

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 in verband met het gebruik van het inreis-uitreisstelsel (EES)**

(COM(2016) 196 final — 2016/0105 (COD)),

**en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 767/2008 en Verordening (EU) nr. 1077/2011**

(COM(2016) 194 final — 2016/0106 (COD))

(2016/C 487/10)

Rapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

Raadpleging	Europees Parlement: 9.5.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	9.9.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	21.9.2016
Zitting nr.	519
Stemuitslag	155/2/0
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het nieuwe inreis-uitreisstelsel is van essentieel belang, omdat het de veiligheid in Europa op een hoger plan tilt. Evenals op andere beleidsterreinen en op wetgevingsgebied maakt het Comité zich door middel van zijn adviezen sterk voor een evenwichtige aanpak die de eisen ten aanzien van veiligheid en de correcte toepassing van de wetgeving kan verzoenen, zonder de fundamentele waarden van de Europese Unie ooit te verloochenen.

1.2. Het Comité meent dat de invoering van het nieuwe inreis-uitreisstelsel gepaard moet gaan met bewustmakingscampagnes om de werking ervan zo duidelijk mogelijk toe te lichten, met de nadruk op de bescherming van persoonsgegevens. Gepleit wordt voor educatieve en informatiecampagnes voor zowel de autoriteiten als de burgers van derde landen.

1.3. Het personeel dat het systeem gaat gebruiken moet volgens het Comité adequaat worden voorgelicht en opgeleid. De opleiding van dit personeel dient adequate steun te ontvangen, zowel financieel als institutioneel.

1.4. Volgens het Comité moet op de eerbiediging van de grondrechten permanent worden toegezien door de gespecialiseerde instellingen van de Europese Unie, maar hierbij kan ook het maatschappelijk middenveld op Europees en nationaal niveau worden betrokken.

1.5. Wat persoonsgegevens betreft dient het recht om deze in te zien, te wijzigen en te verwijderen duidelijk omschreven en gegarandeerd te worden.

1.6. Als het systeem eenmaal is ingevoerd, zou net als tijdens het proefproject een enquête moeten worden gehouden om na te gaan welke impact het in de praktijk op reizigers heeft.

## 2. Achtergrond en argumenten voor de invoering van een nieuw inreis-uitreisstelsel van de EU

2.1. Aangezien voor 2025 het aantal legale grensoverschrijdingen geschat wordt op 887 miljoen, waarvan een derde in verband met reizen in het Schengengebied voor een kort verblijf, van onderdanen van derde landen, dient te worden overgegaan tot een modernisering van de grenzen om de passagiersstromen gezamenlijk en doeltreffend te kunnen beheeren.

2.2. Het toepassingsgebied van het nieuwe inreis-uitreisstelsel (EES) omvat grensoverschrijdingen door alle onderdanen van derde landen die het Schengengebied binnenkomen voor een kort verblijf (ten hoogste 90 dagen per periode van 180 dagen), ongeacht of voor hen een visumplicht geldt, zij hiervan zijn vrijgesteld of, in voorkomend geval, zij in het bezit zijn van een rondreisvisum (tot maximaal één jaar).

2.3. De invoering van het EES beoogt het volgende: 1. minder vertraging bij controles aan de grens en verbetering van de kwaliteit van deze controles voor de onderdanen van derde landen; 2. waarborging van systematische en betrouwbare identificatie van degenen die het toegestane verblijf overschrijden; 3. opvoering van binnenlandse veiligheid, alsook van bestrijding van terrorisme en grote criminaliteit.

2.4. In februari 2013 heeft de Commissie een reeks wetgevingsvoorstellen over „slimme grenzen” voorgelegd met het oog op de modernisering van het beheer van de buitengrenzen van het Schengengebied. Sinds 2013 hebben diverse veranderingen plaatsgevonden die hebben geleid tot het ontwerp en de tenuitvoerlegging van het EES:

2.4.1. het Visuminformatiesysteem (VIS) is volledig operationeel geworden en de biometrische controle van visumhouders aan de buitengrenzen van het Schengengebied is in het kader van het VIS verplicht gesteld;

2.4.2. het overleg over liberalisering van de visumregeling met de landen van de Westelijke Balkan en aan de oostelijke en zuidoostelijke grenzen van de EU zijn afgesloten of versneld, met als gevolg steeds meer reizigers die van de visumplicht voor de EU zijn vrijgesteld;

2.4.3. het Fonds voor interne veiligheid (ISF-B) is opgericht en heeft 791 miljoen euro uitgetrokken voor de ontwikkeling van intelligente grenzen;

2.4.4. de Europese migratieagenda heeft op grensbeheer gewezen als een van de vier pijlers voor beter migratiebeheer;

2.4.5. In zijn arrest over de richtlijn gegevensbewaring schept het Hof van Justitie van de Europese Unie meer duidelijkheid over de in acht te nemen voorwaarden en waarborgen bij de opslag en het gebruik van gegevens van het EES.

## 3. Algemene opmerkingen over de invoering van een nieuw inreis-uitreisstelsel van de EU

3.1. Het Comité acht het geboden over te stappen van een niet geïntegreerd en log systeem, gebaseerd op het aanbrenge van een stempel in de reisdocumenten door het grenspersoneel, op een nagenoeg automatisch systeem dat de toegang van onderdanen van derde landen vergemakkelijkt. In dit geval ligt de meerwaarde van de inspanningen van de EU voor de hand. De Europese Unie heeft behoefte aan een grenssysteem waarmee het hoofd kan worden geboden aan de toegenomen mobiliteit en dat de veiligheid op het grondgebied van de Unie waarborgt, een systeem dat de mobiliteit vergemakkelijkt zonder te tornen aan de grondrechten.

3.2. Het Comité is verheugd dat voor dit systeem een proefproject is uitgevoerd en dat het gebruik van verschillende biometrische identificatiemiddelen op onderdanen uit derde landen in de praktijk is getest (zie de studie die na afloop van het proefproject is gepubliceerd)<sup>(1)</sup>. De uitslag van de enquête toont aan dat men veel vertrouwen heeft in biometrische technieken en sluit aan bij de onder deskundigen heersende consensus over welke biometrische identificatiemethoden het veiligst en betrouwbaarst zijn.

---

<sup>(1)</sup> Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, 2015, proefproject „smart borders”, Verslag over de technische conclusies van het proefproject, deel 1.

3.3. Verheugend is de deelname van het Bureau voor de grondrechten, dat onder onderdanen van derde landen die zijn geconfronteerd met het systeem een enquête heeft gehouden over diverse biometrische apparatuur die, op verschillende locaties (luchthavens, spoorwegstations en treinen, havens en maritieme grenzen, grensovergangen op wegen) en onder verschillende omstandigheden, eventueel gebruikt kan worden om biometrische gegevens van die onderdanen vast te stellen, waarbij alle middelen die in het kader van het experiment zijn gebruikt al op de markt beschikbaar waren <sup>(2)</sup>.

3.4. Uit het onderzoek blijkt dat het afnemen van biometrische gegevens door bepaalde groepen personen als vernederend wordt beschouwd: gemiddeld door 45 % van de respondenten (Noord-Amerika: 30 %, Europa: 43 %, Latijns-Amerika en het Caribische gebied: 46 %, Azië: 52 % en Afrika: 58 %) <sup>(3)</sup>. Van de verzamelde biometrische gegevens wordt de irisscan door de meeste respondenten (32 %) als echt vernederend beschouwd, gevolgd door gezichtsherkenning (26,2 %). Voorts is het van belang te onderstrepen dat een aanzienlijk deel van de ondervraagden (44,3 %) van mening is dat het gebruik van het systeem minder discriminatie zal opleveren.

3.5. Herhaaldelijk heeft het Comité getracht door middel van zijn adviezen een evenwichtige aanpak te bevorderen die de eisen ten aanzien van veiligheid en de correcte toepassing van de wetgeving kan verzoenen, zonder de idealen van de Unie ooit te verloochenen, noch haar visie van een vrije, open en veilige ruimte.

3.6. De EU en haar lidstaten moeten het inreis-uitreissysteem verbeteren om meer bezoekers — zowel toeristen als zakenlui en specialisten — aan te trekken in plaats van hen af te schrikken. Het Comité heeft dan ook de aandacht gevestigd op verontrustende ontwikkelingen in diverse lidstaten, die steeds terughoudender lijken te worden in de opvang van onderdanen van derde landen. „Het EESC vreest echter [...] dat de lidstaten het voor mensen uit derde landen niet gemakkelijker gaan maken om de Unie binnen te komen, als er tegelijkertijd al lidstaten zijn die dreigen om onderdanen van andere EU-landen uit te zetten omdat ze geen werk hebben, of om hun simpelweg de toegang te ontfemen” <sup>(4)</sup>.

3.7. In een eerder advies over „slimme grenzen” wenste het EESC „te benadrukken dat de identiteit van de Europese Unie expliciet en impliciet verbonden is met openheid en onderlinge verwevenheid, niet enkel binnen haar grenzen maar ook erbuiten. De EU vormt een levendige culturele, maatschappelijke, politieke en economische ruimte, en grensoverschrijdende mobiliteit is van groot belang om op wereldvlak een vooraanstaande rol te blijven spelen. Dit dient door de EU-instellingen en -lidstaten voor ogen te worden gehouden: de nieuwe systemen mogen geen afbreuk doen aan de reizen van onderdanen van derde landen naar de EU, of aan hun bereidheid deze reizen te ondernemen” <sup>(5)</sup>.

3.8. In hetzelfde advies heeft het Comité gewezen op het belang van de bescherming van de grondrechten, het garanderen van non-discriminatie en het waarborgen, door middel van procedurele en institutionele middelen, van de integriteit en het correcte gebruik van de in het systeem verzamelde en opgeslagen gegevens.

3.9. De mate waarin de lidstaten budgettair en institutioneel moeten bijdragen om dit systeem uit te voeren, blijft onzeker. Dit punt moet worden verduidelijkt en er moeten oplossingen worden gevonden om van de lidstaten een duidelijke toezegging te krijgen om samen te werken en bij te dragen aan de implementatie van het systeem.

3.10. Het EESC vestigt de aandacht op soortgelijke ervaringen van landen die systemen van hetzelfde type hebben ingevoerd. De verwachtingen van de burgers en alle belanghebbende partijen moeten zich richten naar de capaciteit van het systeem, zodat de doelstellingen gehaald worden.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1. Ten aanzien van de elementen voor biometrische identificatie is het Comité verheugd over de vermindering van het aantal vingerafdrukken van 10 tot 4, het vereiste minimum dat, samen met gezichtsherkenning, relevante gegevens kan opleveren.

---

<sup>(2)</sup> Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, 2015, proefproject „smart borders”, bijlagen, november 2015, blz. 307-335

<sup>(3)</sup> Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, 2015, proefproject „smart borders”, bijlagen, november 2015, blz. 322

<sup>(4)</sup> Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een open en veilig Europa — (COM(2014) 154 final) (PB C 451 van 16.12.2014, blz. 96).

<sup>(5)</sup> Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een systeem voor in- en uitreis (EES) dat binnenkomst en vertrek vastlegt van onderdanen van derde landen die de buitengrens van de lidstaten van de Europese Unie overschrijden (COM(2013) 95 final — 2013/0057 (COD)), over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 in verband met het gebruik van het inreis-uitreissysteem (EES) en het programma voor geregistreerde reizigers (RTP) (COM(2013) 96 final — 2013/0060 (COD)) en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een programma voor geregistreerde reizigers (COM(2013) 97 final — 2013/0059 (COD)) (PB C 271 van 19.9.2013, blz. 97).

4.2. Wat persoonsgegevens betreft dient het recht om deze in te zien, te wijzigen en te verwijderen duidelijk omschreven en gegarandeerd te worden.

4.3. Bij de toepassing van het EES is het essentieel dat de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de menselijke waardigheid en de integriteit van de personen wier gegevens worden opgevraagd, worden nageleefd en alles in het werk stellen om discriminatie te voorkomen op grond van geslacht, huidskleur, etnische of sociale herkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, politieke opvattingen, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

4.4. De invoering van het EES zal de uitoefening van de in het Handvest van de grondrechten van de EU opgenomen rechten aanzienlijk beïnvloeden: het recht op menselijke waardigheid (artikel 1), het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel 5), het recht op vrijheid en veiligheid (artikel 6), de eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven (artikel 7), de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), non-discriminatie (artikel 21), de rechten van het kind (artikel 24), de rechten van ouderen (artikel 25), de rechten van personen met een handicap (artikel 26) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47). Volgens het Comité moet op de eerbiediging van de grondrechten permanent worden toegezien door de gespecialiseerde instellingen van de Europese Unie, maar hierbij kan ook het maatschappelijk middenveld op Europees en nationaal niveau worden betrokken.

4.5. Hoewel het proefproject waarmee op verschillende locaties de werking van het systeem is getest bij de gebruikers niet tot significant verzet of terughoudendheid heeft geleid, doen de resultaten van het door het Bureau voor de grondrechten uitgevoerde onderzoek vermoeden dat het gebruik ervan voor bepaalde categorieën personen moeilijkheden zal opleveren en door de bevolking negatief zal worden ervaren. Ook is het mogelijk dat sommige mensen terughoudend staan tegenover het verzamelen van biometrische gegevens, hetzij om culturele of godsdienstige redenen of omdat zij geen vertrouwen hebben in het gebruik en de bescherming van die gegevens door de autoriteiten.

4.6. In dit verband meent het Comité dat de invoering van het systeem gepaard moet gaan met voorlichtingscampagnes om de werking van het systeem zo duidelijk mogelijk toe te lichten, met de nadruk op de bescherming van persoonsgegevens. Alle voorzorgsmaatregelen inzake de verzameling, de opslag en het gebruik van gegevens moeten openbaar worden gemaakt om eventuele terughoudendheid te overwinnen en een onbelemmerde mobiliteit mogelijk te maken.

4.7. Het personeel dat het systeem gaat gebruiken moet volgens het Comité adequaat worden voorgelicht en opgeleid. Zoals ook uit het proefproject blijkt, dringt het grenspersoneel zelf aan op een opleiding om vertrouwd te kunnen raken met de nieuwe apparatuur en procedures<sup>(6)</sup>. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de goede werking van het systeem. In dit verband moet er worden nagedacht over regels en procedures inzake de aansprakelijkheid van de lidstaten voor de schadelijke gevolgen van een inbreuk op de regeling.

4.8. Het Comité is van mening dat de verstrekking van persoonsgegevens die zijn verzameld door de lidstaten met behulp van het EES of de terbeschikkingstelling hiervan aan een derde land, een internationale organisatie of een al dan niet in de Unie gevestigde privaatrechtelijke entiteit, beperkt en volledig gerechtvaardigd moet worden.

4.9. Volgens het Comité mogen de aangewezen autoriteiten en Europol slechts verzoeken om toegang tot het EES indien zij gegronde redenen hebben aan te nemen dat de toegang informatie oplevert die in belangrijke mate zal bijdragen aan de preventie of opsporing van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten, of aan onderzoek ter zake. Het gebruik van het EES is een meerwaarde voor het politiewerk, maar het moet wel strikt gereguleerd worden.

4.10. Het Comité is verheugd dat de geraamde kosten van het systeem aanzienlijk naar beneden bijgesteld zijn (van 1,1 miljard naar 480 miljoen EUR).

Brussel, 21 september 2016.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Georges DASSIS

---

<sup>(6)</sup> Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, 2015, proefproject „smart borders”, Verslag over de technische conclusies van het proefproject, deel 1, blz. 14