EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

29.9.2008

WERKDOCUMENT Nr. 1

over de Mededeling van de Commissie COM (2008) 0069 – De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie

Deel I: De voorgestelde maatregelen

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Jeanine Hennis-Plasschaert

De vestiging van het Schengengebied heeft geleid tot nieuwe opvattingen over het concept van "geïntegreerd grensbeheer", zoals geformuleerd door de Europese Raad van Laken (december 2001) en nagestreefd in de Mededeling van de Europese Commissie (EC) van 2002,[1] alsmede in het Haags Programma in de vorm van het "geïntegreerd beheersysteem voor de buitengrenzen".

Omdat de EC van oordeel was dat de agenda die in 2002 was vastgesteld, inmiddels was afgewerkt[2] (ondanks het feit dat bepaalde wetsinitiatieven en/of -stelsels nog altijd moeten worden aangenomen en/of uitgevoerd[3]) en dat verdere maatregelen moesten worden overwogen, wilde "de EU tot echt geïntegreerd grensbeheer komen, teneinde de twee doelstellingen ervan te verwezenlijken, namelijk de veiligheid vergroten en het de onderdanen van derde landen gemakkelijker maken om te reizen," heeft zij hiertoe in februari 2008 een mededeling gepubliceerd.[4]

In de mededeling wordt onderscheid gemaakt tussen drie nieuwe bouwstenen voor grensbeheer:

- vergemakkelijking van grensoverschrijding voor bonafide reizigers (programma voor geregistreerde reizigers);
- de invoering van een inreis-/uitreisregistratie voor alle onderdanen van derde landen;
- de invoering van een elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA).

Het is de bedoeling van de EC om in 2009-2010 gereed te zijn en de wetsvoorstellen in te dienen. De nieuwe maatregelen zouden dan tussen 2012 en 2015 in gebruik kunnen worden gesteld. De EC heeft benadrukt dat bij de nieuwe architectuur van het grensbeheer van Europa het uitwisselen van gegevens en informatie centraal staat om de bedreigingen voor de veiligheid het hoofd te bieden, en dat daarnaast de interoperabiliteit, connectiviteit en synergie tussen de verschillende systemen en gegevensbanken van cruciaal belang is.

1. Vergemakkelijking van grensoverschrijding: programma voor geregistreerde reizigers

Feit is dat internationaal reizen vandaag de dag wordt gekenmerkt door een steeds grotere mate van veiligheid en bijgevolg een overeenkomstige mate van ongerief. Vereenvoudigde grenscontroles, waardoor het reizen van onderdanen van derde landen vereenvoudigd wordt, zouden daarom kunnen worden overwogen. Onder de huidige Gemeenschapswetgeving is het voor bepaalde categorieën reizigers niet toegestaan de grenscontroles te vereenvoudigen, met uitzondering van onderdanen van derde landen die woonachtig zijn in de grensstreek van een

[1] COM (2002) 233 def. Naar een geïntegreerd beheer van de Buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.
[2] Uniform juridisch kader, vereenvoudigde regels voor plaatselijk grensverkeer, oprichting van het FRONTEX-agentschap voor de operationele kant van de zaak, instellen van het Buitengrenzenfonds voor financiële ondersteuning aan de lidstaten.
[3] Gemeenschappelijke visumcode, VIS en SIS II.
[4] COM (2008) 69 def. De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie; en SEC (2008) 153.

buurland. Door de introductie van het voorgestelde programma voor geregistreerde reizigers uit derde landen kunnen reizigers, ongeacht of zij een visum moeten aanvragen of niet, na adequate screening op basis van gemeenschappelijke controlecriteria vrijwillig de status van "geregistreerd reiziger" verleend krijgen.

Uw rapporteur is het in beginsel eens met de onderliggende aanname, namelijk om zogezegde "goedwillende stromen" te creëren waarbij reizigers kunnen profiteren van eenvoudigere en snellere controles. Tegelijkertijd plaatst zij de nodige vraagtekens bij de in de mededeling gebruikt terminologie van "bonafide" en "ongevaarlijke" reizigers, aangezien deze impliceren dat het overgrote merendeel van de reizigers a priori als "malafide" of "gevaarlijk" moet worden beschouwd. Alhoewel uw rapporteur van mening is dat het in het leven roepen van een EU-programma voor geregistreerde reizigers op zichzelf de juiste weg is, zou zij er toch op willen wijzen dat zij het principieel oneens is met de voortdurende trend om bij voorbaat de onschuldpresumptie opzij te zetten. Men zou kunnen zeggen dat de bewijslast langzaam maar zeker wordt verlegd. Onschuld wordt niet langer verondersteld, maar moet worden bewezen.

In maart 2008 heeft commissaris Frattini verklaard dat het voor Europa van politiek belang zou zijn om onderhandelingen met de VS te beginnen over het opzetten van een nieuw programma voor transatlantische reizigers, aangezien de VS uitgebreide kennis hebben verworven over programma's voor geregistreerde reizigers. Hij voegde daaraan toe dat Europa en de VS gemeenschappelijke criteria overeen zouden moeten komen om hun respectieve systemen interoperabel te maken. Ondertussen is een aantal lidstaten bilaterale onderhandelingen gestart met de Amerikaanse autoriteiten. Het Nederlandse ministerie van Justitie en het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse veiligheid hebben bijvoorbeeld een gezamenlijke verklaring ondertekend die het voor Nederlandse en Amerikaanse staatsburgers mogelijk maakt de grens over te gaan op basis van een automatische grenscontrole. Het zogezegde International Expedited Traveller-programma (IET) is het eerste transatlantische bilaterale programma voor snelle doorgang, dat naar verwachting begin 2009 operationeel zal zijn. Duitsland staat op het punt een vergelijkbare verklaring te ondertekenen, en het Verenigd Koninkrijk heeft dit in juni van dit jaar al gedaan, al moet hier wel bij worden opgemerkt dat dit laatste land niet tot het Schengengebied behoort. Hier dreigt uiteraard het gevaar van 27 verschillende benaderingen, en dus een allegaartje van systemen op basis van verschillende criteria, met inbegrip van die voor gegevensbescherming.
Om die reden pleit uw rapporteur voor een geharmoniseerde aanpak en zou zij erop aan willen dringen dat de EC op basis van goede praktijken het proces in de lidstaten versnelt en zorgt dat de lidstaten blijven handelen overeenkomstig de communautaire wetgeving. In dit opzicht dient er wel op gewezen te worden dat de houding van een aantal lidstaten, bijvoorbeeld ten aanzien van de lopende onderhandelingen over mogelijke uitbreiding van het visumontheffingsprogramma, niet echt bemoedigend is.

2. Ontmoediging van illegale immigratie: inreis-/uitreissysteem

Het voorgestelde inreis-/uitreissysteem zou het verkeer van visumhouders en tegelijkertijd van niet-visumhouders moeten registreren en kan consistent worden toegepast op alle grensovergangen aan de buitengrenzen (lucht, land en zee). Het systeem zou gebruik moeten maken van biometrische technieken om te zorgen voor een exacte koppeling tussen de inreis- en uitreisrecords van elke persoon en zou rechtstreeks automatische waarschuwingen moeten

kunnen doorgeven aan de bevoegde autoriteiten wanneer wordt vastgesteld dat iemand de toegestane verblijfsduur overschreden heeft, zowel op het moment dat dit gebeurt als bij vertrek uit de EU.

Deze beleidsmogelijkheid vond aanvankelijk geen steun bij de EC bij haar effectbeoordeling van het VIS. Het systeem werd buitengewoon kostbaar gevonden (financiële, alternatieve en wedervergeldingskosten) en zou een enorm effect hebben op de grondrechten en de gegevensverwerking. Volgens de EC blijkt echter dat de technische uitvoerbaarheid van een inreis-/uitreissysteem ondertussen verbeterd is als gevolg van de ontwikkeling van het VIS en dat het daarom een geschikt moment is om de optie uitvoeriger te beoordelen.[5] In het geval dat het systeem zou gelden voor onderdanen van derde landen die geen visum behoeven, wordt in de effectbeoordeling een vrij omzichtige verwoording gekozen met betrekking tot het evenwicht tussen kosten en voordelen. Er wordt op gewezen dat meer dan 75% van de illegale immigranten die in 2006 zijn opgepakt op het grondgebied van de lidstaten, afkomstig is uit derde landen waar een visum verplicht is voor een bezoek aan de EU. In dit opzicht zou het interessant zijn om meer informatie te hebben over de gegevens die zijn verzameld door een externe instantie en waaruit zou blijken dat er in 2006 bijna 8 miljoen illegale immigranten in de EU waren, waarvan meer dan de helft de EU legaal binnen is gekomen, maar illegaal of ongeregeld is geworden omdat hun verblijfsrecht is verlopen.[6]

Het staat nog niet vast of een afzonderlijk systeem nodig is om de inreis-/uitreisgegevens van onderdanen van derde landen en hun biometrische gegevens op te slaan. Dit nieuwe systeem zou eventueel gebruik kunnen maken van hetzelfde technische platform als SIS II en VIS en zou zo kunnen profiteren van de synergie met het Biometric Matching System (BMS), dat momenteel ontwikkeld wordt en dat een gemeenschappelijke basis zou kunnen vormen voor het inreis-/uitreissysteem, VIS en SIS II. Het inreis-/uitreissysteem zou echter wel een wijziging van de VIS-verordening en de Schengengrenscode noodzakelijk maken. De vraag blijft wat de wisselwerking zal zijn tussen dit voorgestelde systeem en kwesties met betrekking tot vrijstellingen van visa, vrijstellingen om biometrische gegevens te verschaffen of vrijstellingen van grenscontroles en van het stempelen van het document aan de grens.

Uw rapporteur beseft dat personen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden, naar wordt verondersteld in de EU de grootste categorie illegale immigranten vormen en dat in het voorgestelde inreis-/uitreissysteem het concept van het overschrijden van de toegestane verblijfsduur centraal staat. Ook klopt het dat onderdanen van derde landen die langer blijven dan hun toegestane verblijfsduur, alleen ontdekt worden als zij op enige andere wijze in aanraking komen met de wetshandhavingsorganen, zoals wetshandhavingsorganen op de bouwplaats of niet-gerelateerde arrestaties omwille van strafbare feiten. Alhoewel het voorgestelde systeem in combinatie met nauwkeurige informatie onderdanen van derde landen ervan zou kunnen afschrikken om de toegestane verblijfsduur te overschrijden en het daarnaast gegevens en informatie zou kunnen opleveren over patronen, zou uw rapporteur toch willen benadrukken dat voornoemde confrontatie met de wetshandhavingsorganen nog altijd nodig is om de persoon die de toegestane verblijfsduur heeft overschreden, daadwerkelijk op te pakken. Zij gelooft daarom niet dat het voorgestelde systeem het verschijnsel van overschrijding van de toegestane verblijfsduur als zodanig zal wegnemen.

[5] SEC (2008) 153, blz. 24.
[6] SEC (2008) 153, blz. 8.

Ook zou zij graag een heldere omschrijving zien van overschrijding van de toegestane verblijfsduur, met inbegrip van mogelijke vrijstellingen onder specifieke omstandigheden.

Meer in het algemeen is uw rapporteur van mening dat de afwezigheid van een alomvattend masterplan, waarin de algehele architectuur van de grensstrategie van de EU tezamen met alle details over hoe alle betrokken programma's en regelingen (ongeacht of deze reeds zijn doorgevoerd, momenteel worden ontwikkeld of nog in een fase van beleidsontwikkeling verkeren) geacht worden in hun onderlinge samenhang te functioneren en hoe de samenhang tussen de betrokken programma's kan worden geoptimaliseerd, het uitermate moeilijk maakt een goed overzicht te hebben van de zaak. Daarom blijft de absolute noodzaak van weer een nieuw systeem onduidelijk. In aansluiting op de lessen die in de VS zijn geleerd, moet bovendien worden gezegd dat het stellig veel lastiger is een uitreisregeling in te voeren dan een inreisregeling, met name waar het gaat om de uitreis per land en over zee.

3. De strijd tegen het terrorisme: een elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA)

Het EU-ESTA zou van toepassing zijn op onderdanen van derde landen zonder visumplicht. Zij zouden worden verzocht om voorafgaand aan de reis een elektronische aanvraag in te dienen, waarbij zij gegevens ter identificatie van de reiziger zouden verstrekken en hun paspoort- en reisgegevens zouden specificeren.

Uw rapporteur begrijpt dat het naïef is te veronderstellen dat reizigers uit een visumvrij land automatisch minder een bedreiging vormen dan een visumaanvrager die voorafgaand aan de reis al veel meer is onderzocht. Daarom erkent zij het feit dat het onverstandig zou zijn om ten aanzien van veiligheidsmaatregelen de aandacht te veel te richten op personen die naar de EU reizen vanuit landen met een visumplicht. Uw rapporteur betwijfelt echter wel of het voorgestelde systeem naast alle bestaande maatregelen en/of alle maatregelen die momenteel in voorbereiding zijn en dus zullen leiden tot nog meer gegevensverwerkingsactiviteiten, wel echt een bijdrage zal leveren aan de strijd tegen het terrorisme. Het is haar overtuiging dat vooral een nauwe samenwerking tussen de inlichtingendiensten de juiste weg voor de toekomst is, en niet een massale gegevensverzameling in het algemeen.

De EC is van plan een beleidsstudie te gelasten, gevolgd door een technisch onderzoek, om de uitvoerbaarheid, de praktische implicaties en het effect van een dergelijk systeem te beoordelen. De resultaten van de beleidsstudie zouden halverwege 2009 te verwachten zijn. Uw rapporteur heeft de EC verzocht het Europees Parlement op de hoogte te houden van de exacte tijdsplanning en, zodra deze beschikbaar zijn, de details van deze studie. Daarnaast zou zij in het kader van het EU-ESTA graag een gedetailleerde uitleg krijgen bij de uitspraak van de Commissie dat deze visa beschouwt als verouderde instrumenten in een geglobaliseerde wereld met steeds meer mobiliteit en geheel nieuwe bedreigingen voor de veiligheid, waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat de ervaring duidelijk aantoont dat visumvrij reizen van grote waarde is voor zowel de veiligheid als de economie.

Er dient rekening te worden gehouden met de lessen die zijn getrokken uit de invoering van een vergelijkbaar systeem in Australië. Hetzelfde geldt voor het nog lopende invoeringsproces in de VS. In dat opzicht dient te worden gemeld dat het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse veiligheid op 3 juni 2008 de Interim Final Rule voor het Electronic System for

Travel Authorization (ESTA) bekendmaakte, een nieuw onlinesysteem dat onderdeel uitmaakt van het visumontheffingsprogramma en dat reizigers die naar de VS reizen vanuit landen waarvan de onderdanen geen visum nodig hebben, verplicht zich ten minste 72 uur voor vertrek online aan te melden. Het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse veiligheid is van plan halverwege november 2008 een bericht in het Federal Register te publiceren, waarin de invoering van de ESTA-verplichtingen op 12 januari 2009 wordt aangekondigd.

Uw rapporteur heeft de EC gevraagd haar verzoeken aan de Amerikaanse autoriteiten om nadere schriftelijke informatie en documentatie inzake de Interim Final Rule voor de ESTA openbaar te maken, alsmede haar commentaar te geven op de verklaringen van Amerikaanse regeringsfunctionarissen dat de EC "tevreden leek te zijn met de regeling".