Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2011–2012

33 119 EU-voorstel: verordening Oprichting Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) COM(2011)873[1]

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 april 2012

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad[2] heeft in de vergaderingen van 21 februari en 6 maart 2012 gesproken over het voorstel voor een verordening betreffende de oprichting van het Europees grensbewakingssysteem Eurosur. De leden van de fracties van **D66** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel een aantal vragen voorgelegd aan de regering die zijn opgenomen in de brief aan de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 7 maart 2012.

De minister heeft op 11 april 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad,
Kim van Dooren

[1] COM(2011)873; het COM-document is als bijlage bij dit verslag opgenomen; zie ook dossier E110094 op www.europapoort.nl.

[2] Samenstelling:
Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), *(voorzitter),* Strik (GL), Vliegenthart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV), *(vice-voorzitter),* Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD) en Swagerman (VVD).

kst-33119-B
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Den Haag, 7 maart 2012

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad heeft in de vergaderingen van 21 februari en 6 maart 2012 gesproken over het voorstel voor een verordening betreffende de oprichting van het Europees grensbewakingssysteem Eurosur.[1] De leden van de fracties van **D66** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel de navolgende vragen aan de regering.

Vragen van de leden van de D66-fractie

De leden van de **D66**-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van onderhavige verordening die dient te leiden tot een overkoepelend grensbewakingssysteem van de Europese buitengrenzen. Deze leden onderschrijven het belang van een op Europees niveau gefaciliteerd en georganiseerd informatiesysteem ter bescherming van deze grenzen. Door middel van een Europees platform kunnen lidstaten veilig en adequaat informatie delen, teneinde de buitengrenzen effectief te bewaken door tijdig op waargenomen trends in te kunnen spelen. In veel van de opvattingen die de regering hierover heeft, kunnen deze leden zich dientengevolge goed vinden. Deze leden willen de regering graag om opheldering vragen aangaande enkele specifieke onderdelen van de verordening.

Op de eerste plaats zijn de leden van de D66-fractie benieuwd of de regering nauwlettend en met zorg aandacht besteedt aan de privacyaspecten die met de invoering van Eurosur gemoeid zijn. Het voorstel regelt de uitwisseling van relevante informatie tussen lidstaten zo veel mogelijk op geanonimiseerde wijze, zo lezen deze leden. Is het de regering bekend in welke gevallen er toch persoonsgebonden gegevens uitgewisseld kunnen worden? Is deze categorisering limitatief van aard? Zo ja, hoe ziet deze er dan uit? Hoe is de controle op de uitwisseling van persoonsgebonden informatie geregeld?

In het algemeen overleg inzake het behandelvoorbehoud bij deze verordening in de Tweede Kamer op 16 februari 2012 gaf de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel indachtig bovengenoemde zorgen zelf eveneens duidelijk aan privacy een belangrijk aandachtspunt te vinden. De minister heeft daarop een aantal toezeggingen gedaan met betrekking tot de Nederlandse inzet hiervoor bij de Europese Commissie. De leden van de fractie van D66 vragen zich af hoe de Nederlandse regering de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van zowel EU-burgers als derde landers in onderhavige verordening wil waarborgen. Wat houdt deze Nederlandse inzet hiervoor bij de Europese Commissie concreet in? Deze leden zien een uiteenzetting van de regering hierop graag tegemoet.

Daarop aansluitend vragen de leden van de D66-fractie zich af of de regering bereid is om het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) reeds in een vroeg stadium te betrekken bij de ontwikkeling van Eurosur. Zo ja, hoe wil de regering dit vormgeven? Zo nee, waarom is de regering hier niet toe bereid? Is het, gezien de constatering dat de bescherming van landsgrenzen primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten afzonderlijk blijft, naar het inzicht van de regering niet juist aanbevelenswaardig om, behalve de Europees Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS), ook het CBP bij de ontwikkeling van Eurosur een rol te geven?

[1] COM(2011)873; zie ook dossier E110094 op www.europapoort.nl.

Op de tweede plaats hebben de leden van de fractie van D66 enkele zorgen over de rol van Eurosur ten opzichte van andere initiatieven en reeds in werking zijnde protocollen ter bewaking van de binnen- en buitengrenzen. Zo is er op dit moment een grote rol toebedeeld aan het Europees agentschap Frontex voor de bewaking van de buitengrenzen. Wat voor positie zal Frontex in de toekomst innemen als Eurosur in werking is getreden, zo vragen deze leden zich af. Hoe is de relatie tussen Eurosur en regelingen in het Schengen-acquis? Deze leden begrijpen dat Eurosur een aanvullende maatregel kan zijn binnen het pakket van Europese regelgeving dat de grensbewaking regelt, maar vragen de regering in hoeverre er duidelijke afbakeningen zijn wat betreft verantwoordelijkheden, bevoegdheden en bereik van de verschillende systemen en instellingen. Hoe waarborgt Eurosur volgens de regering de effectieve en efficiënte bewaking van buitengrenzen, gezien deze constateringen? Graag zien deze leden een uiteenzetting tegemoet van de gevolgen van Eurosur voor de verschillende in werking zijnde systemen en instellingen, daarbij tevens uiteengezet waar welke bevoegdheden zijn toebedeeld en wie hiervoor waar verantwoording af dient te leggen.

Vragen van de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of de regering verwacht dat met de instelling van Eurosur kan worden bijgedragen aan het tegengaan van illegale migratie en aan het vergemakkelijken van *search and rescue* van personen op zee die in nood verkeren. Verwacht de regering tevens dat Eurosur ook het naleven van het Vluchtelingenverdrag door de Zuidelijke lidstaten bevordert, en zo ja, op welke wijze?

De commissie ontvangt uw reactie op bovenstaande vragen graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
P. L. Meurs

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2012

In uw brief van 7 maart 2012 heeft u mij vragen voorgelegd die de leden van de fracties van D66 en Groenlinks stellen bij het voorstel van de Europese Commissie voor de oprichting en instelling van een Europees Grensbewakingssysteem (EUROSUR). Ik heb met belangstelling kennis genomen van de vragen van de leden, die ik met dit schrijven beantwoord.

De oprichting van een Europees grensbewakingssysteem voor de maritieme en landgrenzen van de Europese Unie (EUROSUR) past in het streven naar een beter beheer van de buitengrenzen. EUROSUR levert een beleidsinstrument op om op Europees niveau de operationele samenwerking en coördinatie te versterken. EUROSUR draagt hier aan bij door de inzet van technologische hoogwaardige instrumenten zoals satellietbeelden maar ook (en vooral) door het uitwisselen van informatie.

De oprichting van het Europese grensbewakingssysteem leidt tot het versterken van de controles aan de buitengrenzen en het verbeteren van de mogelijkheden van het redden van levens op zee. Door het delen van operationele informatie binnen en tussen lidstaten en met Frontex wordt de samenwerking en coördinatie van de bewaking van de buitengrenzen verbeterd. Daarom ondersteunt de Regering het voorstel van de Europese Commissie van 12 december 2012 dat ertoe dient het noodzakelijk wettelijke kader te bieden voor de oprichting en verdere ontwikkeling van dit systeem.

Privacy

EUROSUR richt zich op het uitwisselen van operationele informatie. In beginsel heeft het niet de uitwisseling van persoonsgegevens tot doel, hoewel de technische mogelijkheid dat via het systeem te doen wel bestaat. De Commissie heeft deze mogelijkheid niet willen uitsluiten. In geval van een zeer ernstige of dreigende situatie kan het aangewezen zijn voor de uitwisseling van deze gegevens tussen de deelnemende lidstaten (niet met derde landen), gebruik te maken van EUROSUR.

Alle EU lidstaten zijn verantwoordelijk voor de zorgvuldige verwerking van vertrouwelijke gegevens, waaronder dus ook persoonsgegevens. Mocht in uitzonderlijke gevallen uitwisseling van persoonsgegevens aan de orde zijn, dan zullen daarvoor de gebruikelijke strikte privacyregels gelden. De modaliteiten waaronder mogelijk persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld vormen onderwerp van nader gesprek tussen de Commissie en de lidstaten.

Met leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ raad is de regering van oordeel dat privacy een belangrijk aandachtspunt is bij dit voorstel. Bij de uitwerking ervan zal Nederland verduidelijking vragen over privacyaspecten bij de instelling en de werking van EUROSUR: de aard en procedures van de uitwisseling van met name persoonsgegevens, de risico's op dat vlak, in relatie tot de doeleinden en de beoogde resultaten alsmede de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Uitwisseling van persoonsgegevens zal, zo staat in het voorstel (overweging 7), in overeenstemming moeten zijn met Europese regel-

geving op het gebied van bescherming van persoonsgegevens. Deze regels bieden gedetailleerde bescherming. De Commissie heeft op 25 januari jl. voorstellen gepubliceerd om deze regels verder te versterken[1]. Het kabinet heeft over deze voorstellen inmiddels BNC-fiches gestuurd aan het parlement[2].

De uitwisseling van persoonsgegevens dient te gebeuren onder strenge voorwaarden en met de volledige inachtname van Europese en nationale privacyregels. Aangezien het gaat om een voorstel dat in EU verband is ontwikkeld is het voorstel door de Commissie voorgelegd aan de Europese tegenhanger van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), de Europese Toezichthouder voor de Gegevensbescherming (EDPS). Dit agentschap, dat ook al informeel was geconsulteerd door de Commissie bij ontwikkeling van het voorstel, heeft op 8 februari 2012 een kort commentaar gepubliceerd op het voorstel. Het plaatst enkele kanttekeningen van technische aard die in onderhandelingsfase kunnen worden meegenomen.

Het CBP heeft in 2009 laten weten zich nationaal vooral op handhaving te willen concentreren, en wil niet meer in de adviesfase worden betrokken bij de ontwikkeling van systemen. Het voorstel van de Commissie inzake EUROSUR wordt door het CBP op EU niveau gevolgd. Het CBP neemt op reguliere basis deel aan Europese en internationale gremia die zich bezighouden met de verwerking en bescherming van persoonsgegevens en draagt tevens bij aan het gemeenschappelijke toezicht op het terrein van politie en grensbewaking.

In dit verband werkt het CBP intensief samen met andere Europese privacytoezichthouders onder andere in de zogenoemde Artikel 29 Werkgroep.
Deze heeft op 1 februari 2012 in het werkplan 2012–13 als een van de zes strategische thema's benoemd «het zorgen voor een coherente en effectieve benadering met betrekking tot gegevensbescherming op het gebied van Vrijheid, Veiligheid en Justitie». EUROSUR is daarbij een van de dossiers waarop de werkgroep (en het CBP) zich zal richten[3].

Taken en bevoegdheden van lidstaten en Frontex

De Europese Commissie, het agentschap Frontex en de lidstaten hebben de gemeenschappelijke taak de verschillende samenstellende onderdelen[4] van EUROSUR te ontwikkelen.

EUROSUR is een grensbewakingssysteem van de lidstaten en grotendeels gedecentraliseerd. Dit houdt in dat informatie fysiek wordt beheerd door de nationale coördinatiecentra (NCC's) van de lidstaten zonder dat deze in een centrale server wordt geladen. Vanwege de voornamelijk gedecentraliseerde benadering van EUROSUR zijn de lidstaten de hoofdrolspelers bij de implementatie van het systeem. De lidstaten zijn met het NCC verantwoordelijk voor een doelmatig en efficiënt beheer van middelen en personeel; de planning en uitvoering van alle nationale grensbewakingsactiviteiten; het beheer van het nationale grensbewakingssysteem en het ontwikkelen en geactualiseerd houden van het nationale situatiebeeld.

Niettemin zijn bepaalde gecentraliseerde onderdelen nodig zodat de lidstaten en Frontex informatie kunnen delen waarbij dan gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke standaarden en middelen. Frontex richt daartoe een Frontex Situation Centre (FSC) in. Tevens beheert Frontex het EUROSUR netwerk dat de noodzakelijke communicatiemiddelen biedt en een veilige uitwisseling van gevoelige informatie tussen de NCC's onderling en met Frontex mogelijk maakt. Ook ontwikkelt Frontex het

[1] Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming), van 25.1 2012 (COM(2012) 11 final 2012/0011 (COD).
[2] Brief regering; Fiche: Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging – Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie – 22 112 Vergaderjaar 2011–2012 Nr. 1371.
[3] Article 29 Data Protection Working Party, 00381/12/EN WP 190
Work programme 2012 – 2013. Vindlocatie: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/index_en.htm.
[4] EUROSUR bestaat uit de volgende componenten:
a) nationale coördinatiecentra voor grensbewaking;
b) nationale situatiebeelden;
c) een communicatienetwerk;
d) een Europees situatiebeeld;
e) een gemeenschappelijk inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens;
f) de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten.

Europees situatiebeeld en houdt dit geactualiseerd evenals het gemeenschappelijk inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens. Door de oprichting van een coördinerende dienst vergemakkelijkt Frontex de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten.

Volgens het voorstel stelt Frontex op basis een door Frontex uitgevoerde risicoanalyse en na raadpleging van de betrokken lidstaten voor elke sector van de land- en zeebuitengrenzen van de lidstaten een impactniveaus vast (hoog, middel en laag risico): De lidstaten zorgen er vervolgens voor dat de bewakings- en patrouilleactiviteiten die aan de buitengrenssectoren worden uitgevoerd in overeenstemming zijn met de vastgestelde impactniveaus.

Het in werking treden van EUROSUR houdt geen drastische wijziging in van de rol en het mandaat dat Frontex heeft bij grensbewaking. Nederland is echter op voorhand geen voorstander van een centrale rol van Frontex als het gaat om de monitoring en evaluatie van de technische en operationele inzet van EUROSUR ten opzicht van de gestelde doelen. Dit is een bevoegdheid van de lidstaten (of op zijn minst een gedeelde bevoegdheid van de lidstaten en Frontex).

Geïntegreerd grensbeheer

EUROSUR maakt deel uit van het pakket aan voorstellen van de Commissie die het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen moeten verbeteren. In dit kader heeft de Commissie reeds voorgesteld om de algemene governance van het Schengengebied te versterken. In de mededeling «Slimme grenzen» zijn voorstellen gepresenteerd om de reizigersstromen aan de buitengrenzen moderner en doeltreffender te beheren. EUROSUR ondersteunt de uitvoering van de grensbewaking door de lidstaten met het verkrijgen van een volledig beeld van de situatie aan hun buitengrenzen. Dit voorstel is dus een aanvulling op de reeds gepresenteerde voorstellen om de Schengengovernance en het beheer van de buitengrenzen te versterken.

Met EUROSUR zal de coördinatie binnen en tussen lidstaten worden verbeterd, mede door het voorzien in procedures voor informatiedeling, netwerken of communicatielijnen om informatie uit te wisselen. EUROSUR ondersteunt de uitvoering van de Schengengrenscode. Het verandert de rollen en verantwoordelijkheden van de lidstaten en Frontex ten aanzien van de uitvoering van het grenstoezicht aan de buitengrenzen echter niet. Evenmin heeft EUROSUR een effect op de bevoegdheden van grensautoriteiten.

Voorts zal EUROSUR bijdragen aan de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende handhavende diensten van de lidstaten (grenswachters, politie, douane, etc.) en is daarmee verbonden aan de interne veiligheid strategie van de EU. Door de uitwisseling tussen de verschillende sectoren in het EU maritiem domein mogelijk te maken, ondersteunt EUROSUR, en maakt EUROSUR deel uit van het gemeenschappelijke maritiem beleid van de EU. Dit laatste wordt gecoördineerd door DG Maritieme Zaken (MARE).

De benadering die bij EUROSUR is gekozen maakt gebruik van beschikbare capaciteiten en systemen. Daarom werkt Frontex nauw samen met het EU Satelliet Centrum en de Europese Maritiem Veiligheidsagentschap (ten behoeve van de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten) evenals met Europol (met het oog op het uitwisselen van inlichtingen over grensoverschrijdende criminaliteit). De samenwerking met derdelanden is van belang voor het succes van

EUROSUR, daarom wordt in regionale netwerken samengewerkt tussen lidstaten en derdelanden via de nationale coördinatiecentra.

Redden van levens op zee en asiel

Mensensmokkelaars en criminelen maken veelal gebruik van kleine houten en glasvezel bootjes en jachten die nauwelijks door radarbeelden worden onderkend. Het tijdig signaleren van deze vaartuigen is een van de uitdagingen waarvoor de betrokken diensten zich gesteld zien. De gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten, waardoor onder andere satellietbeelden met informatie afkomstig van scheepsrapportagesystemen kunnen worden gecombineerd, maakt het mogelijk dat kleine bootjes en schepen beter kunnen worden opgespoord.

Dit zal leiden tot meer onderschepping, opsporing en redding van drenkelingen en illegale migranten. De lidstaten zijn allemaal partij zijn bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en daarmee gebonden aan het verbod op non-refoulement. Ook Frontex zelf, is door het toetreden van de Unie tot dit verdrag, rechtstreeks gebonden aan het verbod op refoulement. Vreemdelingen die bescherming nodig hebben dienen in de gelegenheid te worden gesteld om die bescherming te vragen. De instelling van een systeem als EUROSUR wijzigt hier niets aan.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers