alleen geregistreerde gegevens die geen persoonsgegevens zijn mogen worden gebruikt** voor toezicht en evaluatie in de zin van artikel 12.

gebruikt voor het toezicht op de rechtmatigheid van de gegevensverwerking vanuit een oogpunt van gegevensbescherming en voor de beveiliging van de gegevens **alsook voor zelf-auditing overeenkomstig artikel 10 bis en** voor toezicht en evaluatie in de zin van artikel 12.

Motivering

Net als in het geval van de eerste VIS-pijler mogen deze gegevens niet slechts worden gebruikt voor het toezicht op de gegevensbescherming en het garanderen van de veiligheid van gegevens maar ook voor een efficiënte en regelmatige zelf-auditing van de toegang tot het VIS. Er is geen reden om onderscheid te maken tussen bestanden die persoonsgegevens bevatten en die welke gegevens van niet-persoonlijke aard bevatten. Dit onderscheid wordt in het eerste pijlervoorstel niet gemaakt en de Commissie zou om te kunnen toezicht houden alle bestanden moeten kunnen gebruiken.

Amendement 17 Artikel 10 bis (nieuw)

Artikel 10 bis **Zelf-auditing**

Elke nationale autoriteit zoals genoemd in artikel 4, lid 1 en het gespecialiseerde team van Europol zoals genoemd in artikel 7, lid 3 aangeduid als centrale toegangspunten voor toegang tot het VIS, moeten een interne toezichthoudende dienst krijgen die verantwoordelijk is voor het naleven van dit besluit en die direct verslag uitbrengt aan het hogere management. Zij moeten elk een regelmatig verslag zenden aan hun respectievelijk toezichthoudende autoriteit en moeten met deze samenwerken.

Motivering

Net als in het geval van de eerste VIS-pijler is zelf-auditing (een bij financiële controle gebruikelijk concept) uitermate belangrijk omdat het bijdraagt aan een effectieve uitvoering van de taken van toezichthoudende autoriteiten. Tevens kunnen zij problemen signaleren en zich hierop concentreren tijdens hun eigen auditing-procedure.

Amendement 18 Artikel 11

Artikel 11

schrappen

Raadgevend comité

1. Wanneer naar dit artikel wordt verwezen, wordt de Commissie bijgestaan door een raadgevend comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

2. Het comité stelt zijn reglement van orde vast op voorstel van zijn voorzitter, op basis van het standaardreglement van orde dat is bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Elke lidstaat wijst één vertegenwoordiger aan.

3. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het comité brengt binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de zaak, advies uit over dit ontwerp, zo nodig door middel van een stemming. De voorzitter neemt niet aan de stemmingen deel.

4. Het advies wordt in de notulen opgenomen. Iedere lidstaat heeft het recht te verzoeken dat zijn standpunt in de notulen wordt opgenomen.

5. De Commissie houdt zoveel mogelijk rekening met het door het comité uitgebrachte advies. Zij brengt het comité op de hoogte van de wijze waarop zij met dit advies rekening heeft gehouden.

Motivering

Het is kwestieus of het legaal is om de implementeringsbevoegdheden door de Raad te laten delegeren aan de Commissie voor de derde pijler:

a) het EG-Verdrag heeft weliswaar een rechtsgrondslag voor "comitologie" (artikel 202(3), maar bevat geen wettelijke bepalingen die de Raad in staat zouden stellen om implementeringsbevoegdheden te delegeren aan de Commissie. In artikel 34(2)(c) staat dat: "met gekwalificeerde meerderheid van stemmen neemt de Raad de maatregelen aan die nodig zijn om deze besluiten op het niveau van de Unie uit te voeren".

b) Door gebruik te maken van de comitologieprocedure zou het Parlement worden beroofd van zijn recht te worden geraadpleegd zoals verankerd in artikel 39(1) van het EU-Verdrag: "De Raad raadpleegt het Europees Parlement voordat hij de in artikel 34, lid 2 onder (b), (c) en (d) bedoelde maatregelen aanneemt".

De Commissie LIBE heeft in brief d.d. 2 februari 2006 om advies gevraagd aan de Juridische

Dienst van het Parlement over deze kwesties en wacht momenteel op antwoord.

Amendement 19
Artikel 12, lid 1

1. De Commissie zorgt ervoor dat er systemen beschikbaar zijn om **de resultaten, de kosteneffectiviteit en de kwaliteit van de dienstverlening** van het VIS in het kader van dit besluit te toetsen aan de doelstellingen.

1. De Commissie zorgt ervoor dat er systemen beschikbaar zijn om **de legaliteit van de procedures en het functioneren** van het VIS in het kader van dit besluit te toetsen aan de doelstellingen.

Motivering

Zoals uiteengezet door de EDPS (blz. 6 van dit advies) moet het toezicht houden niet slechts handelen over aspecten van output, zuinigheid en kwaliteit van de dienstverlening, maar ook over het voldoen aan wettelijke bepalingen vooral op het gebied van databescherming. Daarom wordt de reikwijdte van artikel 12 uitgebreid zodat ook dit aspect eronder komt te vallen.

Amendement 20
Artikel 12, lid 2

2. Twee jaar na de ingebruikneming van het VIS, en vervolgens om de twee jaar, legt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor over de technische werking van het VIS in het kader van dit besluit. Daarin worden de resultaten van het VIS afgezet tegen vooraf door de Commissie vastgestelde kwantitatieve indicatoren.

2. Twee jaar na de ingebruikneming van het VIS, en vervolgens om de twee jaar, legt de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor **over de legaliteit van de procedures en** over de technische werking van het VIS in het kader van dit besluit. Daarin worden **de in artikel 10 genoemde bestanden geëvalueerd en** de resultaten van het VIS afgezet tegen vooraf door de Commissie vastgestelde kwantitatieve indicatoren. **Het verslag moet worden behandeld door het Europees Parlement en de Raad. De lidstaten moeten door de instellingen in dit verband gestelde vragen beantwoorden.**

Motivering

Zie motivering bij het amendement op artikel 12, lid 1.

Amendement 21
Artikel 12, lid 3

3. Vier jaar na de ingebruikneming van het VIS, en vervolgens om de vier jaar, stelt de Commissie een algemene evaluatie op over de werking van het VIS in het kader van dit besluit. Daarbij worden de bereikte resultaten getoetst aan de doelstellingen en wordt nagegaan of de uitgangspunten van dit besluit nog gelden en welke gevolgen een en ander voor toekomstige werkzaamheden heeft. De Commissie legt de evaluatieverslagen voor aan het Europees Parlement en de Raad.

3. Vier jaar na de ingebruikneming van het VIS, en vervolgens om de vier jaar, stelt de Commissie een algemene evaluatie op over de werking van het VIS in het kader van dit besluit. Daarbij worden de bereikte resultaten getoetst aan de doelstellingen, **de legaliteit van de procedures** en wordt nagegaan of de uitgangspunten van dit besluit nog gelden en welke gevolgen een en ander voor toekomstige werkzaamheden heeft. De Commissie legt de evaluatieverslagen voor aan het Europees Parlement en de Raad. **Het verslag moet worden behandeld door het Europees Parlement en de Raad. De lidstaten moeten door de instellingen in dit verband gestelde vragen beantwoorden.**

Motivering

Zie motivering bij het amendement op artikel 12, lid 1.

TOELICHTING

I. Inleiding

Om een hoger niveau te kunnen bereiken van interne veiligheid van de EU heeft de Commissie op 24 november 2005 op verzoek van de Raad¹ het huidige derdepijlervoorstel goedgekeurd dat het de voor interne veiligheid verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten en Europool mogelijk moet maken inzage te krijgen in het VIS-databestand.

Deze autoriteiten worden gedefinieerd als de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de preventie, opsporing of onderzoek naar terroristische vergrijpen of andere ernstige misdrijven, d.w.z. inlichtingendiensten en politie.

VIS is een communautair (eerstepijler)informatiesysteem dat is ontwikkeld ter verbetering van het gemeenschappelijk visabeleid door garanties te bieden voor een efficiënte uitwisseling van visagegevens tussen de lidstaten. De conclusies van de Raad van 19 februari 2004² boden een eerste aanknooppunt voor de fundamentele structuur en inhoud van het VIS. Hierop is een besluit van de Raad gevolgd in juni 2004³ dat het VIS wettelijk instelde met financiering van de EU-begroting, de opbouw vaststelde en de Commissie het mandaat verleende om het systeem op technisch niveau verder uit te bouwen. Momenteel behandelt het Parlement het voorstel van de Commissie voor een verordening die de belangrijkste regels vastlegt voor het VIS. Het Parlement doet dit in het kader van de medebeslissingsprocedure⁴. De rapporteur verwijst naar het verslag dat zij in de Commissie LIBE op 24 november 2005 heeft ingediend.

II. Toegang door de interne veiligheidsautoriteiten tot grootschalige communautaire informatiegegevensbestanden

Dit voorstel moet in een bredere context worden gezien. Er bestaan allereerst plannen om aan de interne veiligheidsautoriteiten niet slechts toegang te verlenen tot het VIS maar ook tot andere databestanden zoals Eurodac. De "noodzaak" van een dergelijke toegang is door de Raad al in 2002⁵ met kracht vastgesteld. Onlangs nog in de mededeling van de Commissie over interoperabiliteit⁶. De mededeling stelde dat toegang tot deze systemen een belangrijke bijdrage zal leveren aan de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven door de bestaande ernstige lacune op te vullen bij het identificeren van verdachten van een ernstig misdrijf.

Ten tweede wordt gedacht aan versterkte interoperabiliteit en synergie tussen deze gegevensbestanden. De recente mededeling van de Commissie over interoperabiliteit biedt inderdaad een breed scala aan scenario's voor de toekomst van JHA-databestanden. Nu heeft het Parlement de kans om mee te doen aan de ontwikkeling van de toekomstige IT-opbouw in Europese JHA-zaken en zij moet deze kans aangrijpen door een diepgaand onderzoek naar de verschillende in de mededeling voorgestelde scenario's⁷.

Ten derde mag men niet vergeten dat de interne veiligheidsautoriteiten toegang krijgen tot "niet-criminele" (communautaire) databestanden die zijn opgezet voor een specifiek doel en dat

¹ Zie conclusies van de Raad van 7.3.2005 (doc. 6811/05).

² Zie Raad doc. 5831/04.

³ Besluit van de Raad 2004/512/EG.

⁴ COM(2004)0835.

⁵ Zie Raadsdoc. 5968/02, blz. 2 en 8794/02, blz. 5(e).

⁶ COM(2005)597, met name 4.6 en 5.2.3.

⁷ Briefing van Peter Hobbing (IP/C/LIBE/FWC/2005-8).

daarom speciale aandacht moet besteed worden aan de risico's die hieraan vastzitten voor de mensenrechten, in het bijzonder de privacyrechten van de burger.

Gezien het gevoelig karakter van deze zaak en omdat het patroon van het VIS stellig zal terugkeren in SIS II en Eurodac, is het van essentieel belang dat dit voorstel duidelijke principes biedt en adequate databeschermingsveiligheidskleppen. Daarom moet van meet af aan duidelijk zijn dat de toegang door interne veiligheidsagentschappen in communautaire gegevensbestanden zich moet houden aan het doelbeperkingsbeginsel en dat daarom inzage slechts kan worden gegeven onder uitzonderlijke omstandigheden en moet worden onderbouwd door specifieke beveiliging¹.

III. De verdiensten van het voorstel van de Commissie

De rapporteur is van mening dat het voorstel van de Commissie over het geheel genomen op bevredigende wijze beantwoordt aan de belangrijkste eisen. Zij is vooral verheugd over de volgende positieve elementen:

- eerbiediging van het doelbeperkingsbeginsel door een expliciet verbod op routinetoegang tot het VIS door de voor interne veiligheid verantwoordelijke autoriteiten aangezien het belangrijkste doel van het VIS is om het visabeleid te vergemakkelijken. Artikel 5 van het voorstel, overweging 5 en het memorandum stellen alle duidelijk vast dat toegang slechts wordt verleend op een basis van geval tot geval.
- Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel in zoverre dat de toegang slechts kan worden aangevraagd in verband met preventie, opsporing en onderzoek naar terroristische misdrijven zoals genoemd in het kaderbesluit van de Raad 2002/475 over de bestrijding van terrorisme en andere ernstige criminele misdrijven in het kader van de Europol-conventie.
- Effectieve controle op het systeem in zoverre dat er geen directe toegang tot het VIS is voor de interne veiligheidsautoriteiten, maar slechts via de toegangspunten van één lidstaat en een gespecialiseerd team voor Europol. Het is een verplichting dat deze centrale toegangspunten worden gepubliceerd alsook een lijst van de interne veiligheidsautoriteiten die om inzage kunnen verzoeken.
- Een hoog niveau van databescherming aangezien de tenuitvoerlegging van dit besluit afhankelijk wordt gemaakt van de eerdere inwerkingtreding van het gegevensbeschermingskaderbesluit voor derdepijleraanlegingen. Het is verboden om gegevens verder door te spelen. Hoewel het kaderbesluit duidelijk niet algemeen van toepassing is op inlichtingendiensten (deze kwestie komt ongetwijfeld nog ter sprake bij de behandeling van dat voorstel) heeft de Commissie in artikel 8(1) van dit besluit voorgesteld dat het van toepassing moet zijn op de verwerking van VIS-gegevens door de interne veiligheidsagentschappen. Daar is de rapporteur het van harte mee eens.

De rapporteur vindt dat dit allemaal essentiële randvoorwaarden zijn die moeten voorkomen in het uiteindelijke besluit van de Raad. Daarom heeft zij voorgesteld dit op te nemen in de overbruggende clausule die het eerste pijlervoorstel moet verbinden met het huidige voorstel. Alleen wanneer aan bovengenoemde elementen wordt voldaan, kan toegang door de derdepijlerautoriteiten tot het VIS als gerechtvaardigd en evenredig worden beschouwd.

¹ Zie EDPS-advies over het voorstel, 20.1.2006, blz. 2-3.

IV. Mogelijke verbeteringen

Er zijn verschillende amendementen ingediend op terreinen waarvan de rapporteur van mening is dat nadere verheldering of verbeteringen nodig zijn.

Omdat het VIS één enkel systeem is en alleen de autoriteiten die er toegang toe krijgen, steeds anderen zullen zijn, zijn er terreinen waar de derdepijlerbepalingen moeten aansluiten bij de eerste pijlerbepalingen. Dit is vooral het geval bij bepalingen over toezicht en controle. Hierover zijn verschillende amendementen ingediend (vooral op artikel 8, 10 en 12).

Een duidelijke formulering is uiterst belangrijk om misverstanden te voorkomen en ervoor te zorgen dat de regels worden nageleefd. Dit is buitengewoon belangrijk waar het gaat om het doel van de toegang. Duidelijk moet worden vastgesteld dat de voorwaarden voor toegang tot het VIS zoals neergelegd in artikel 5(1), cumulatief zijn in plaats van alternatief en dat de bestanden uit artikel 10 het exacte doel moeten laten zien waarom raadpleging van het VIS nodig was overeenkomstig deze voorwaarden. Bovendien is artikel 5 geamendeerd: er wordt geëist dat raadpleging van het VIS "*substantieel*" moet bijdragen aan de preventie, opsporing of onderzoek naar een ernstig misdrijf om routinetoegang te vermijden¹.

Wat de zoek sleutels betreft, erkent de rapporteur dat gezien de specifieke taken van de interne veiligheidsautoriteiten zij een brede flexibiliteit nodig hebben bij het kiezen van de juiste zoek sleutel om een onderzoek in het systeem te doen. De stringentere benadering van de rapporteur van het beperken van de zoek sleutels voor eerste pijler autoriteiten is niet geschikt. Er kunnen zich gelegenheden voordoen wanneer het geldig is om slechts een foto te gebruiken voor het zoeken hoewel deze onbetrouwbaar is voor identificatie in een grote databank. De rapporteur denkt aan het neerschieten door Londense agenten op 22 juli 2005 van de volstrekt onschuldige Jean-Charles de Menezes op verdenking dat hij een zelfmoordaanslag wilde plegen. Een misverstand rond de identiteit had voorkomen kunnen worden wanneer aan de hand van zijn foto een databank was onderzocht.

De rapporteur stelt voor dat gezocht moet worden op basis van een combinatie van ten minste twee gegevensvelden tenzij er een oppermachtige reden is waarom er slechts één kan worden gebruikt. Dit maakt een gerichte efficiënte zoektocht mogelijk en zal het risico verminderen van "profielings"- of visexpedities. Om verkeerde identificeringen met ernstige gevolgen voor de betrokkenen te voorkomen moet naar behoren rekening worden gehouden met de kwaliteit en betrouwbaarheid van de zoekgegevens wanneer hiervan gebruik wordt gemaakt.

Tenslotte stelt de rapporteur de comitologiekwestie aan de orde. Het wettig karakter van het delegeren van implementeringsbevoegdheden van de Raad aan de Commissie voor derde pijler maatregelen is kwestieus. De rapporteur stelt daarom voor de comitologiebepalingen te schrappen en de bijlage aan te passen door middel van een kennisgevingsprocedure (zie het amendement op artikel 11 voor een uitgebreide motivering).

V. Conclusie

Toegang door interne veiligheidsautoriteiten in het VIS-gegevensbestand kan nodig zijn en de rapporteur meent dat het de voorkeur verdient om hun toegang te reguleren in een wettelijk EU-instrument in plaats van de toegang geheel over te laten aan de nationale wetten en praktijken.

¹ Zie ook het EDPS-advies op het voorstel, 20.1.2006, blz. 4.

De rapporteur wijst er echter nogmaals op dat VIS een informatiesysteem is dat is ontwikkeld voor de toepassing van het Europees visabeleid en niet als een instrument om de wet te handhaven. Daarom moet toegang door interne veiligheidsautoriteiten van het VIS een uitzondering blijven en worden onderbouwd met strenge veiligheidskleppen. Deze benadering heeft de Commissie gevolgd in het huidige voorstel en dit stemt de rapporteur tevreden.

De Raad moet de strenge veiligheidsregels die de Commissie heeft opgesteld in dit voorstel, niet naar beneden terugdraaien. De Raad moet juist de aanbevelingen van het Parlement overnemen. Tegelijkertijd is het uitermate belangrijk dat de Raad de eerste- en derdepijlervoorstellen in nauwe samenhang behandelt omdat zij hetzelfde systeem betreffen.

Men moet wel beseffen dat het voor het Parlement nodig is een coherente benadering te hanteren voor alle voorstellen die te maken hebben met JHA-gegevensbanken zoals SIS II. Het Parlement moet de mededeling van de Commissie over interoperabiliteit nauwkeurig analyseren en de voorkeur geven aan synergie tussen de bestaande en toekomstige JHA-gegevensbanken.

Tenslotte wil de rapporteur er nogmaals de nadruk op leggen dat bij afwezigheid van goedkeuring van het grondwettelijk verdrag het democratisch tekort in de derde pijler moet worden overwonnen door de passerelleprocedure te activeren die is genoemd in artikel 42 van het EU-Verdrag waardoor deze kwesties gecommunautariseerd kunnen worden door ze over te brengen naar de eerste pijler.

De rapporteur steunt het huidige voorstel op basis van deze opmerkingen en met de voorgestelde amendementen.