

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2296

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 6 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging van de btw-richtlijn voor een tijdelijke toepassing van een algehele verleggingsregeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2293)

Fiche: Mededeling ontwikkeling en besturing van de Europese douane-unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2294)

Fiche: Aanpassing liquide middelen verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2295)

Fiche: Richtlijn Schengeninformatiesysteem

Fiche: Mededeling oprichting Europees solidariteitskorps (Kamerstuk 22 112, nr. 2297)

Fiche: Mededeling betere toepassing EU-recht (Kamerstuk 22 112, nr. 2298)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Voorstellen voor drie verordeningen ter versterking van het Schengen Informatiesysteem (SIS)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, amending Regulation (EU) No 515/2014 and repealing Regulation (EC) No 1987/2006
Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending Regulation (EU) No 515/2014 and repealing Regulation (EC) No 1986/2006, Council Decision 2007/533/JHA and Commission Decision 2010/261/EU
Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third country Nationals
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
december 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 881 final
COM(2016) 882 final
COM(2016) 883 final
- d) *EUR-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1483367051595&uri=CELEX:52016PC0881>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1483367113077&uri=CELEX:52016PC0882>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1483367317048&uri=CELEX:52016PC0883>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Voor de drie voorstellen zijn geen impact assessments opgesteld. De aanwezige evaluatie en studies zijn geen impact assessments in relatie tot wetgevende voorstellen zoals in de EU formeel worden beoogd. De Impact-assessment Board heeft dan ook geen oordeel geveld.

Behandelingstraject Raad

Raad van Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad), mogelijk voor een eerste bespreking 27 en 28 maart 2017 (in het geval in februari een JBZ-Raad plaatsvindt is het mogelijk dat de voorstellen op 23 februari 2017 aan de orde komen).

- f) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
- g) *Rechtsbasis*
COM(2016) 881 final: artikel 79 lid 2 (c) van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie
COM(2016) 882 final: artikelen 77 lid 2 (b en d) en 79 lid 2 (c) van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie
COM(2016) 883 final: artikelen 82 lid 1 (d), 85 lid 1, 87 lid 2 (a), 88 lid 2 (a) van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie
- h) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid – gewone wetgevingsprocedure voor de drie voorstellen
- f) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing – gewone wetgevingsprocedure voor de drie voorstellen

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De nieuwe voorstellen omtrent het Schengen Informatie Systeem (SIS) bevatten nieuwe elementen om de huidige en voorstelbare toekomstige uitdagingen inzake terrorisme, illegale migratie en criminaliteit het hoofd te bieden en rechtszekerheid voor burgers te optimaliseren. Het SIS is een grootschalig informatiesysteem dat grenscontroles en samenwerking in de rechtshandhaving ondersteunt in en tussen de Schengenlidstaten. Hoofddoel van het SIS is het behouden van interne veiligheid binnen het Schengen gebied bij het ontbreken van interne grenscontroles. Het SIS bevat signaleringen op personen voor: strafbare feiten met het oog op aanhouding, overlevering of uitlevering; het vergaren van informatie voor vervolging van ernstige strafbare feiten en het voorkomen van gevaar voor de openbare orde en in relatie tot dreiging op de interne en externe veiligheid van een staat; en het houden van toezicht op onderdanen van derde landen voor wie een verbod op binnenkomst of verblijf (inreisverbod) is genomen. Ook bevat het SIS signaleringen om vermiste personen en personen in relatie tot gerechtelijke procedures op te sporen. Daarnaast bevat het SIS signaleringen op objecten zoals reis- en identiteitsdocumenten, vuurwapens, voertuigen, containers en betaalmiddelen. In de signaleringen zijn verzoeken tot concrete acties opgenomen voor functionarissen van bevoegde autoriteiten in andere lidstaten. Het SIS bestaat uit een centraal systeem en in lidstaten uit nationale systemen die in verbinding staan met het centrale systeem en in veel lidstaten bevat het nationale systeem een (partiële) kopie met dezelfde informatie als in het centrale systeem. Het is een hit/no-hit systeem. Dit houdt in dat je niet het systeem integraal kunt doorzoeken maar dat alleen bij een aanleiding, bijvoorbeeld een (grens)controle op een persoon die gesignaleerd staat, informatie over die persoon voor de eindgebruiker zichtbaar wordt. Aanvullende informatie over signaleringen wordt gedeeld tussen nationale SIRENE-bureaus¹.

Gebruik SIS t.b.v. bestrijding illegale immigratie²

Het betreft de verplichting tot het opnemen van signaleringen in het SIS ten aanzien van illegaal verblijvende derdelanders tegen wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en de verplichting de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft opgelegd te informeren wanneer de persoon bij een controle door een andere lidstaat wordt aangetroffen. In een nieuwe verplicht voorgeschreven samenwerking tussen de lidstaten worden de signaleringen betrokken bij het terugkeerproces en bij de afhandeling van aanvragen voor een verblijfsvergunning. Doelstelling van de voorgestelde uitbreiding van het SIS is de naleving van terugkeerbesluiten en het zicht

¹ Het SIRENE-bureau is het aanspreekpunt voor buitenlandse autoriteiten aangaande de informatiedeling via het SIS en alle aanvullende informatie inzake ingevoerde signaleringen wordt uitgewisseld door de SIRENE-bureaus. Het Sirene-bureau coördineert ook de kwaliteitscontrole van de in SIS II opgenomen informatie. Voor deze taken heeft het toegang tot de in SIS II verwerkte gegevens.

² Het Europese inreisverbod is een administratieve maatregel om ongewenste vreemdelingen uit Nederland te weren. Ook kan het inreisverbod na het verlopen van de vrijwillige vertrektermijn, dus bij latere beslissing, opgelegd worden. Er kan een inreisverbod worden opgelegd wanneer de vreemdeling: a) Nederland onmiddellijk moet verlaten; b) Nederland niet zelf binnen de hem opgelegde vertrektermijn heeft verlaten. De Terugkeerrichtlijn verplicht lidstaten om een terugkeerbesluit uit te reiken aan onderdanen van derde landen (vreemdelingen uit andere dan EU-landen en Zwitserland) die geen legaal verblijf hebben. In dit besluit wordt vastgesteld dat het verblijf van de vreemdeling illegaal is en dat deze terug moet keren naar zijn land van herkomst. Het terugkeerbesluit is dus een kennisgeving van illegaal verblijf. Het terugkeerbesluit dat aan illegale vreemdelingen opgelegd kan worden, kan gecombineerd worden met een inreisverbod.

op het daadwerkelijk verlaten van het Schengengebied te verbeteren. Verder hebben de voorstellen betrekking op aanscherping van de voorwaarden tot het opnemen van inreisverboden in het SIS. Dit kan slechts gebeuren wanneer is vastgesteld dat de persoon zich niet in de EU bevindt.

Gebruik SIS t.b.v. bestrijding terrorisme:

Verder bevatten de voorstellen de verplichting om in alle omstandigheden terrorisme gerelateerde signaleringen in het SIS op te voeren indien ze vallen onder artikelen 1 tot en met 4 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding. Ook wordt een nieuwe opvolgingsactie *onderzoekscontrole* geïntroduceerd waardoor iemand bij signaleringen voor informatievergaring langer dan bij een onopvallende controle kan worden opgehouden om vast te stellen welke vervolgstappen genomen moeten worden.

Gebruik SIS t.b.v. opsporing en vervolging:

Een nieuwe signaleringscategorie *gezocht onbekend persoon* wordt gecreëerd voor gevallen waar wel biometrische informatie aanwezig is maar waar door raadpleging van andere informatie(systemen) nog geen naam aan een gezocht persoon voor een ernstige criminele of terroristische handeling kan worden verbonden. Ook wordt de mogelijkheid geboden om een signalering tot aanhouding tijdelijk niet zichtbaar voor eindgebruikers van andere lidstaten te maken indien aanwezigheid van de signalering een strafrechtelijk onderzoek in gevaar brengt. Daarnaast worden de subcategorieën vermiste personen gedetailleerder uiteengezet (mede door een comitologie-procedure) en worden preventieve signaleringen mogelijk gemaakt om kind-ontvoeringen door een ouder in het geval één van de ouders het ouderlijk gezag heeft te voorkomen. Ook kunnen signaleringen op vervoersmiddelen en containers worden aangebracht wanneer deze gekoppeld kunnen worden aan signaleringen op personen (met uitzondering van personen die dienen te worden aangehouden). Het SIS zal niet langer betaalmiddelen bevatten met uitzondering van (vervalste) bankbiljetten. Nieuwe type objecten die in het SIS kunnen worden opgenomen zijn voertuigonderdelen, technisch uitrusting, IT apparatuur en andere objecten van aanzienlijke waarde die goed te identificeren zijn. Ook is verplicht gesteld dat gesignaleerde objecten in beslag worden genomen. Autoriteiten belast met de registratie van vaar- en vliegtuigen krijgen beperkt toegang tot het systeem. In het geval SIS informatie bij controle door Automatische Kentekenregistratie (ANPR) wordt geraadpleegd zal dit gelogd worden en moet in het geval een hit ontstaat extra verificatie in het SIS plaatsvinden.

Algemene elementen

De voorstellen beogen mogelijk te maken dat gezichtsherkenninginformatie en palmafdrucken voor biometrische identificatie naast vingerafdrukken in het SIS worden opgenomen. Ook wordt de mogelijkheid geboden om DNA profielen in verband met vermiste personen in het SIS op te slaan indien geen andere identificerende gegevens voorradig zijn. Het systeem inclusief de voorwaarden waar eindgebruikers aan moeten voldoen wordt ingericht in conformiteit met de nieuwe EU gegevensbeschermingskaders. Verder beogen de voorstellen harmonisering van de retentieperiode voor alle signaleringen in het SIS – ook gesignaleerde objecten zoals vuurwapens en bankbiljetten – naar vijf jaar met uitzondering van reisdocumenten tien jaar en signaleringen voor informatievergaring één jaar. Ook wordt een gedetailleerd kader verschaft voor het meer proactief verwijderen van gegevens uit het systeem, het SIRENE-

bureau moet actief bevoegde autoriteiten wijzen op de noodzaak signaleringen die ze aanmaakten te verwijderen wanneer die daarvoor in aanmerking komen. Daarnaast beogen de voorstellen meer dan nu technisch voor te schrijven welke voorzieningen zowel op EU, nationaal niveau evenals ter ondersteuning van de meer dan twee miljoen eindgebruikers moet worden gerealiseerd – bijvoorbeeld een (partieel) nationale kopie van alle SIS gegevens en gemeenschappelijke standaarden, protocollen en technische procedures. Inzake (informatie)beveiliging is extra nadruk gelegd op de noodzaak van maatregelen voor het realiseren van continue beschikbaarheid en weerbaarheid van het systeem tegen rampen en een adequaat beveiligingsniveau bij alle gebruikers. De voorstellen bieden toegang tot het SIS voor de Europese Grens- en Kustwacht (Frontex), de teams die onder coördinatie van het agentschap operaties en activiteiten uitvoeren, evenals een eventueel toekomstige centrale *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS)-eenheid. Ook wordt de toegang van Europol tot het SIS vergroot tot alle categorieën signaleringen, voor zover deze binnen haar mandaat vallen. De voorstellen bevatten voorzieningen binnen het systeem en taken voor het agentschap eu-LISA voor het vergaren van statistieken over het (gebruik van het) systeem inclusief gegevenskwaliteit. Tot slot wordt een omvattend monitoring- en evaluatiemechanisme over het (gebruik van het) systeem verduidelijkt door doelen van de evaluaties te formuleren en door wie, wanneer en aan wie de resultaten moeten worden verschaft.

b) Impact assessment Commissie

Voor de drie voorstellen zijn geen impact assessments opgesteld. Wel is een omvattende evaluatie van het systeem door de Europese Commissie uitgevoerd waarvan de resultaten vervat zijn in COM(2016) 880³ dat begeleid is door een Europese Commissie Staff Working Document SWD(2016) 450 final⁴. Ook heeft de Europese Commissie drie ICT gerichte studies laten uitvoeren naar de technische behoeften en impact van oplossingsrichtingen. Tot slot informeert de Europese Commissie dat verschillende modaliteiten, processen tot herziening van het SIRENE handboek, het Schengen evaluatiemechanisme en besprekingen in het SIS/VIS comité tot een voortdurende reflectie op het functioneren en het gebruik van het SIS leidt. Echter deze evaluatie, studies en modaliteiten zijn geen impact assessments in relatie tot wetgevende voorstellen zoals in de EU formeel worden beoogd. De Impact-assessment Board heeft dan ook geen oordeel geveld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht aan een goed functionerend, informatierijk en effectief SIS en bijbehorende informatiedeling. Nederland beschouwt het SIS als een belangrijk systeem in het kader van de samenwerking tussen Schengenlidstaten inzake Europese veiligheid- en migratievraagstukken. Nederland is een voorstander van meer informatie-uitwisseling over terugkeer binnen de EU met het oog op een effectiever terugkeerbeleid. Nederland hecht aan een SIS systeem en bijbehorende informatiedeling dat voldoet aan de (operationele) uitgangspunten en maatregelen zoals opgenomen in de EU routekaart voor informatiebeheer, informatie-

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1483367714530&uri=CELEX:52016DC0880>

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislativedocuments/docs/20161221/commission_staff_working_document_evaluation_of_second_generation_sis2_en.pdf

uitwisseling inclusief interoperabiliteitoplossingen.⁵ Verder hecht Nederland aan een SIS dat ruimte geeft aan en goed aansluit op de nationale informatiearchitectuur van betrokken nationale autoriteiten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen

Het kabinet beschouwt de voorstellen van de Europese Commissie gematigd positief in het licht van haar beleid aangaande het SIS. De voorstellen bieden onder meer mogelijkheden voor een accurate identificatie van personen wat bijdraagt aan de effectiviteit van de opsporing en grensbewaking, biedt meer operationele mogelijkheden ten behoeve van de opsporing van criminele activiteiten, terrorismebe-strijding en de uitvoering van migratiebeleid door nieuwe signalering- en handelingsmogelijkheden. Echter de voorstellen in hun huidige vorm zullen naar verwachting tot een substantiële taakverzwaring van bepaalde bevoegde autoriteiten leiden wat ook financiële, personeelsmatige en ICT-matige ondersteuning vereist. Het kabinet zal totdat duidelijker is wat de financiële en andersoortige gevolgen op nationaal niveau zijn een financieel voorbehoud maken. De verrijking van het systeem en deling van biometrische informatie evenals het streven tot duidelijke uniforme regels voor de verwijdering van gegevens zijn positief. Dat geldt ook voor maatregelen om de gegevenskwaliteit in het SIS te waarborgen. Het kabinet hecht eraan dat de voorstellen in lijn zijn met de EU verordening en richtlijn over gegevensbescherming⁶, zoals de voorwaarden inzake het loggen van gegevensverwerking verbonden aan het systeem en de eis van strikte noodzakelijkheid bij het verwerken van biometrische gegevens. Ze zal de voorstellen daarop verder bestuderen. Het kabinet zal verruiming van de randvoorwaarden bepleiten inzake het opnemen van inreisverboden in het SIS, het aanbrengen van preventieve signaleringen in het SIS bij risico's voor kind-ontvoeringen door een ouder, het gebruik maken van opsporingscontroles als actie bij signaleringen, ICT- en beveiligingsvoorschriften en retentieperiodes voor gesignaleerde objecten. Dit zal de lastendruk voor bevoegde autoriteiten verzachten en hun operationele werkzaamheden ondersteunen. Het kabinet zal ook trachten de lastendruk inzake rapportageverplichtingen te verlagen.

Het kabinet zal waken dat de uitgangspunten en maatregelen van de EU routekaart niet in het geding komen en door de voorstellen worden ondersteund. Het kabinet zal bepleiten dat actieve (financiële) ondersteuning van de Europese Commissie en EU agentschappen beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de uitvoering van de voorstellen op nationaal niveau – eventueel met technische oplossingen die maatwerk naar nationale omstandigheden mogelijk maken. Het kabinet zal wijzen op de noodzaak dat synergie plaatsvindt tussen de verschillende voorstellen voor EU informatiesystemen, zoals het *EES* en het *ETIAS* evenals andere bestaande informatiesystemen zoals Prüm-⁷, Europol- en Interpol-systemen. Het kabinet stelt vast dat de Europese Commissie een tweede set voorstellen inzake het SIS later in 2017 zal uitbrengen. Dit is overeenkomstig het besluit van de JBZ-Raad in november 2016 gezien de activiteiten van de *EU High Level Expert Group on IT Systems and Interoperability*, de informele steungroep die de Commissie helpt om richting te geven aan het verbeteren van EU informatiesystemen en hun interoperabiliteit. Niettemin zal een tweede set voorstellen de onderhandelingen over het SIS compliceren.

⁵ 9368/1/16 REV 1

⁶ Verordening (EU) 2016/679, Richtlijn 2016/680/EU

⁷ *Uitwisseling dactyloscopische en dna profielen en voertuigregistratiegegevens*

Gebruik SIS t.b.v. bestrijding illegale migratie

Hoewel Nederland voorstander is van meer informatie-uitwisseling over terugkeer binnen de EU indien dit leidt tot een effectiever terugkeerbeleid zal de precieze uitwerking in voorstellen doorslaggevend zijn voor de vraag of de toegevoegde waarde van de invoer van terugkeerbesluiten in het SIS opweegt tegen de juridische en uitvoeringstechnische consequenties en het belang van de privacy. Verder is voor de toegevoegde waarde van het voorstel relevant de wisselwerking met andere (concept) EU instrumenten zoals de Terugkeerrichtlijn, Eurodac en het EES.

Het kabinet stelt vast dat de mogelijkheid om een inreisverbod op te leggen voordat de vreemdeling het gebied van de unie verlaat niet in de voorstellen is opgenomen. Dit is zeer onwenselijk, aangezien het toezicht op het verblijf van vreemdelingen in hoge mate leunt op de uitgevaardigde inreisverboden, onder meer door het strafbaar stellen van de aanwezigheid in Nederland in weerwil van een uitgevaardigd inreisverbod. Het betrekken van inreisverboden bij besluitvorming over statusverlening van vreemdelingen in lidstaten wordt ook bemoeilijkt.

Gebruik SIS t.b.v. bestrijding terrorisme

Het kabinet is een voorstander van de nieuwe voorgestelde onderzoekcontroles die verder reiken dan onopvallende controles en zoals beoogd in de EU routekaart ruimte bieden voor het vaststellen van de vereiste opvolgingsactie. Echter, het kabinet is van mening dat een dergelijke type actie ook bij andere type signaleringen in het SIS wenselijk is. Een onderzoekscontrole zou ook moeten kunnen leiden tot een arrestatie. In het geval van bijvoorbeeld een uitreisverbod is een persoon pas in overtreding als hij of zij Schengen verlaat. Aan de grens zou het dan mogelijk moeten zijn om na de onderzoekscontrole contact op te nemen met het signalerende land dat vervolgens een Europees Aanhoudingsbevel uitvaardigt.

Met het doel zo goed mogelijk zicht te houden op terrorismeverdachten is de verplichting om personen en objecten vallend onder artikelen 1 tot en met 4 van het EU kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding in het SIS op te nemen een uitgangspunt die gewenst is. Echter de bepaling dat dit in alle omstandigheden dient te gebeuren gaat voorbij aan geldende internationale en nationale juridische en operationele voorwaarden in het belang van de (rechts)bescherming van burgers. Weigeringsgronden voor de verstrekking of het aan beperkende voorwaarden onderwerpen van de verstrekking zijn onder meer het in gevaar brengen van het welzijn van een lopend onderzoek, de veiligheid van personen, nationale veiligheid, of de verstrekking is duidelijk disproportioneel of irrelevant gelet op het beoogde doel. Het Kabinet wenst zoveel mogelijk terrorisme gerelateerde informatie ook via het SIS te delen maar hecht aan deze uitzonderingen.

Gebruik SIS t.b.v. opsporing en vervolging

Het Kabinet hecht eraan dat het SIS wordt verrijkt met aanvullende informatie ten behoeve van de beoogde doelstellingen van het systeem en dat de toegankelijkheid van het systeem voor gebruikers wordt vergroot. Het Kabinet is het eens met de Commissie om slechts beperkt dna-profielen in het SIS op te nemen voor alleen het identificeren van een vermist persoon tenzij geen andere biometrische informatie ter identificatie voorradig is. Op dit moment loopt een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) naar de nut en noodzaak van het gebruik van handpalmafdrukken voor de identiteitsvast-

stelling en opsporing.⁸ Het is de bedoeling dat dit onderzoek in de zomer van 2017 zal worden afgerond. Het is van belang de uitkomsten van dit onderzoek worden afgewacht. Daarom kan het kabinet nog geen oordeel vellen over de proportionaliteit van het voorstel om handpalmafdrukken als identificatiemiddel te introduceren naast vingerafdrukken en gezichtsopnames. Verder is het kabinet van mening dat de retentieperiode voor bepaalde type objecten die in het SIS kunnen worden opgevoerd te beperkt is. Zo wordt de retentieperiode van gegevens over vuurwapens en bankbiljetten verlaagd van 10 jaar naar 5 jaar terwijl onduidelijk is op welke opsporingservaring dit oordeel is geveld. Het kabinet deelt de wens van de Commissie dat het behoud van gegevens in het systeem doelmatig en volledig in overeenstemming met de bescherming van grondrechten en gegevens dient te zijn. Echter het kabinet stelt vast dat het waardevol is dat bovengenoemde gegevens 10 jaar in het systeem beschikbaar zijn, in overeenkomst met opsporingsbehoeften en beperking van administratieve lasten. Inzake de controle van ANPR resultaten op het SIS voorziet het kabinet uitvoeringsproblemen wanneer het ANPR gegevens betreft die door on-bemenste flitspalen worden gecreëerd en bijgevolg handmatig met het SIS moeten worden gecontroleerd. Dit zorgt voor een hoge lastendruk.

Het Kabinet hecht er ook aan dat verkend wordt of de mogelijkheid tot het tijdelijk kunnen opschorten van signaleringen ten behoeve van aanhouding ook kan worden toegepast bij andere signaleringen zodat rekening kan worden gehouden met rechtszaken die op een gegeven moment door personen worden aangespannen zonder dat de signaleringen verwijderd en opnieuw ingevoerd hoeven worden. Dit kan de lastendruk voor autoriteiten verminderen. Door de specifieke restrictieve voorwaarden voor het opvoeren van preventieve signaleringen ten behoeve van het voorkomen van ontvoeringen van kinderen door ouders waarvan één van de ouders het ouderlijk gezag heeft wordt deze voorgestelde mogelijkheid kritisch beoordeeld inzake werkbaarheid en effectiviteit. Het kabinet zal erop toezien dat de mogelijkheid ook in civielrechtelijke en strafrechtelijke zin uitvoerbaar is.

De optie tot het gebruik van gezichtsherkenningsinformatie ter identificatie is beperkt tot reguliere grensovergangen waar selfservicesystemen en automatische grenspassages in gebruik zijn. Gezichtsherkenningsinformatie kan volgens het kabinet ook nuttig zijn bij controles binnen Schengen landen hoewel aan minimumstandaarden zal moeten worden voldaan zodat een adequate identificatie van personen op basis van deze informatie kan worden gerealiseerd. In dit kader moet de nieuwe wetgeving rekening houden met de snel ontwikkelende technologieën. Op ICT-vlak in relatie tot uitvoering van de voorgenomen wetgeving op nationaal niveau lijken de voorstellen te prescriptief. Het kabinet hecht aan EU-brede besluiten over beoogde doelen en uitgangspunten op dit terrein maar geen gedetailleerde regels over hoe deze doelen gerealiseerd moeten worden zodat maatwerk gelet op de nationale informatiearchitectuur gerealiseerd kan worden. Ook inzake de beveiliging van de gegevens op nationaal niveau is enige nationale ruimte wenselijk. Zo dient helder te worden aangegeven dat de beveiliging van het SIS, volledig rekening houdend met alle SIS voorschriften, onderdeel kan uitmaken van een generieke nationale beveiliging-benadering. In beide gevallen hebben lidstaten ook eigenstandig de mogelijkheid om in te spelen op snel evoluerende technologieën.

⁸ Kamerstuk 29 279, nr. 336, blz. 25

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De voorstellen vloeien voort uit de Raadsconclusies van 10 juni 2015 inzake een hernieuwde EU-interne veiligheidsstrategie voor de periode 2015–2020. De Europese Raad heeft op 25 juni 2015 besloten dat terugkeerbesluiten in het SIS worden opgenomen (Kamerstuk 21 501-20, nr. 997). Ook heeft de JBZ Raad op 10 juni 2016 ingestemd met de EU routekaart voor informatiebeheer, informatie-uitwisseling inclusief interoperabiliteitsoplossingen. Deze routekaart bevat politieke denkrichtingen, principes en acties waarbij ook concrete maatregelen zijn opgenomen inzake het versterken van (het gebruik) van het SIS. Deze besluiten van de Europese Raad en JBZ-Raad verschaffen de nodige richting voor de onderhandelingen waar Nederland aan zal hechten. Daarnaast zijn in Raadsverband bepaalde zaken betreffende het SIS recentelijk benadrukt. Het betrof de mogelijkheid tot het tijdelijk op kunnen houden van terrorisme-verdachten, de noodzaak tot synergie met andere EU initiatieven inzake informatiedeling zoals het EES en het ETIAS waar momenteel over onderhandeld wordt evenals andere informatiesystemen. Daarbij is benadrukt dat de grondrechten van burgers moeten worden eerbiedigd en dat initiatieven moeten passen in een coherente benadering inzake informatiebeheer en interoperabiliteit. Leden van het LIBE comité van het Europees Parlement hebben zich ook recentelijk over het SIS uitgesproken en hebben aangegeven dat risico's bestaan bij een veelvoud aan initiatieven voor informatiesystemen inclusief in termen van synergie van randvoorwaarden en bijgevolg interoperabiliteit tussen de systemen. Ook is daarbij de zorg geuit over de vergaring van grote hoeveelheden informatie in relatie tot de opvolging evenals de rechtsbescherming van burgers. Ook is nadruk gelegd op systematische invoer van informatie in het SIS en een bredere toegang van Europol tot het SIS.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet is van mening dat de EU bevoegd is om wetgevende voorstellen inzake het SIS te doen. Het gaat hier om de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Dit is een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU). Het betreft voorstellen ter aanpassing van een bestaand EU-informatiesysteem waar EU-wetgeving over bestaat. Het kabinet oordeelt ook positief over de gekozen rechtsbasis van de drie voorstellen die de verschillende elementen van de voorstellen van een rechtsgrondslag voorzien: politieke en justitiële internationale informatiedeling voor strafrechtelijke doeleinden, grensbeheer en verwerking en deling van terugkeerbesluiten via het informatiesysteem. Wel stelt het kabinet vast dat artikel 79 lid 2 (d) van het verdrag betreffende werking van de Europese Unie inzake bestrijding van mensenhandel, met name handel in vrouwen en kinderen, ook van toepassing is gelet op de aangedragen voorstellen – bijvoorbeeld betreffende vermiste personen.

b) Subsidiariteit

Positief. De voorstellen bouwen op reeds bestaande EU-wetgeving inzake het SIS. Een Europees breed informatiesysteem vereist een grote mate van uniformiteit tussen lidstaten in de structuur van het systeem, de wijze waarop informatie wordt ingevoerd, verwerkt, gegevens worden beschermd en in de eerste fase worden opgevolgd (beoordeling van een «hit» bij een verificatie van informatie met het systeem, het delen van deze hit-informatie en bijbehorende aanvullende informatie met betrokken

autoriteiten). Dat komt EU-breed de rechtsbescherming van burgers, de kwaliteit van informatie en de effectiviteit van de opvolging van de verstrekte informatie ten goede. Ook worden maatregelen op EU-niveau gerechtvaardigd door de fenomenen die een duidelijke grensoverschrijdende dimensie kennen, criminaliteit, terrorisme, migratie, vermissingen, waarvoor het systeem wordt ingezet. Bovendien is het SIS indertijd in het leven geroepen als compenserende maatregel voor het vrij verkeer van personen tussen Schengen lidstaten. Bijgevolg is EU wetgeving vereist indien aanpassing van het SIS plaatsvindt. Vervolgstappen op basis van uitgewisselde informatie dient in overeenstemming met EU, internationale en nationale wetgeving plaats te vinden – bijvoorbeeld optreden in geval van een aanhouding, het beoordelen van een asielerzoek met behulp van een terugkeerbesluit van een andere lidstaat. De voorstellen houden in belangrijke mate rekening met deze balans.

c) Proportionaliteit

Positief. De keuze voor het gebruik van verordeningen om de voorstellen in wetgeving te vervatten is gepast met het oog op de beoogde uniformiteit inzake de structuur van het systeem, de invoer, verwerking, bescherming en opvolging van gegevens. Niettemin maakt het kabinet de volgende kanttekeningen. De drie voorstellen hadden omwille van het gegeven dat ze alle drie betrekking hebben op hetzelfde systeem, hetzelfde algemene doel beogen, dezelfde besluitvormingsprocedure voor alle elementen van de voorstellen geldt en veel overlap vertonen in één wetgevend voorstel vervat kunnen worden. Dit is ook gelet op de huidige EU-verdragen ten opzichte van de vorige verdragen mogelijk en komt in de toekomst de uitvoerders van de wetgeving ten goede. De Commissie geeft als reden voor het uitvaardigen van drie voorstellen aan dat sprake is van zogenoemde variabele geometrie. Dit houdt in dat differentiatie bestaat in deelname door lidstaten aan het systeem afhankelijk van het beleidsdoel dat het systeem beoogt te ondersteunen. Zo hebben enkele lidstaten opt-out en opt-in mogelijkheden op bepaalde beleidsterreinen. Om op basis van deze enige reden over te gaan tot het uitvaardigen van drie voorstellen is naar het oordeel van het Kabinet discutabel gelet op het speerpunt van de Raad en Europese Commissie om betere regelgeving te realiseren. Verder zijn de voorstellen op bepaalde zaken te stringent waardoor de effectiviteit van die maatregelen, de bescherming van de burger, het gebruik van het SIS door en de lasten voor autoriteiten onder druk komen te staan. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opnemen van inreisverboden in het SIS, het opvoeren van terrorisme gerelateerde activiteiten in het SIS in alle omstandigheden en het opvoeren van preventieve signaleringen in het SIS in het kader van vermissingen. Daarnaast stelt het kabinet vast dat op specifieke punten de voorstellen te prescriptief zijn inzake de implementatie van de voorstellen. Dit betreft onder meer ICT en beveiligingsvoorschriften waarbij de doelen en uitgangspunten op EU niveau dienen te worden vastgesteld maar ruimte voor nationale implementatieafwegingen noodzakelijk zijn.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet is van mening dat de eventuele financiële gevolgen van het voorstel voor de EU-begroting moeten passen binnen de bestaande financiële plafonds van het Meerjarig Financieel Kader. De totale kosten van de versterking van het SIS en de benodigde aanpassingen op centraal niveau wordt door de Europese Commissie geraamd op € 64.308.000 over een periode 2018 t/m 2020 en in relatie tot de invoering van terugkerbe-

sluiten in het SIS € 3.624.000 over een periode van 2018 t/m 2020. Het betreft ontwikkeling- en beheerskosten van het systeem. Ten behoeve van de ontwikkelfase van de nieuwe nationale SIS systemen zal een bedrag van € 36,8 miljoen uit het interne veiligheidsfonds (ISF) als een lumpsum bijdrage aan de lidstaten ter beschikking worden gesteld. Daartoe wordt verordening EU 515/2014 via deze voorstellen aangepast.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het kabinet beoogt (een) nationale impact assessment(s) te verrichten om onder meer de financiële gevolgen van de wetgevende voorstellen in kaart te brengen. De resultaten zullen betrokken worden in de onderhandelingen van de voorstellen en totdat de resultaten beschikbaar zijn zal een financieel voorbehoud worden gemaakt. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Bovengenoemd lumpsumbijdrage zal gelijkelijk onder lidstaten worden verdeeld, per lidstaat € 1.200.000, en deel uitmaken van het totale bedrag waar het nationale programma inzake het ISF betrekking op heeft. Het geld is geormerkt voor het SIS. Dat vereist een aanpassing van de huidige nationale ISF-programma's inclusief die in Nederland. Het is de verwachting dat de voorstellen tot substantiële aanvullende kosten voor de rijksoverheid leiden gelet op de aanvullende taken (bijvoorbeeld verwerking terugkeerbesluiten in het SIS, verheving taakuitoefening verschillende taakorganisaties, ICT kosten). Potentiële financiële baten vloeien mogelijk voort uit meer en kwalitatief hogere informatie over subjecten en objecten waardoor opsporingsonderzoeken, controlemaatregelen en migratieprocessen gefaciliteerd worden.

De voorstellen bevatten geen financiële gevolgen voor decentrale overheden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen bevatten geen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er is geen regeldruk en administratieve lasten voor decentrale overheden, het bedrijfsleven en de burger. Daarentegen bestaat lastendruk voor de rijksoverheid en haar taakorganisaties en gelet op bepaalde voorstellen zal deze toenemen vergeleken met de huidige situatie. Het betreft rapportageverplichtingen en toezichtlasten.

Inzake rapportageverplichtingen wordt het volgende voorgesteld:

- Lidstaten houden statistieken bij over het aantal signaleringen waarvan de retentieperiode is verlengd.
- Iedere lidstaat zal een lijst van bevoegde autoriteiten die gemachtigd zijn om direct het SIS te raadplegen aan eu-LISA rapporteren. De lijst bevat ook informatie welke gegevens individuele autoriteiten mogen raadplegen en voor welke doeleinden.
- Iedere lidstaat zal de Commissie informeren inzake details over haar nationale SIS bureau en haar SIRENE-bureau.
- Lidstaten dienen de Europese Commissie, eu-LISA en de nationale toezichthouder te informeren over beveiligingsincidenten.
- Een persoon die verzoekt tot toegang tot informatie over hem/haar of wenst deze te corrigeren of te laten verwijderen dient zo snel mogelijk van het besluit van autoriteiten inzake dit verzoek geïnformeerd te

worden en niet later dan zestig dagen dan dat het verzoek is gedaan. Ook wordt de persoon geïnformeerd over de vervolgstappen volgend op zijn/haar verzoek na bovengenoemde eerste fase en dit zal niet later dan drie maanden zijn.

- Lidstaten zullen een statistisch systeem opzetten en jaarlijks rapporteren over acht elementen betrekking hebbende op de uitoefening door burgers van recht tot inzage, aanpassing of verwijdering van gegevens inclusief het aantal zaken die bij de rechter aanhangig zijn gemaakt en observaties over zaken inzake wederzijdse erkenning van definitieve besluiten van de rechter(s) van lidstaten anders dan die van de signalerende lidstaat.
- Rapportering door de nationale toezichthouder naar het samenwerkingsmechanisme van nationale toezichthouders en de Europese toezichthouder.
- Ten behoeve van de statistische rapporten die eu-LISA dagelijks, maandelijks en jaarlijks verschaft en de tweejaarlijkse rapporten van eu-LISA aan het EP en de Raad en de evaluatie van het SIS, zullen lidstaten gegevens aanleveren. Dit is inclusief aantal zoekopdrachten ook door de autoriteiten belast met het registreren van voer- vaar- en vliegtuigen en containers.
- Lidstaten verschaffen op jaarlijkse basis statistieken aan eu-LISA over raadplegingen van en naar andere lidstaten inzake het beoordelen van verzoeken tot toegang of verblijf gelet op de aanwezigheid van een verblijfstatus in eigen of in een andere lidstaat.

Inzake toezichtlasten gaat het om de volgende zaken:

- Het nationale SIRENE-bureau dient – indien ze daar informatie toe heeft – proactief autoriteiten bevoegd tot het creëren van signaleringen te informeren over de noodzaak om een signalering te verwijderen indien het beoogde doel is bereikt.
- Iedere lidstaat zorgt ervoor dat alle toegang tot en uitwisseling van persoonsgebonden informatie wordt gelogd in haar nationale systeem: het betreft historie van de signalering, datum, tijdstip, type informatieverwerking, type gegevens om een zoekopdracht uit te voeren, referentie naar type gegevens dat is verstrekt en de naam van de bevoegde autoriteit en de naam van de persoon verantwoordelijk voor het verwerken van de gegevens.
- Een lidstaat kan op basis van een inhoudelijke afweging, die gelogd moet worden, besluiten om een signalering langer dan de toegekende retentieperiode te behouden.
- Minimaal iedere vier jaar zal de nationale toezichthouder een audit uitvoeren inzake de informatieverwerkingshandelingen in het nationale SIS-systeem.

De voorgestelde verplichtingen reflecteren in aanzienlijke mate de huidige rapportageverplichtingen en toezichtstaken in relatie tot het (gebruik van het) systeem. Wel zal door de algemene verlaging van de retentieperiode voor signaleringen inzake objecten de lastendruk hoger zijn gelet op de toename van beoordelingen voor het wel of niet behouden van een signalering op een object. Voor het type objecten waar de retentieperiode tien jaar was en nu verlaagd wordt naar vijf jaar betreft dit een verdubbeling van beoordelingen. Dit is vanuit een operationeel en administratieve lastendruk perspectief onwenselijk. Ook het opzetten van een statistisch systeem en jaarlijks rapporteren over acht elementen betrekking hebbende op de uitoefening door burgers van recht tot inzage, aanpassing of verwijdering van gegevens is een verzwaring van de lastendruk ten opzichte van de huidige situatie zelfs als de nodige handelingen (op termijn) automatisch kunnen worden verricht. Hoewel het kabinet waarde ziet in het hebben van inzage in dergelijke gegevens om goed vast te stellen of de rechtszekerheid van burgers wordt gehand-

haafd evenals de gegevenskwaliteit in het SIS, pleit het kabinet wel voor een zo eenvoudig en zo makkelijk mogelijk systeem waarbij een IT-oplossing op EU-niveau wordt ontwikkeld en beschikbaar wordt gesteld aan lidstaten. Ook de jaarlijkse statistieken ten aanzien van raadplegingen over toegang en verblijf van derde landers betekent een verzwaring. Dit is echter wel een logisch gevolg van het opnemen van terugkeerbesluiten in het SIS en de wens tot inzage in de coördinatie tussen lidstaten van besluitvorming over toegang en verblijf. Ook de proactieve rol van het SIRENE-bureau in het attenderen van bevoegde autoriteiten over hun gegevensverwerkingsplichten zal leiden tot een taakverzwaring voor dat bureau en waarschijnlijk extra personele capaciteit in het SIRENE-bureau vergen.

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

De voorstellen zien niet (direct) toe op aanpassing van de concurrentiekracht van de EU en Nederland.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Daarom heeft een verordening als regel geen implementatie. Er kunnen echter toch implementatiemaatregelen nodig zijn in de nationale regelgeving, bijvoorbeeld om de effectiviteit van de verordening in de nationale rechtsorde van een lidstaat te vergroten of om bepalingen in de nationale wetgeving, die niet of niet langer stroken met die van de verordening, te schrappen, daarmee in overeenstemming te brengen of daarop af te stemmen.

Onderzocht zal worden voor welke elementen en zo ja op welke wijze de voorstellen van de Europese Commissie tot regelgevende activiteiten nopen. Een realistische termijn voor lidstaten om regelgevende en andere activiteiten te kunnen voltooiën om aan de verplichtingen van de verordeningen te voldoen is hierbij van groot belang.

Het Besluit van 3 oktober 2014 (Stb. 2014, 401) tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit geeft onder meer uitvoering aan Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU 2006, L 381).

Nadere reflectie is nodig om vast te stellen of Nederlandse regelgeving aangepast moeten worden om de voorgestelde zogenoemde onderzoekscontroles mogelijk te maken – inhoudende toekenning van bevoegdheden aan rechtshandhavende autoriteiten. Dit geldt na de mogelijke vaststelling van de EU wetgeving ook voor de aanwijzing van het Openbaar Ministerie betrekking hebbende op de verwerking van SIS-informatie.

De Europese Commissie heeft in de voorstellen geen handhavings- en sanctiebepalingen opgenomen. Echter via het zogenoemde Schengen evaluatiemechanisme en voortdurende monitoringsmogelijkheden door middel van statistieken beschikt de Commissie over mogelijkheden om vast te stellen of lidstaten tekortschieten in de uitvoering van de wetgeving waarna ze haar door de EU-verdragen toegekende bevoegdheden kan uitoefenen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorstellen bieden op bepaalde terreinen de vereiste of de mogelijkheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Het gaat om de volgende zaken:

- Gedetailleerde regels voor de uitwisseling van aanvullende informatie bovenop de signaleringen tussen lidstaten (SIRENE-bureaus) via het vaststellen van een Handboek.
- Gemeenschappelijke technische standaarden, protocollen en procedures ten aanzien van de compatibiliteit van het centrale SIS-systeem en de nationale SIS-systemen.
- Een mechanisme voor kwaliteitscontrole, bijbehorende procedures en interpretatie van conformiteit met gegevenskwaliteitsvereisten.
- De technische regels voor het opvoeren, aanpassen, verwijderen en zoeken van gegevens in het SIS.
- De regels voor het opvoeren van opgelegde terugkeerbesluiten.
- De procedure voor het informeren van de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft opgelegd wanneer is vastgesteld dat de persoon ook daadwerkelijk uit het land is vertrokken.
- Kwaliteitsstandaarden voor de opslag van foto's, dactyloscopische en gezichtsherkenninginformatie.
- De procedure voor het aanwijzen van de lidstaat die namens andere lidstaten inreisverboden opgelegd door EU- en VN-sancties in het SIS opvoert.
- De technische procedure voor het koppelen van signaleringen.
- Gedetailleerde regels voor het gebruik, de gegevensbescherming -en beveiliging van de gemeenschappelijke opslagplek in het SIS ten behoeve van de vergaring van statistieken.
- De inhoud van de logs in het geval van ANPR bevraging van het SIS.
- De regels voor de categorisering en het opvoeren van vermiste personen zaken.
- De technische regels voor het opvoeren, aanpassen, verwijderen en zoeken van gegevens door middel van signaleringen inzake voer-vaar- en vliegtuigen, containers evenals blanco officiële of uitgevaardigde identiteitsdocumenten die gekoppeld kunnen worden aan signaleringen inzake vermiste personen, personen die gezocht worden in verband met strafrechtelijke procedures en personen die gecontroleerd moeten worden ten behoeve van informatievergaring.
- Het definiëren van nieuwe subcategorieën objecten inzake technische uitrusting, IT objecten en andere objecten die goed identificeerbaar zijn en een hoge waarde hebben.
- Kortere retentieperiodes voor signaleringen inzake categorieën objecten.

De keuze om voor deze onderwerpen uitvoeringshandelingen vast te stellen is begrijpelijk ook met het oog op flexibeler handelen bij nieuwe operationele en ICT-matige ontwikkelingen. Wel verwijst het kabinet naar haar oordeel hierboven dat de wens om bepaalde ICT-zaken op EU niveau te organiseren te prescriptief van aard is.

In alle gevallen is de zogenoemde onderzoeksprocedure van toepassing. De keuze voor de onderzoeksprocedure is gepast gelet op het feit dat uitvoeringsbevoegdheden zien op de vaststelling door de Commissie van handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van de Verordening (EU) Nr. 182/2011 (Comitologie-Verordening)).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde datum van inwerkingtreding voor de verordeningen zal de 20^e dag volgend op publicatie van de verordeningen in het Officiële publicatieblad van de EU betreffen. De toepassing van de bepalingen van de verordeningen zal afhankelijk zijn van de datum die de Commissie vaststelt waarop alle benodigde implementatiemaatregelen zijn aangenomen en lidstaten de Commissie hebben ingelicht dat ze de benodigde technische en juridische maatregelen hebben getroffen om SIS-gegevens te verwerken en aanvullende informatie conform de verordeningen uit te wisselen. Ook dient het agentschap eu-LISA de Commissie te hebben ingelicht dat alle testactiviteiten inzake het centrale SIS-systeem en de interactie tussen dat systeem en de nationale systemen zijn voltrokken. Het kabinet zal zich er in de onderhandelingen sterk voor maken dat lidstaten een redelijke termijn krijgen om regelgevende en andere activiteiten op tijd te kunnen voltooien om aan de verplichtingen van de verordeningen te voldoen. De huidige tekst van de voorstellen geeft geen duidelijkheid hierover omdat deze bepalen dat de datum van toepassing van de Verordeningen door de Europese Commissie zal worden vastgesteld. Daarmee is de haalbaarheid momenteel niet in te schatten.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordeningen bevatten een evaluatiebepaling inhoudende een eerste evaluatie van de verordeningen na drie jaar na de inwerkingtreding van de verordeningen en vervolgens iedere vier jaar. Dergelijke evaluaties zijn wenselijk gelet op snel veranderlijke veiligheidsrisico's en ICT-ontwikkelingen. Dit is onder meer gebleken uit de migratiecrisis en de terroristische dreigingen van de afgelopen jaren die mede aanleiding zijn voor herziening van de EU-wetgeving inzake het SIS. In de voorstellen is geen horizonbepaling opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Voorop gesteld dat de uitvoeringsgevolgen onderdeel zullen uitmaken van (een) nationale impact assessment(s) zorgen een aantal nieuwe zaken voor een duidelijke taakverzwaring. Het betreft de verwerking van terugkeerbesluiten in het SIS door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) in samenwerking met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Het is mogelijk dat de bestaande werklast wordt verdubbeld. Het betreft taakuitoefening op continue basis waardoor de bijbehorende lasten zeer aanzienlijk zijn. Daarnaast zal de informatieverwerking aan de grens, en het aantal beslismomenten ook toenemen. Dit is een groot risico voor het toch al zwaar belaste grensapparaat. In feite zal zonder een werkend EES het voorgestelde uitwisselingsscenario onuitvoerbaar zijn. Het toevoegen van terugkeerbesluiten betreft een volledig nieuwe SIS-datacategorie waar nationaal organisatorische, procesmatige, personeelsmatige (intern en aan de grenzen van lidstaten), ICT-matige en bijgevolg financiële gevolgen aan verbonden zullen zijn. Bovendien roepen de bepalingen over het opvoeren, het verwerken en opvolgen van terugkeerbesluiten veel juridische en uitvoeringstechnische vragen op. De lidstaten hebben verschillende methodieken om terugkeerbesluiten juridisch te benaderen. Voorts zal moeten worden vastgesteld welke rol informatie uit een ander land gaat spelen in nationale terugkeerprocedures en asielprocedures.

Ook de aanscherping van de voorwaarden voor het invoeren van inreisverboden zal de uitvoering en het effectief gebruik van deze informatie compliceren. De KMar zal bij vertrek moeten gaan controleren of een inreisverbod is opgelegd en handelingen moeten gaan verrichten om het inreisverbod te effectueren. Vanwege tijdsdruk bij vertrek is dit moeilijk uitvoerbaar en wordt de administratieve druk ook hier verzwaaard. Daarnaast bemoeilijkt het de handhaving van een opgelegd inreisverbod bij aantreffen van een vreemdeling in Nederland door politie of KMar. Ook zullen personeelsmatige, procesmatige en ICT-matige en bijgevolg financiële gevolgen aan de orde zijn bij de toevoeging: a) door de politie in overleg met het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en het Openbaar Ministerie (OM) van DNA profielen van vermiste personen in het SIS; b) van dactyloscopische gegevens inzake onbekende gezochte personen in het SIS door de politie in overleg met het OM; c) van palmafdrucken, gezichtsherkenninginformatie door politie, KMar en IND in overleg met het OM, en d) de toevoeging van vervoermiddelen en containers gekoppeld aan personen door politie in overleg met registratieautoriteiten van deze vervoersmiddelen en het OM.

Daar bovenop zorgt het verruimen van het aantal (typen) signaleringen en ook gegevens die in het SIS worden opgevoerd ook voor een taakverzwaring bij de bevoegde autoriteiten inzake de opslag en opvolging van informatie in het SIS in het geval van een hit. Dit geldt in het bijzonder voor het SIRENE-bureau dat als eerste aanspreekpunt voor buitenlandse autoriteiten dient bij de communicatie over SIS gerelateerde informatie. Door de aanpassing van de retentieperiodes voor objecten zal de lastendruk ook toenemen – zie hierboven.

De uitvoerbaarheid van de voorstellen op ICT-matig vlak zijn moeilijk in te schatten daar de nodige zaken via de comitologieprocedure nog zullen moeten worden bepaald. Nederland beschikt over een nationaal SIS-systeem met een partiele nationale kopie van de SIS gegevens zoals opgeslagen in het centrale SIS-systeem.

b) Handhaafbaarheid

Inzake handhaafbaarheid borduren de voorstellen op de bestaande situatie voort met dien verstande dat een taakverzwaring aan de orde is. De handhavende autoriteiten zijn de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de politie als beheerder van het SIS die op haar beurt weer onder toezicht van het AP zal staan. De taken voor de AP – die bestuurlijke boetes kan opleggen – blijven grotendeels gelijk. De politie zal een taakverzwaring krijgen vanwege een meer proactieve rol inzake handhaving op naleving van de gegevensverwerkingsregels door bevoegde autoriteiten en door de toename van het aantal (typen) signaleringen en gegevens gelet op de noodzaak tot naleving van kwaliteitsstandaarden voor het opvoeren en verwerken van gegevens door het SIS. De politie heeft geen sanctiemogelijkheden richting de andere bevoegde autoriteiten behalve de mogelijkheden die iedere rechtspersoon in Nederland heeft.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het SIS bevat reeds inreisverboden en deze kunnen betrekking hebben op ingezetenen van ontwikkelingslanden. De onderhavige voorstellen beogen ook dat terugkeerbesluiten in het SIS worden opgenomen waardoor lidstaten over en weer systematisch in kennis worden gesteld van deze besluiten en deze kunnen betrekken bij de beoordeling van visumaanvragen en in asielprocedures. Dit kan effect hebben op de beoordeling door lidstaten van asielverzoeken en visumaanvragen van ingezetenen van ontwikkelingslanden. Welke economische gevolgen dit op haar beurt heeft voor de ontwikkelingslanden is nu niet te overzien.