

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Politie**
ICA

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
2061563

Uw kenmerk
160792u

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 3 april 2017
Onderwerp vragen inzake wetsvoorstellen Europese Commissie aanpassing van
het Schengen informatiesysteem - SIS

Op 8 maart 2017 stuurde uw Kamer in het bijzonder de GroenLinks-fractie per brief vragen over de voorstellen van de Europese Commissie inzake aanpassing van het Schengen informatiesysteem (hierna SIS). Met behulp van deze brief zal ik de vragen beantwoorden. Gezien het tweeledige doel van het Schengen informatiesysteem – rechtshandhaving en vreemdelingenzaken – en grensbeheer beantwoord ik u mede namens de minister van Veiligheid en Justitie.

De Europese Commissie bracht op 21 december 2016 drie voorstellen inzake de versterking van het gebruik en beheer van het SIS uit waarover uw Kamer het Kabinetsstandpunt in de vorm van een BNC-fiche – Kamerstuk 22112 nr. 2296¹ heeft ontvangen.

Ik zal de vragen van de GroenLinks-fractie in overeenstemming met de volgorde van de vragen in de ontvangen brief beantwoorden.

Effectbeoordeling

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de vraag gesteld waarom de Europese Commissie geen impact assessment heeft uitgevoerd en stelt dat het nuttig is dat informatie over de implementatie van Verordening 1987/2006 door de lidstaten wordt verzameld.

Het kabinet wijst op de toelichting verschaft in Kamerstuk 22112 nr. 2296. Voor de drie voorstellen zijn geen impact assessments opgesteld. De aanwezige evaluatie van het huidige SIS - onder meer vervat in het *Staff Working Document* van de Europese Commissie² - en studies uitgevoerd door of in opdracht van de Europese Commissie 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.

Ik deel uw mening dat mede gelet op reeds waarneembare gevolgen van de voorstellen waaronder financieel, inzake administratieve lasten, operationele processen, grondrechten en inzake benodigde informatievoorzieningsmaatregelen, impact assessments wenselijk waren geweest. De Europese Commissie reikt als uitleg voor de afwezigheid van de assessments aan, de noodzaak tot snelheid, de

¹ Aangeboden door de minister van Buitenlandse Zaken met referentie 4ZKWPA3M5U6C-3-15982

² SWD(2016) 450 final

aanwezige evaluatie, studies en de vele besprekingen over verbeteringen van het systeem in de afgelopen jaren.

Op nationaal niveau worden met het oog op de onderhandelingen en uitvoering stappen gezet om de gevolgen van de wetgevende voorstellen nader in kaart te brengen.

Bewaartermijnen

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd naar de precieze reden van de voorgestelde verlenging van de bewaartermijn van drie naar vijf jaar en waarom geen maximale bewaartermijn is voorgesteld, maar slechts het tijdstip waarop lidstaten moeten toetsen of verdere bewaring noodzakelijk is

Artikel 34 van het verordening-voorstel inzake gebruik van het SIS voor grenstoezicht stelt dat signaleringen alleen in het SIS worden opgenomen voor zo lang dit noodzakelijk is om de doelen te bereiken waarvoor ze zijn aangemaakt. Een dergelijk artikel is ook opgenomen in het verordening-voorstel inzake het gebruik van het SIS voor politie- en justitiedoeleinden (artikel 51). Daarnaast heeft de Europese Commissie voorgesteld om de maximale bewaartermijn te wijzigen van drie naar vijf jaar waarop een periodieke toetsing moet plaatsvinden over de vraag of een signalering in het systeem moet worden gehandhaafd en om welke reden. Automatische verwijdering van de signalering vindt plaats na genoemde bewaartermijn tenzij een onderbouwde motivering voor het behoud van de signalering aan het centrale SIS tijdig is gecommuniceerd. Het centrale SIS informeert lidstaten automatisch vier maanden vooraf aan het verstrijken van de termijn waarop toetsing van de signalering moet plaatsvinden. Bovendien kan iedere lidstaat een kortere termijn ten behoeve van toetsing overeenkomstig nationaal recht vaststellen.

De Europese Commissie stelt vast dat de maximale bewaartermijn waarop toetsing inzake het wel of niet handhaven van een inreisverbod in de EU Terugkeerrichtlijn³ (artikel 11) verschilt van de termijn voor toetsing tot het wel of niet handhaven van een signalering voor een inreisverbod in de SIS-verordening. Bijgevolg stelt ze voor de bewaartermijnen te harmoniseren naar de termijn in de Terugkeerrichtlijn omdat het SIS het instrument is om inreisverboden tussen lidstaten te communiceren en gezamenlijk te handhaven ook als ze, aldus het voorstel, verbonden zijn aan terugkeerbesluiten. Dit past ook in de door de GroenLinks omarmde stroomlijning van de Terugkeerrichtlijn en het SIS-systeem.

Verder wordt in de voorstellen expliciet de relatie gelegd met het in 2016 tot stand gekomen EU wetgevingspakket over gegevensbescherming (algemene verordening gegevensbescherming 2016/679 en richtlijn 2016/680 over de bescherming van natuurlijke personen in verband met gegevensverwerking in het kader van opsporing en vervolging). De regels uit dit pakket zijn – al dan niet via nationale implementatie – ook van toepassing op de gegevensverwerking in SIS. Verder bestaat een inhoudelijke samenhang tussen de SIS voorstellen en andere recente initiatieven van de Europese Commissie zoals die over een inreis- en uitreisysteem (EES) en een Europees systeem voor reisinformatie –en autorisatie (ETIAS). Zo wordt een reisautorisatie op grond van het ETIAS-voorstel niet automatisch afgegeven als iemand in het SIS gesignaleerd staat. Het is daarom van belang dat het SIS toetsingsmoment goed kan aansluiten bij de genoemde initiatieven.

**Directoraat-Generaal
Politie**
ICA

Datum
3 april 2017

Ons kenmerk
2061563

³ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven

Tot slot, kunnen inreisverboden op gronden van nationale veiligheid en openbare orde evenals signaleringen voor strafrechtelijke doeleinden ten behoeve van het bevorderen van veiligheid waardevol zijn voor langere periodes dan vijf jaar. Een toetsingsmoment is echter essentieel zowel in het kader van de rechtsbescherming van het individu als met het oog op een effectieve inzet van autoriteiten belast met de bevordering van veiligheid.

**Directoraat-Generaal
Politie**
ICA

Datum
3 april 2017

Ons kenmerk
2061563

Samenhang SIS en Terugkeerrichtlijn

De GroenLinks-fractie vraagt of ik als beleidsverantwoordelijke bewindspersoon de opvatting deel dat de proportionaliteit en de rechtsbescherming in beide systemen – SIS en Terugkeerrichtlijn - op gelijke wijze moet worden geregeld en of ik bijgevolg ook van mening ben dat de voorgestelde SIS-verordening op het gebied van grenscontroles nog steeds onvoldoende strikt een relatie legt tussen de Terugkeerrichtlijn en een signalering in het SIS-systeem.

De voorstellen van de Europese Commissie inzake het opnemen van terugkeerbesluiten in het SIS evenals aanpassing van de randvoorwaarden voor het opnemen van inreisverboden in het SIS vloeien voort uit een wens tot betere informatie-uitwisseling inzake deze besluiten en verboden evenals een betere opvolging en volledige toepassing van wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en inreisverboden. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking door een specifiek voorstel voor een verordening inzake het gebruik van het SIS voor het uitvoeren van het EU terugkeerbeleid. Ook blijkt het uit artikel 24 lid 3 van het voorstel voor het gebruik van het SIS voor grenstoezicht. Uit de evaluatie van het huidige SIS bleek dat geen EU wetgeving bestaat waardoor uniforme en volledige doorwerking van inreisverboden in de EU aan de orde is. Dit komt voort uit de mogelijkheden vervat in artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn evenals artikel 25 van de Schengen uitvoeringsovereenkomst. In hoofdstuk 7 van het *Staff working document*⁴ van de Europese Commissie legt de Commissie uit dat in een substantieel aantal gevallen inreisverboden niet worden gehandhaafd. Een aantal oorzaken worden aangehaald en de Commissie bevestigt de noodzaak van een nauwe gelijkenschakeling van de SIS-wetgeving en de Terugkeerrichtlijn. Daarnaast handhaaft de Commissie in haar voorstellen de mogelijkheid tot het opvoeren van een signalering ter fine van weigering los van een terugkeerbesluit en bijbehorend inreisverbod. Deze benadering onderschrijf ik vanuit de noodzaak om het instrument inreisverboden en bijbehorende signaleringen in te kunnen zetten voor het verminderen van veiligheidsrisico's zoals terrorisme en criminaliteit. Ik wijs daarnaast op het verschil in reikwijdte tussen de SIS verordening en de Terugkeerrichtlijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of ik hun oordeel deel dat het zeer onwenselijk is dat in artikel 24 van de voorgestelde SIS-verordening op het gebied van grenscontroles nog steeds signaleringen ter fine van weigering van toegang worden toegelaten die uitsluitend op het nationale recht zijn gebaseerd. De Terugkeerrichtlijn biedt aldus de fractie geen ruimte aan strengere bepalingen van nationaal recht, beslissingen zoals bedoeld in artikel 24, lid 1, van de voorgestelde SIS-verordening op het gebied van grenscontroles - anders dan inreisverboden in de zin van de Terugkeerrichtlijn - mogen niet worden genomen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook of lid 1 en lid 2 van artikel 24 van de voorgestelde SIS-verordening op het gebied van grenscontroles alleen nodig zijn voor lidstaten die niet bij de Terugkeerrichtlijn zijn aangesloten en indien dit het geval is of deze

⁴ SWD(2016) 450 final

mogelijkheden in lid 1 en lid 2 niet tot die lidstaten moeten worden beperkt.

**Directoraat-Generaal
Politie
ICA**

Datum
3 april 2017

Ons kenmerk
2061563

In antwoord op deze vragen informeer ik u dat ik niet het oordeel van de GroenLinks-fractie deel. Daarbij verwijs ik naar en deel ik het oordeel van de Europese Commissie zoals verwoord in hoofdstuk 7 van het hierboven genoemde *Staff working document*. Artikel 2 lid 2 van de Terugkeerrichtlijn biedt reeds uitzonderingen inzake de toepassing van de Terugkeerrichtlijn op onderdanen van derde landen: a) aan wie de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel 13 van de Schengengrenscodes (grensbewaking), of die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht heeft verkregen om in die lidstaat te verblijven; b) die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt. Juist ook in het licht van deze uitzonderingen zijn signaleringen inzake inreisverboden op grond van artikel 24 lid 1 en lid 2 van de voorgestelde SIS-verordening van waarde.

Ook worden inreisverboden uitgevaardigd als onderdeel van sancties tegen individuen aangenomen door de Raad van de EU en door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN). Dit zijn de huidige artikel 26 signaleringen op basis van de huidige SIS-verordening. Bovendien worden inreisverboden op grond van artikel 24 lid 2 ook uitgevaardigd ten aanzien van personen die zich niet op het Schengen grondgebied bevinden. Op die personen is de terugkeerrichtlijn niet van toepassing. Doel van de onderhavige wijziging is uitdrukkelijk niet om de bestaande handelingsperspectieven van de overheden verder in te perken. Het is immers vanuit een veiligheidsperspectief wenselijk om wel weigeringsbesluiten te kunnen nemen. Kwaadwillende personen dient men de toegang tot het Schengengebied te kunnen bemoeilijken. Daarvoor is een inreisverbod een middel waardoor een eerste barrière wordt opgeworpen. Dit past in het licht van het beleid inzake toepassing van het grensoezicht voor enerzijds het faciliteren van het verkeer van personen en anderzijds het beschermen van EU burgers.

Ook is het van belang dat de inreisverboden, zelfs indien ze primair op basis van nationale veiligheidsoverwegingen worden uitgevaardigd, in het hele Schengengebied van toepassing zijn. Het vrij verkeer van personen in dat gebied en bijgevolg het ontbreken van grenscontroles tussen lidstaten leidt ertoe dat een nationaal inreisverbod in menig geval maar (zeer) beperkt belemmerend is. Ze is slechts effectief indien de persoon tegen een controle 'aanloopt' uitgevoerd aan de Nederlandse EU buitengrenzen, in het kader van het mobiel toezicht vreemdelingen of door een politiecontrole.

Ruimte om inreisverboden op te leggen

De GroenLinks-fractie stelt vervolgens dat artikel 24 van de voorgestelde SIS-verordening op het gebied van grenscontroles lidstaten nog steeds veel discretionaire ruimte biedt om te bepalen wie wordt gesignaleerd, ook voor minder belangrijke feiten of slechts op basis van verdenking van bepaalde feiten. De GroenLinks-fractie vraagt vervolgens op welke gronden derdelanders worden gesignaleerd en in hoeverre de individuele en proportionaliteitstoets in de uitvoering wordt gewaarborgd. Ook vraagt zij waarom dit niet uitgebreider is geëvalueerd. Ook vraagt zij wat de betekenis is van de proportionaliteitseis in artikel 21 lid 1, nu een inreisverbod altijd een signalering vereist en of haar opvatting wordt gedeeld dat de proportionaliteitseis ook zou moeten gelden voor het opleggen van een inreisverbod

Artikel 24 van de voorgestelde SIS-verordening geeft aan dat inreisverboden op grond van de Terugkeerrichtlijn als signalering in het SIS worden ingevoerd. Wanneer deze inreisverboden in ieder geval moeten worden opgelegd staat in artikel 11 eerste lid van de Terugkeerrichtlijn. Dat daarbij ook een discretionaire ruimte voor lidstaten bestaat bij het opleggen volgt hier eveneens uit (artikel 11 eerste lid, laatste zin). Artikel 24 van de voorgestelde SIS verordening bevat daarnaast andere gronden voor signaleringen met het oog op weigering van derdelanders. Bovendien bestaat in algemene zin discretionaire ruimte voor lidstaten als het gaat om het toelaten van derdelanders tot hun grondgebied, met inbegrip van internationale verdragen en EU wetgeving, en ook rekening houdende met het verdrag betreffende de EU en het EU werkingsverdrag ten aanzien van zaken betreffende nationale veiligheid en openbare orde. Bij het toepassen van inreisverboden wordt per persoon een afweging gemaakt op basis van bewijzen en ondersteunende informatie van autoriteiten zowel uit de vreemdelingenketen, de strafrechtketen evenals de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. De afweging houdt daarbij rekening met de noodzaak om proportioneel te handelen in lijn met bewoordingen zoals opgenomen in artikel 21 van de voorgestelde SIS-verordening inzake het opnemen van signaleringen in het SIS. Dit is niet alleen vereist in het licht van de rechtsbescherming van het individu maar ook in het licht van een effectieve aanpak vanuit veiligheidsoverwegingen. Een te brede toepassing van het instrument inreisverboden bemoeilijkt de handhaving en in andere gevallen kan het juist waardevol zijn dat een persoon wel inreist zodat deze kan worden aangehouden of kan worden vastgesteld wat diens modus operandi is in het geval de persoon opereert in een crimineel of terroristisch netwerk. De voorgestelde verordening verschaft ook voorstellen in hoofdstuk IX inzake gegevensbescherming waarin het individu gerechtigd wordt vragen aan autoriteiten te stellen over de verwerking van diens gegevens en de verwerking kan aanvechten indien hij of zij van mening is dat dit onrechtmatig gebeurt. Daarbij is ook wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen van rechtbanken of andere bevoegde autoriteiten opgenomen. Bovendien zijn voorstellen opgenomen voor een onafhankelijke nationale en Europese toezichthouder.

**Directoraat-Generaal
Politie**
ICA

Datum
3 april 2017

Ons kenmerk
2061563

Rechtsbescherming

De GroenLinks-fractie vraagt vervolgens of het klopt dat artikel 49 van de voorgestelde SIS-verordening op het gebied van grenscontroles inhoudt dat een inreisverbod alleen kan worden aangevochten voor de rechter van de uitvaardigende lidstaat maar dat de signalering in alle lidstaten kan worden aangekaart.

De tekst van artikel 49 van het voorstel voor een nieuwe SIS verordening maakt melding van de mogelijkheid voor individuen een signalering aan de orde te stellen voor een rechter of andere bevoegde autoriteit *in elke lidstaat*. Dit sluit aan bij artikel 43 van de huidige SIS verordening. Hierbij wordt opgemerkt dat het succesvol aanvechten van een signalering inzake een inreisverbod in beginsel alleen denkbaar is als het onderliggende inreisverbod onrechtmatig is, aangezien dit de rechtsbasis is voor de signalering en de beoordeling van de rechtmatigheid daarvan behoort tot de competentie van de rechter in de uitvaardigende lidstaat, (zie ook artikel 13 eerste lid Terugkeerrichtlijn). In een dergelijk geval dient het inreisverbod aangevochten te worden. Inreisverboden en bijbehorende signaleringen verbonden aan sancties opgelegd door de Raad van de EU of de veiligheidsraad van de VN kunnen ook voor de rechter worden aangevochten.

Tot slot vraagt de GroenLinks-fractie in welke gevallen en hoe vaak rechters besluiten dat gegevens gecorrigeerd of verwijderd moeten worden, en of deze besluiten ook (als het buitenlandse uitspraken betreft) in andere lidstaten uitgevoerd worden.

Momenteel worden gegevens voor alle Schengen lidstaten nog niet vergaard maar ik wijs u op de nieuwe bepaling artikel 49 lid 3 in het wetgevingsvoorstel ten aanzien van de vergaring van gevraagde statistieken inclusief over rechterlijke beslissingen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

K.H.D.M. Dijkhoff

**Directoraat-Generaal
Politie**
ICA

Datum
3 april 2017

Ons kenmerk
2061563