



Cellule d'analyse européenne

Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant création
d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des
ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de
l'Union européenne
COM(2013)0095
adoptée par la Commission européenne le 28 février 2013

Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant le règlement (CE) no 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système
d'entrée/sortie (EES) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP)
COM(2013)0096
adoptée par la Commission européenne le 28 février 2013

Proposition de
RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs
COM(2013)0097
adoptée par la Commission européenne le 28 février 2013

***Synthèse:** Le paquet « frontières intelligentes » comprend (1) une proposition de création d'un système d'entrée/sortie visant à faciliter le contrôle aux frontières extérieures de l'UE et à mieux gérer le trafic frontalier, (2) une proposition d'instauration d'un programme d'enregistrement des voyageurs visant à limiter au minimum les modalités de franchissement d'une frontière extérieure de l'UE par des ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet d'un contrôle documentaire préalable et (3) une proposition de modification du code frontières Schengen intégrant les modifications découlant des deux propositions précédentes.*

Situation actuelle

Le contrôle frontalier de personnes aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE) est régi par l'article 7 du Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes¹, mieux connu sous le nom de « code frontières Schengen ». Cet article a été modifié par le Règlement (CE) n° 81/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information sur les visas (VIS) dans le cadre du code frontières Schengen².

Il se pose toutefois un double problème.

¹ JO L105 du 13 avril 2006

² JO L35 du 4 février 2009

D'une part, presque tous les ressortissants de pays tiers³ sont soumis à un contrôle identique, quel que soit le risque qu'ils représentent. Pour les gardes-frontières, cela représente beaucoup de travail superflu et, pour le voyageur honnête, des temps d'attente inutiles.

D'autre part, l'apposition manuelle de cachets dans le document de voyage constitue le seul enregistrement des entrées dans l'Union européenne. Il est dès lors particulièrement aisé de ne pas quitter le territoire de l'Union européenne avant l'expiration de la date limite: c'est la problématique des "overstayers".

Il convenait donc de trouver une solution.

Dans le "Programme de Stockholm", le Conseil européen invitait déjà la Commission européenne à "*présenter des propositions concernant un système d'entrée/de sortie, couplé à un programme d'enregistrement des voyageurs avec procédure rapide, l'objectif étant qu'un système de ce type soit opérationnel le plus rapidement possible*"⁴.

Le 24 juin 2011, le Conseil européen indiquait, dans ses conclusions, que les efforts consentis afin de permettre aux autorités des États membres chargées de la surveillance des frontières d'échanger des informations opérationnelles et d'améliorer leur coopération seraient "*également intensifiés en faisant progresser rapidement les travaux concernant les "frontières intelligentes", l'objectif étant que les nouvelles technologies soient mises à profit pour relever les défis liés au contrôle des frontières*" et qu' "*(e)n particulier, un système d'entrée/de sortie ainsi qu'un programme d'enregistrement des voyageurs devraient être mis en place*".⁵

Dans sa communication au Parlement européen et au Conseil "*Frontières intelligentes – options et pistes envisageables*" du 25 octobre 2011, la Commission européenne a préparé le terrain pour le travail législatif. La Cellule d'analyse européenne a suivi ce point dans sa fiche d'information de décembre 2011⁶.

Teneur des propositions de règlement

(1) Généralités

Il va sans dire que ces propositions forment un tout avec les autres acteurs et initiatives de l'Union européenne concernant la surveillance des frontières extérieures comme, par exemple, Frontex⁷, et la proposition du 12 décembre 2011 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur) et la fiche d'analyse que nous avons réalisée sur ce sujet le 6 mars 2012⁸.

En outre, il faut d'abord que le système d'entrée/sortie soit au point avant de pouvoir élaborer un programme d'enregistrement des voyageurs.

Enfin, il peut être souligné que dans le projet du Cadre financier pluriannuel 2014-2020, des crédits ont été prévus pour développer le système d'entrée/sortie (513 millions d'euros) et le programme d'enregistrement des voyageurs (587 millions d'euros). De cette somme, quelque 486 millions d'euros sont destinés à soutenir ces deux initiatives au niveau national.

³ Les exceptions telles que les chefs d'État, les pilotes, les marins et le "franchissement local de la frontière" ne représentent que 0,2 % du nombre total de franchissements de frontières

⁴ Document du Conseil n° 5731/10 du 3 mars 2010 – p. 95

⁵ EUCO/23/1/11 du 29 septembre 2011 – point 24

⁶ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20110680/bechb.do?appLng=FR> (consulté en dernier lieu le 28 mars 2013)

⁷ <http://www.frontex.europa.eu/> (dernière consultation le 29 mars 2013)

⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110427/bechb.do?appLng=FR> (dernière consultation le 29 mars 2013)

(2) La proposition de règlement portant création d'un système d'entrée/sortie

Les articles 74 et 77.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constituent le fondement légal de la proposition. Celle-ci comporte 47 articles regroupés en 7 chapitres. Voici un aperçu des principales dispositions :

Le chapitre 1^{er} (artt. 1^{er} à 10) contient les principes généraux. L'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ⁹ (ci-après : l'Agence) sera chargée de la gestion générale et du développement du système d'entrée/sortie. Ce système sera applicable aux ressortissants de pays tiers qui se présentent à une frontière extérieure en vue d'un séjour de courte durée dans l'Union européenne, mais pas aux membres de la famille de citoyens de l'Union européenne ou de pays tiers séjournant déjà dans l'Union européenne. Le système a pour finalité d'améliorer la gestion des frontières extérieures et la lutte contre l'immigration irrégulière, la mise en œuvre de la politique de gestion intégrée des frontières et la consultation entre les autorités compétentes. Il devrait consister en un système central, avec une unité de secours, un système national, une interface avec point d'entrée du réseau dans chaque État membre et une infrastructure de communication entre le système central et les points d'entrée du réseau. Seul le personnel habilité des services désignés par les États membres aura accès au système. Enfin, celui-ci calculera la durée maximale de séjour autorisé pour chaque personne enregistrée et enverra automatiquement un signalement lorsque celle-ci est dépassée.

Dans les chapitres II et III (art. 11 à 15 et 16 à 19), il est stipulé quelles données les autorités frontalières et les autres autorités introduisent dans le système, ainsi que l'utilisation qui peut être faite de ces données.

Le chapitre suivant (art. 20 à 22) contient les dispositions relatives à la conservation et à la modification des données. Dans ce contexte, nous trouvons la disposition en vertu de laquelle les notes d'entrée et de sortie des « *overstayers* » pourraient être conservées pendant cinq ans alors que celles concernant les voyageurs « ordinaires » ne seraient stockées que pendant 181 jours.

Le chapitre V (art. 23 à 32) précise le rôle de la Commission européenne, de l'Agence et des États membres. Par ailleurs, il clarifie l'utilisation des données, stipulant que celles-ci ne peuvent être communiquées à des pays tiers, à des organisations internationales et à des personnes privées que moyennant le respect de conditions strictes. Il dispose également que les États membres doivent assurer un contrôle interne et prendre les mesures nécessaires pour sanctionner de façon appropriée les utilisations frauduleuses.

Le chapitre VI (art. 33 à 39) règle tant les droits des voyageurs concernés (information, accès, rectification et effacement) que le contrôle (externe national et européen) du système.

Le dernier chapitre (art. 40 à 47) contient notamment les dispositions relatives à l'évaluation du système.

(3) La proposition portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs

⁹ créée par le règlement (UE) n° 1077/2011 du 25 octobre 2011 – Journal officiel L286 du 1^{er} novembre 2011 – voir COM(2009)0292a0294 et COM(2010)00932 et nos fiches d'analyse, respectivement, des 8 janvier et 26 mars 2010 sur <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20090089/becb.do> (dernière consultation le 6 avril 2013)

Les articles 74 et 77.2 du traité sur le fonctionnement de l'Union constituent également la base juridique de cette proposition, qui comporte 64 articles et est divisée en 11 chapitres. En voici les grandes lignes :

Le chapitre I^{er} (art. 1^{er} à 3) contient les dispositions générales. Le programme d'enregistrement des voyageurs (ci-après le RTP) qui prouvent la nécessité ou justifient leur intention de voyager fréquemment ou régulièrement, se compose d'un jeton d'authentification (token) individuel, d'une part, et d'un registre central dans lequel les données relatives aux voyageurs enregistrés sont stockées, d'autre part. Ce registre est développé et géré par l'Agence.

Le chapitre II (art. 4 à 10) décrit les procédures de demande. Un ressortissant de pays tiers peut présenter une demande d'accès au RTP auprès du consulat de tout État membre, auprès de tout centre commun de traitement des demandes ou à tout point de passage des frontières extérieures. Lors d'une première demande, il est procédé au relevé de ses empreintes digitales, au contrôle de son document de voyage et des autres documents probants (par ex. la preuve de moyens de subsistance suffisants, la preuve de prise en charge, etc.).

Le chapitre III (art. 11 à 13) précise la suite du traitement d'une demande. La première étape est la vérification de sa recevabilité. S'ensuit un examen au cours duquel on accorde une attention particulière tant au risque d'immigration illégale qu'à la sécurité. Avant de prendre une décision, l'État membre auprès duquel la demande est introduite peut consulter un ou plusieurs États membres. En tout état de cause, l'État membre concerné prend sa décision dans un délai de 25 jours calendaires à compter de la date de présentation de la demande.

Le chapitre IV (art. 14 à 16) traite de l'accès au RTP. L'État membre concerné accorde un premier accès, valable pour un an. Celui-ci peut être prorogé deux fois, chaque fois pour une durée de deux ans. Tant la demande en vue d'un premier accès que celle en vue de sa prorogation peuvent être rejetées.

Le chapitre V (art. 17 à 20) traite de la gestion administrative et de l'organisation du dossier de demande. Les instances compétentes des États membres conservent, durant la période de participation au RTP, des archives des dossiers de demande individuels. Les États membres assurent également l'organisation concrète des demandes.

Le chapitre VI (art. 21 à 30) décrit la structure du registre central. À l'exception des dispositions relatives au registre national (qui est remplacé ici par le registre des demandes) et du jeton d'authentification (qui est spécifique au RTP), l'architecture du registre central est identique à celle du système d'entrée/sortie. Par ailleurs, ce chapitre contient également des dispositions relatives aux données qui seront stockées dans le registre central et à leur utilisation, en l'occurrence l'introduction, la modification, l'effacement, la consultation et la recherche de données. Il est important de noter à cet égard que chaque État membre devra désigner les autorités compétentes et le personnel chargés de ces missions.

Le chapitre suivant (art. 31 à 33) détermine qui peut utiliser les données stockées, à quel moment et à quelles fins.

Il est indiqué au chapitre VIII (art. 34 à 36) que les données peuvent être conservées pendant une durée maximale de cinq ans dans le registre central et qu'elles ne peuvent être modifiées que par les autorités compétentes de l'État membre qui gère le dossier de demande. Enfin, ce chapitre prescrit la marche à suivre en cas de perte ou de vol du jeton d'authentification.

Exception faite des dispositions relatives au jeton d'authentification et à l'interdiction absolue de communiquer les données du registre central du RTP à un pays tiers ou à une organisation

internationale, les dispositions du chapitre IX (art. 37 à 47) correspondent à celles du chapitre V de la proposition portant création d'un système d'entrée/sortie.

À l'exception de la disposition en vertu de laquelle les tiers concernés (par exemple les garants) obtiennent également les informations nécessaires, le chapitre X (art. 48 à 54) correspond *quasi* littéralement au chapitre VI de la proposition portant création d'un système d'entrée/sortie.

Le dernier chapitre (art. 55 à 67) contient les dispositions finales. On observera à ce propos qu'un groupe consultatif apportera son assistance à l'Agence et que l'évaluation du RTP est prévue.

(4) Proposition de modification du code Schengen

L'article 77, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne constitue la base juridique de cette proposition constituée de trois articles.

Cette proposition apporte d'abord des modifications techniques au code Schengen par suite de la création du système d'entrée/sortie et du programme d'enregistrement des voyageurs.

On observera en outre qu'il prévoit également la possibilité d'enregistrer les données concernant le « petit trafic frontalier »¹⁰ dans le système d'entrée/sortie.

Subsidiarité, proportionnalité et commentaire

(1) Subsidiarité

Le délai imparti pour rendre un avis de subsidiarité expire le **26 avril 2013** pour la proposition COM(2013)0096 et le **29 avril 2013** pour les propositions COM(2013)0095 et COM(2013)0097.

À notre sens, il ne fait toutefois guère de doute – si la nécessité d'un système d'entrée/sortie et d'un programme d'enregistrement des voyageurs est reconnue – que les deux initiatives ne peuvent aboutir qu'au niveau européen.

(2) Proportionnalité

Dans ce contexte, la discussion semble porter sur les problèmes suivants :

(a) Le coût des deux initiatives

Dans notre fiche d'analyse du 9 décembre 2011 relative à la communication "*Frontières intelligentes – options et pistes envisageables*" du 25 octobre 2011¹¹, nous avons déjà renvoyé au secrétaire d'État de l'époque, M. Melchior Wathelet, qui, en réponse à une question parlementaire, posée le 23 novembre 2011, en commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, a indiqué que "*la Belgique (...) s'[est] toujours posé la question de savoir si le jeu en valait bien la chandelle*"¹². Dans ce contexte, on peut effectivement s'interroger sur l'utilité de pouvoir identifier les "*overstayers*" sans toutefois savoir où ils se trouvent.

¹⁰ Cf. Règlement (CE) n° 1931/2006 du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen

¹¹ voir note de bas de page 6

¹² <http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/53/ic344.pdf> - pp 50-51 (consulté en dernier lieu le 9 avril 2013)

Au cours de la conférence de l'UE sur la gestion intelligente des frontières qui s'est tenue à Copenhague les 2 et 3 février 2012, un certain nombre de participants ont proposé *“de se tourner également vers le secteur privé”*¹³ pour le financement de ces initiatives.

Dans une première réaction à ces propositions, M. Ioan Enciu a précisé le 28 février 2013, au nom du groupe S&D du Parlement européen, que *“le défi pour le Parlement [européen] consistera à évaluer ces initiatives à l'aune (...) des coûts”*¹⁴.

(b) L'utilité de telles banques de données à grande échelle

Dans son avis du 12 juin 2012, le “Groupe de travail Article 29” a mis en doute l'utilité de telles initiatives eu égard aux alternatives existantes¹⁵.

Dans le rapport de la Conférence précitée de l'UE de Copenhague, on peut lire qu'*“il conviendra de tenir compte de la situation dans les différents États membres, par exemple en termes de pression aux frontières ainsi qu'en ce qui concerne la nécessité qui en découle de recourir à un RTP”*¹⁶.

Dans sa réaction précitée¹⁷, M. Enciu a déclaré que le Parlement (européen) devra également examiner l'utilité de ces initiatives.

(c) Le rôle éventuel des services de police

Dans son avis précité¹⁸, le “Groupe de travail Article 29” souligne que le système d'entrée/sortie peut uniquement servir à l'identification des *“overstayers”*, et non pour la reconstitution d'*“itinéraires”*. Cette dernière tâche incombe en effet clairement à la police. Dans ce contexte, les articles 7 et – par extension – 18 et 19 de la proposition portant création d'un système d'entrée/sortie, qui règlent la désignation des autorités compétentes et du personnel chargés de l'introduction, de la modification, de l'effacement et de la consultation des données dans ce système, ne semblent en effet pas exclure que les services de police puissent également jouer un rôle à cet égard.

(3) Commentaire

Outre les observations précitées, les questions ponctuelles suivantes peuvent également être soulevées :

- l'article 4 de la proposition portant création d'un système d'entrée/sortie mentionne comme l'un des objectifs la lutte contre « l'immigration clandestine », sans toutefois fournir de signification précise de la notion d'*“immigration clandestine”*;
- l'article 10 de la même proposition ne précise pas exactement à quelles autorités les données des *“overstayers”* sont communiquées;
- dans la proposition portant création d'un RTP, la composition du Groupe consultatif mentionné à l'article 61 n'est pas précisée.

¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/12/st07/st07166.fr12.pdf> - p. 8 (consulté en dernier lieu le 9 avril 2013)

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130228IPR06118/html/Smart-borders-proposals-lead-MEPs-reactions-on-data-protection-and-security> (consulté en dernier lieu le 9 avril 2013) (traduction)

¹⁵ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf - p. 2 (consulté en dernier lieu le 9 avril 2013)

¹⁶ Voir note 13

¹⁷ Voir note 14

¹⁸ Voir note 15

Enfin, il nous semble indiqué d'évaluer l'incidence des dispositions en projet sur les structures fédérales existantes, en particulier en ce qui concerne la possibilité d'introduire une action en justice ou un recours (voir COM(2013)0095, articles 29, 34.6. et 36.1. et COM(2013)0097, articles 15.3., 16.5., 44.3., 49.6. et 51.1.).

Pour en savoir plus

Les textes des propositions de règlement peuvent être consultés aux adresses suivantes:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0095:FIN:FR:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0096:FIN:FR:PDF>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0097:FIN:FR:PDF>

Descripteurs Eurovoc

COM(2013)0095	<i>système d'information Schengen - contrôle à la frontière - collecte de données - échange d'information - voyageur- ressortissant étranger - frontière extérieure de l'Union européenne</i>
COM(2013)0096	<i>système d'information Schengen - contrôle à la frontière - collecte de données - échange d'information - ressortissant étranger - frontière extérieure de l'Union européenne</i>
COM(2013)0097	<i>système d'information Schengen - contrôle à la frontière - collecte de données - échange d'information - voyageur - ressortissant étranger - frontière extérieure de l'Union européenne - biométrie</i>

Rédaction: Carlos Demeyere – 15 avril 2013 - tél. 02/549.81.33 - carlos.demeyere@dekamer.be



Europese analysecel

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 van onderdanen van
derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden**
COM(2013)0095
aangenomen door de Europese Commissie op 28 februari 2013

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-uitreisstelsel (EES) en
het programma voor geregistreerde reizigers (RTP)**
COM(2013)0096
aangenomen door de Europese Commissie op 28 februari 2013

Voorstel voor een
**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot instelling van een
programma voor geregistreerde reizigers**
COM(2013)0097
aangenomen door de Europese Commissie op 28 februari 2013

Executive Summary: Het pakket “slimme grenzen” bestaat uit (1) een voorstel tot instelling van een inreis-uitreisstelsel om de grenscontrole aan de EU-buitengrenzen te vergemakkelijken en het grensverkeer beter te beheren, (2) een voorstel tot instelling van een programma voor geregistreerde reizigers om de modaliteiten bij het overschrijden door vooraf gescreende derdelanders van een EU-buitengrens tot een minimum te beperken en (3) een voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore met de uit de beide vorige voorstellen voortvloeiende aanpassingen.

Huidige toestand

De grenscontrole van personen aan de buitengrenzen van de Europese Unie (EU) wordt geregeld door artikel 7 van de Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen¹, beter gekend als de “Schengengrenscore”. Dit artikel werd gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 81/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 14 januari 2009 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 wat betreft het gebruik van het visuminformatiesysteem (VIS) in het kader van de Schengengrenscore².

Een en ander veroorzaakt echter een dubbel probleem.

¹ Publicatieblad L105 van 13 april 2006

² Publicatieblad L35 van 4 februari 2009

Aan de ene kant worden zo goed als alle derdelanders³, ongeacht het risico dat zij vormen, aan eenzelfde controle onderworpen. Voor de grenswachten betekent dit veel nutteloos werk en voor de bonafide reiziger onnodige wachttijden.

Daarnaast geldt de manuele afstempeling in het reisdocument als enige registratie van het binnenkomen in de EU. Dit maakt het natuurlijk bijzonder eenvoudig om niet vóór het verstrijken van de uiterste datum het EU-grondgebied te verlaten: de problematiek van de “*overstayers*”.

Een oplossing drong zich dus op.

Reeds in het zogenaamde “Programma van Stockholm” verzocht de Europese Raad de Europese Commissie om “*voorstellen voor een systeem voor -in/uitreis in te dienen, samen met een fast-trackprogramma voor geregistreerde reizigers*”⁴.

Op 24 juni 2011 stelde de Europese Raad in zijn conclusies dat de inspanningen om de grensbewakingsdiensten van de lidstaten in staat te stellen operationele informatie te delen en de samenwerking te verbeteren “*tevens <zullen> worden aangevuld door snel vooruitgang te boeken op het gebied van “slimme grenzen”, met als doel nieuwe technologieën gebruiksklaar te maken voor grenscontrole*” en dat er “*(in het bijzonder (...)) een inreis-/uitreisysteem en een programma voor geregistreerde reizigers <moet> komen*”⁵.

Met haar mededeling aan het Europees Parlement en de Raad “*Slimme grenzen - opties en te volgen weg*” van 25 oktober 2011 bereidde de Commissie de weg voor het wetgevend werk. De Europese Analysecel volgde dit op in haar informatiefiche van 9 december 2011⁶.

Inhoud van de voorstellen van verordening

(1) Algemeen

Vanzelfsprekend vormen deze voorstellen een geheel met de andere EU-actoren en -initiatieven inzake de bewaking van de buitengrenzen zoals – bijvoorbeeld - Frontex⁷ en het voorstel tot instelling van een Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) van 12 december 2011 en onze analysefiche daarover van 6 maart 2012⁸.

Daarenboven dient eerst het inreis-uitreisysteem op punt gesteld te worden vooraleer men een programma voor geregistreerde reizigers kan opzetten.

Ten slotte kan worden aangestipt dat in het ontwerp van Meerjarig Financieel Kader 2014-2020 kredieten voorzien zijn voor de ontwikkeling van het inreis-uitreisysteem (€ 513 miljoen) en voor het programma voor geregistreerde reizigers (€ 587 miljoen). Daarvan zijn € 486 miljoen bestemd voor de ondersteuning van de beide initiatieven op nationaal niveau.

(2) Het voorstel tot instelling van een inreis-uitreisysteem

³ uitzonderingen zoals staatshoofden, piloten, zeelieden en het zogenaamde “klein grensverkeer” vormen slechts 0,2% van het totaal aantal grensoverschrijdingen

⁴ Raadsdocument 5731/10 van 3 maart 2010 – blz. 95

⁵ EUCO/23/1/11 van 29 september 2011 – punt 24

⁶ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110680/bechb.do?appLng=NL> (laatst geraadpleegd op 28 maart 2013)

⁷ <http://www.frontex.europa.eu/> (laatst geraadpleegd op 29 maart 2013)

⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110427/bechb.do?appLng=NL> (laatst geraadpleegd op 29 maart 2013)

De rechtsgrond voor het voorstel wordt gevormd door de artikelen 74 en 77.2. van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het omvat 47 artikelen die onder 7 hoofdstukken zijn ondergebracht. Een overzicht van de belangrijkste bepalingen:

Hoofdstuk I (artt. 1 tot 10) bevat de algemene principes. Het Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht⁹ (hierna: “het Agentschap”) zal instaan voor het algemeen beheer en de ontwikkeling van het inreis-uitreisstelsel. Dit stelsel zal van toepassing zijn op derdelanders die zich met het oog op een kort verblijf in de EU aan een buitengrens aanbieden maar niet op familieleden van EU-burgers of van derdelanders die reeds in de EU verblijven. Het moet dienen voor het beheer van de EU-buitengrenzen, de bestrijding van “onregelmatige migratie”, het uitvoeren van het EU-grensbeheerbeleid en voor overleg tussen de bevoegde overheden. Het zal bestaan uit een centraal stelsel met *back-up*, een nationaal stelsel, een interface met netwerkaansluitingspunt in elke lidstaat en communicatie-infrastructuur tussen het centraal stelsel en de netwerkaansluitingspunten. Uitsluitend gemachtigde personeelsleden van door de lidstaten aangewezen diensten zullen toegang krijgen tot het stelsel. Ten slotte zal het voor elke geregistreerde persoon de toegestane verblijfsduur berekenen en zal het automatisch melden wanneer deze overschreden wordt.

In de hoofdstukken II en III (artt. 11 tot 15 en 16 tot 19) wordt gestipuleerd welke gegevens resp. de grensbewakingsdiensten en de andere overheden in het stelsel invoeren en welk gebruik daarvan gemaakt mag worden.

Het volgende hoofdstuk (artt. 20 tot 22) bevat de bepalingen inzake de opslag en de wijziging van de gegevens. In deze context vinden wij de bepaling dat de inreis- en uitreisnotities van “*overstayers*” vijf jaar zouden kunnen worden bijgehouden terwijl deze betreffende “gewone” reizigers slechts gedurende 181 dagen zouden worden opgeslagen.

Hoofdstuk V (artt. 23 tot 32) bevat de aflijning van de rol van resp. de Europese Commissie, het Agentschap en de lidstaten. Daarnaast wordt het gebruik van de gegevens verduidelijkt waarbij gestipuleerd wordt dat deze slechts onder strikte voorwaarden aan derde landen, internationale organisaties en particulieren doorgegeven kunnen worden. Tevens stelt het dat de lidstaten moeten zorgen voor interne controle en een gepaste bestraffing van misbruiken.

In hoofdstuk VI (artt. 33 tot 39) worden zowel de rechten van de betrokken reizigers (informatie, toegang, rechtzetting en verwijdering) als het (nationaal extern en het Europees) toezicht op het stelsel geregeld.

Het laatste hoofdstuk (artt. 40 tot 47) bevat onder anderen de bepalingen inzake de evaluatie van het stelsel.

(3) *Het voorstel tot instelling van een programma voor geregistreerde reizigers*

Ook voor dit voorstel wordt de rechtsgrond gevormd door de artikelen 74 en 77.2. van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het bestaat uit 64 artikelen en het is opgedeeld in 11 hoofdstukken. De grote lijnen:

Hoofdstuk I (artt. 1 tot 3) omvat de algemene bepalingen. Het programma voor geregistreerde reizigers (hierna: “het RTP”) die aantonen regelmatig en/of veelvuldig naar de EU te moeten reizen, bestaat uit een

⁹ opgericht bij Verordening (EU) nr. 1077/2011 van 25 oktober 2011 - Publicatieblad L286 van 1 november 2011 – zie COM(2009)0292a0294 en COM(2010)00932 en onze analysefiches van resp. 8 januari en 26 maart 2010 op <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20090089/bechb.do> (laatst geraadpleegd op 6 april 2013)

individueel token, enerzijds, en een centraal register waarin de gegevens over de geregistreerde reizigers zijn opgeslagen, anderzijds. Dit register wordt door het Agentschap ontwikkeld en beheerd.

Hoofdstuk II (artt. 4 tot 10) omschrijft de aanvraagprocedures. Een aanvraag wordt door een derdelander ingediend bij een consulaat, een gemeenschappelijk aanvraagcentrum of een doorlaatpost aan een EU-buitengrens. Bij een eerste aanvraag worden vingerafdrukken genomen, wordt het reisdocument gecontroleerd en worden de andere vereiste bewijsstukken (bv. bewijs van voldoende middelen van bestaan, bewijs van garantstelling, enz.) nagezien.

Hoofdstuk III (artt. 11 tot 13) legt de verdere behandeling van een aanvraag uit. Eerst wordt nagegaan of deze ontvankelijk is. Daarna volgt een onderzoek met bijzondere aandacht voor zowel het risico op illegale immigratie als voor de veiligheid. Vooraleer een beslissing te nemen kan de lidstaat waarbij de aanvraag wordt ingediend een of meerdere andere lidstaten hierover raadplegen. In ieder geval neemt de betrokken lidstaat de beslissing uiterlijk 25 kalenderdagen na de indiening van de aanvraag.

Hoofdstuk IV (artt. 14 tot 16) behandelt de deelname aan het RTP. De betrokken lidstaat verleent een eerste toelating die geldt voor één jaar. Deze kan tweemaal, telkens voor twee jaar, verlengd worden. Zowel een aanvraag voor een eerste deelname als voor een verlenging kunnen geweigerd worden.

Hoofdstuk V (artt. 17 tot 20) heeft het over het administratief beheer en de organisatie van het aanvraagdossier. De bevoegde instanties van de lidstaten houden gedurende de periode van deelname aan het RTP een register met de individuele aanvraagdossiers bij. De lidstaten staan ook in voor de concrete organisatie van de aanvragen.

Hoofdstuk VI (artt. 21 tot 30) beschrijft de structuur van het centraal register. Met uitzondering van de bepalingen over het nationaal register (dat hier vervangen wordt door het aanvraagregister) en over het token (dat specifiek is voor het RTP), is de structuur van het centraal register identiek aan deze van het inreis-uitreisstelsel. Daarnaast bevat dit hoofdstuk ook bepalingen over de gegevens die in het centraal register zullen worden opgeslagen en het gebruik daarvan, *i.c.* de invoer, de wijziging, het wissen, de raadpleging en de doorzoeking ervan. Belangrijk hierbij is dat elke lidstaat zijn hiervoor bevoegde instanties én personeelsleden zal moeten aanwijzen.

Het volgende hoofdstuk (artt. 31 tot 33) bepaalt wie wanneer en voor welke doeleinden de opgeslagen gegevens mag gebruiken.

In hoofdstuk VIII (artt. 34 tot 36) wordt gestipuleerd dat de gegevens ten hoogste vijf jaar in het centraal register bewaard mogen worden en dat deze uitsluitend door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die het aanvraagdossier beheert, gewijzigd kunnen worden. Ten slotte schrijft dit hoofdstuk voor wat er moet gebeuren in geval van verlies of diefstal van het token.

Met uitzondering van de bepalingen over het token en het absolute verbod om gegevens uit het centraal register van het RTP aan derde landen en internationale organisaties door te geven, komen de bepalingen uit hoofdstuk IX (artt. 37 tot 47) overeen met deze uit hoofdstuk V van het voorstel tot instelling van een inreis-uitreisstelsel.

Uitgezonderd de bepaling krachtens welke ook betrokken derden (bv. de garanten) de nodige informatie krijgen, komt hoofdstuk X (artt. 48 tot 54) omzeggens letterlijk overeen met hoofdstuk VI van het voorstel tot instelling van een inreis-uitreisstelsel.

Het laatste hoofdstuk (artt. 55 tot 67) bevat de slotbepalingen. Hierbij valt de noteren dat een Adviesgroep het Agentschap zal bijstaan en dat een evaluatie van het RTP voorzien is.

(4) *Het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore*

Artikel 77.2. van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vormt de rechtsgrond voor dit voorstel dat uit drie artikelen bestaat.

Het voorstel bevat vooreerst de technische wijzigingen aan de Schengengrenscore ingevolge de invoering van het inreis-uitreisstelsel en het programma voor geregistreerde reizigers.

Daarnaast dient opgemerkt dat het ook de mogelijkheid openlaat om de gegevens betreffende het zogenaamde “klein grensverkeer”¹⁰ in het inreis-uitreisstelsel op te nemen.

Subsidiariteit, proportionaliteit en commentaar

(1) *Subsidiariteit*

De termijn om een subsidiariteitsadvies in te dienen loopt voor het voorstel COM(2013)0096 tot **26 april 2013** en voor de voorstellen COM(2013)0095 en COM(2013)0097 tot **29 april 2013**.

Het leidt o.i. echter weinig twijfel dat – indien de noodzaak voor een inreis-uitreisstelsel en een programma voor geregistreerde reizigers onderkend wordt – de beide initiatieven slechts op Europees niveau hun beslag kunnen krijgen.

(2) *Proportionaliteit*

In deze context lijkt de discussie rond de volgende pijnpunten te draaien:

(a) De kosten van de beide initiatieven

Reeds in onze analysefiche 9 december 2011 over de mededeling “*Slimme grenzen - opties en te volgen weg*” van 25 oktober 2011¹¹ verwezen wij naar toenmalig staatssecretaris Wathelot die op 23 november 2011 op een parlementaire vraag in de commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt antwoordde dat “*België (...) zich steeds de vraag gesteld [heeft] of de grote kosten wel opwegen tegen de veeleer beperkte baten*”¹². Men kan zich in deze context inderdaad de bedenking maken welk nut het heeft de “*overstayers*” te kunnen identificeren zonder evenwel te weten waar deze zich bevinden.

Tijdens de EU-Conferentie betreffende innovatief grensbeheer die op 2 en 3 februari 2012 plaatsvond in Kopenhagen, stelde een aantal deelnemers voor om inzake de financiering van deze initiatieven “*ook te kijken naar de particuliere sector*”¹³.

In een eerste reactie op deze voorstellen stelde de heer Ioan Enciu namens de S&D-fractie van het Europees Parlement op 28 februari 2013 dat “*de uitdaging voor het [Europees] Parlement erin zal bestaan deze initiatieven te beoordelen op (...) de kosten*”¹⁴.

¹⁰ zie Verordening (EG) Nr. 1931/2006 van 20 december 2006 tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de bepalingen van de Schengenuitvoeringsovereenkomst

¹¹ zie voetnoot 6

¹² <http://www.dekamer.be/Doc/CCRI/pdf/53/ic344.pdf> - blz. 50-51 (laatst geraadpleegd op 9 april 2013)

¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/12/st07/st07166.nl12.pdf> - blz. 8 (laatst geraadpleegd op 9 april 2013)

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20130228IPR06118/html/Smart-borders-proposals-lead-MEPs-reactions-on-data-protection-and-security> (laatst geraadpleegd op 9 april 2013) (eigen vertaling)

(b) De nood aan dergelijke grootschalige gegevensbestanden

In zijn advies van 12 juni 2012 betwijfelde de “Werkgroep Artikel 29” de nood aan dergelijke initiatieven in het licht van de bestaande alternatieven¹⁵.

In het verslag van de bovengenoemde EU-Conferentie van Kopenhagen staat te lezen dat “*moet worden gekeken naar de verschillende situaties in de diverse lidstaten, bijvoorbeeld wat betreft druk op de grens en de daaruit volgende behoefte aan een RTP*”¹⁶

In zijn hierboven reeds aangehaalde reactie¹⁷ stelde de heer Enciu dat het (Europees) Parlement ook de noodzaak van deze initiatieven zal moeten onderzoeken.

(c) De eventuele rol van de politiediensten

In zijn bovengenoemd advies¹⁸ benadrukt de “Werkgroep Artikel 29” dat het inreis-uitreisstelsel uitsluitend mag dienen voor de identificatie van “*overstayers*” en niet voor het reconstrueren van “reisroutes”. Dit laatste is immers een duidelijke politietaken. In deze context lijken artikelen 7 en – bij uitbreiding – 18 en 19 van het voorstel tot instelling van een inreis-uitreisstelsel, waarin de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten en de personeelsleden voor het invoeren, wijzigen, verwijderen of raadplegen van gegevens in dit stelsel geregeld wordt, inderdaad niet uit te sluiten dat ook politiediensten hierbij een rol zouden kunnen spelen.

(3) Commentaar

Naast de bovenstaande opmerkingen kunnen nog de volgende punctuele vragen gesteld worden:

- in artikel 4 van het voorstel tot instelling van een inreis-uitreisstelsel wordt als een van de doelstellingen “de bestrijding van de onregelmatige migratie” vermeld zonder evenwel te omschrijven wat de notie “onregelmatige migratie” precies inhoudt;
- in artikel 10 van datzelfde voorstel wordt niet nauwkeurig omschreven aan welke overheden precies de gegevens van de “*overstayers*” worden meegedeeld;
- in het voorstel tot instelling van een RTP wordt de samenstelling van de in artikel 61 vermelde Adviesgroep niet verduidelijkt.

Ten slotte lijkt het ons aangewezen om de weerslag van de ontworpen bepalingen op de bestaande federale structuren te evalueren, inzonderheid met betrekking tot de mogelijkheid tot het instellen van een rechtsvordering of een beroep (zie COM(2013)0095, artt. 29, 34.6. en 36.1. en COM(2013)0097, artt. 15.3., 16.5., 44.3., 49.6. en 51.1.).

Voor meer informatie

De tekst van de voorstellen van verordening kan u raadplegen op:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0095:FIN:NL:PDF>
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0096:FIN:NL:PDF>

¹⁵ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf - blz. 2 (laatst geraadpleegd op 9 april 2013)

¹⁶ zie voetnoot 13

¹⁷ zie voetnoot 14

¹⁸ zie voetnoot 15

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0097:FIN:NL:PDF>

Eurovoc-descriptoren

COM(2013)0095	<i>Schengen-informatiesysteem - grenscontrole - verzamelen van gegevens - uitwisseling van informatie - passagier - buitenlandse staatsburger - buitengrens van de EU</i>
COM(2013)0096	<i>Schengen-informatiesysteem - grenscontrole - verzamelen van gegevens - uitwisseling van informatie - buitenlandse staatsburger - buitengrens van de EU</i>
COM(2013)0097	<i>Schengen-informatiesysteem - grenscontrole - verzamelen van gegevens - uitwisseling van informatie - passagier - buitenlandse staatsburger - buitengrens van de EU - biometrie</i>

Redactie: Carlos Demeyere – 15 april 2013 - tel. 02/549.81.33 - carlos.demeyere@dekamer.be