EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2008/2181(INI)

21.11.2008

ONTWERPVERSLAG

over de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie en ervaringen met grensbeheer in derde landen
(2008/2181(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Jeanine Hennis-Plasschaert

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie en ervaringen met grensbeheer in derde landen
(2008/2181(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien de Mededeling van de Commissie van 13 februari 2008 'De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie' (COM(2008)0069),

– gezien de Mededeling van de Commissie van 13 februari 2008 'Verslag over de evaluatie en de toekomstige ontwikkeling van het Frontex-agentschap' (COM(2008)0067),

– gezien de Mededeling van de Commissie van 13 februari 2008 'Onderzoek naar de mogelijkheden tot instelling van een Europees grensbewakingssysteem (Eurosur)' (COM(2008)0068),

– gezien de voorlopige opmerkingen van de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming van 3 maart 2008 en de gezamenlijke opmerkingen van de Werkgroep gegevensbescherming artikel 29 en de Werkgroep politie en justitie van 29 april 2008 over de drie bovengenoemde mededelingen,

– gezien de Conclusies van de Raad over het beheer van de externe grenzen van de lidstaten van de Europese Unie,

– gezien Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode)[1] ,

– gezien Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening)[2],

– gezien Verordening (EG) nr. 1104/2008 van de Raad van 24 oktober 2008 over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)[3] en Besluit 2008/839/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)[4],

– gezien de Mededeling van de Commissie van 24 november 2005 over de verbetering van de doeltreffendheid, de interoperabiliteit en de synergie van de Europese gegevensbanken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (COM(2005)0597),

[1] PB L 105, 13.4.2006, blz. 1
[2] PB L 218, 13.8.2008, blz. 60
[3] PB L 299, 8.11.2008, blz. 1
[4] PB L 299, 8.11.2008, blz. 43

– onder verwijzing naar zijn resolutie van ... over de evaluatie en de toekomstige ontwikkeling van het Frontex-agentschap en over het Europese grensbewakingssysteem Eurosur[1],

– gelet op artikel 45 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2008),

A. overwegende dat de ontmanteling van de controle aan de binnengrenzen van de EU een van de grootste successen van de Europese integratie is,

B. overwegende dat een gebied zonder binnengrenzen echter niet kan functioneren zonder gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit bij het beheer van zijn buitengrenzen,

C. overwegende dat er in het kader van het geïntegreerde grensbeheer van de EU al verschillende instrumenten en programma's zijn ingevoerd, in voorbereiding zijn of zich in het stadium van beleidsontwikkeling bevinden,

D. overwegende dat de Commissie heeft verklaard dat zij in 2009-2010 klaar wil zijn om wetgevingsvoorstellen in te dienen voor de invoering van een inreis-/uitreissysteem, een programma voor 'geregistreerd reizigers' (RTP) en een elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA),

E. overwegende dat soortgelijke systemen bestaan in Australië en momenteel worden ingevoerd door de Verenigde Staten als onderdeel van het VS-VISIT-programma,

F. overwegende dat een omvattend totaalplan met de algemene structuur van de EU-strategie inzake het grensbeheer, alsook een grondige evaluatie en beoordeling van de bestaande systemen en de systemen in voorbereiding ontbreken,

Inreis-/uitreissysteem

1. beseft dat de personen die de hun toegestane verblijfsduur overschrijden, dat wil zeggen de categorie die centraal staat bij het inreis-uitreissysteem, waarschijnlijk de grootste groep van illegale immigranten in de EU is; verzoekt echter om meer informatie over de door een extern bureau verzamelde gegevens waaruit blijkt dat er in 2006 zeker 8 miljoen illegale immigranten in de EU waren[2]; dringt voorts aan op een duidelijke definitie van 'overschrijding van de toegestane verblijfsduur', met inbegrip van mogelijke uitzonderingen onder specifieke omstandigheden;

2. wijst erop dat het voorgestelde systeem in combinatie met signalering en informatie weliswaar ingezetenen van derde landen zou kunnen weerhouden van overschrijding van de toegestane verblijfduur alsook gegevens en informatie kan verschaffen over patronen, maar dat er nog altijd een confrontatie met de wetshandhaving nodig is om de persoon die de toegestane verblijfsduur overschrijdt op te pakken, en gelooft daarom niet dat het voorgestelde systeem een einde zal maken aan het verschijnsel van overschrijding van

[1] Aangenomen teksten, P6_TA(2008)0000
[2] SEC(2008)0153

toegestane verblijfsduur als zodanig;

3. beschikt niet over voldoende informatie over hoe dit systeem wordt geïntegreerd in, en in wisselwerking functioneert met het bestaande kader, over de eventuele veranderingen die in de bestaande systemen moeten worden aangebracht en over de feitelijke kosten die hiermee gepaard gaan; is daarom van mening dat de absolute noodzaak van de uitvoering van dit systeem kan worden betwijfeld;

4. merkt op dat het stellig, en op grond van de ervaringen die zijn opgedaan in de VS, veel lastiger is een uitreisregeling in te voeren dan een inreisregeling, met name waar het gaat om de uitreis per land en over zee; uit voorts, op grond van dezelfde ervaringen, zijn ernstige bezorgdheid over de verhouding tussen kosten en effectiviteit van een dergelijk systeem;

Programma voor geregistreerde reizigers (RTP)

5. steunt in principe het idee van een programma voor 'geregistreerde reizigers' (RTP) voor ingezetenen van derde landen, ongeacht of zij een visum moeten aanvragen of niet, en het mogelijke gebruik van automatische poorten door EU-burgers, daar het huidige Gemeenschapsrecht geen vereenvoudiging van grenscontroles toestaat, behalve in het geval van ingezetenen van derde landen die woonachtig zijn in de grensstreek van een buurland;

6. heeft echter kritiek op de terminologie die in de mededeling 'De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie' wordt gehanteerd (“bonafide” en “ongevaarlijke” reizigers), aangezien deze impliceert dat het overgrote merendeel van de reizigers a priori als “malafide” of “gevaarlijk” moet worden beschouwd;

7. merkt op dat verschillende lidstaten al een RTP-programma hebben opgezet of daarmee bezig zijn, en wijst op het gevaar van uiteindelijk 27 verschillende benaderingen, en dus een allegaartje van systemen op basis van verschillende criteria, met inbegrip van systemen voor gegevensbescherming en tarieven; is bekend met het feit Nederland, samen met Duitsland, het VK en FRONTEX trachten het 'International Expedited Traveller-programma' als een mogelijke blauwdruk voor nadere lidstaten te promoten;

8. pleit voor een geharmoniseerde aanpak en dringt erop aan dat de Commissie het proces versnelt, uitgaande van positieve praktijkervaringen in de lidstaten, en ervoor zorgt dat de lidstaten te werk blijven gaan overeenkomstig het Gemeenschapsrecht;

Elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA)

9. erkent dat het onverstandig zou zijn om ten aanzien van veiligheidsmaatregelen de aandacht te veel te richten op ingezetenen van derde landen die naar de EU reizen vanuit landen met een visumplicht; betwijfelt echter of het voorgestelde systeem absoluut noodzakelijk is en ziet graag een uitvoerige verklaring en motivering tegemoet; is ervan overtuigd dat met name nauwe samenwerking tussen inlichtingendiensten een stap vooruit in de goede richting is, meer dan een massale verzameling van gegevens in het algemeen;

10. wenst op de hoogte gehouden te worden van de exacte tijdsplanning en, zodra deze

beschikbaar zijn, de details van de studie die de Commissie wil uitvoeren;

Kwesties inzake gegevensbescherming en biometrische gegevens

11. vindt het onaanvaardbaar dat de Commissie verzuimd heeft de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming en de Werkgroep gegevensbescherming artikel 29 te raadplegen vóór de goedkeuring van de mededeling 'De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie'; verzoekt de Commissie dit te doen met betrekking tot eventuele stappen die zij in vervolg op deze mededeling wil nemen, aangezien de voorgestelde bouwstenen voor het grensbeheer de verwerking van een enorme hoeveelheid persoonsgegevens impliceren;

12. beseft dat biometrische kenmerken in theorie effectieve persoonlijke identificatiemiddelen zijn, omdat men ervan uitgaat dat de gemeten kenmerken voor ieder persoon verschillend zijn; onderstreept echter dat biometrische kenmerken nooit absoluut betrouwbaar zijn en/of niet in alle gevallen accuraat; wijst er daarom op dat er te allen tijde in uitwijkprocedures moet worden voorzien;

13. dringt aan op een standaardprotocol voor het gebruik en de uitwisseling van biometrische informatie, evenals interface-controleafspraken om te beschrijven hoe het protocol gebruikt zal worden; is voorts van mening dat er een kwaliteitsnorm voor het gebruik van biometrische kenmerken moet worden vastgesteld om te vermijden dat afwijkingen in acceptatie optreden tussen de verschillende systemen die door de lidstaten worden gebruikt;

14. beschouwt de privacy-by-design-aanpak (waarbij al in de ontwikkelingsfase van technologie rekening wordt gehouden met gegevensbescherming) als een essentieel uitgangspunt voor elke mogelijke technologische ontwikkeling waarbij de persoonlijke gegevens van individuen op het spel staan en die het vertrouwen van het publiek in de instanties die over deze gegevens beschikken kan aantasten;

Conclusies

15. acht het doel van een werkelijk geïntegreerd grensbeheer legitiem en onderschrijft dat het belangrijk is het gemeenschappelijk grensbeheerbeleid van de EU constant te ontwikkelen en te versterken;

16. is echter van mening dat verstrekkende voorstellen in het kader van grens- en immigratiebeheer zich in een verbluffend hoog tempo opstapelen;

17. bekritiseert het ontbreken van een uitvoerig totaalplan, waarin de algehele doelstellingen en structuur van het grensbeleid van de EU wordt beschreven, evenals de details over hoe alle gerelateerde programma's en regelingen (al in werking, in voorbereiding of in het stadium van beleidsontwikkeling) geacht worden gezamenlijk te functioneren en hoe de relatie tussen deze programma's optimaal kan worden gemaakt;

18. benadrukt dat de bestaande systemen en systemen die in voorbereiding zijn in de eerste plaats geëvalueerd en beoordeeld moeten worden, en onderstreept dat het vermogen van de EU om haar strategische doelen en resultaten te realiseren in grote mate afhangt van de

mate waarin zij erin slaagt de onderlinge afhankelijkheden tussen gerelateerde programma's te managen, aangezien overlapping en inconsistenties tussen de verschillende programma's een negatieve impact zullen hebben op de organisatorische prestaties en resultaten;

19. is van mening dat het, alvorens er investeringen worden gedaan, van het grootste belang is om eerst een duidelijk gedefinieerde operationele context te hebben om alle maatregelen en opkomende initiatieven op één lijn te brengen; wijst er voorts op dat het glashelder moet zijn welke aanpassingen nodig zijn om zeker te stellen dat technologie en processen goed op elkaar zijn afgestemd, en benadrukt dat alle investeringen economisch gerechtvaardigd moeten zijn;

20. erkent dat de balans tussen het garanderen van het grensoverschrijdende vrije verkeer van een steeds meer mensen en het garanderen van meer veiligheid voor de Europese burgers een moeilijke exercitie is, en ontkent niet dat het gebruik van gegevens inderdaad duidelijke voordelen biedt; is tegelijkertijd van mening dat het vertrouwen van het publiek in overheidshandelen alleen behouden kan blijven indien er in voldoende waarborgen voor gegevensbescherming, toezichtmechanismen en herstelmogelijkheden wordt voorzien;

o

o o

21. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten, de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming, en het Europees Agentschap voor het Beheer van de Operationele Samenwerking aan de Buitengrenzen van de Lidstaten van de Europese Unie (Frontex).

TOELICHTING

Achtergrond

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 verder uitgewerkt in de Mededeling van de Europese Commissie van 2002[1], alsmede in het Haags Programma in de vorm van het "geïntegreerd beheersysteem voor de buitengrenzen". In de mededeling van 2002 worden vijf met elkaar samenhangende componenten genoemd die de basis moeten vormen van een gemeenschappelijk beleid van geïntegreerd beheer van de buitengrenzen: (1) een gemeenschappelijk geheel van wetgevingsinstrumenten, (2) een gemeenschappelijk mechanisme voor overleg en operationele samenwerking, (3) een gemeenschappelijke en geïntegreerde risicobeoordeling, (4) personeel dat is opgeleid in de "Europese dimensie" en interoperationele instrumenten, (5) een verdeling van de lasten tussen de lidstaten in het vooruitzicht van een Europese grenswacht.

Omdat de Commissie 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. In de mededeling wordt onderscheid tussen drie instrumenten die zouden gelden voor ingezetenen van derde landen die naar een lidstaat van het Schengengebied of naar een land dat geassocieerd is met dit gebied reizen: (1) invoering van een inreis-/uitreisregistratie, (2) vergemakkelijking van grensoverschrijding voor bonafide reizigers, en (3) invoering van een elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA). Het is de bedoeling van de Commissie 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 genomen.

De rapporteur is van mening dat het Europees Parlement zijn visie kenbaar moet maken over deze nieuwe serie maatregelen die de Commissie op stapel heeft staan, zelfs als zij nog maar in het stadium van beleidsontwikkeling zijn, aangezien zij waarschijnlijk grote veranderingen zullen brengen in de opvattingen over grensbeheer en een enorme impact met betrekking tot gegevensbescherming zullen hebben.

Dit verslag bouwt voort op de Rondetafel van 30 juni 2008 'European Parliament-National Parliaments: Liberty and Security in the Integrated Management of EU Borders', vergaderingen van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken over dit onderwerp en contacten met vertegenwoordigers van de Commissie, de Europese

[1] COM(2002)0233. Naar een geïntegreerd beheer van de Buitengrenzen van de Lidstaten van de Europese Unie
[2] Uniform juridisch kader, vereenvoudigde regels voor plaatselijk grensverkeer (Verordening (EG) nr.1931/2006), oprichting van het FRONTEX-agentschap voor de operationele kant van de zaak, instellen van het Buitengrenzenfonds voor financiële ondersteuning aan de lidstaten die de verantwoordelijkheid hebben voor lange en moeilijke delen van de buitengrenzen en ter ondersteuning van lidstaten die worden geconfronteerd met een plotselinge en onvoorziene instroom van immigranten.
[3] Bijv.: Gemeenschapscode voor visumverstrekking

Toezichthouder voor Gegevensbescherming, vertegenwoordigers van de lidstaten en het Ministerie van Binnenlandse Veiligheid van de VS.

Standpunt van de rapporteur

De toekomst ontwerpen met een scherp oog voor het heden

De rapporteur wil allereerst de aandacht vestigen op een essentieel element voor de evaluatie van de nieuwe voorstellen. In haar effectbeoordeling heeft de Commissie, na een aantal beleidsopties (waaronder ook handhaving van de *status quo*) de revue te hebben laten passeren een voorkeursoptie uitgesproken. Die optie betreft een combinatie van een inreis-/uitreisregistratie voor alle ingezetenen van derde landen, een programma voor 'geregistreerd reizigers' (RTP) dat gebruikt kan worden door ingezetenen van derde landen, en een kader voor de ontwikkeling van 'lokale' systemen voor geregistreerde reizigers en geautomatiseerde grenscontrole.

In de effectbeoordeling wordt bij de vergelijkingstabel van de verschillende opties vermeld dat "*de waardering wordt gegeven op grond van de uitgangssituatie in de veronderstelling dat de status quo succesvol is geïmplementeerd*".[1]

Dit aspect moet worden benadrukt omdat verschillende instrumenten op het gebied van grensbeheer nog niet operationeel zijn en er dus nog niets gezegd kan worden over hoe goed deze werken.[2]

De rapporteur meent ook dat een duidelijke evaluatie en beoordeling van bestaande maatregelen absoluut noodzakelijk is voordat wordt overgegaan tot nieuwe voorstellen op dit terrein.

De specifieke maatregelen, voorbeelden uit het buitenland en de weg vooruit

In haar werkdocumenten heeft de rapporteur reeds haar specifieke opmerkingen uiteengezet. Hier wil de rapporteur (a) nog eens kort haar mening over de voorgestelde maatregelen samenvatten, (b) ingaan op de ervaringen van andere landen op dit terrein, en (c) een aantal acties aangeven die op dit terrein gestimuleerd verdienen te worden.

Inreis-/uitreissysteem, RTP, ESTA, en ontwikkelingen elders

Vanuit een algemeen perspectief gezien is de rapporteur van mening dat de ontwikkeling van een Europees model voor geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de EU een positieve ontwikkeling is. Specifieke maatregelen, die de controle over het reizigersverkeer steeds verder aanscherpen, worden echter in een steeds hoger tempo ingediend. Aangezien een omvattend totaalplan, met een omschrijving van de doelstellingen, resultaten en synergieën die de bestaande, goed te keuren of voor te stellen programma's en systemen moeten opleveren, ontbreekt, is het moeilijk te beoordelen of nieuwe systemen absoluut noodzakelijk zijn, vooral een systeem als het voorgestelde inreis/uitreissysteem. Bovendien moet er

[1] SEC(2008)0153, blz. 45-46

[2] Tevens wordt er terecht op gewezen dat als het VIS-systeem niet voldoet om identiteitscontroles uit te voeren aan de buitengrenzen van de EU, en efficiënt en op alle grensovergangen te functioneren, zou de voorkeursoptie maar beperkte voordelen hebben. SEC(2008)0153, blz. 52

gezorgd worden voor een duidelijke definitie van het concept 'overschrijding van de toegestane verblijfsduur', en moeten er betrouwbare gegevens ter ondersteuning van een dergelijk systeem worden overlegd.

De rapporteur steunt in principe het idee van een programma voor 'geregistreerde reizigers' (RTP), maar bekritiseert de terminologie die de Commissie hanteert en wijst op de noodzaak nauwkeurige criteria en motieven aan te leggen voor registratie/herroeping (met inbegrip van beroepsmogelijkheden). Tenslotte pleit zij voor een geharmoniseerde aanpak.

Over de laatste maatregel die is opgenomen in het grensbeheerpakket van februari 2008, ESTA, concludeert de rapporteur dat het nog te vroeg is om al een uitspraak te doen over het nut of de toegevoegde waarde van dit systeem. Zij kijkt uit naar de beleidsstudie, gevolgd door een technische studie van de Commissie, die een onderzoek wil doen naar de haalbaarheid, de praktische implicaties en de impact van een dergelijk systeem. Pas dan kan er verder ingegaan worden op dit systeem.

De rapporteur is van mening dat in het kader van deze maatregelen een diepgaande discussie moet worden gevoerd over de impact op de persoonlijke levenssfeer van personen, tegelijkertijd met de technische raadplegingen, waarbij ook nader onderzocht moet worden of er minder invasieve technologieën zijn die het verwerken van persoonsgegevens kunnen minimaliseren. Daarnaast moet zorgvuldig gelet worden op de verregaande afhankelijkheid van biometrische kenmerken die de nieuwe maatregelen met zich meebrengen.

Bij het bekijken van voorbeelden van buitenlandse soortgelijke maatregelen als die welke worden voorgesteld in de mededeling van de Commissie, zoals het Amerikaanse programma US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) is voorzichtigheid geboden. De doelstellingen van US-VISIT zijn het verhogen van de veiligheid van Amerikaanse burgers en bezoekers, het vergemakkelijken van legitiem verkeer en handel, het zeker stellen van de integriteit van het Amerikaanse immigratiesysteem en de bescherming van de privacy van bezoekers. Na theoretisch onderzoek en ervaring 'in het veld' in Washington DC concludeert de rapporteur dat een programma als US-VISIT inderdaad technisch gezien kan werken en dat het programma als zodanig geen obstakel is voor een soepel verloop van het reizigersverkeer. Daarbij zij er echter op gewezen dat het Amerikaanse Government Accountability Office (GAO)[1] talloze vragen heeft over de rendabiliteit van het systeem[2].

De weg vooruit

Zoals gezegd is de rapporteur van mening dat eerst een kritische en grondige evaluatie nodig is van het functioneren van de bestaande systemen functioneren, de efficiency en de onderlinge wisselwerking, om verder te discussiëren over de noodzaak van nieuwe maatregelen.

[1] GAO, Verklaring voor de Subcommissie bestrijding van terrorisme aan de grens, op zee en in de wereld, de Commissie binnenlandse veiligheid, het House of Representatives, juni 28, 2007, “Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear”, GAO-07-1044T

[2] De kwestie van de rendabiliteit van dergelijke systemen is aan de orde gesteld in de voorlopige opmerkingen van de EDPS over COM(2008)69 def., 3 maart 2008, blz. 4, zie ook (n 19.

Tegelijkertijd moet het algemene kader voor alle bestaande maatregelen en voorgestelde initiatieven duidelijk in kaart worden gebracht, samen met de vraagstukken in verband met bescherming van persoonsgegevens en de noodzakelijke waarborgen die zo snel mogelijk in dit proces moetenen worden verstrekt.

Zij neemt kennis van de vragenlijsten die het Voorzitterschap heeft gestuurd naar de delegaties van de lidstaten, alsook naar ijsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland over het voorgestelde inreis/uitreissysteem, en hun antwoorden.

De rapporteur is van mening dat over de drie maatregelen een meer diepgaande discussie gevoerd moet worden met alle relevante betrokkenen, en meent dat er ook een brede maatschappelijke discussie zowel binnen de lidstaten als op Europees niveau nodig is.