



Visie

Veiligheid

Op weg naar toepassing van risicogestuurde grenscontrole

TRESSPASS

Europees onderzoekstraject
TRESSPASS nader uitgewerkt

Auteurs

Jeroen van Rest, Roy Mente, Jaap de Ruiters
Dirk Stolk, Ingrid Weima, Martijn Wessels

TNO innovation
for life

Colofon

Auteurs:

Jeroen van Rest
Roy Mente
Jaap de Ruiter
Dirk Stolk
Ingrid Weima
Martijn Wessels

TRESSPASS

Topic Id: SEC-15-BES-2017
Looptijd: 2018-2021

Coördinator:

National Centre of Scientific Research
'Demokritos' (Griekenland)

Wetenschappelijk coördinator:

Jeroen van Rest (TNO)

www.tresspass.eu

TRESSPASS is funded by the Horizon 2020 Framework Programme of the EU for Research and Innovation. Grant Agreement number: 787120 — TRESSPASS — H2020-SEC-2016-2017/H2020-SEC-2016-2017-2



Consortiumsamenstelling:

Grensautoriteiten en direct belanghebbende organisaties:

- Royal Netherlands Marechaussee, Dutch border guard (Nederland)
- Royal Schiphol Group (Nederland)
- Border Guard of the Republic of Poland (Polen)
- Independent Authority for Public Revenue (Griekenland)
- Piraeus Port Authority (Griekenland)
- Min. of Maritime Affairs and Insular Policy/Hellenic Coast Guard (Griekenland)
- Hellenic Police (Griekenland)

Onderzoeksinstituten:

- Netherlands Organisation for Applied Scientific Research TNO (Nederland)
- National Center for Scientific Research Demokritos (Griekenland)
- Center for Security Studies / Hellenic Police KEMEA (Griekenland)
- Wojskowa Akademia Techniczna (Polen)
- Fraunhofer EMI (Duitsland)
- National University of Ireland Maynooth (Ierland)
- Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau (Duitsland)

Industriële partners:

- Space Hellas SA (Griekenland)
- Software Competence Center Hagenberg GmbH (Duitsland)
- Rina Consulting S.p.A. (Italië)
- European Dynamics Belgium SA (België)
- Infil (Griekenland)
- Zanasi & Partners (Italië)
- ICTS Europe (Verenigd Koninkrijk)
- APSS Software & Services Ltd. (Zwitserland)
- Vicarious Perception Technologies BV (Nederland)

Tekstadvies en vormgeving

Grafisch Ontwerp Pi&Q, Utrecht

Deze publicatie staat online op www.tno.nl, evenals de voorgaande publicatie 'Sturen op risico's – Een verkenning in het veiligheidsdomein bekeken vanuit het grensproces op luchthavens'.



https://www.tno.nl/media/9205/sturen_op_risicos_tno.pdf

© TNO 2022

Op weg naar toepassing van risicogestuurde grenscontrole

TRESSPASS

Europees onderzoekstraject
TRESSPASS nader uitgewerkt

Introductie

Risicosturing in het grensdomein

In 2017 bevond de Europese Unie (EU) zich middenin een migratiecrisis. Daarnaast had het Verenigd Koninkrijk aangekondigd de EU te willen verlaten. Bovendien hadden terroristische aanslagen plaatsgevonden die aanleiding vormden voor nieuwe richtlijnen en verordeningen op basis waarvan de grenspolitie—in Nederland de Koninklijke Marechaussee (KMar)—de verplichting zou krijgen om meer informatie over reizigers te gaan verwerken. Dit terwijl de aantallen reizigers al jaren alleen maar groei vertoonden en de term pandemie vrijwel uitsluitend ging over ebola in Afrika.

Het was in deze context waarbinnen de KMar en TNO destijds de publicatie ‘Sturen op risico’s; een verkenning in het veiligheidsdomein bekeken vanuit het grensproces op luchthavens’ uitbrachten. In datzelfde jaar deed de Europese Commissie (EC) in het Horizon 2020-onderzoeksprogramma een oproep voor onderzoek naar risicosturing in het grensdomein.

TRESSPASS-project

Een consortium van ruim twintig organisaties uit negen landen—waaronder de KMar en TNO vanuit Nederland—heeft daarop het projectvoorstel TRESSPASS ingediend dat door de EC in 2018 werd gehonoreerd. Binnen het TRESSPASS-project is door de KMar en TNO veel kennis over risicosturing in het grensdomein ontwikkeld, gevalideerd en gepubliceerd. Eind 2021 is het project afgerond. In deze publicatie staan de belangrijkste verkregen inzichten beschreven. Waar relevant wordt voor verdieping verwezen naar specifieke TRESSPASS-rapportages (<https://www.tresspass.eu/The-project>).

Relevante kennis

Anno 2022 is de via het TRESSPASS-project opgedane kennis enorm relevant geworden. De dreigingen aan de Europese buitengrenzen zijn nog dynamischer en urgenter geworden, zoals irreguliere migratie, de covidpandemie en grensoverschrijdende criminaliteit. Bovendien staan grensautoriteiten aan de vooravond van de implementatie van een aantal Europese verordeningen, worden richtlijnen zoals die voor het Europese inreis-uitreissysteem EES (Entry/Exit System) geïmplementeerd

De belangrijkste bijdrage van het TRESSPASS-project is de methodische, gestructureerde en flexibele aanpak om risicoprofielen op te stellen en toe te passen op reizigers.

Deze aanpak stelt de KMar in staat: A – grenscontrole op een ethisch beheersbare wijze te doen, B – methodieken in efficiënte techniek te vatten, en C – snel aanpassingen door te voeren in geval van nieuwe inzichten in de dreigingen of wijzigingen in reizigersstromen.

Behalve deze aanpak zijn in TRESSPASS de meerwaarde, haalbaarheid en ethische aspecten van nieuwe soorten databronnen voor risicogestuurde grenscontroles verkend zoals het gebruik van intelligente camera’s en openbare socialmedia-bronnen. Risicosturing op de manier die in TRESSPASS is ontwikkeld, leidt daardoor tegelijkertijd tot betere doorstroming van reizigers, meer veiligheid binnen Europa en een efficiënter gebruik van beschikbare middelen en capaciteiten van de grensautoriteiten.

waardoor informatiestromen over reizigers verder toenemen. Tevens blijkt dat, ondanks minder grote aantallen reizigers door de covidpandemie en gewenning aan online-bijeenkomsten, er nog steeds veel druk staat op de reguliere grenscontrole door gebrek aan personeel. De KMar kan met haar partners en de lessen uit TRESSPASS met vertrouwen de toepassing van risicosturing in het grensdomein verder ontwikkelen. Nederlandse grensposten kunnen daardoor meer proportioneel omgaan met het concrete aanbod van reizigers en de dreigingen die daarmee gepaard gaan. Mits goed aangepakt en in samenhang met Europese partners leidt dit tot een veiligere Schengen-zone en tot minder onderbrekingen in de stromen van reizigers aan de grensposten.

Inhoud

Introductie p. 4

Inhoud p. 5

Voorwoord p. 6

Hoofdstuk 1 p. 7

Inleiding

Hoofdstuk 2 p. 10

Beloften van risicogestuurde grenscontrole

Hoofdstuk 3 p. 12

Werking van risicogestuurde grenscontrole

Hoofdstuk 4 p. 18

Ethische aspecten

Hoofdstuk 5 p. 20

Voorbeeld van risicosturing op een grenspost

Hoofdstuk 6 p. 25

Lessen uit TRESSPASS

Hoofdstuk 7 p. 28

Hoe nu verder?

Verantwoording p. 32

Nawoord p. 33

Referenties p. 34

Voorwoord

Met veel energie en nieuwsgierigheid zijn wij in 2017 met TNO de samenwerking aangegaan om te onderzoeken hoe risicogestuurd optreden onderdeel kan zijn van de wijze waarop de Koninklijke Marechaussee (KMar) invulling geeft aan de uitvoering van het grenstoezicht.

Na jaren van eerder onderzoek, samen met TNO, over het belang van risicogestuurd optreden een logische keuze. Wat we destijds met elkaar constateerden, is nu nog steeds van toepassing:

Er zit veel potentie in het risicogestuurde optreden aan de grens.

Binnen de KMar werken we vanuit ons programma Future Borders sinds twee jaar aan een vernieuwd grensconcept waarin risicogestuurd optreden een belangrijk uitgangspunt vormt. Het doel van het programma Future Borders is om te blijven voldoen aan de eisen en wensen die onze omgeving stelt: de grenscontrole uitvoerbaar houden en inspelen op toekomstige ontwikkelingen zoals toenemende reisbewegingen, dreigingen op het gebied van openbare orde en nationale veiligheid, migratie en digitalisering. Een verdergaande automatisering van de grenscontroles is daarbij noodzakelijk. De groeiende reizigersstroom dwingt ons om na te denken over een

andere manier van het uitvoeren van grenscontroles. Het denken in termen van risico is daarbij een belangrijk element van ons nieuwe en gewenste optreden aan de grens.

De uitkomsten van het TRESSPASS-project en de aanbevelingen stemmen ons zeer tevreden en bieden ons nuttige handvatten voor de verdere uitwerking van risicogestuurd optreden in het grenstoezicht. Dit geldt zowel voor de praktische invulling ervan als in de afstemming met de vele betrokken ketenpartners op nationaal en internationaal niveau. Ik verwacht dat deze publicatie in positieve zin zal bijdragen aan het begrip van de nut en noodzaak van risicosturing. Vanzelfsprekend is een solide juridische basis onontbeerlijk evenals een zorgvuldige toepassing van privacyreggeving. Met name wanneer sprake kan zijn van gebruik van bijzondere, gevoelige persoonsgegevens voor profilering wil de KMar niet alleen aan de rechtmatigheidseisen voldoen maar daarbij tegelijkertijd een principiële afweging maken. Van belang is

daarnaast dat hoewel data, techniek en profielen een cruciale ondersteuning voor de grenscontrole bieden, het menselijke eindoordeel van de grenswachter altijd beslissend blijft. In dat kader verwijs ik ook graag naar hoofdstuk 4 van deze publicatie, dat stilstaat bij de ethische aspecten van risicogestuurd optreden.

Het TRESSPASS-project is een Europees initiatief en de KMar zal het vernieuwen van het grenstoezicht zowel binnen Nederland als op Europees niveau blijven aanjagen. Deze weg waren wij gelukkig al ingeslagen met belangrijke partners als het ministerie van J&V, TNO en private partijen als Schiphol. 'Op weg naar toepassing risicogestuurde grenscontrole' is dus een blijvend onderdeel van het 'Future proof' maken van een van de belangrijkste kerntaken van de KMar, de grenspolitietak!



”

Het is van belang dat hoewel data, techniek en profielen een cruciale ondersteuning voor de grenscontrole bieden, het menselijke eindoordeel van de grenswachter altijd beslissend blijft.

– Aard Lettink
Hoofd Future Borders team
Koninklijke Marechaussee

1. Inleiding

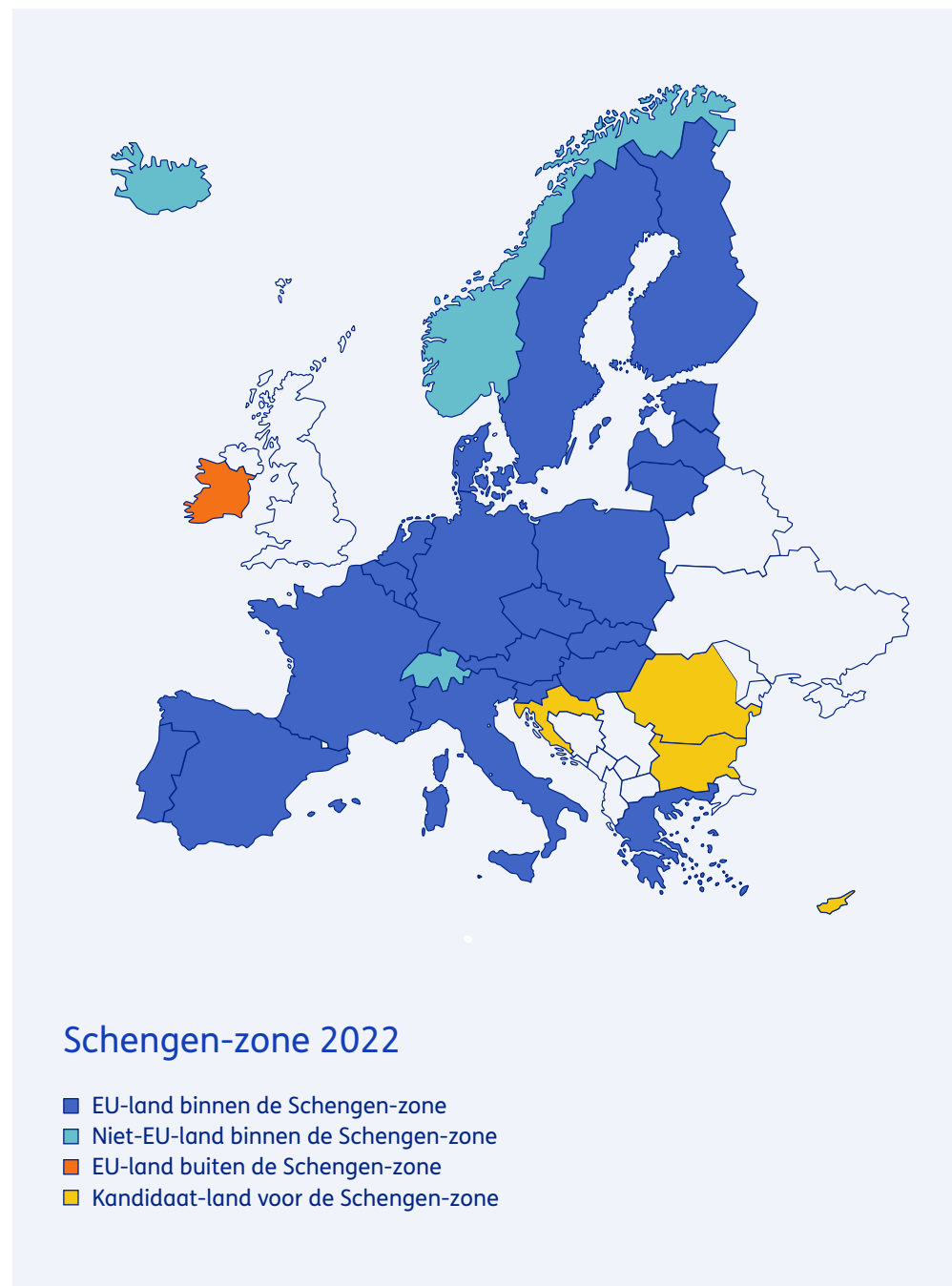
Grenscontrole draagt bij aan het beschermen van de EU-lidstaten en haar inwoners tegen grensoverschrijdende criminaliteit, terrorisme, pandemieën en bepaalde vormen van irreguliere migratie.

EU-burgers—van zowel landen binnen als buiten de Schengenzone—moeten voor hun veiligheid en welzijn kunnen vertrouwen op goed functionerende grensposten. Enerzijds om interne en externe dreigingen het hoofd te kunnen bieden en anderzijds om stromen van reizigers soepel en efficiënt te kunnen faciliteren.

Het functioneren van grensposten wordt momenteel nog bepaald door vaste regels die voorschrijven welke controles reizigers moeten ondergaan bij het passeren van grenzen. Deze op regels gebaseerde manier van werken is eenduidig en overzichtelijk. In de ervaring

van grenswachters vormen de meeste reizigers echter geen enkele dreiging en is door de huidige op regels gebaseerde manier van controleren—die identiek is voor alle reizigers—in feite sprake van disproportionele controles. Hierdoor is de combinatie van doorstroming van reizigers, stopkracht van onrechtmatige (kwaadwillende) reizigers en efficiëntie te star en vermoedelijk verre van optimaal. Het zou daarom naar verwachting beter zijn wanneer controles van reizigers op basis van (vooraf) verzamelde informatie meer proportioneel kunnen worden gemaakt. Een dergelijke aanpak vormt de kern van risicogestuurde grenscontrole.

Nederland heeft een twintigtal grensposten. De hele Schengenzone kent er een kleine tweeduizend, in het Engels border crossing points (BCP's) geheten. De Nederlandse grensposten bevinden zich op luchthavens, op zeehavens en, sinds de Brexit, ook op enkele treinstations. Deze BCP's zijn ingericht voor een duale functie: ten eerste om 'bonafide' reizigers te begeleiden en te faciliteren in hun grenspassage, en ten tweede om bepaalde 'malafide' reizigers op legitieme gronden tegen te houden.



Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen. – Schengen Regulation, overweging 6.

Om de veranderende veiligheidssituatie binnen en rond de EU het hoofd te bieden, hebben de EU-lidstaten onder leiding van de Europese Commissie tot een aantal richtlijnen en verordeningen besloten op basis waarvan meer informatie kan worden verzameld over en van internationale reizigers. Deze richtlijnen en verordeningen worden bij de KMar geïmplementeerd vanuit het programma Future Borders. Voorbeelden van bestaande en in ontwikkeling zijnde Europese informatie-systemen

De kern van risicosturing op een grenspost

Risicosturing bouwt voort op het meer algemene concept van informatie-sturing. Bij informatiesturing worden specifieke gevallen behandeld op basis van informatie over die specifieke gevallen. Risicosturing gaat nog een stap verder. Bij risicosturing gebeurt het afhandelen van individuele gevallen op basis van informatie over specifieke risico's die door die individuele gevallen veroorzaakt kunnen worden. Hierdoor wordt het mogelijk om per geval maatregelen in te zetten die in verhouding staan tot de gesignaleerde specifieke risico's; dit biedt

de mogelijkheid voor 'grenscontrole op maat'. Dat wil zeggen: streng als het moet en meer ontspannen als het kan. En mocht er onvoldoende informatie beschikbaar zijn over het betreffende geval, dan kan alsnog worden teruggevallen op standaardregels en -procedures uit de huidige praktijk van grenscontrole.

Bij toepassing van risicosturing worden reizigers gecontroleerd op basis van een situationele risico-inschatting, hierna screening genoemd. Daarbij wordt per reiziger, reizigersgroep of lokale situatie ingeschat of een reiziger al dan niet rechtmatig de grens mag passeren. De uitkomst van screening kan bijvoorbeeld wijzen op een potentieel malafide reiziger, wat zal leiden tot een strengere controle. De inschatting kan ook wijzen op een waarschijnlijk bonafide reiziger, wat kan leiden tot een ontspannen, minder strenge controle. Voor reizigers die noch als malafide noch als bonafide kunnen worden aangemerkt, zullen alsnog de standaardcontroles worden uitgevoerd.

Schengen Informatiesysteem (SIS)

Door middel van SIS kan informatie-uitwisseling tussen nationale grenscontroles, douane- en politieautoriteiten plaatsvinden over personen die mogelijk betrokken zijn bij een ernstig misdrijf. Het systeem bevat ook een alarmering voor vermiste personen en voor informatie over bepaalde goederen zoals bankbiljetten, voertuigen, vuurwapens en identiteitsbewijzen die zijn verloren, gestolen of gebruikt bij criminele activiteiten.

Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (ETIAS)

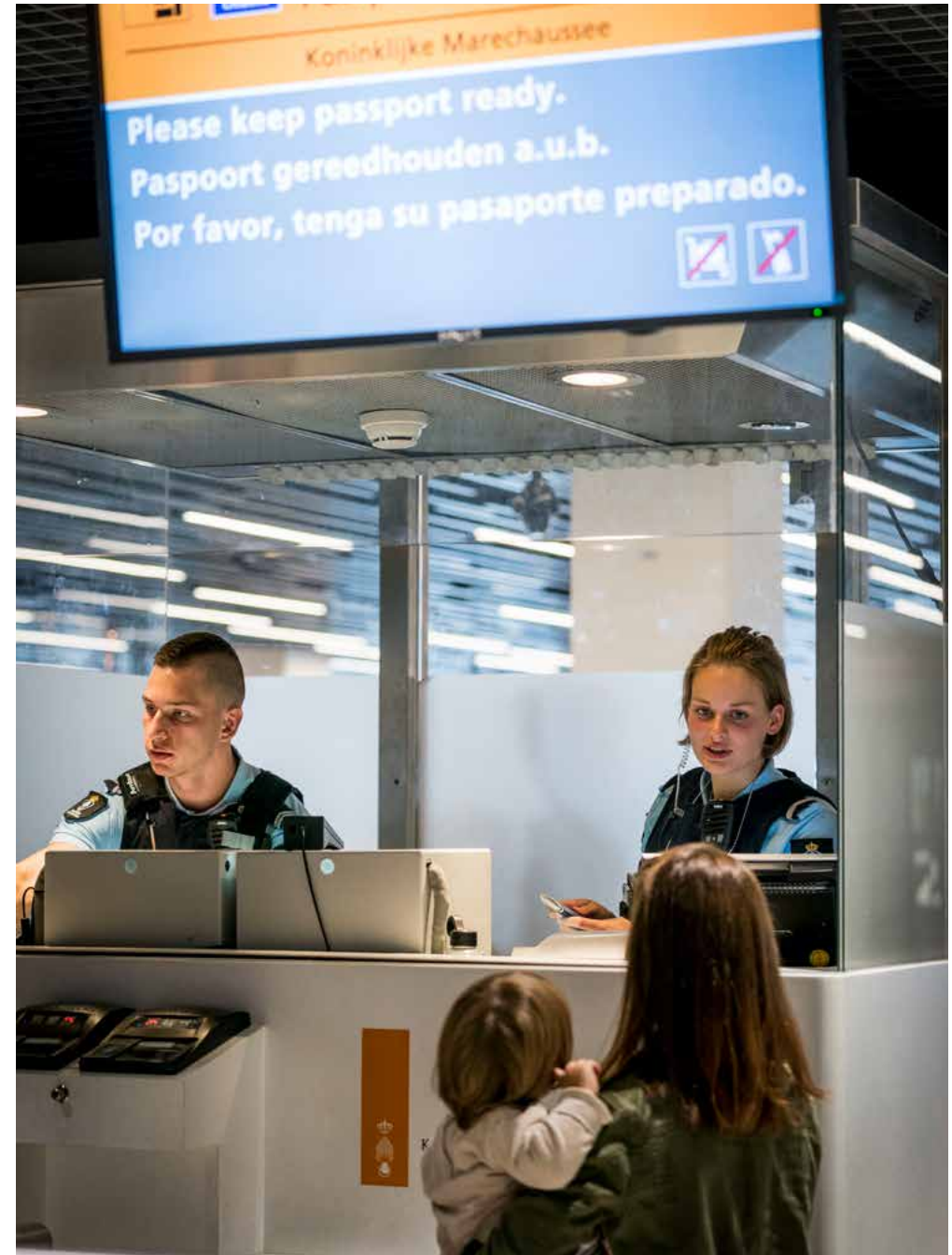
Met behulp van ETIAS moeten volwassenen uit landen die zijn vrijgesteld van de visumplicht online een aanvraag indienen voordat zij naar de Schengenzone kunnen reizen. Dit systeem moet bijdragen aan het verbeteren van de interne veiligheid, het voorkomen van illegale migratie en het beschermen van de volksgezondheid. Daarnaast moet het bijdragen aan de verbetering van de doeltreffendheid van grenscontroles.

Entry Exit Systeem (EES)

Dit inreis- en uitreisysteem moet de grenscontroles versnellen en verbeteren. EES vervangt de afstempeling van paspoorten door een elektronisch systeem dat gegevens van de reiziger opslaat waardoor het makkelijk is om personen die de toegestane verblijfsduur in de Schengenzone hebben overschreden, te identificeren of om identiteitsfraude vast te stellen.

Veruit de meeste reizigers hebben uiteraard geen kwade bedoelingen en/of vormen geen gevaar voor de nationale veiligheid. De verwachting is dat, door gebruikmaking van vooraf verkregen informatie en screening, risicogestuurde grenscontrole beter en efficiënter is dan de traditionele, op capaciteitsinzet gerichte regels gebaseerde grenscontrole.

In juridische verdragen is vastgelegd wanneer een reiziger geautoriseerd is de grens te passeren. Voor Nederland is daarin het Schengenverdrag belangrijk. Dat verdrag stelt dat de autorisatie afhangt van een aantal factoren. Ten eerste of de reiziger een nationaliteit heeft van een Schengen-lidstaat. Als dat niet zo is, dan hangt het mede af van het reisdoel, hoe lang de reiziger van plan is te blijven en of de reiziger over voldoende middelen beschikt om in zijn verblijf te voorzien. Hier zitten evident ook factoren bij die—voor een grenswacht—met onzekerheden gepaard gaan. Het werken met risico's, dreigingsinschattingen, profielen en indicatoren is bij uitstek geschikt om met dergelijke onzekerheden om te gaan.



2. Beloften van risicogestuurde grenscontrole

Het toepassen van risicosturing bij de uitvoering van grenscontroles houdt een viertal beloften in.

1. Ten eerste de belofte voor inwoners van de EU dat de buitengrenzen sterker worden beveiligd door op een objectieve en effectievere wijze malafide personen tegen te houden met tegelijkertijd de belofte dat bonafide reizigers eenvoudiger de grensposten kunnen passeren.

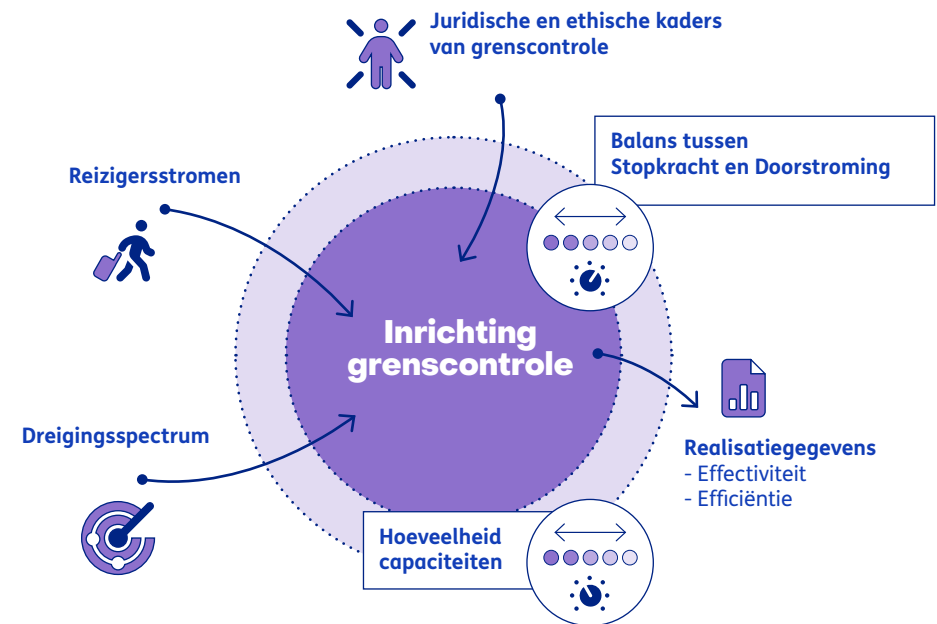
2. Ten tweede de belofte voor de EU-lidstaten dat het gezag dat boven grenswachtorganisaties zoals de KMar staat—in Nederland is dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid—een aantal ‘knoppen’ krijgt om per type dreiging de effectiviteit en efficiëntie van een grenspost te beïnvloeden door de balans tussen stopkracht en doorstroming te regelen en door het vergroten of verminderen van capaciteiten ten behoeve van grenscontrole. De lidstaten hebben daarmee de mogelijkheid om de buitengrenzen, binnen zekere kaders, aan te passen aan de lokale situatie.

3. Ten derde voor grenswachtorganisaties de belofte dat grenscontrole efficiënter kan worden doordat het gros van de reizigers minder tijd doorbrengt bij de grensposten, en dat de inrichting en uitvoering van hun werk voor grenswachters betekenisvoller wordt.

4. Ten slotte de belofte voor beheerders van grensposten, zoals (lucht)havens en treinstations, dat door efficiëntere grenscontrole de grenspost en zijn omgeving als klantvriendelijk worden ervaren waardoor ze meer competitief zijn in de internationale markt.

In hoeverre en hoe snel grenswachtorganisaties en andere betrokken autoriteiten deze beloften willen nastreven, is een keuze. Met de kennis die in TRESS-PASS is opgebouwd krijgen zij een beeld van de haalbaarheid en de consequenties van die keuze.

Hoofdstuk 7 gaat in op de vraag: Hoe nu verder?



Effectiviteit van een grenspost: doorstroming en stopkracht

Doorstroming

De doorstroming of facilitering van rechtmatige reizigers en goederen op een grenspost wordt met name beïnvloed door het aantal reizigers dat er instroomt, en de tijd die een reiziger bij de grenspost ten behoeve van de grenscontrole doorbrengt. Ervan uitgaande dat het door middel van screening lukt om bonafide reizigers vroegtijdig te signaleren, kan hun een minder uitgebreide, snellere grenscontrole worden aangeboden. Een doel van TRESSPASS was om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om voor bonafide (rechtmatige) reizigers zogenaamde bonafide risicoprofielen en gerelateerde bonafide risico-indicatoren (ook wel vertrouwens-indicatoren) vast te stellen en daaraan door observaties en berekeningen waarden voor individuele reizigers toe te kennen. Deze bonafide risicoprofielen mogen natuurlijk geen kwetsbaarheid worden waardoor malafide (onrechtmatige of kwaadwillende) reizigers alsnog de EU in- of uit kunnen reizen. Het is dus ook zaak de waarden van zogenaamde malafide risico-indicatoren te berekenen.

Stopkracht

De stopkracht van een grenspost is de mate waarin het lukt om onrechtmatige reizigers tegen te houden. Deze wordt in grote mate bepaald door de kans waarmee zij tijdig in een reizigersstroom gedetecteerd worden. Met risicogestuurde grenscontrole wordt de detectiekans bepaald door een combinatie van screenings en checks. Uit zowel bestaande informatiebronnen—zoals Passenger Name Record (PNR) en Advance Passenger Information (API)—als uit toekomstige informatiebronnen—zoals EES—kan ten behoeve van screenings meer nuttige informatie worden gehaald dan nu nog het geval is. In TRESSPASS is de haalbaarheid onderzocht van het ontwerpen van malafide risicoprofielen waarmee de stopkracht van een grenspost voor specifieke dreigingen verder verhoogd kan worden. Ook zijn de mogelijkheden van nieuwe databronnen zoals sociale media en intelligente camera's in het onderzoek betrokken. Onderzocht is of verdacht gedrag online of in de fysieke omgeving van een grenspost kan worden meegenomen bij het inschatten van risico's.

Met risicogestuurde grenscontrole wordt de detectiekans bepaald door een combinatie van screenings en checks

Efficiëntie van een grenspost

De efficiëntie waarmee stopkracht en doorstroming gerealiseerd worden, wordt mede bepaald door de personele, technische en infrastructurele middelen die daarvoor nodig zijn. Het gaat bijvoorbeeld om de hoeveelheid personeel die nodig is op een grenspost, maar ook om de vloeroppervlakte die vereist is om de grenscontroles en wachtrijen te faciliteren.

Als het lukt om een groot deel van de bonafide reizigers vroegtijdig te signaleren, dan kan hun een snellere grenspassage worden aangeboden.

Zij zullen in dat geval een kleiner beslag leggen op de beschikbare capaciteiten van een grenspost. De grenswachtorganisaties kunnen daardoor bovendien efficiënter te werk gaan omdat zij zich kunnen concentreren op de resterende reizigers.



3. Werking van risicogestuurde grenscontrole

Rechtmatige en onrechtmatige reizigers

Een belangrijk aspect van grenscontrole is om goed onderscheid te kunnen maken tussen rechtmatige reizigers die met hun goederen en eventueel hun voertuig de grens mogen passeren, en onrechtmatige reizigers die tegen of zelfs aangehouden moeten worden. In de huidige situatie vindt deze controle voornamelijk plaats door middel van een check aan de balies op grensposten waar de grenswacht kan besluiten iemand door te laten gaan dan wel tegen te houden voor nadere ondervraging. Deze check is voor iedere reiziger in principe gelijk. Bij risicosturing is eveneens sprake van een check op de grensposten maar is de vorm van de check afhankelijk van de ingeschatte dreiging die van een reiziger uitgaat. Deze inschatting, ook wel risicobeoordeling genoemd, vindt plaats door screening op basis van gegevens die over de betreffende persoon bij de grensautoriteiten bekend zijn of door hen verzameld worden waaronder ook gegevens die de reiziger zelf heeft aangeleverd. Aan de hand van de uitkomst van de screening wordt bepaald of iemand een strenge (uitvoerige) check als controle aan de grens moet ondergaan of dat een meer ontspannen check (alleen identiteitscontrole) volstaat. Overigens blijft de

uiteindelijk beslissing om iemand door te laten gaan of tegen te houden voorbehouden aan de grenswacht. Ten behoeve van zijn beslissing kan hij beschikken over resultaten van de screening en de achterliggende gegevens. Het hele proces rond risicosturing moet uiteraard zodanig zijn ingericht dat het zo min mogelijk negatieve gevolgen heeft voor de rechtmatige reizigers en voor de werklast en werkdruk van de grenswachtorganisaties. Bovendien moet het proces passen binnen de ethische en wettelijke kaders.

Dreiging, risico, risico-indicatoren en risicoprofielen

Startpunt van risicogestuurd grenstoezicht is het opstellen van een lijst met dreigingen die door middel van grenscontrole moeten worden gemitigeerd. In Europees verband (Frontex) worden drie soorten dreigingen onderscheiden: nationale veiligheid (bijv. terrorisme en bedreiging volksgezondheid), grensoverschrijdende criminaliteit (bijv. drugsmokkel of mensenhandel) en irreguliere migratie. Voor ieder van de aldus geïdentificeerde dreigingen moet de ernst worden aangegeven van het feit dat een kwaadwillende de grens ongehinderd passeert. Dit bepaalt uiteindelijk het risico van de betreffende dreiging.

Voor de effectiviteit van een grenspost ligt het voor de hand om voor dreigingen met een groot risico te kiezen voor een grote stopkracht (ten koste van de doorstroming), terwijl voor dreigingen met een klein risico juist het omgekeerde geldt.



Vervolgens moeten voor iedere dreiging de karakteristieke kenmerken worden bepaald die horen bij het soort kwaadwillenden die de betreffende dreiging vormen alsmede kenmerken van de wijzen waarop zij de grenzen proberen te passeren (modi operandi). Het gaat daarbij om informatie en context, bijvoorbeeld een combinatie van twee nationaliteiten binnen een gezelschap, die uit analyse van verschillende soorten karakteristieken zoals persoonsgegevens, gedrag, hoeveelheid bagage en wijze van reizen naar voren komt. Om dergelijke kenmerken in kaart te brengen kan geput worden uit gegevens over succesvol bij grensposten tegengehouden kwaadwillende of anderszins ongeautoriseerde personen. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van kennis en praktijkervaring die aanwezig is bij grenswachten. Hun kan dan tevens gevraagd worden om aan te geven op grond van welke kenmerken zij uit ervaring goedwillende reizigers—immers de overgrote meerderheid aan reizigers—vertrouwen.

De aldus verkregen kenmerken heten risico-indicatoren, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen: (a) malafide risico-indicatoren die duiden op de

mogelijke aanwezigheid van een zeker risico, en (b) bonafide risico-indicatoren die kunnen duiden dat geen sprake is van een risico en die in feite een mate van vertrouwen representeren. Aan ieder van die indicatoren kunnen bovendien gewichten worden toegekend die aangeven in welke mate zij tot de aan- of afwezigheid van een risico duiden (zie kader). Op deze manier worden zowel specifieke indicatoren opgesteld voor zowel rechtmatige als onrechtmatige reizigers. Door het gebruik van bonafide risico-indicatoren kunnen vroegtijdig signalen van rechtmatige reizigers worden vastgesteld hetgeen essentieel is om door middel van risicosturing rechtmatige reizigers sneller de grenspost te laten passeren. In aanvulling op risico-indicatoren zijn risicoprofielen gedefinieerd als combinaties van één of meer risico-indicatoren.

Screening

Screening van een reiziger, ook wel profilerend genoemd, bestaat uit het verzamelen van gegevens om daarmee de aanwezigheid van risico-indicatoren vast te stellen en vervolgens te beoordelen of er sprake is van een mogelijk onrechtmatige

Om kenmerken in kaart te brengen kan geput worden uit gegevens over succesvol bij grensposten tegengehouden kwaadwillenden of anderszins ongeautoriseerde personen.

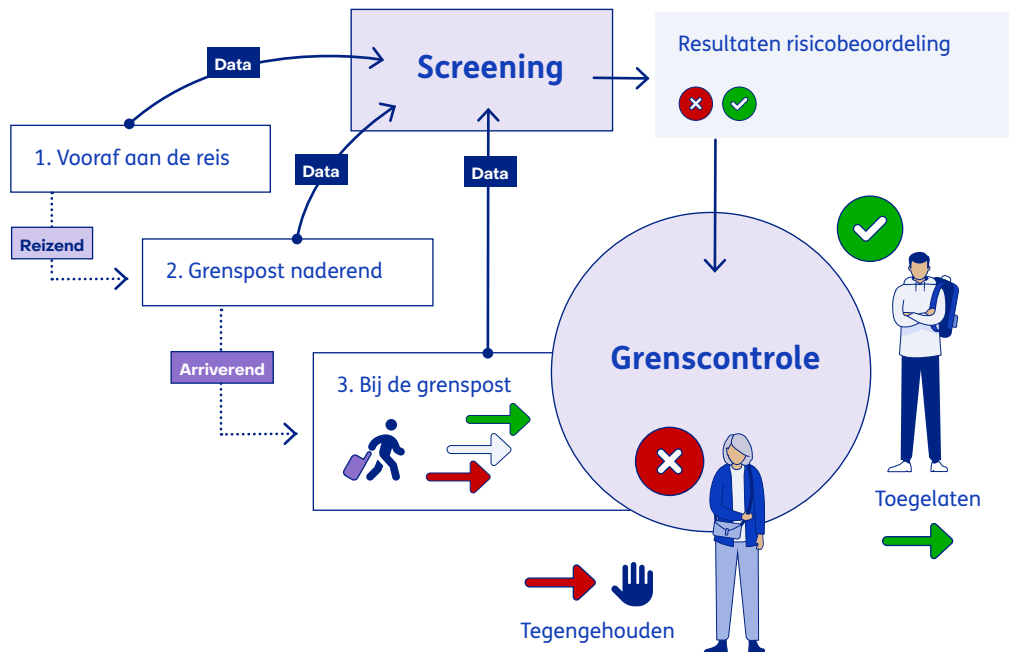
(malafide) reiziger dan wel een rechtmatige (bonafide) reiziger.

Screening is het inschatten van een (verborgen) kenmerk van een casus, zoals van een reiziger, op basis van andere kenmerken van de casus. Bijvoorbeeld het inschatten wat het reisdoel van de reiziger is, op basis van de gegevens in ICT-systemen zoals het Passenger Name Record (PNR), Advance Passenger Information (API) en het Entry-Exit System (EES). Screening is geen observatie of meting, het is slechts een inschatting.

De inschatting van een reizigersprofiel (malafide of bonafide) zou op zichzelf nog geen juridische gevolgen mogen hebben voor de reiziger.

Pas bij de daadwerkelijke (grens)controle wordt meer duidelijkheid verkregen en kan een vermoeden overgaan in een verdenking, en kan een juridisch gevolg in werking treden.





Drie fasen van het reisproces

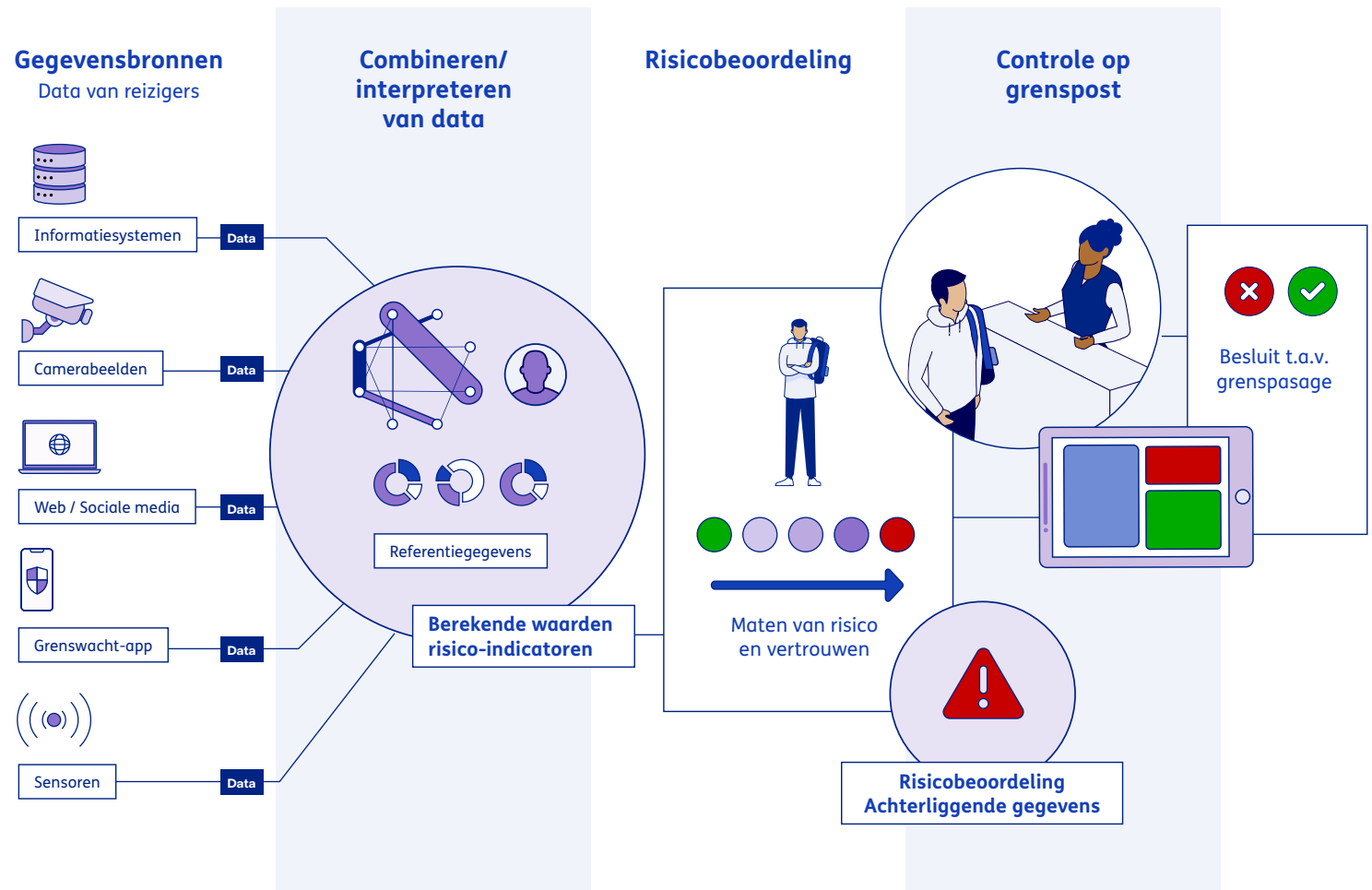
Het TRESSPASS-concept van risico-gestuurde grenscontrole onderscheidt drie fasen in het reisproces van een reiziger: voorafgaand aan de reis (**Pre-travel**), onderweg, reizend richting de grenspost (**Approaching**) en bij de grenspost (**At BCP**). In ieder van die fasen kan ten behoeve van screening bepaalde informatie worden verzameld. De resultaten daarvan kunnen aanleiding zijn voor een eventuele vervolgscreening en bepalen de uiteindelijke vorm van de grenscontrole of check. Daarvoor zijn soms in een bepaalde reisfase extra handelingen van de reiziger nodig zoals het verstrekken van aanvullende informatie en/of het volgen van een aangewezen route (**lane**) door de grenspost.

Observatie van risico-indicatoren

Het vaststellen van de waarden van risico-indicatoren (de observatie) gebeurt door combinatie (interpretatie) van de data die aanwezig zijn in informatiesystemen of verkregen zijn met behulp van andere systemen in combinatie met referentiegegevens met betrekking tot betreffende risico-indicatoren. Observatie is derhalve afhankelijk van de beschikbaarheid van de benodigde gegevens(bronnen). Binnen TRESSPASS is dat proces geautomatiseerd in een specifieke applicatie: de DFA – Data Fusion Analysis.

De huidige gegevensbronnen rond een grensovergang hebben diverse functies. Het uitgangspunt van de onderzoeksvraag van de EC, en daarmee van het TRESSPASS-project, was om te verkennen of deze gegevensbronnen ook nuttig zouden kunnen zijn voor risicogestuurde grenscontroles. Sommige van dergelijke bronnen zijn nodig voor vervoerders en reismaatschappijen om de reis zelf goed te kunnen uitvoeren, zoals PNR. Andere richten zich op het registreren van het doel van de reis, zoals het visum. Dergelijke databronnen kunnen (kort) vóór aanvang van de reis door grenswachtorganisaties al worden geraadpleegd.

Verder bestaan er sensoren die de veiligheid in de (semi-)openbare ruimte moeten helpen borgen zoals (intelligente) camera's. Die kunnen bij het naderen van een grenspost bewegingspatronen in gedrag herkennen dat ook voor screening relevant is. Het gaat bijvoorbeeld om gedrag dat te maken kan hebben met (mensen)smokkel of terrorisme. Ook zijn er sensoren die primair bedoeld zijn voor de veiligheid tijdens de reis, maar die tevens gebruikt kunnen worden om goederen te signaleren die relevant zijn voor een grenscontrole, zoals grote hoeveelheden contant geld of drugs. In het TRESSPASS-project is gebruik gemaakt van simulaties van onder andere de databases VIS, SIS, PNR en het voorziene EES en ETIAS. Ook is geëxperimenteerd met de analyse van socialmedia-berichten, met intelligente camera's en met sensoren die indicaties van verborgen objecten kunnen detecteren. Ten slotte is een app ontwikkeld waarmee patrouillerende grenswachters, die tussen reizigers aan het werk zijn, hun observaties kunnen registreren en ter beschikking kunnen stellen ten behoeve van screening.

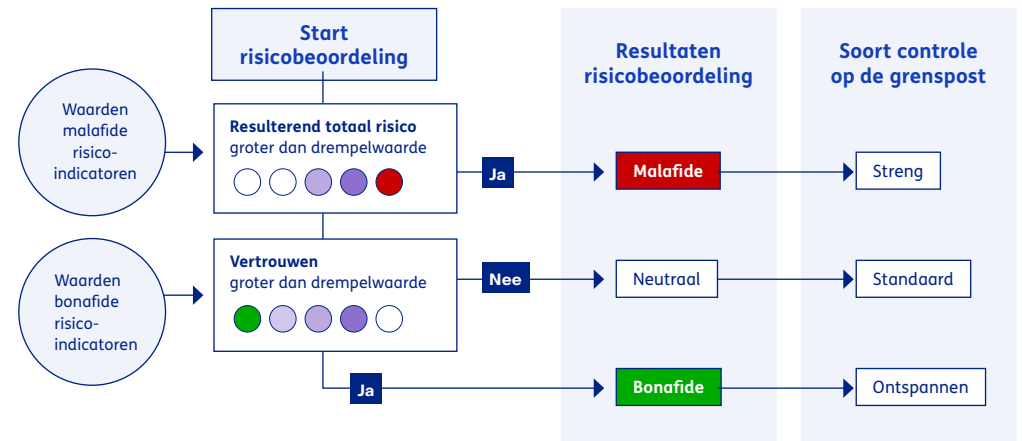


Een hit houdt in dat er minimaal één risico-indicator of risicoprofiel is waarvoor de mate van risico boven de drempelwaarde ligt. De uitkomst hiervan kan gebruikt worden om te bepalen welk type controle de betreffende reiziger op de grenspost moet ondergaan

Risicobeoordeling

Op basis van de observatie van risico-indicatoren vindt risicobeoordeling plaats. Ook hiervoor is binnen TRESSPASS een specifieke applicatie ontwikkeld: DRAS – Dynamic Risk Assessment Services. Daarmee wordt op basis van geobserveerde risico-indicatoren de mate van risico die een reiziger vormt voor een bepaalde dreiging dan wel de mate waarin dat risico afwezig is, bepaald. Aan de hand van door de gebruiker, op basis van de gewenste stopkracht, ingestelde drempelwaarden wordt vastgesteld of er sprake is van een zogenaamde hit. Een hit houdt in dat er minimaal één risico-indicator of

risicoprofiel is waarvoor de mate van risico boven de drempelwaarde ligt. De uitkomst hiervan kan gebruikt worden om te bepalen welk type controle de betreffende reiziger op de grenspost moet ondergaan. Bij die controle kunnen grenswachters met de in TRESSPASS ontwikkelde C2-module niet alleen gebruikmaken van de uitkomst van de risicobeoordeling (malafide, neutraal of bonafide) maar ook van de gegevens die daaraan ten grondslag liggen. Tijdens de TRESSPASS-pilots bleek dit laatste voor grenswachters een enorme verbetering te zijn ten opzichte van de huidige manier van werken waarbij zij over veel minder gegevens beschikken.



Unknown unknowns

Het enkele feit dat een screening niet aangeeft dat een reiziger mogelijk ‘malafide’ is, betekent nog niet dat hij zonder meer als bonafide kan worden aangemerkt. Het kan immers voorkomen dat de betreffende reiziger wel degelijk kwaadwillend is maar een modus operandi toepast die bij de grenswachtorganisatie nog onbekend is. Voor het vertrouwen in de stopkracht van risicogestuurde grenscontroles is het daarom essentieel om ook aan dit soort zogenaamde ‘unknown unknowns’ te blijven denken. Een van de manieren om dit te doen is om steekproefsgewijs reizigers die vanuit de screening als ‘neutraal’ of ‘bonafide’ worden beoordeeld alsnog streng (intensief) te controleren.

Grenscontroles gaan over het beheersen van risico's, niet over het uitsluiten ervan.

Restrisico

Grenscontroles gaan over het beheersen van risico's, niet over het uitsluiten ervan. Een belangrijk aspect is daarom het 'restrisico' van de grenscontrole. Dat betreft het risico dat onvermijdelijk overblijft na toepassing van alle maatregelen: de screening, de controle en de eventuele interventie op basis van de controle. Het restrisico kan worden opgevat als de combinatie van enerzijds de kans dat een kwaadwillende onverhoopt toch wordt doorgelaten, en anderzijds de gevolgen van de dreiging door de betreffende persoon voor een of meer EU-lidstaten. Bij op regels gebaseerde grenscontrole wordt het restrisico centraal impliciet bepaald, althans daar waar de regels voor grenscontrole worden vastgesteld. Bij risicogestuurde grenscontrole wordt het restrisico per type dreiging ingesteld door de keuze voor een bepaalde stopkracht. Daarbij geldt: hoe groter de gewenste stopkracht, des te kleiner het restrisico.

	Op traditionele regels gebaseerde aanpak	Op risico's gebaseerde aanpak
Bepalen van checks	(Verskil in) checks voornamelijk gebaseerd op het niveau van EU-burger versus NEU'er	Verskil in checks gebaseerd op individueel niveau op basis van screening
Richtlijnen	Eenduidige richtlijnen voor de checks voor alle lidstaten en grensposten	Lidstaten kunnen zelf richtlijnen voor de eigen grensposten formuleren; deze vallen binnen geaccepteerde (of geïnformeerde) en op EU-niveau overeengekomen ethische, juridische en veiligheidskaders
Flexibiliteit	Richtlijnen worden eenduidig vastgesteld voor iedereen	Richtlijnen op basis van risico's kunnen worden aangepast aan de hand van lokale veranderingen in de omgeving
Aansturing	Richtlijnen worden vastgesteld op EU-niveau en eventueel nationaal ingevuld	Richtlijnen worden vastgesteld op nationaal niveau, passend binnen op EU-niveau vastgestelde kaders voor risicosturing
Informatiebehoefte	Informatie is primair bedoeld voor capaciteitsplanning en aanwijzingen voor personeel	Informatie is nodig voor het vaststellen van de risicoprofielen van reizigers

4. Ethische aspecten

Ethiek betreft het vraagstuk in hoeverre bepaalde handelingen moreel juist zijn en met goede intenties worden uitgevoerd. In de context van risicosturing bij grenscontroles gaat ethiek over de vraag of het goed en verantwoord is om grenscontroles meer proportioneel uit te voeren door bijvoorbeeld het ten behoeve van risicosturing vroegtijdig verwerken van informatie over reizigers. Verschillende rechten moeten uiteraard ook bij risicogestuurde grenscontroles worden gerespecteerd. Denk aan de rechten op vrijheid en veiligheid en die op privacy—vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (art.5 en art.8)—en het recht op gelijke behandeling uit de Nederlandse Grondwet (art.1).

Het ethische uitgangspunt voor grenscontroles is dat het in beginsel wenselijk is om grensposten te hebben. Een grenspost heeft namelijk als functie de staat en haar inwoners te beschermen tegen dreigingen en tegelijkertijd internationaal verkeer mogelijk te maken, hetgeen verondersteld wordt ethisch wenselijk te zijn. Dat betekent dat de ethische impact van risico-

gestuurde grenscontrole breder moet worden beschouwd dan alleen de impact op de reizigers.

Het moet immers ook gaan over de veiligheid van inwoners van de Europese lidstaten, over bijvoorbeeld vluchtelingen die in Europa een veilig heenkomen zoeken en over de bijdragen van flexibel grensverkeer aan de economie. De randvoorwaarde bij dit uitgangspunt is uiteraard dat de manier waarop grenscontroles worden ingevuld, ook ethisch is, en dus de rechten van individuen respecteert. Hier is binnen TRESSPASS veel aandacht aan besteed. Technologie, middelen en kennis zijn namelijk niet waardenvrij. Afhankelijk van de toepassing kan worden bepaald of deze al dan niet ethisch wenselijk is. Juist bij risicogestuurde grenscontroles moet hier aandacht voor zijn: lidstaten krijgen meer autonomie om de eigen grensposten in te richten en hiertoe middelen en technologie in te zetten, onder andere om informatie van reizigers te verzamelen en te analyseren.

Het ethische uitgangspunt voor grenscontroles is dat het in beginsel wenselijk is om grensposten te hebben.

Belangrijk is dat ethische aspecten zoals noodzakelijkheid en proportionaliteit goed geborgd zijn.

In TRESSPASS zijn de ethiek van risicosturing en de ethiek van het onderzoek doen uitvoerig en gedurende het hele project bepalende factoren geweest. Nadrukkelijk heeft een in die materie gespecialiseerde consortiumpartner—de Universiteit van Freiburg—het onderwerp ethiek geleid. De deliverables D9.2 t/m D9.9 geven de reikwijdte van dit werk aan. Het betreft: ‘Project Baseline for Research Ethics’, ‘Typology of ethical, legal and societal issues of risk based screening’, ‘Framework for assessing direct ethical, legal and societal impact of risk based screening concepts’ en ‘Ethical Guidelines for Decision Makers’, alsmede drie periodieke ethische rapportages.

In TRESSPASS is ondervonden dat door veel aandacht aan ethische randvoorwaarden te besteden, het mogelijk is om het gesprek over ethiek meer expliciet, meer

betekenisvol en meer effectief te voeren. De aandacht voor ethische randvoorwaarden bij risicosturing en het gebruik van profielen neemt toe en leidt daadwerkelijk tot meer proportionele grenscontroles met vermoedelijk meer acceptabele gevolgen in het ethische domein. Dit is voornamelijk te danken aan de gestructureerde manier waarop in het TRESSPASS-concept met dreigingen en indicatoren op een transparante manier wordt omgegaan. Een voorbeeld hiervan is het expliciet (transparant) maken van potentiële databronnen, indicatoren, gewichten en profielen, wat het ethische gesprek faciliteert, het mogelijk maakt om vroegtijdig de juiste vragen aan elkaar te stellen en te beantwoorden, en om desgewenst indicatoren of profielen uit te sluiten ruim voordat ze daadwerkelijk toegepast worden.

Het is belangrijk dat ethische aspecten zoals noodzakelijkheid en proportionaliteit goed geborgd zijn.

Een en ander vergt echter wel nadrukkelijke en continue aandacht. Indien risicosturing minder gestructureerd en gedegen wordt doorgevoerd, dan lijkt het onvermijdelijk dat suggesties voor inrichting ervan bij nader inzien niet aan de ethische randvoorwaarden blijken te voldoen. Een voorbeeld kan zijn dat aan grenswachtorganisaties de middelen ter beschikking worden gesteld om op grote schaal profielen te gaan ontwikkelen zonder dat ze goed over het gebruik en toepassing van die middelen geïnstrueerd zijn. Een belangrijke vraag is daarom hoe in internationaal verband ethische normen kunnen worden bewaakt indien door invoering van risicosturing lidstaten meer controle krijgen over de stopkracht en doorstroming van hun grensposten. Het zou namelijk naïef zijn om te veronderstellen dat dit vanzelf goed gaat. In de hoofdstukken 6 en 7 wordt daarom onder andere ingegaan op het belang van de ontwikkeling van een duidelijk ethisch en wettelijk kader dat kan worden gebruikt bij de doorontwikkeling van risicogestuurde grenstoezichtconcepten. Tegen deze achtergrond is beschreven welke verschillende beleidsopties er zijn om dit in goede banen te leiden.

Optimaal gebruik maken van data

Voor verdere vernieuwing van het grensconcept, waar risicogestuurde grenscontrole een onderdeel van is, wil de KMar optimaal gebruik maken van data maar ook de balans met ethische aspecten zoals privacy zien te bewaken.

De KMar wil zorgvuldig omgaan met persoonsgegevens door naast het goed inrichten van datamanagement in het algemeen het beheer van applicaties en data science-toepassingen goed te borgen en daarmee voldoen aan verantwoord datagebruik. Op die manier worden technisch mogelijkheden afgezet tegen wat juridische en ethische aspecten.

Ook gedurende het project heeft de TRESSPASS-projectleiding om een interne ethische toetsing gevraagd met betrekking tot een verzameling opgestelde indicatoren om op die manier te kunnen inschatten of die verzameling in de context van de pilots ethisch passend was. Na die toetsing kon het projectteam met vertrouwen verder met de uitvoering van de pilots en konden de resultaten ethisch geduid worden.

5. Voorbeeld van risicosturing op een grenspost

In TRESSPASS zijn drie pilots uitgevoerd. De eerste op een Nederlandse luchtgrenspost in samenwerking met Schiphol en Lelystad Airport, de tweede in Polen op een landgrenspost en de derde in Griekenland op een zeegrenspost. Dit hoofdstuk beschrijft hoe risicogestuurd grenstoezicht er uit zou kunnen zien vanuit het perspectief van de reiziger en van de grenswachter. Het is geïnspireerd op de Nederlandse pilot van TRESSPASS en verder als voorbeeld uitgewerkt. Het betreft inkomende reizigers op een luchthaven en het risico van irreguliere migratie. Overigens is het TRESSPASS-concept ook voor uitgaande reizigers van toepassing, evenals voor mitigatie van andere typen dreigingen.

Een risicogestuurde grenspost op een luchthaven voor inkomende vluchten

Pre-travel fase

De **Pre-travel-fase** betreft het moment voor de aanvang van de vlucht. De reiziger boekt zijn reis, niet-visumplichtigen vullen ETIAS in, visumplichtigen regelen een visum, enz. De reiziger hoeft geen extra handelingen te verrichten dan die al van hem verwacht worden. Informatie wordt in verschillende systemen zoals ETIAS, VIS en

PNR verwerkt en komt daarna ter beschikking aan het risicogestuurd grenstoezicht. Uit deze informatiebronnen worden per reiziger meerdere malafide en bonafide risico-indicatoren vastgesteld.

Approaching-fase

De **Approaching-fase** kent drie achtereenvolgende posities waar onderdelen van risicosturing zijn geïmplementeerd, te weten: **Gate**, **End of terminal** en **Near border crossing point**.

Gate:

de reiziger is aangekomen op de luchthaven en betreedt de terminal vanuit de gate van het vliegtuig, van waaruit hij of zij zich gaat bewegen in de richting van de grenspost. De informatie die beschikbaar komt is die van looppatronen die geregistreerd worden door meerdere camera's, waaruit bijvoorbeeld ongewone tijden of routes worden geanalyseerd. De extra informatie wordt vertaald naar vooraf gedefinieerde risico-indicatoren.

End of terminal:

de reiziger kan zichzelf hier op een daarvoor bestemde aanmeldzuil registreren door middel van zijn reisdocument (self-enrollment). Niet-EU-reizigers

(NEU'ers) registreren zich hier tevens voor het EES-systeem door het afgeven van o.a. gezichtsoptnames en vingerafdrukken. Na registratie krijgen ze direct op het scherm van de aanmeldzuil te zien naar welk type grenspost zij dienen te gaan: de ABC-gate (Automatic Border Control)¹ of de balie. Dit is afhankelijk van het resultaat van de screening (gebaseerd op het totaal van de risico-indicatoren) van de reiziger dat door het TRESSPASS-systeem wordt berekend en verder niet zichtbaar is voor de reiziger zelf. In deze fase van het proces van grenspassage kan de inschatting zijn dat het profiel voldoende overeenkomt met een malafide profiel (mogelijk niet-geautoriseerde reiziger), of met een bonafide profiel (waarschijnlijk geautoriseerde reiziger), of dat er geen gelijkennis voldoende groot is. Aangezien de benodigde personele capaciteit bij de ABC-gate veel lager is dan bij de balie, en er bij de balie kan worden doorgevraagd, kan de bemensing vooraf zodanig worden ingeregeld dat hier een opbrengst

wordt verwacht van risicogestuurde grenscontrole met een beoordelingsstap tussen de screening en de uiteindelijke check.

Near border crossing point:

dit is het traject waarin de reiziger onderweg is vanaf End of terminal naar de BCP; hier kan hij fysiek of online gedrag vertonen dat bruikbare informatie levert om eventuele onzekerheid van de screening te verkleinen, bijvoorbeeld door analyse van informatie die is verkregen met intelligente camera's of door analyse van online-bronnen.

At BCP-fase

In de **At BCP-fase** worden reizigers die door de screening op dat moment voldoen aan een 'mogelijk niet-geautoriseerd' profiel, verwezen naar de manuele balie waar ze nader zullen worden bevraagd door een grenswachter. De grenswachter heeft daarbij inzicht in de risicoprofielen, de onderliggende risico-indicatoren en de achterliggende databronnen. De menselijke professional moet altijd een betekenisvolle en autonome rol in het proces houden. De Europese Richtlijn (EU) 2016/680 ('Policing Directive') schrijft in artikel 11 immers voor dat automatische

¹ Systeem voor geautomatiseerde grenspassage, door de EC omschreven als: A system which allows for an automated border passage by authenticating an electronic machine readable travel document (e-MRTD), establishing that the passenger is the rightful holder of the document, querying border control records and automatically determining eligibility for border crossing according to pre-defined rules and which is composed of a self-service system and an e-gate.

De menselijke professional moet altijd een betekenisvolle en autonome rol in het proces houden.

profilering met negatieve gevolgen voor het data-subject in principe verboden is, en daarom wordt de beslissing over de opvolging van een negatief profiel in het TRESSPASS-concept altijd aan de menselijke grenswacht overgelaten. Dit is bovendien in lijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De verkregen informatiepositie geeft de grenswachter de mogelijkheid om gericht vragen te stellen in een kort zogenaamd 'duur-doel-middelen'-gesprek van 2 à 3 minuten. Afhankelijk van zijn bevindingen zal de grenswachter de reiziger doorlaten of—conform Schengen—doorsturen naar een tweedelijns-controle voor een uitgebreider interview².

Andere reizigers waarvan de analyse van het geheel aan risico-indicatoren niet overeenkomt met het profiel 'niet-geautoriseerd', kunnen grotendeels direct via de ABC-gate de grens over. Reizigers voor wie de screening uitmondt in 'neutraal' (dat wil zeggen geen hit op bonafide of malafide profielen), worden naar tactisch inzicht en omstandigheden deels naar de manuele balie en deels naar

de ABC-gate gestuurd. Hier bovenop zou nog een willekeurige selectie kunnen worden toegevoegd die naar de manuele balie wordt gestuurd om de onvoorspelbaarheid van het proces als geheel te vergroten.

Bij de ABC-gate, waar ook de EU-reizigers passeren, identificeert de reiziger zich met een identiteitsdocument waarna nog enkele automatische controles plaatsvinden op basis van zoekregisters van bijvoorbeeld gezochte personen of openstaande boetes. Voor reizigers die zich moeten melden bij de manuele balie maar het toch proberen bij de ABC-gate, gaat het poortje niet open. De ABC-gates staan onder toezicht van een grenswachter, die de reiziger dan terug stuurt naar de manuele balie of ter plaatste afhandelt, ondersteund met een app die hem in staat stelt dat op dezelfde wijze te doen als de grenswachter bij de manuele balie. Ook kan hij eventuele steekproeven uitvoeren of personen die zich verdacht gedragen nader bevragen.

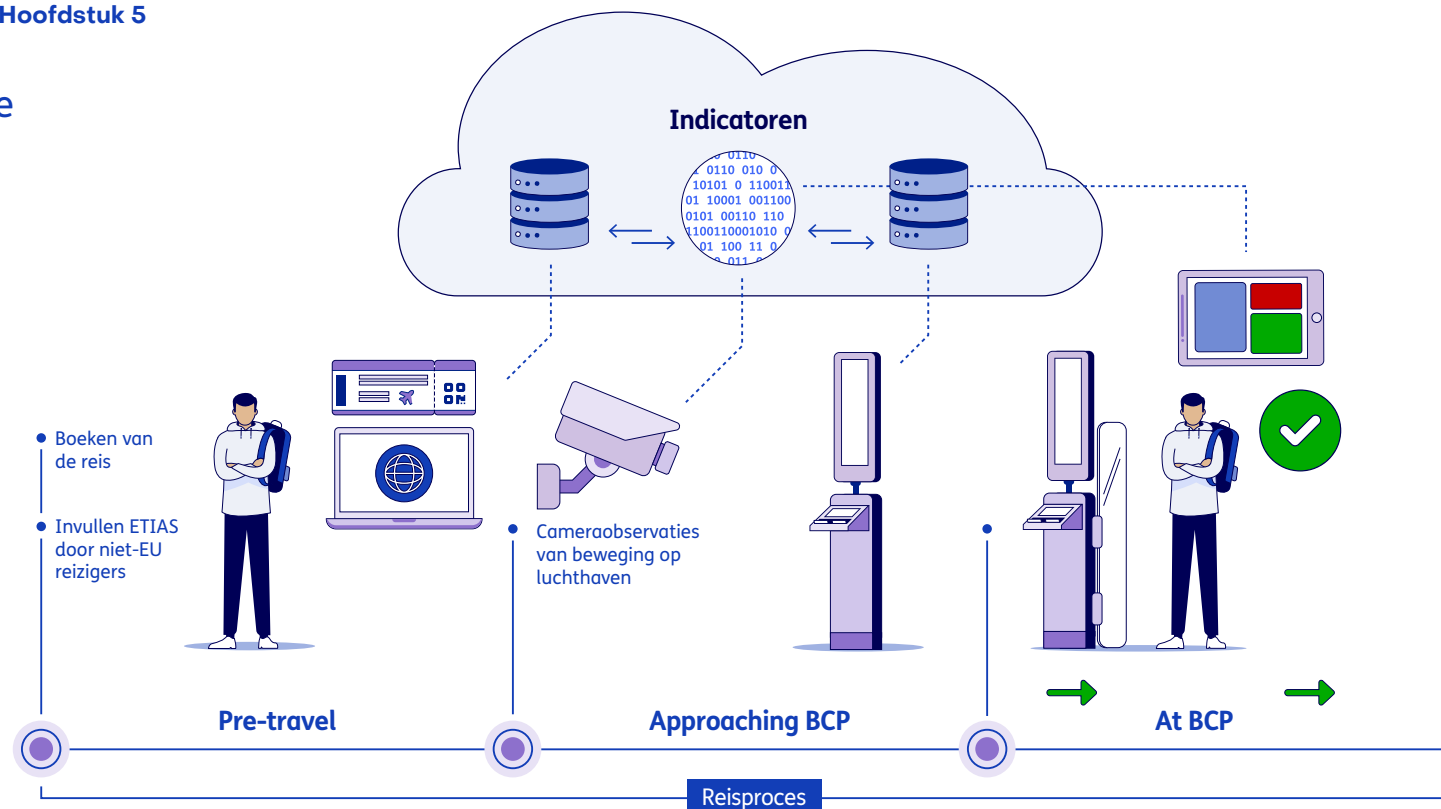
Grenstoezichtstelsel bij de manuele balie

Een beperkte variant op het bovenstaande concept of operations (werkwijze) is dat het risicogestuurde grenstoezichtstelsel alleen bij de manuele balie voor beslissingsondersteuning wordt gebruikt. Hierbij zullen—net als in de huidige situatie—alle reizigers langs de manuele balie gaan voor het duur-doel-middelen-gesprek. De grenswachter is dan echter beter geïnformeerd waarbij meer aandacht gegeven kan worden aan de reizigers die een hit hebben gescoord op het profiel van de malafide of niet-geautoriseerde reiziger. Andere reizigers kunnen sneller worden behandeld. De proportionele check is dan volledig geïmplementeerd in de procedure die de grenswachter uitvoert.



² Opgemerkt zij dat in de huidige situatie (2022) nog niet alle NEU'ers een duur-doel-middelen-gesprek ondergaan.

Fictief voorbeeld van inkomende niet-Europese reizigers op een Europese luchthaven



Voorbeeld 1

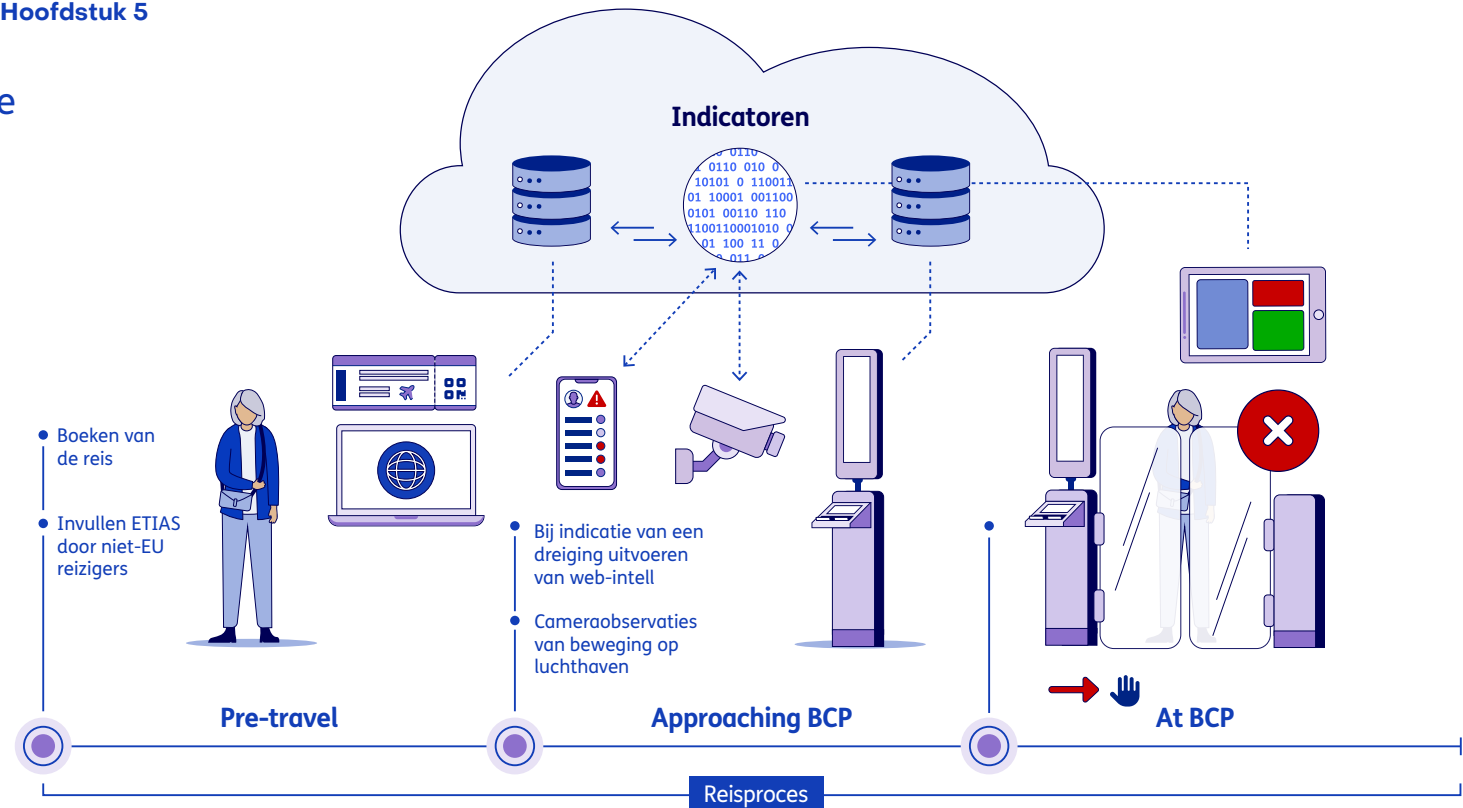
Het eerste voorbeeld gaat over een reiziger waarvan de uitgangssituatie goedwillend is. Het tweede voorbeeld gaat over een inkomende reiziger waarvan de uitgangssituatie kwaadwillend is.

Pre-travel: Hij boekt zijn reis vier weken van tevoren online waarbij gegevens in PNR komen, en hij registreert zich in ETIAS. Dat is aanleiding om een screening op te starten. De uitkomst hiervan is dat deze reiziger als bonafide wordt ingeschat. Er wordt daarom geen aanvullende screening ingezet.

Approaching: Eenmaal op de luchthaven van aankomst worden camera-observaties van zijn bewegingen geanalyseerd en vertaald naar waarden van risico-indicatoren. Deze worden aan de hand van zijn identiteit toegevoegd aan het geheel van eerdere indicatoren (uit ETIAS en PNR) en omgezet in een meer accurate matching aan bonafide en malafide risicoprofielen. Uitslag van de geactualiseerde screening geactualiseerd blijft geautoriseerd. Daarom wordt hij naar de ABC-gate geleid.

At BCP: Vlak voor de ABC-gate controleert een grenswachter steekproefsgewijs aan de hand van de verzamelde informatie of hij terecht die route neemt. Dat is het geval en hij laat de reiziger door naar de ABC-gate. De reiziger ziet wel dat enkele andere reizigers elders langer en intensiever worden gecontroleerd. Daar lijken allerlei soorten mensen bij te zitten: hij kan er geen patroon in ontdekken.

Fictief voorbeeld van inkomende niet-Europese reizigers op een Europese luchthaven



Voorbeeld 2

In dit voorbeeld start een niet-Europese reiziger haar reis per vliegtuig die haar van buiten de EU over een Nederlandse grens moet brengen.

Haar doel is om lange tijd in de EU te gaan werken zonder een gecombineerde vergunning verblijf of arbeid: een vorm van irreguliere migratie. Dit past niet binnen de regelgeving, dus is zij een niet-geautoriseerde reiziger. De reiziger heeft een dekmantel gecreëerd waarmee ze wil doen lijken alsof ze kort op familiebezoek komt en snel weer zal vertrekken. Ze heeft daarvoor een Schengen-visum voor een kort verblijf in haar bezit.

Pre-travel: Ze weet een visum te regelen en boekt daarna haar reis naar Nederland twee maanden van tevoren. Haar gegevens komen terecht in PNR. Het screeningsproces start. De uitkomst van de initiële screening is dat de reiziger als niet-geautoriseerd wordt ingeschat omdat onbekend is wanneer ze terugreist, maar dat biedt onvoldoende zekerheid om haar de toegang tot de EU te weigeren.

Approaching: De reiziger is per vliegtuig gearriveerd op de luchthaven en loopt vanaf de gate naar de grenspost. Ze

ontwijd daarbij de surveillerende grenswachten. Dit gedrag wordt geobserveerd door middel van aanwezige camera's en vertaald in bepaalde risico-indicatoren. De screening wordt hiermee geactualiseerd en net als bij alle andere reizigers worden ook vele andere indicatoren meegewogen zoals het gedrag en de hoeveelheid bagage. Ze wordt nu weer als niet-geautoriseerd ingeschat, wat voldoende reden is om haar naar de balies van de grenswachters te verwijzen voor een duur-doel-middelen-gesprek.

At BCP: De analyse van het geheel aan indicatoren (in dit geval een overeenkomst op het profiel van de niet-geautoriseerde reiziger) komt ter beschikking aan de grenswachter op het moment dat de passagier bij de balie arriveert. Hij voert een intensief interview uit met haar. Hij concludeert dat deze reiziger waarschijnlijk niet-geautoriseerd is, en dus voor verder onderzoek moet worden doorverwezen naar de tweede lijn waar door zijn collega's nader onderzoek wordt gedaan en meer informatiebronnen kunnen worden geraadpleegd.

Het tweede voorbeeld ging over een niet-geautoriseerde reiziger. Er zijn echter ook geautoriseerde reizigers die met vergelijkbare modi operandi als irreguliere migrant Europa binnen proberen te komen. Denk bijvoorbeeld aan vluchtelingen uit landen die geen valide identiteitsdocumenten kunnen overleggen, of die vanuit ervaringen in oorlogsgebieden een groot wantrouwen hebben jegens (grens)politie.

Het is voor Europese lidstaten van belang dat ook zij snel en accuraat in de reizigersstromen worden gesignaleerd zodat zij zo vroeg mogelijk tijdens hun reisproces naar de correcte asielaanvraagprocedure kunnen worden begeleid. Het is denkbaar dat daar specifieke indicatoren en profielen voor worden gemaakt die dan voorrang moeten krijgen boven alle andere profielen, en die naar een aparte controle en intake voor een asielprocedure leiden.



6. Lessen uit TRESSPASS

Van TRESSPASS is geleerd in hoeverre de verwachtingen die risicosturing bij grenscontroles wekken realistisch en beheersbaar zijn.

Algehele bevinding is dat het, indien risicosturing op een methodische manier wordt aangepakt, mogelijk is om op dezelfde grenspost tegelijkertijd de stopkracht te verbeteren tegen malafide reizigers en de doorstroming te verbeteren voor bonafide reizigers door minder lange wachtrijen. Een en ander kan naar verwachting bovendien worden gerealiseerd met minder vloeroppervlakte ten behoeve van wachtrijen voor balies en doorlaatposten, en met minder (druk op) personele capaciteiten bij de doorlaatposten.

Bij op regels gebaseerde grenscontroles worden ethische, juridische en veiligheidskaders centraal bewaakt en impliciet afdgedwongen, terwijl bij risicogestuurde grenscontroles indicatoren, profielen en beslisregels meer decentraal, dus meer lokaal georganiseerd moeten worden. Dat biedt zowel mogelijkheden als specifieke uitdagingen in ethische context. TRESSPASS heeft deze discussie over ethiek en risicogestuurde grenscontrole transparanter

gemaakt. Het pretendeert geen einoplossingen te bieden, maar biedt wel beter inzicht in de thematiek.

Concept

Een algemeen concept voor risicosturing van grenscontroles is ontwikkeld. In TRESSPASS is dat uitgediept, specifiek gemaakt en in technologie geïmplementeerd voor het project. Dit kan, geïmplementeerd in technologie, worden benut voor verbeteringen in schijnbaar tegengestelde prestatie-aspecten: stopkracht tegen verschillende typen dreigingen, doorstroming van reizigers in verschillende reismodaliteiten, en efficiëntie (de kosten die gepaard gaan met inrichting van de grenscontrole), terwijl ook de kwaliteit van identiteitscontroles profiteert. In verdere doorontwikkeling worden op veel punten verbeteringen verwacht, zowel in details van het concept, als de vertaling van observaties in risico-indicatoren, de molariteit en integratie, en de training van professionals in het gebruik ervan.

Belangrijke lessen

- 1.** Het ontwikkelde concept voor risicosturing van grenscontroles is robuust. Het maakt een objectieve en verbeterde controle mogelijk met een goede balans tussen stopkracht tegen verschillende typen dreigingen en doorstroming van reizigers; het biedt daardoor mogelijkheden voor gerichte verbeteringen. Het concept dient verder op details nog te worden aangescherpt; de implementatie—voor wat betreft technologie en qua training—verdient veel aandacht.
- 2.** De grenswachten vinden dat het in TRESSPASS uitgewerkte concept een bruikbare en betere werkwijze biedt dan de huidige manier van grenscontrole; ze verwachten dat het tot een hogere pakkans kan leiden. Ze voorzien een evolutie van aanvankelijke toepassing als verbreding van beslissingsondersteuning bij de check tot een selectiemechanisme voorafgaand aan de check.
- 3.** Simulatie is een essentieel hulpmiddel om de effecten van risicogestuurde grenscontrole en het TRESSPASS-systeem te duiden. Uitgevoerde simulaties wijzen uit dat mogelijk dezelfde stopkracht kan worden bereikt met de inzet van aanzienlijk minder personeel op de grenspost. Voorts maakt simulatie een bewuste keuze mogelijk bij afwegingen met betrekking tot stopkracht, doorstroming en efficiëntie.
- 4.** Risicogestuurde grenscontrole is inherent complexer dan op regels gebaseerde grenscontrole vanwege de benodigde kennis over reizigersstromen, de benodigde bronnen met informatie om risico-indicatoren te voeden en de duiding daarvan; de grenswachter zal bovendien moeten leren omgaan met de nieuwe vorm van informatievoorziening ter ondersteuning van zijn besluiten.

Simulatie is een essentieel hulpmiddel gebleken voor de duiding van de effecten van risicogestuurde grenscontrole.

De Nederlandse pilot en simulatie

Het concept en het systeem zijn door dertig KMar-grenswachters op de dreiging van bepaalde vormen van irreguliere migratie (wel geldige reisdocumenten voor een grenspassage, maar intentie tot langer blijven dan toegestaan, Engels: overstay) beproefd waarbij gebruik is gemaakt van gefingeerde data en van video-opnamen van vrijwilligers op de luchthaven Lelystad. Daarnaast zijn er twee simulatie-omgevingen gemaakt om voor grote aantallen reizigers de effecten te onderzoeken op de doorstroming en benodigde personele capaciteit. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van reizigersaantallen en procesmetingen uit 2019 in Aankomst 2 op Schiphol. Gebruikte informatiebronnen bij deze pilot waren EES, PNR, VIS, ETIAS (variant), gefingeerde socialmedia-berichten en -accounts van reizigers en videobeelden van vrijwillige proefpersonen op de luchthaven Lelystad. Hiernaast volgen de belangrijkste bevindingen uit de Nederlandse pilot³.

Ervaringen van grenswachten met eerste gebruik van het concept

Uit de pilots (en met name de Nederlandse) kwam naar voren dat de grenswachten het TRESSPASS-systeem bruikbaar vinden en dat zij het beter beoordelen dan de huidige werkwijze van grenscontrole. Ze verwachten dat het systeem tot een hogere pakkans (stopkracht) kan leiden. Ze herkennen zich in de risicoprofielen en hebben vertrouwen in de selectie (uit de screening). In eerste instantie zien zij het als beslissings-ondersteuning binnen het huidige proces, maar dat bij toenemend vertrouwen en door verdere ontwikkeling kan doorgroeien naar een proces waarbij daadwerkelijke selectie plaatsvindt na de screeningsfase en alleen nog maar hoog-risico-reizigers door de grenswachter worden gezien.

Resultaten uit simulaties

Simulatie is een essentieel hulpmiddel gebleken voor de duiding van de effecten van risicogestuurde grenscontrole. Uit simulaties konden eerste conclusies worden getrokken over de relatie tussen doorstroming, stopkracht en efficiëntie. Indien het systeem zo wordt ingesteld dat de stopkracht adequate niveaus haalt, dan kunnen bij risicogestuurde grenscontrole piekdruktes afgehandeld worden met (tot twee derde) minder dan het aantal huidige grenswachten. Tegelijkertijd kan een driemaal zo hoog volume aan reizigers worden afgehandeld bij een gelijkblijvend aantal grenswachten. Andere instellingen zijn ook mogelijk, waarbij ruwweg ofwel de stopkracht toeneemt ten koste van de doorstroming, of omgekeerd. De potentiële winst (in effectiviteit en/of efficiëntie) lijkt daarmee aanzienlijk. Dit is veelbelovend in het kader van een (mogelijk) drukker wordende grenspost en de krapte op de arbeidsmarkt.

Complexiteit van risicosturing

Risicogestuurde grenscontrole is inherent complexer dan op regels gebaseerde grenscontrole. Ten eerste is er meer kennis nodig over reizigersstromen en over dreigingen en modi operandi om daar bij de inrichting en configuratie van grenscontroles rekening mee te kunnen houden. Ten tweede is er meer behoefte aan observatie-mechanismen om het geheel van de risico-indicatoren te voeden. Er is ook kennis nodig om die te definiëren en informatie te duiden en om drempelwaarden vast te stellen. Grenswachters krijgen inzicht in relevante informatie over de reiziger en dienen te worden opgeleid om die op een goede manier te interpreteren en te gebruiken om de check adequater vorm te geven. Daarbij zijn er ethische, juridische en veiligheidskaders die humanitaire en internationale zekerheden waarborgen. Bij op regels gebaseerde grenscontrole worden deze centraal bewaakt en impliciet afgedwongen, terwijl bij risicogestuurde grenscontrole indicatoren, profielen en beslisregels meer decentraal, dus meer lokaal georganiseerd moeten worden. Dat biedt zowel mogelijkheden als specifieke uitdagingen.

³ Meer gedetailleerde informatie over deze pilot, inclusief simulaties, en conclusies uit alle drie pilots zijn te vinden in de bij TNO of KMar opvraagbare TRESSPASS-rapportages D8.2 en D8.5.

De huidige op traditionele regels gebaseerde aanpak is relatief eenvoudig te organiseren, maar zet grenswachters niet automatisch in hun kracht

In TRESSPASS is gebleken dat gemakkelijk onduidelijkheid kan ontstaan op ethische, juridische en sociale-acceptatie-aspecten (EJSA). Hoewel bijna alle gebruikte systemen zoals EES en ETIAS bedoeld zijn voor grenscontroles bieden deze niet automatisch de mogelijkheid om te gebruiken als informatiebronnen voor het bepalen van risico-indicatoren en -profielen. Het onderzochte concept voor risicogestuurde grenscontrole raakt dus de privacy en andere wetgeving en wordt door deze onduidelijkheid nu belemmerd. Dit lijkt oplosbaar door de methode van het TRESSPASS-concept uit te breiden met een raamwerk waarmee verschillende varianten van risicogestuurde grensconcepten op EISA-aspecten kunnen worden geduid. Uitleg op diverse niveaus en verantwoording van aanpak zijn noodzakelijke voorwaarden voor brede acceptatie.

Ten slotte is de huidige op regels gebaseerde aanpak relatief eenvoudig te organiseren, maar zet grenswachters niet automatisch in hun kracht. Dit kan tijdens de operatie gemakkelijk tot een werkdruk leiden die niet optimaal ten goede komt aan de gewenste effecten van het proces. Risicogestuurd grenstoezicht vraagt meer verantwoordelijkheid, een goed begrip van

risico's, en (vertrouwen in) goed werkende technologie en is (mede daardoor) complexer om te organiseren, maar het geeft de professionele grenswachter meer ruimte voor zijn menselijke sterke kanten, zoals interacteren met die reizigers waar zijn of haar mensenkennis een verschil kan maken.

Doorontwikkeling

TRESSPASS heeft een concept voortgebracht, dat is geïmplementeerd in technologie en methodes. Het geheel is primair toegepast tijdens de realisatie van drie pilots. Daarbij bleek dat de technische componenten goed functioneerden, dat in elke pilot sprake was van een steile leercurve, en dat alle leereffecten van de ene pilot konden worden ingepast in de volgende. Maar TRESSPASS markeert zeker niet het einde van de ontwikkeling van risicogestuurde grenscontrole. De belangrijkste punten voor doorontwikkeling en stapsgewijze implementatie zijn in de Roadmap (deliverable D10.6) beschreven. In hoofdstuk 7 wordt daar verder op ingegaan.

Het TRESSPASS-concept is een algemeen toepasbaar grenscontrole managementconcept, al zal de concrete uitwerking en invulling ervan per grenspost anders moeten zijn.

De drie pilots van TRESSPASS waren na elkaar ingericht en hebben daarbij steeds kunnen leren van de inrichting van indicatoren en bijbehorende rekenregels van de voorgaande pilot(s).

In het algemeen geldt dat de invulling op een specifieke grenspost afhangt van het type (luchtgrens, landgrens, maritieme grens) en de ligging (tussen welke landen), het profiel van dreigingen en grenspassagescenario's, en van de specifieke situatie (bijv. beschikbare capaciteit).

7. Hoe nu verder?

Het oordeel van de Europese Commissie over TRESSPASS is positief. De vraag is nu welke vervolgstappen nodig zijn om verder richting risicosturing te gaan.

Uit het eindoordeel van de Europese Commissie over TRESSPASS:

– The project achieved the expected objectives and provided a relevant overview of the border control management in all types of BCPs (air, land and sea). The association of the different modules developed demonstrated their complementarity and their interest for a Risk Based Border Management.

De in het voorbeeld van risicosturing op de grenspost in hoofdstuk 5 beschreven scenario's zijn momenteel niet toegestaan, hoewel de EES-verordening al wel enkele aspecten hiervan mogelijk maakt. Daarom zou iedere Europese lidstaat kunnen onderzoeken wat er nodig is om toch risicogestuurde grenscontrole te ontwikkelen en toe te passen binnen de grenzen van de Europese regelgeving.

De lidstaten tezamen, dus op Europees niveau, zouden zich bovendien kunnen afvragen of het wenselijk en mogelijk is om de randvoorwaarden te veranderen zodat er meer voordelen uit risicogestuurde grenscontrole kunnen worden behaald. Met name om grenscontroles op strikte basis van risicosturing soms minder streng te maken. Daarvoor is allereerst een wijziging van beleid en van regelgeving nodig. Dat vereist een bepaalde mate van vertrouwen in de manier waarop risicosturing werkt. Hierbij is het wellicht zinvol om te leren van wat individuele lidstaten al aan ervaring hebben opgebouwd ten behoeve van risicogestuurde grenscontrole. Aan beide perspectieven is in het project TRESSPASS aandacht besteed in de Roadmap (deliverable D10.6).

Belangrijke onderwerpen en thema's zijn:

Rol grenswachter

De context en de rol van de professionele grenswachter aan de balie zal veranderen, doordat hij of zij veel meer informatie kan/ gaat gebruiken, met nieuwe beslissingsondersteunende technologie gaat werken, en per te spreken reiziger een veel beter met data onderbouwd gesprek zal kunnen voeren. Hoe moet training er uitzien, hoe kan vertrouwen in het systeem worden gekweekt, en hoe kan hun prestatie worden gemeten?

Risico-indicatoren

De definitie van meer, specifiekere en beter voorspellende risico-indicatoren. Het gebruik ervan in risicoprofielen en samenstelling van risicoprofielen die een sterkere relatie tot gedefinieerde dreigingen hebben.

Ethische en juridische kaders

De waarborging van ethische en juridische kaders voor risicogestuurde grenscontrole bij het werken met risico-indicatoren, informatiebronnen hiervoor, en risicoprofielen.

Wat is er nodig om risicogestuurde grenscontroles nu mogelijk te maken?

De KMar en TNO hebben samen de volgende uitgangspunten en mogelijke stappen geïdentificeerd om risicogestuurde grenscontroles in Nederland mogelijk te maken binnen de huidige Europese regelgeving:

Ethische en juridische borging

Het is raadzaam om een faciliterend raamwerk voor ethische, juridisch en sociale-acceptatie-aspecten te ontwikkelen voor risicogestuurd grenstoezicht, waarmee het gebruik van de benodigde informatiebronnen en de nieuwe processen mogelijk worden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen mogelijkheden binnen de huidige wetgeving en onderwerpen waarvoor aanpassingen noodzakelijk zou zijn (bijv. in EU-verband).

Bepaling van de kosten en baten van risicosturing

Ter voorbereiding van besluiten kan het nuttig zijn om een reële kosten-batenanalyse voor de Nederlandse situatie uit te voeren. Hierbij dient aandacht te zijn voor financiële maar nadrukkelijk ook voor de niet-financiële effecten voor de diverse stakeholders (KMar, Schiphol, JenV en goedwillende reizigers). Hieruit zal blijken dat dat voor partijen verschillend is. Het is dan aan hen om daar een juiste verdeling in te vinden. Uit simulatie is gebleken dat er bijvoorbeeld een variant mogelijk is waarbij zowel de KMar capaciteit bespaart, de grenzen 'veiliger' worden en bovendien de doorstroming verbetert.

Doorontwikkeling van het concept

Het TRESSPASS-project heeft ten behoeve van de pilots databronnen, indicatoren en profielen ontwikkeld voor een beperkt aantal dreigingen en reizigersstromen. Dit dient ook te gebeuren voor andere dreigingen en reizigersstromen. De pilots geven inzicht in het functioneren van risicogestuurde grenscontroles, maar waren door de covidpandemie beperkt tot virtuele reizigers. Het concept kan uitgebreider en meer evidence based worden gevalideerd op basis van echte reizigersdata, zodat het vertrouwen in het concept verder kan groeien.

Simulatie van configuraties

Het is nodig om alternatieve configuraties en scenario's in een veilige omgeving te beproeven, en met minimale (financiële) implicaties voor de dagdagelijkse operaties. Dat is nodig om prestaties te kunnen voorspellen in het domein van de veiligheid, maar zeker ook in het operationele domein. Daarmee kan aan het gezag en partners vroegtijdig en continu de werkzaamheid worden aangetoond en keuzes worden onderbouwd. Hiervoor is een accurate simulatieomgeving nodig die bijvoorbeeld als schaduwstelsel/-proces of digital twin (een digitale replica)

naast het huidige proces kan dienen. De routekaart kan tevens met een dergelijke simulatieomgeving ondersteund worden om beheerst en met beperkte risico's stappen vooruit te maken. Een begin kan zijn om beslissingsondersteuning binnen het huidige proces—als integrale component van het Grens Passage Beslis Service-systeem—voor enkele dreigingsprofielen binnen de bestaande wetgeving te modelleren en te simuleren. Een volgende stap kan de uitbreiding zijn tot alle dreigingen en meer geautomatiseerde selfservice door de reizigers (een nieuw proces waarbij niet alle reizigers de gelijke controle krijgen).

Ontwikkeling van 'Explainable AI'

Het wordt aanbevolen om de mogelijkheden van uitlegbare kunstmatige intelligentie (Explainable AI) voor de ontwikkeling van nieuwe en betere profielen te verkennen. Op deze wijze kunnen mogelijk ook unknown unknowns worden onderkend. Niet-uitlegbare automatische besluitvorming moet te allen tijde worden vermeden.

Ontwikkeling van het concept binnen bestaande ontwikkelprogramma's

Risicogestuurd grenstoezicht is een belangrijk onderdeel (fundament) van het Vernieuwd Grensconcept dat momenteel ontwikkeld wordt binnen het programma Future Borders. Risicogestuurd grenstoezicht zou ook expliciet als integraal onderdeel van dit totaalconcept verder kunnen worden ontwikkeld naast de andere onderdelen. Hierbij kan gedacht worden aan een routekaart voor risicogestuurd grenstoezicht (binnen een grotere routekaart voor het Vernieuwd Grensconcept), waarbij de componenten worden aangepast en geïntegreerd in de Nederlandse architectuur.

Europese 'Learning hub'

De Europese Commissie zou een 'learning-hub' in het leven kunnen roepen met tot doel dat betrokken partijen kunnen leren van stappen die lidstaten maken op het gebied van risicogestuurde grenscontroles, met name wat betreft aspecten zoals ethiek, risicomanagement, methoden, technologische hulpmiddelen om zodoende het vertrouwen in het concept van risicosturing te bevorderen.

Wat is nodig om nog meer voordeel uit risicogestuurde grenscontrole te halen?

De Europese Commissie heeft aan het TRESSPASS-consortium gevraagd om Europese beleidsopties te formuleren op het gebied van risicosturing voor grenscontroles. Het consortium heeft daartoe in de Roadmap drie, hieronder samengevatte, opties beschreven. De opties veronderstellen ontwikkelingen die jarenlang kunnen duren. Op korte termijn is daarom de eerste optie het meest realistisch.

Beleids optie 1

Dit betreft de huidige regelgevingscontext. Lidstaten hebben de mogelijkheid om ofwel de op regels gebaseerde (systematic) checks uit te voeren die centraal (door DG HOME) zijn bepaald, ofwel op risico's gebaseerde checks uit te voeren, met dien verstande dat die checks uitsluitend strenger (intensiever) mogen zijn. De keuzes die lidstaten maken worden bepaald en geformuleerd in termen van inspanning en inzet, mogelijk in de context van dreigingsniveaus, maar niet gedreven door de bewuste balans tussen prestaties van het systeem zoals veiligheid, doorstroming en kosten.

Beleids optie 2

Voortbouwend op optie 1 definieert DG HOME een uniform niveau van door het systeem te leveren veiligheidsprestatie, in termen van maximaal te accepteren restrisico met de verplichting voor elke lidstaat om dat te implementeren. Het gemiddelde niveau (uitgesplitst naar onderdelen van dreiging) correspondeert met dat van beleids optie 1. Daarvoor is het nodig om een methode te definiëren om dat niveau te bepalen voor op risico's gebaseerde grenscontrolesystemen. Daarmee krijgen lidstaten de mogelijkheid om gericht ook minder strenge checks uit te voeren, zolang zij conformiteit kunnen aantonen. In deze beleids optie moeten er ook mechanismen zijn om afwijkingen te rapporteren, en zullen lidstaten en burgers moeten kunnen vertrouwen op conformiteit van andere lidstaten.

Beleids optie 3

In deze optie kan een lidstaat zelf bepalen wat het acceptabele restrisico is voor alle grenspassage-gerelateerde dreigingen. Lidstaten kunnen er derhalve niet op vertrouwen dat andere lidstaten hetzelfde uniforme niveau kiezen en implementeren. Daarom moeten communicatiemechanismen worden vastgesteld om onderling en met de EC te communiceren over nationaal geaccepteerde restrisico's en geïmplementeerde maatregelen, risico-indicatoren en -profielen alsmede het ontwerp van het grenscontrolesysteem. Lidstaten hebben deze informatie nodig om hun eigen keuzes en systemen vorm te kunnen geven.

Het is wellicht zinvol om te leren van wat individuele lidstaten al aan ervaring hebben opgebouwd ten behoeve van risicogestuurde grenscontrole



Verantwoording

De inhoud van deze publicatie is gebaseerd op de publicatie ‘Risicosturing in het grensdomein’ uit 2017, op een wetenschappelijke reflectie daarop door een aantal Nederlandse wetenschappers en op de resultaten van het H2020-project TRESSPASS. Doel van deze publicatie is de thematiek en huidige inzichten van risicogestuurde grenscontrole op een toegankelijke manier te beschrijven.

Tresspass-project

Het doel van TRESSPASS was om een concept van risicogestuurde grenscontrole te ontwikkelen en te beproeven in drie pilots. De eerste pilot is gehouden in Nederland op een luchthaven in samenwerking met Schiphol en Lelystad Airport, de tweede in Polen op een landgrenspost met Wit-Rusland, en de derde in Griekenland in de cruisehaven van Piraeus. In die pilots hebben operationele grenswachters zelf het TRESSPASS-concept toegepast en in de praktijk uitgevoerd door onder andere de bediening van de bijbehorende systemen. Daarbij is gebruik gemaakt van fictieve gegevens en van gegevens van vrijwilligers (niet zijnde reizigers).

Uit oogpunt van informatiebeveiliging zijn de rapporten (deliverables) afhankelijk van de gevoeligheid gerubriceerd in drie categorieën, te weten ‘Public’, ‘Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)’, en ‘Classified Information: RESTREINT UE (Commission Decision 2015/444/EC)’. In de laatste categorie vallen alleen rapporten die als onderwerp hebben de dreiging, (informatiebronnen voor) risico-

indicatoren, risicobepaling of simulatieresultaten in het domein van veiligheidseffectiviteit.

Parallel aan de pilots zijn zowel het concept van risicosturing in het algemeen als die van TRESSPASS in het bijzonder getoetst tegen ethische en juridische kaders. Dit is op verschillende manieren gebeurd die verschillen in diepgang, focus en betrokkenheid bij het consortium. De ethiek van risicosturing is zo op meerdere manieren gewaarborgd. Ten eerste werd in het consortium een appel gedaan op de moraliteit van de projectpartners verbonden aan ontwikkeling van het concept. Aangezien ethiek een specialisatie is en een deskundig perspectief vereist, heeft ten tweede een universiteit die gespecialiseerd is in ethiek deelgenomen aan het consortium en heeft het werk aan ethiek, juridische en maatschappelijke aspecten in het project geleid. Ten derde was er een onafhankelijke externe ethische adviesraad die gevraagd en ongevraagd advies heeft uitgebracht tijdens de uitvoering van het project. Ten vierde zijn er twee ethische toetsen uitgevoerd—vooraf en halverwege het project—die waren georganiseerd vanuit de projectbegeleiding vanuit de Europese Commissie.

Ten slotte heeft TRESSPASS zo transparant mogelijk proactief gepubliceerd op de project-website. Online zijn [frequently asked questions](https://www.tresspass.eu/frequently-asked-questions) (<https://www.tresspass.eu/frequently-asked-questions>) op dit vlak actueel gehouden op basis van nieuwe inzichten en vragen gedurende de looptijd van het project. Hierdoor kon het algemene publiek, uiteraard binnen de grenzen van informatiebeveiliging, kennis nemen van de aanpak en de resultaten van TRESSPASS. De transparante en methodische aanpak van TRESSPASS hebben laten zien dat ethische, juridische en maatschappelijke vraagstukken snel geïdentificeerd werden en dat oplossingen adequaat ingepast konden worden.

Nawoord

Deze publicatie bevat de kern van de resultaten van het Europese onderzoeksproject TRESSPASS en de lessen die de Koninklijke Marechaussee en TNO daaruit hebben geleerd.

Het onderzoek laat zien dat het ontwikkelen en uitleren van deze manier van werken mogelijk is, en hoe dat vorm kan krijgen. Risicogestuurde grenscontrole is inherent complexer dan op traditionele regels gebaseerde grenscontrole. TRESSPASS gaf toegang tot wetenschappers uit verschillende disciplines en uit allerlei Europese lidstaten, zodat naast het Nederlandse perspectief steeds ook het perspectief van andere lidstaten is meegenomen. Dit heeft geleid tot een concept voor risicogestuurde grenscontrole van hoge kwaliteit, en tot steun uit binnen- en buitenland om deze vorm van grenscontroles verder te ontwikkelen. De Europese Commissie heeft de in TRESSPASS ontwikkelde routekaart (roadmap) voor ontwikkeling en implementatie enthousiast ontvangen.

Risicogestuurde grenscontroles kunnen meer proportioneel zijn dan de huidige op inzetcapaciteit gerichte regels gebaseerde grenscontroles. Daar kan een voordeel in gezien worden in het domein van de ethiek. Maar net als met ieder gereedschap geldt ook hier dat de inzet ook ongewenste effecten teweeg kan brengen. Een inkadering met checks and balances is daarom uiteraard ook bij een eventuele invoering van risicogestuurde grenscontroles nodig. Deze publicatie biedt dan ook de uitnodiging om dit gesprek op verschillende niveaus aan te jagen. De resultaten van het TRESSPASS-project vormen de aanleiding en basis om nader te bepalen hoe en in hoeverre risicosturing aan de grens kan worden ingericht. Op weg naar een toekomst met effectievere, efficiëntere en meer proportionele grenscontroles!

Referenties

Sturen op risico's – Een verkenning in het veiligheidsdomein bekeken vanuit het grensproces op luchthavens, TNO 2017

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NLD.pdf

Europese Richtlijn (EU) 2016/680 'Policing Directive', <https://wetten.overheid.nl/EUR20160680/>

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 (Schengengrenscore), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0399>

TRESSPASS website: <https://www.tresspass.eu/>

TRESSPASS D9.2 'Project Baseline for Research Ethics',

TRESSPASS D9.6 'Typology of ethical, legal and societal issues of risk based screening'

TRESSPASS D9.7, 9.8 'Framework for assessing direct ethical, legal and societal impact of risk based screening concepts'

TRESSPASS D9.9 'Ethical Guidelines for Decision Makers'

TRESSPASS Periodic ethical reports (D9.3, D9.4, D9.5)

TRESSPASS D10.6 'Sustainability report (Roadmap)'

Auteurs

Jeroen van Rest
Roy Mente
Jaap de Ruiter
Dirk Stolk
Ingrid Weima
Martijn Wessels

TNO innovation
for life

Contact

Ingrid Weima

Programma manager Nationale Veiligheid
Unit Defence, Safety and Security

✉ ingrid.weima@tno.nl

☎ +31 6 21 13 44 18

🌐 <https://www.linkedin.com/in/ingrid-weima-1675806>

TNO Veilig

Beschermen wat ons dierbaar is en zorgen dat mensen in vrijheid en veiligheid kunnen samenleven. Daar staan we voor. En daarvoor ontwikkelen we strategische kennis, technologie en capaciteiten.

tno.nl

