

Vrij reizen na de vluchtelingencrisis – de alomtegenwoordige grens

Zeer geachte collega's, vrienden en overige aanwezigen. Ik ben blij en vereerd dat ik dit jaar de Meijerslezing mag uitspreken. Ik zal dat doen in mijn moerstaal. Zij die mij kennen weten dat ik een groot voorstander ben van de internationalisering van het juridisch onderwijs. Maar ik ben me ook terdege bewust van het debat over de voertaal op Nederlandse universiteiten. Bovendien weet ik dat het merendeel van mijn zeer gewaardeerde buitenlandse collega's in ieder geval een passieve kennis van het Nederlands heeft en voor de overige zal ik te zijner tijd voorzien in een Engelse vertaling.

Het zal iedereen bekend voorkomen. Je moet een abstract of papervoorstel indienen voor een conferentie, en al doende verschuift je focus. Zo is het mij ook enigszins vergaan bij het voorbereiden van deze lezing. Vanaf het begin was het mij duidelijk dat ik iets wilde vertellen over de nasleep van de vluchtelingencrisis en de gevolgen hiervan voor het vrij reizen binnen Europa. Daarmee doel ik niet op het vrij verkeer van personen, het recht van iedere Unieburger om in een andere lidstaat te wonen en werken – denk aan de Poolse loodgieter - maar op het reizen binnen het Schengengebied, de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen.

Schengen is niet alleen door de vluchtelingencrisis van 2015 onder druk komen te staan; ook door de dreiging van terrorisme. Immigratie, gevolgd door terrorisme komen in de Eurobarometer consequent naar voren als de grootste zorgen van de Unieburger. Het oversteken van de grens is niet langer slechts een vraagstuk van mobiliteit, maar ook van veiligheid. Zoals Ivan Krastev het in zijn boek "After Europe" verwoordt: "open grenzen zijn niet langer een teken van vrijheid, maar een symbool van onzekerheid".¹

Een prachtige roman waarin dit onbehagen wordt verwoord is het nieuwste boek van Tommy Wieringa, de Heilige Rita. Hierin overpeinst de tragische hoofdpersoon, in een achtergebleven gebied tegen de Duitse grens:

¹ I. Krastev, *After Europe*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2017, p. 36.

“Steeds meer volk zag hij de laatste jaren komen. Veelal zigeuners, werd gezegd. Bulgaren, Roemenen – je zag het aan de nummerborden van de busjes en autotransporters. De Polen waren er al langer. Inbraken, diefstallen. De zegeningen van het nieuwe Europa.”²

Overigens zien we dat in dit fragment - net als tijdens de Brexit-campagne - geen onderscheid wordt gemaakt tussen migranten van binnen en buiten de Unie. Wat blijft hangen is de angst voor het vreemde en het verlies van controle.

Controle over grenzen heeft in drie van de grote crises waar de Unie in de afgelopen jaren mee is geconfronteerd een cruciale rol gespeeld: de Oekraïne-crisis, de vluchtelingen crisis en de Brexit. Waar in de jaren negentig van de vorige eeuw een gemeenschappelijk grensbeleid nog kon worden gezien als de technocratische spill-over van het opheffen van de binnengrenzen, is de bescherming van Europa's buitengrenzen nu *Chefsache*. Zoals Luuk van Middelaar het treffend verwoorde in zijn oratie is er nogal een verschil tussen visquota en de gedwongen herplaatsing van 160.000 vluchtelingen.³

Ik wil in het komende halfuur ingaan op wat ik maar het *grensfetisjisme* ben gaan noemen. Links en rechts, Eurofiel of Euroscepticus, progressief en behoudend: er lijkt een consensus te zijn ontstaan waarbij het welvaren van Europa is verbonden aan het hebben van harde buitengrenzen. Idealen zijn mooi, maar het behoud van de European way of life vraagt om afsluiting en herdefiniëring. Niet langer kan er sprake zijn van *Empire Europe*, zonder vastomlijnde contouren. De geopolitieke realiteit dwingt Europa volwassen te worden en zich over te geven aan *Realpolitik*. Een streng en effectief grensbeleid is daarbij onontbeerlijk, al wordt dit beleid nog altijd gevat in termen van het redden van levens op zee en het bestrijden van mensensmokkel. U begrijpt al dat ik daar vraagtekens bij plaats.

Toch wordt dit geen pleidooi voor open grenzen. Veeleer wil ik mijn verwondering delen over de symbolische kracht van de grens, het geloof in het kunnen sturen van migratie- en asielstromen en de gelijktijdige onder- en overschatting van wat een Fort Europa vermag. Ik

² T. Wieringa, *De Heilige Rita*, Amsterdam: De Bezige Bij 2017.

³ L. van Middelaar, *De Europese Unie en de gebeurtenissenpolitiek* (oratie Leiden): 2016, p. 3.

wil laten zien dat aan het Europees grensbeleid altijd al een veiligheidslogica ten grondslag heeft gelegen. En dat juridisch gezien de Schengengrens altijd al een harde grens is geweest.

Ik wil aantonen dat de Europese buitengrens zich niet beperkt tot een lijn op een kaart, een hek tussen buurlanden, de overgang tussen binnen en buiten. De Europese buitengrens is een systeem van concentrische cirkels, waarbij de grens zich zowel binnen de Schengenruimte kan bevinden als op het consulaat van een lidstaat in een ver buitenland, aan de check-in balie van een vliegveld of op een Italiaans marineschip op volle zee. De grens is daarenboven in steeds grotere mate gedigitaliseerd en geautomatiseerd, gecontroleerd door grenswachten en politiediensten die vanachter hun computer gegevens uitwisselen. Maar vooral wil ik aantonen dat de versterking van de buitengrenzen gepaard gaat met een toename van controle en surveillance binnen de ruimte van vrij verkeer. In de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, met andere woorden, staat de vrijheid onder druk.

Afgelopen december kondigde premier Theresa May aan dat de Britse paspoorten post-Brexit weer hun oude vertrouwde donderblauwe kleur zouden krijgen, als een uitdrukking van onafhankelijkheid en soevereiniteit. Al snel werd zij er van verschillende kanten op gewezen dat het Verenigd Koninkrijk op geen enkele wijze verplicht is de niet-bindende Raadsresolutie uit 1981 over de kleur van het paspoort te volgen. Wat misschien nog wel verbazingwekkender is, is dat in 2007 het Verenigd Koninkrijk tot aan het Hof van Justitie deelname had bepleit aan Europese wetgeving over gestandaardiseerde veiligheidskenmerken voor paspoorten, waaronder het opslaan van vingerafdrukken.⁴ Tevergeefs, het Hof van Justitie maakte duidelijk dat het Verenigd Koninkrijk niet van twee walletjes kon eten. Als je grenscontroles wil behouden, dan kan je niet meedoen aan alle maatregelen die zijn bedoeld om dat mogelijk te maken.

Over die paspoortenverordening was overigens nogal wat toe doen. Allereerst werd betwijfeld of de Unie überhaupt wel bevoegd was regels over paspoorten aan te nemen; het Unieverdrag sloot dit expliciet uit.⁵ Maar tegelijkertijd stond het Verdrag de Uniewetgever toe

⁴ Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (*PbEU* 2004, L 385/1). Zie ook HvJ EG 18 december 2007, C-137/05, ECLI:EU:C:2007:805, *Jur.* 2007, p. I-11593 (*Verenigd Koninkrijk/Raad*).

⁵ Art. 18 lid 3 EG-Verdrag.

maatregelen tegen illegale migratie te nemen en dat gaf uiteindelijk de doorslag.⁶ Door verschillende mensenrechtenorganisaties werd beargumenteerd dat het verplicht opnemen van vingerafdrukken in het paspoort een schending vormde van het recht op privéleven en bescherming van persoonsgegevens. In de Zaak *Schwarz* bepaalde het Hof van Justitie dat het opslaan van vingerafdrukken op een chip in het paspoort zelf was toegestaan als een geschikte en noodzakelijke maatregel om de echtheid van het document te garanderen en daarmee illegale migratie tegen te gaan.⁷ Nederland, toch weer het braafste jongetje van de klas, had deze verplichting uitgebreid tot identiteitskaarten én had gemeenten verplicht de vingerafdrukken voor langere tijd op te slaan. Het Hof maakte in een latere zaak duidelijk dat identiteitskaarten niet onder de paspoortverordening vielen.⁸ Dat gold ook voor de vraag of de decentrale opslag van vingerafdrukken was toegestaan. Deze vraag viel namelijk buiten het bereik van het Unierecht en diende daarom door de nationale rechter te worden beantwoord.⁹ Inmiddels was Nederland hier al vanaf gestapt; terecht naar het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁰ Overigens berichtte de NOS afgelopen november dat de vingerafdruk in het paspoort nagenoeg nooit wordt gecontroleerd.¹¹

Wat zo interessant is, is dat de wens van het Verenigd Koninkrijk om mee te mogen doen aan de paspoortverordening – en een reeks andere Schengenmaatregelen – laat zien dat er over samenwerking op het gebied van veiligheid en mobiliteit in principe geen verschil van mening is. En dat de logica die het Verenigd Koninkrijk buiten het Schengengebied deed blijven, dezelfde is die de Schengenlanden ertoe aanzette allerhande veiligheidsmaatregelen aan te nemen. Namelijk het idee dat het opheffen van controles aan de binnengrenzen onvermijdelijk leidt tot een veiligheidstekort.¹²

⁶ Art. 62 lid 2 sub a EG-Verdrag. Zie ook huidig art. 77 lid 3 VWEU.

⁷ HvJ EU 17 oktober 2013, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670 (*Schwarz*), r.o. 45 en 47.

⁸ HvJ EU 16 april 2015, gevoegde zaken C-446/12 tot en met C-449/12, ECLI:EU:C:2015:238 (*Willems e.a.*), r.o. 42.

⁹ *Ibid*, r.o. 49-51.

¹⁰ ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1410; ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1411; ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1412; ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1413; ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1416; ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1417; ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1418.

¹¹ J. Schellevis & B. Meindertsma, 'Vingerafdruk in paspoort wordt nooit gecontroleerd', *NOS* 19 november 2017, Nos.nl.

¹² J. Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*, London: Routledge 2006, p. 87.

Toenmalig Brits premier Margaret Thatcher, the Iron Lady, verwoordde het als volgt:

*"[...] it is a matter of plain common sense that we cannot totally abolish frontier controls if we are also to protect our citizens from crime and stop the movement of drugs, of terrorists and of illegal immigrants"*¹³

En dus werden door de Schengenlanden compenserende regels opgesteld voor het toekennen van de verantwoordelijkheid voor asielaanvragen, het signaleren van ongewenste personen, het bewaken van de buitengrenzen.

Iedere grenslidstaat is zelf verantwoordelijk is voor zijn deel van de gezamenlijke buitengrens. Hoewel niet iedere lidstaat even nauwgezet aan deze verplichting gehoor heeft gegeven – een klassieke voorbeeld van free-ridergedrag - waren de regels op papier altijd al streng. Niet alleen schreven ze vanaf het begin een hoog niveau van grensbewaking voor, ze eisten ook dat iedere niet-EU burger bij binnenkomst aan een grondige veiligheidscontrole wordt onderworpen.

In antwoord op de crisis heeft de Unie het grensagentschap Frontex belangrijke nieuwe bevoegdheden gegeven. Hoewel het nog altijd slechts een coördinerende rol heeft, controleert het nu op veel ingrijpender wijze de lidstaten in de uitvoering van hun grensbewaking en kan het daartoe ook bindende aanwijzingen geven.¹⁴ De snelheid waarmee dit ingrijpende voorstel door het Nederlands voorzitterschap door de Brusselse wetgevingsmachine werd geduwd, is een diplomatieke prestatie van formaat, maar toont ook hoezeer lidstaten inzetten op grensbewaking. Terwijl op bijna ieder ander terrein het credo minder Europa is en nationale parlementen met gele en oranje kaarten dreigen in de naam van subsidiariteit, is het bewaken van de gezamenlijke buitengrens steeds meer een echt gezamenlijke verantwoordelijkheid.

¹³ M. Thatcher, 'Speech to the College of Europe ("The Bruges Speech")', *Margaret Thatcher Foundation* 20 september 1988, Margaretthatcher.org/document/107332.

¹⁴ Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad (*PbEU* 2016, L 251/1) art. 13.

Dat neemt niet weg dat velen zich gelukkig prijzen als ze überhaupt Europees grondgebied bereiken. Misschien wel de belangrijkste Schengenmaatregel was het invoeren van een gemeenschappelijk visumregime.¹⁵ Hoewel Europa met speciale regels voor lokaal grensverkeer de effecten van de harde Schengengrens enigszins heeft getracht te verzachten, hebben migratiesociologen zoals Hein de Haas beargumenteerd dat juist het Schengen visum- en grensregime hebben geleid tot meer permanente migratie en minder terugkeer.¹⁶ Wie niet langer gemakkelijk op en neer reist, zal het zekere voor het onzekere nemen en blijven.

Door het visumregime en de boetes voor vervoersmaatschappijen die mensen meenemen zonder de juiste papieren, vindt effectief de grenscontrole ver buiten Europees grensgebied plaats. Dit merkte ook het Christelijk-Syrische gezin uit Aleppo in de X en X-zaak.¹⁷ Zij meldden zich bij de Belgische ambassade in Libanon voor een Schengenvisum om daarmee naar Europa te kunnen reizen om asiel aan te vragen. Het Hof van Justitie was duidelijk: het ging hier om de aanvraag voor een langdurig visum, dat binnen de bevoegdheid van de lidstaten viel en daarmee ook buiten de mensenrechtelijke bescherming van het Europese Grondrechtenhandvest. België mocht een visum op humanitaire gronden weigeren en deed dit dan ook. In aanvulling op het visumregime, besteedt Europa haar grens- en asielbeleid effectief uit aan derde landen, denk daarbij aan de EU-Turkije deal of het trainen van Libische kustwachten.

De grens vinden we ook binnen de EU. Allereest zijn er de lidstaten die een opt-out hebben bedongen (het Verenigd Koninkrijk en Ierland), dan is er de nieuwe lidstaat Kroatië die nog geen volledig deel uitmaakt van de Schengenruimte, Cyprus met zijn geheel eigen problematiek en Roemenië en huidig EU-voorzitter Bulgarije: lidstaten die weliswaar formeel gezien klaar zijn voor toetreding, maar vanwege rechtstatelijke tekorten en zorgen over corruptie effectief geweerd worden, door Nederland en Frankrijk voorop.

¹⁵ Verordening (EG) nr. 574/1999 van de Raad van 12 maart 1999 ter bepaling van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum (*PbEG* 1999, L 72/2).

¹⁶ H. de Haas, 'Myths of migration: Much of what we think we know is wrong', *Hein de Haas* 29 maart 2017, Heindehaas.blogspot.com.

¹⁷ HvJ EU 7 maart 2017, C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173 (*X en X*).

Maar daarnaast geldt ook dat deelnemende Schengenlanden altijd al controles aan de binnengrenzen hebben kunnen herinvoeren als een “means of last resort” op grond van de openbare orde en veiligheid. Dit kan in voorzienbare omstandigheden (denk aan politieke toppen of voetbalevenementen) en in onvoorzienbare omstandigheden (denk aan terroristische aanslagen) voor een maximum van 6 maanden.¹⁸ Dat dit geen garantie is voor het effectief aanhouden van voortvluchtige daders bleek na de aanslagen in Parijs en Berlijn. Die laatste aanslag op een kerstmarkt, iets meer dan een jaar geleden, illustreert perfect hoe vraagstukken van asiel, grenzen en terrorisme met elkaar verbonden zijn geraakt.

Op het hoogtepunt van de vluchtelingen crisis en in de nasleep van terroristische aanslagen heeft een aantal lidstaten zijn binnengrenzen weer ingesteld. De Commissie heeft zich hierbij vrij snel neergelegd. Ze benadrukte dat grote aantallen asielzoekers op zichzelf geen openbare orde kwestie zijn en plaatste zij kritische kanttekeningen bij het argument dat zich in de vluchtelingenstroom terroristen zouden bevinden, maar accepteerde dat de ongecontroleerde binnenkomst wel degelijk een openbare orde probleem vormde. Overigens moeten we het effect van deze grenscontroles op het vrij reizen niet overschatten. Het veroorzaakte zeker overlast – bijvoorbeeld voor de Deense forenzen die in Malmö werken - maar bleef beperkt tot specifieke grensovergangen.

Toen in 2015 de maximumtermijn van 6 maanden voor het herinvoeren van grenscontroles dreigde te verlopen, werd een relatief nieuw artikel, artikel 26 van de Schengen Grenscode van stal gehaald. Dit artikel stelt lidstaten in staat controles opnieuw in te voeren wanneer falend grenstoezicht in een lidstaat de Schengenruimte als geheel in gevaar brengt. Dit mag voor een periode van maximaal 2 jaar. Het artikel werd ingevoerd naar aanleiding van een conflict tussen Frankrijk en Italië direct na het uitbreken van de Arabisch Lente in Tunesië in 2012. In zekere zin vormde deze diplomatieke botsing een voorproefje van wat Europa in 2015 te wachten stond. Toen Italië de toestroom van Tunesische bootmigranten niet langer aankon en tevergeefs om Europese solidariteit vroeg, gaf Berlusconi hen een tijdelijke *permesso di*

¹⁸ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (*PbEU* 2016, L 77/1), hfdst. 2.

soggiorno en legde hen geen strobreed in de weg om daarmee door te reizen naar Frankrijk, alwaar Sarkozy prompt de grens bij Ventimiglia dichtgooide.

Nu ook de termijn van 2 jaar in november 2017 is verlopen en de situatie in Griekenland enigszins normaliseert, is het steeds moeilijker vol te houden dat controles gerechtvaardigd zijn omdat de Grieken hun zaakjes niet op orde zouden hebben. In de praktijk wordt dit ook niet eens aangevoerd. In plaats daarvan hebben lidstaten opnieuw een beroep gedaan op de openbare orde, onder verwijzing van het feit dat er nog altijd vluchtelingen doorreizen naar de noordelijke lidstaten (“secondary movements”) en dat in een lidstaat als Frankrijk de terroristische dreiging onverminderd hoog blijft. We zijn daarmee in een permanente noodtoestand geraakt. De Europese Commissie bevindt zich hierdoor in een lastig parket, omdat onder de huidige verdragsregels de lidstaten eindverantwoordelijk blijven voor de binnenlandse veiligheid en zij duidelijk hebben aangegeven de controles voort te willen zetten.¹⁹ De Commissie heeft dan ook een voorstel gedaan om de mogelijkheden en termijnen waarmee grenscontroles aan de binnengrenzen opnieuw kunnen worden ingevoerd te verlengen. Zo zouden ook in het geval van een serieuze bedreiging van de openbare orde en veiligheid grenscontroles mogen worden ingevoerd voor een periode van twee jaar.²⁰

Een alternatief voor het herinvoeren van de grenscontroles, door de Commissie actief aangemoedigd, is het uitvoeren van politiecontroles in grensgebieden.²¹ Reeds in de beginjaren van Schengen, in de jaren 1990, maakten wetenschappers gewag van een explosieve toename van het aantal controles in grenszones, onder meer door vliegende brigades.²² De Schengenregels staan uitdrukkelijk niet in de weg aan politie- of identiteitscontroles op het grondgebied van de lidstaat. Dat grondgebied strekt tot aan de grens en dus staat het lidstaten vrij tot aan de grens te controleren. Deze controles mogen alleen niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles. Het Hof van Justitie moest er dan ook aan te pas komen om deze ongebreidelde controles een halt toe te roepen. In de Franse *Melki-*

¹⁹ Art. 72 VWEU.

²⁰ COM(2017)571 def.

²¹ C(2017)3349 def.

²² C.A. Groenendijk, ‘New borders behind old ones: Post-Schengen controls behind the internal borders and inside the Netherlands and Germany’, in C.A. Groenendijk, E. Guild & P. Minderhoud, (red.), *In Search of Europe's Borders*, Den Haag: Kluwer 2003, p. 113-146.

zaak maakte het Hof duidelijk dat deze controles een wettelijke basis vereisen, niet systematisch mogen zijn en daarom in tijd en frequentie moeten worden beperkt.²³ Als gevolg van deze rechtspraak kreeg het Nederlands Mobiel Toezicht Vreemdelingen een juridische basis en werd het omgedoopt tot Mobiel Toezicht Veiligheid. Dat deze controles desondanks niet geheel onproblematisch zijn, heeft het onderzoek van Maartje van der Woude al aangetoond.²⁴ Het gaat dan misschien niet zozeer om het hinderen van het vrij verkeer maar om het risico op profileren en het oprekken van bevoegdheden door de Koninklijke Marechaussee. Bovendien blijft het in mijn optiek een zeer dunne lijn tussen het opsporen van illegaal verblijf na grensoverschrijding en het controleren van de grens ter voorkoming hiervan. De recentste zaak over identiteitscontroles in het grensgebied, de Duitse A-zaak, laat er ook weinig twijfel over bestaan dat het Hof zeer terughoudend toetst.²⁵ Het herhaalt enkel dat controles niet systematisch mogen zijn, maar zij behoeven verder geen directe aanleiding.

Ik gaf al aan dat de grens ook in steeds sterkere mate virtueel wordt. Zo wordt boven een toenemend aantal snelwegen cameratoezicht geplaatst. Ook door de Commissie wordt de inzet van technische hulpmiddelen als alternatief van grenscontroles aan de binnengrenzen aangemoedigd.²⁶ Alhoewel inderdaad kan worden beargumenteerd dat hiermee het vrij reizen niet of hoogstens beperkt wordt belemmerd, roept het wel belangrijke privacy-vragen op.

De gegevens van zowel Unieburgers als derdelanders worden bij het oversteken van de buitengrens van de Unie gecheckt in verschillende Europese en nationale politie- en opsporingsdatabases. Om het in- en uitreizen van jihad-strijders van Europese afkomst tegen te gaan is vorig jaar de Schengengrenscodes aangepast en wordt nu iedereen, ook Unieburgers, systematisch gecheckt.²⁷ Dit heeft al tot lange wachtrijen geleid.

²³ HvJ EU 22 juni 2010, gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363 (*Melki en Abdeli*), *Jur.* 2010, p. I-05667.

²⁴ M.A.H. van der Woude, J. Brouwer & T.J.M. Dekkers (red.), *Beslissen in Grensgebieden*, Den Haag: Boom criminologie 2016.

²⁵ HvJ EU 21 juni 2017, C-9/16, ECLI:EU:C:2017:483 (A).

²⁶ C(2017)3349 def.

²⁷ Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen (*PbEU* 2017, L 74/1).

Als iets duidelijk maakt hoezeer immigratie, asiel en veiligheid met elkaar verbonden zijn geraakt en in hoeverre grenstoezicht is geautomatiseerd, is het wel in de ontwikkeling van grootschalige databases.

De gegevens van gezochte criminelen en mensen met een inreisverbod staan opgenomen in het Schengen Informatie System, iedereen die een Schengenvisum aanvraagt wordt geregistreerd in het Visum Informatie Systeem, een Entry-Exit Systeem dat iedere binnenkomst en uitreis van niet-Europeanen registreert is in de maak, alsook een European Travel Information and Authorisation System, en asielzoekers worden geregistreerd in EURODAC.²⁸ Verschillende privacy experts, als ook de European Data Protection Supervisor, hebben zich uiterst kritisch uitgelaten over de massale opslag van persoonsgegevens en de initiatieven om deze databases met elkaar te laten interageren (interoperability).²⁹

Waar deze databases in eerste instantie tot doel hadden migratie en asiel in goede banen te leiden, hebben in afgelopen jaren ook politie- en opsporingsdiensten toegang gekregen tot de gegevens van miljoenen reizigers, waarmee potentieel iedereen tot verdachte is gemaakt. Het dieptepunt in deze ontwikkeling is wat mij betreft het huidige voorstel voor het gedwongen opnemen van de vingerafdrukken van vluchtelingenkinderen vanaf zes jaren oud.³⁰ De

²⁸ 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 381/4); Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (*PbEU* 2008, L 218/60); Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (*PbEU* 2017, L 327/20); COM(2016)731 def.; Verordening (EU) 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige ITsystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking) (*PbEU* 2013, L 180/1).

²⁹ COM(2017)794 def.

³⁰ COM(2016)272 def.

onevenredigheid hiervan is stuitend en druist in tegen alle heersende privacystandaarden en het beste belang van het kind.

Tenslotte is er een heel aantal veiligheidsmaatregelen aangenomen, dat betrekking heeft op de uitwisseling van persoonsgegevens, die niet zozeer zien op de migratie of asielstatus van reizigers, maar exclusief een veiligheidsdoel hebben. Het beste voorbeeld vormen de PNR-overeenkomsten tussen de EU en landen als de VS, Canada en Australië. PNR – Personal Name Records – zijn alle reserveringsgegevens zoals die bij de luchtvaartmaatschappij bekend zijn (creditcardgegevens, favoriete stoel, maaltijdvoorkeuren). Als gevolg van 9/11 eiste de Verenigde Staten van Europese luchtvaartmaatschappijen dat zij deze gegevens zouden doorspelen aan de autoriteiten op straffe van het intrekken van landingsrechten. Hoewel dat destijds tot grote consternatie en protest leidde, heeft Europa inmiddels zijn eigen PNR-regels ingevoerd, waardoor luchtvaartmaatschappijen voor zowel vluchten van buiten de Unie als interne vluchten gegevens moeten communiceren.³¹ Het is tekenend dat het Europees Parlement deze regels jaren wist te blokkeren op grond van privacyoverwegingen, maar het politieke momentum gecreëerd door de aanslagen in Parijs niet kon weerstaan.

Het Hof van Justitie heeft zich desondanks een hoeder van het recht op persoonsgegevensbescherming en privacy getoond. Zo vernietigde het reeds de Datarententierichtlijn, die telecomproviders verplichtte en masse internet en telefoonverkeer te bewaren, de Safe Harbour overeenkomst met de VS, die het mogelijk maakte persoonsgegevens naar de VS te versturen en verklaarde het recent het PNR-verdrag met Canada in strijd met het Unierecht.³²

De roep om meer veiligheidsmaatregelen wordt er niet minder luid om. Na de mislukte aanslag op de Thalys-trein sprak de Belgische Premier Charles Michel:

³¹ Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) (*PbEU* 2016, L 119/132).

³² Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG (*PbEU* 2006, L 105/54); HvJ EU 8 april 2014, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland*); HvJ EU 26 juli 2017, Advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.

“De Schengenakkoorden zijn belangrijk voor onze economie en voor onze medeburgers, maar we zijn nu geconfronteerd met nieuwe dreigingen in Europa en dus moeten we – misschien – naar een aanpassing gaan en naar nieuwe regels om meer opportuniteiten te geven voor de controle van de identiteiten en van de bagage.”³³

In januari 2017 bereikten Nederland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een akkoord over nieuwe regels voor identiteitscontroles op internationale treinen. Ik voorspel dat iets soortgelijks zal gaan gebeuren voor het controleren van de identiteit op vliegvelden. Groot was de verbazing van een BNR verslaggever toen zij onlangs met enkel een ticket door Europa kon vliegen. Zowel het Europa Instituut, als het Institute for Air en Space Law moesten eraan te pas komen om dit uit te leggen. Pablo, ik hoop dat we dit jaar dat stukje zullen schrijven.

De houding van de huidige Schengenlanden vertoont overeenkomsten met die van het Verenigd Koninkrijk: to have your cake and eat it. Officieel dienen harde buitengrenzen nog altijd het interne vrij verkeer, maar op dit moment is het voornamelijk en/en in plaats van of/of. Harde buitengrenzen gaan gepaard met controles binnen en buiten het Schengengebied. Enerzijds is dat misschien te rechtvaardigen, de Unie wordt volwassen en heeft het tot haar taak gemaakt om - in aanvulling op de lidstaten – bij te dragen aan de veiligheid van haar burgers. Anderzijds is er wel het gevaar dat een eenzijdige focus op veiligheid en de angst voor de vreemdeling, of dat nu in derde landen, aan de buitengrens of binnen de Schengenruimte zelf is, niet alleen het vrij reizen, maar ook meer fundamentele rechten en burgerlijke vrijheden in het gedrang brengt. Vrijheid, veiligheid en recht moeten niet in isolatie worden gezien, of als tegengestelde begrippen; ze dienen elkaar juist te ondersteunen en te versterken.

Daarmee komt ik aan het eind van mijn verhaal. Het is een grote eer om deze lezing te mogen geven. Niet in de laatste plaats omdat deze vernoemd is naar de man die, net als ik, ter wereld kwam in Den Helder als zoon van een marinearts. Daarmee houdt iedere vergelijking ook op. Ik denk dat slechts weinigen zo'n indrukwekkende wetenschappelijke carrière en zo'n bewogen levensloop hebben gekend als Eduard Meijers. Onlangs stond Cleveringahoogleraar Marjan Schwegman in haar oratie voor het eerst langer stil bij Meijers als slachtoffer van de

³³ 'Charles Michel: 'Aanpassing Schengenakkoord is mogelijk'', *Knack* 22 augustus 2015, Knack.be.

Jodenvervolgung. Zij hield de universitaire gemeenschap een spiegel voor met betrekking tot de verschillende wijzen waarop Cleveringa en Meijers worden herdacht. De eerste toch vooral voor zijn heldhaftige rede waarin hij het voor Meijers en zijn joodse collega's opnam, de tweede als wetenschapper en grondlegger van het huidige Burgerlijk Wetboek.

Twee dingen die ik leerde over Meijers zijn mij altijd bijgebleven. Toen ik als 11-jarige op de basisschool een spreekbeurt over het nieuwe Burgerlijk Wetboek hield - er is aan mij een civilist verloren gegaan - vertelde mijn moeder, hoe Meijers zich reeds tijdens zijn gevangenschap in Theresienstadt had toegelegd op het ontwerp van een nieuw BW. Geheel uit zijn hoofd, zonder enig naslagwerk voorhanden te hebben. In mijn eerste jaar aan de universiteit, refereerde René de Groot in zijn inleidende college internationaal privaatrecht eraan, hoe nog in 1947 – toen Meijers bij Koninklijk Besluit de officiële opdracht kreeg tot de herziening van het BW - een kamerlid het zich permitteerde zich openlijk af te vragen of deze taak wel aan een jood kon worden toevertrouwd.

En zonder mij hier schuldig te willen maken aan ongepaste vergelijkingen heb ik mij in de afgelopen jaren meermaals afgevraagd of het wantrouwen waarmee Meijers nog tot na oorlog werd geconfronteerd, niet ook in ons huidige tijdsgewricht een deel van de Nederlandse bevolking ten deelt valt. En bij de beelden van de vluchtelingenkampen op de Griekse eilanden is het moeilijk om je niet af te vragen of er in die poel van ellende misschien ook iemand - door oorlog van huis en haard verdreven – de grondslag legt voor een grootse prestatie.

Met die gedachte wens ik u een geborgen en grenzeloos mooi 2018!

Jorrit J. Rijpma

Leiden, 12 januari 2018



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union