



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.12.2012
COM(2012) 732 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de tenuitvoerlegging van Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008
inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter
bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (het „Prümbe­sluit”)**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de tenuitvoerlegging van Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (het „Prümbesluit”)

1. INLEIDING

De bedoeling van dit verslag is een overzicht te geven van de situatie meer dan vier jaar na de vaststelling van Besluit 2008/615/JBZ van de Raad en meer dan een jaar na de termijn van 26 augustus 2011 voor de volledige tenuitvoerlegging van dat besluit. Aanvankelijk moest in het verslag niet alleen de tenuitvoerlegging worden beoordeeld, maar moesten er ook aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van het instrument worden gedaan (zie artikel 36, lid 4). Omdat de tenuitvoerlegging aanzienlijke vertraging heeft opgelopen, besloot de Commissie om geen verdere ontwikkelingen in overweging te nemen totdat het besluit volledig ten uitvoer is gelegd. Op die manier wil de Commissie voorkomen dat de inspanningen voor de tenuitvoerlegging verdere vertraging oplopen, en ervoor zorgen dat het besluit snel in een stabiel rechtskader ten uitvoer wordt gelegd.

De stand van de tenuitvoerlegging is echter ontoereikend en de Commissie roept de lidstaten dan ook op alle inspanningen te leveren die nodig zijn om het besluit volledig ten uitvoer te leggen.

Hoewel uit de ervaring van de operationele¹ lidstaten blijkt dat het instrument meerwaarde biedt, hebben er zich enkele problemen voorgedaan. Daarom zal in dit verslag niet alleen naar de tenuitvoerlegging worden gekeken, maar ook naar de voornaamste moeilijkheden in de toepassing van het instrument.

Ter voorbereiding van dit verslag stuurde de Commissie een vragenlijst rond („de Prüm-vragenlijst”), die door 25 lidstaten (allemaal met uitzondering van MT en PT) werd beantwoord. Daarnaast werd informatie gehaald uit:

- de gezamenlijke Prüm-vragenlijst (na het verstrijken van de deadline) van het Poolse voorzitterschap en het mobiele competentieteam (MCT)² (document CM 4285/11);
- het halfjaarlijkse verslag over de tenuitvoerlegging van Prüm (document 17761/11);
- de besprekingen in de DAPIX-werkgroep³ en in de Prüm-subgroepen;
- de besprekingen voor de ontwikkeling van het Europees model voor informatie-uitwisseling (EIXM);

¹ Voor de term „operationeel”: zie punt 2, onder d).

² Het MCT is een door de Commissie gefinancierd Duits project, dat de niet-operationele lidstaten ondersteunt bij de tenuitvoerlegging van de Prüm-besluiten (2011 tot 2013).

³ De werkgroep van de Raad inzake gegevensbescherming en informatie-uitwisseling.

- contacten en bijeenkomsten met de leidende deskundigen in de uitwisseling van DNA-gegevens, dactyloscopische gegevens en voertuigregistratiegegevens, met het MCT en met de Prümhelpdesk⁴.

2. HET INSTRUMENT

Het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, ook het „Verdrag van Prüm” genoemd, werd op 27 mei 2005 door zeven Europese landen gesloten. Vervolgens zijn andere landen tot het Verdrag toegetreden (BG, RO, SI, FI, HU, EE, SK).

Op 23 juni 2008 werden belangrijke delen van het Verdrag bij Besluit 2008/615/JBZ van de Raad⁵ in het EU-rechtskader geïntegreerd. Tegelijkertijd stelde de Raad Besluit 2008/616/JBZ betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ⁶ vast (beide besluiten worden samen „de twee Prümbsluiten” genoemd).

IJsland en Noorwegen werden in november 2009 bij de twee Prümbsluiten van de Raad geassocieerd toen zij de Overeenkomst betreffende de toepassing van sommige bepalingen van die besluiten ondertekenden.

Onderdelen van het Prümbsluit

Het Prümbsluit bestaat uit vier onderdelen:

- (a) Geautomatiseerde bevraging van gegevens

De bepalingen inzake geautomatiseerde bevraging en vergelijking van gegevens uit de nationale bestanden van DNA-gegevens en dactyloscopische gegevens (vingerafdrukken), en voertuigregistratiegegevens zijn voornamelijk in hoofdstuk 2 opgenomen. Dit onderdeel vormt enerzijds een grote stap vooruit wat de uitwisseling van rechtshandavingsinformatie betreft, maar is ook het meest complex om ten uitvoer te leggen.

- (b) Informatie-uitwisseling ter voorkoming van misdrijven

De hoofdstukken 3 en 4 bevatten bepalingen in verband met de voorkoming van misdrijven in het kader van grootschalige evenementen met een grensoverschrijdende dimensie, en ter voorkoming van terroristische misdrijven.

- (c) Politie samenwerking

Hoofdstuk 5 voorziet in intensivering van de grensoverschrijdende politie samenwerking, met inbegrip van de mogelijkheid om op het grondgebied van een andere lidstaat uitvoerende bevoegdheden uit te oefenen.

- (d) Gegevensbescherming

Hoofdstuk 6 bevat uitgebreide specifieke bepalingen betreffende gegevensbescherming voor de toepassing van het besluit.

⁴ Voor het MCT: zie voetnoot 2; voor de Prümhelpdesk: zie punt 5.2.3.

⁵ PB L 210 van 6.8.2008, blz. 1.

⁶ PB L 210 van 6.8.2008, blz. 12.

In dit verslag betekent de term „operationeel” dat de Raad een besluit heeft vastgesteld op grond waarvan een lidstaat gerechtigd is een bepaalde gegevenscategorie uit te wisselen. De term slaat alleen op een begincapaciteit voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Voordat de Raad dit besluit kan vaststellen moet de lidstaat aan een evaluatie door deskundigen uit andere lidstaten worden onderworpen⁷.

3. STAND VAN DE TENUITVOERLEGGING

DNA-gegevens

Buiten de 18 lidstaten (stand van zaken op 31 oktober 2012) die in de bijlage zijn opgenomen, zijn er nog vijf andere die hebben aangegeven dat zij redelijk ver zijn gevorderd met de maatregelen die nodig zijn voor de geautomatiseerde uitwisseling van DNA-gegevens, en waarschijnlijk begin 2013 operationeel zullen zijn. Bij het bereiken van de termijn in augustus 2011 gaf deze situatie aanleiding tot bezorgdheid, maar sedertdien is er grote verbetering geboekt. Er zijn echter nog vier lidstaten (EL, IE, IT, UK) die hun inspanningen aanzienlijk moeten opdrijven.

Vingerafdrukken

Op het gebied van dactyloscopische gegevens heeft het grootste aantal lidstaten ernstige vertraging opgelopen. Op 31 oktober 2012 waren slechts 14 lidstaten klaar voor opzoeken in hun geautomatiseerde vingerafdrukidentificatiesystemen door andere lidstaten. Nog zeven andere lidstaten zullen naar verwachting begin 2013 de technische voorzieningen afwerken en klaar zijn voor de evaluatie. Op basis van de informatie waarover de Commissie beschikt, blijft het voor zes lidstaten (EL, IE, IT, PL, PT, UK) onduidelijk wanneer zij operationeel zullen worden.

Voertuigregistratiegegevens

Op 31 oktober 2012 waren slechts 13 lidstaten operationeel wat voertuigregistratiegegevens betreft. Voor nog een aantal lidstaten mag echter op snelle vooruitgang worden gerekend. Nog eens vier lidstaten zijn door de evaluatie van de Raad geraakt of zijn er klaar voor, en zeven lidstaten leveren ernstige inspanningen. Slechts drie lidstaten (EL, PT, UK) hebben nog geen noemenswaardige activiteiten ondernomen of blijven met moeilijkheden kampen. Globaal genomen is de situatie op het gebied van voertuigregistratiegegevens veelbelovend, omdat dit onderdeel het gemakkelijkst met alle andere operationele partners kan worden verbonden, zodra een lidstaat operationeel is.

Tenuitvoerlegging van de hoofdstukken 3, 4 en 5

Alle lidstaten op één na hebben nationale contactpunten aangewezen in het kader van de hoofdstukken 3 en 4 (artikelen 15 en 16). Er mag derhalve worden aangenomen dat zij deze hoofdstukken functioneel ten uitvoer hebben gelegd. In verband met hoofdstuk 5

⁷ Deze bepaling is niet van toepassing op de lidstaten die reeds overeenkomstig het Verdrag van Prüm met het verstrekken van persoonsgegevens startten.

antwoordden vijf lidstaten op de Prümfragenlijst dat zij de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen nog niet hebben vastgesteld⁸.

De tenuitvoerlegging van deze hoofdstukken is aanzienlijk gevorderd in vergelijking met de bepalingen inzake de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens, omdat zij niet gepaard gaan met dure en tijdrovende technische voorzieningen. Omdat de termijn voor deze hoofdstukken al op 26 augustus 2009 verstreek, zouden de lidstaten die deze nog niet ten uitvoer hebben gelegd, de nationale maatregelen zo snel mogelijk moeten nemen en deze het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie meedelen.

Bepalingen betreffende gegevensbescherming

De uitwisseling van gegevens in het kader van het Prümbesluit mag slechts beginnen nadat alle bepalingen betreffende gegevensbescherming van hoofdstuk 6 in het nationale recht zijn verwerkt. Dit wordt in het kader van de evaluatieprocedure gecontroleerd door deskundigen van de andere lidstaten aan de hand van een vragenlijst⁹. In zijn besluit dat een lidstaat gerechtigd is persoonsgegevens uit te wisselen, erkent de Raad dat deze lidstaat voldoet aan alle bepalingen betreffende gegevensbescherming.

Op 31 oktober 2012 hadden de volgende lidstaten deze vragenlijst nog niet beantwoord: DK, EL, IE, IT. Tegelijkertijd hadden alleen IT en EL nog niet voldaan aan het vereiste¹⁰ dat een onafhankelijke gegevensbeschermingsinstantie moet worden aangewezen die voor de Prümgegevensuitwisseling verantwoordelijk is.

4. REDENEN WAAROM DE TENUITVOERLEGGING VERTRAGING HEEFT OPGELOPEN

4.1. Technische moeilijkheden

Het Poolse voorzitterschap heeft uitgebreide gegevens verzameld over de redenen waarom de tenuitvoerlegging in 2011 vertraging heeft opgelopen. De resultaten werden opgenomen in het verslag van het halfjaarlijkse voorzitterschap van 28 november 2011. Kort samengevat zijn de voornaamste redenen voor vertragingen technisch van aard en veroorzaakt door een gebrek aan menselijke en financiële middelen in de lidstaten.

Hoewel verschillende lidstaten inmiddels erin geslaagd zijn deze problemen op te lossen, mag worden aangenomen dat de aard van het probleem sedert 2011 niet fundamenteel veranderd is. Deze veronderstelling werd bevestigd tijdens de besprekingen in de DAPIX-subgroepen en in bilaterale contacten tussen de Commissie en nationale en leidende deskundigen.

4.2. Financiering

Volgens het halfjaarlijkse verslag was financiering een ernstig probleem voor de tenuitvoerlegging in tien niet-operationele lidstaten. Zes daarvan hebben aanvragen ingediend voor EU-financiering in het kader van het programma „Preventie en bestrijding van criminaliteit” (ISEC). Tegelijkertijd heeft een aantal lidstaten nog geen financiële steun aangevraagd, waaronder de lidstaten waar de tenuitvoerlegging vertraging heeft opgelopen.

⁸ In sommige gevallen is de informatie uit nationale verklaringen over de praktische aspecten van de samenwerking opgenomen in het „handboek grensoverschrijdende operaties” (document 10505/4/09).

⁹ Raadsdocument 6661/1/09.

¹⁰ Zie artikel 30, lid 5, van het Prümbesluit.

In 2011 bereikte het aantal Prümgerelateerde ISEC-aanvragen een nieuwe piek: op 30 september 2012 was voor negen projecten een contract gesloten en moesten nog zes projecten worden geëvalueerd.

In augustus 2012 beliep de EU-financiering voor Prümgerelateerde ISEC-projecten in totaal 6,2 miljoen euro. Voor de acties waarvoor reeds een contract is gesloten maar die nog niet zijn afgelopen, gaat het om 5,7 miljoen euro. De aanvragen die eind 2011 nog hangende waren, belopen mogelijk 4,9 miljoen euro.

De Commissie zal in 2013 in het kader van het ISEC-programma EU-financiering voor tenuitvoerlegging ter beschikking blijven stellen.

4.3. Conclusie

De tenuitvoerlegging van de twee Prümbesluiten brengt een aantal administratieve, technische en financiële problemen mee. Tegelijkertijd zijn er meerdere mogelijkheden om indien nodig steun te zoeken: naast de EU-financiering zijn er het MCT en de Prümhelpdesk bij Europol, en daarnaast kan zeker ook advies worden gevraagd aan verschillende operationele lidstaten die inmiddels aanzienlijke ervaring met het Prüm-instrument hebben opgedaan.

Gelet op de bovengenoemde technische problemen en het gebrek aan middelen is het verrassend dat de niet-operationele lidstaten niet geneigd zijn om steun van het MCT te vragen.

Omdat er verschillende mogelijkheden bestaan om steun te krijgen en de twee Prüm-besluiten al lang geleden zijn vastgesteld, zijn er eigenlijk geen redenen die kunnen rechtvaardigen dat de tenuitvoerlegging zo lang aansleept. Er lijkt bovenal politieke wil te moeten komen om de nodige prioriteiten te stellen en de belemmeringen op nationaal niveau te overwinnen.

Prüm werd vastgesteld onder de vroegere derde pijler en bijgevolg gelden de gebruikelijke regels voor controle van de nationale tenuitvoerlegging niet tijdens een overgangperiode. Vanaf december 2014 zal de Commissie echter de mogelijkheid hebben inbreukprocedures in te leiden¹¹.

5. GEBRUIK VAN HET INSTRUMENT

5.1 Geautomatiseerde informatie-uitwisseling in het kader van hoofdstuk 2

Voor een groeiende groep lidstaten is Prüm een instrument geworden dat routinematig wordt gebruikt bij het onderzoek van misdrijven met een mogelijk grensoverschrijdende dimensie.

Twee jaar geleden ging de Commissie met de nationale en de EU-deskundigen na hoe de informatie-uitwisseling in de praktijk verliep en kwam zij tot de vaststelling dat de meeste lidstaten erg positief stonden tegenover Prüm. Dit resultaat wordt vandaag bevestigd door de antwoorden op de Prüm-vragenlijst. Deze conclusie wordt echter niet altijd bevestigd door het ritme waarin sommige lidstaten maatregelen nemen om het instrument ten uitvoer te leggen.

Volgens de vragenlijst is meer dan de helft van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten van mening dat de uitwisseling van DNA-gegevens en voertuigregistratiegegevens een enorme

¹¹ Protocol nr. 36 bij het VWEU.

meerwaarde biedt voor de preventie en het onderzoek van misdrijven. Voor vingerafdrukken hecht 40% van de respondenten een enorme waarde aan het instrument, terwijl meer dan 50% vindt dat het op zijn minst enige waarde heeft.

Bijna alle respondenten die deze vraag beantwoordden, acht de procedurele efficiëntie van de mechanismen zeer goed of goed voor de voertuigregistratiegegevens. Het beeld is minder homogeen voor DNA en vingerafdrukken: voor beide wordt de efficiëntie door ongeveer 30% slechts aanvaardbaar of zelfs ontoereikend geacht.

Statistieken

In veel lidstaten is de autoriteit die de Prümovereenkomsten optekent, een andere dan de autoriteit die die gegevens voor onderzoeken gebruikt. En vaak kan slechts een derde autoriteit, zoals het openbaar ministerie, de waarde beoordelen van bepaalde informatie die via Prüm is uitgewisseld. Niettemin zijn juiste statistische gegevens van cruciaal belang voor een uitgebreide beoordeling. Zonder die gegevens is het amper mogelijk het werkelijke effect van de Prüm-besluiten te beoordelen.

Binnen de DAPIX-werkgroep werden verschillende mogelijkheden voor statistische modellen besproken. Gelet op de bovengenoemde moeilijkheden heeft de meerderheid van de lidstaten gekozen voor een model dat zich concentreert op het aantal overeenkomsten tussen gegevensreeksen. Hoewel dit een redelijke tussenoplossing is, zijn er in de toekomst verdere inspanningen nodig om beter weer te geven hoe deze overeenkomsten worden gebruikt in onderzoeken.

In 2011 werden voor het eerst vergelijkbare statistieken verzameld. Uit de verzamelde gegevens bleek dat de juistheid van de statistieken voor de drie gegevenstypes nog moet worden verbeterd. Niettemin zijn de resultaten op basis van de momenteel beschikbare cijfers veelbelovend: uit die resultaten blijkt dat de operationele autoriteiten Prüm al in grote mate gebruiken¹²:

- totaal aantal geverifieerde overeenkomsten voor vingerafdrukken in 2011: **2 553**;
- totaal aantal DNA-overeenkomsten volgens het huidige model in 2011: **20 719**;
- totaal aantal verzoeken in verband met voertuigregistratiegegevens waarvoor in 2011 informatie werd gevonden: **260 253**¹³.

Individuele gevallen waarin geautomatiseerde bevragingen van DNA-profielen of vingerafdrukken werden uitgevoerd, kunnen zeker geen precieze cijfers vervangen. Zij bieden echter inzicht in het soort onderzoek waarin Prüm in grote mate aan het succes kan bijdragen. Het volgende voorbeeld uit Duitsland laat zien wat de waarde van Prüm in een grensoverschrijdende context kan zijn:

Aan het einde van de zomer van 2011 wordt in een noordwestelijke Duitse stad een neergestoken man gevonden. Op de plaats van het misdrijf, een appartement, vinden politiedeskundigen een vingerafdruk op een deurlijst. Hoewel er geen duidelijke link met een

¹²

Document 11367/12.

¹³

De onevenwichtigheden tussen deze cijfers weerspiegelen niet het globale belang van de afzonderlijke gegevenstypes, maar wel het feit dat de verschillende gegevenstypes in de politieke praktijk op verschillende manieren worden gebruikt.

ander land is, levert een geautomatiseerde Prümbevraging een treffer op in het Bulgaarse vingerafdrukidentificatiesysteem. De vervolginformatie waarom Bulgarije de dag erna wordt verzocht, wordt binnen drie uur doorgegeven en onmiddellijk in het Schengeninformatiesysteem ingevoerd. 's Anderendaags wordt de betrokkene in Oostenrijk aangehouden.

5.2 Ruimte voor verbeteringen

Hoewel de onderzoekers veel lof hadden, deden er zich tijdens de begindagen verschillende moeilijkheden voor. De belangrijkste daarvan worden in dit punt besproken.

5.2.1 Vervolgmaatregelen na een treffer

In artikel 5 (voor DNA) en artikel 10 (voor vingerafdrukken) is bepaald dat „(...) het nationale recht, met inbegrip van de rechtshulpvoorschriften, van de aangezochte lidstaat bepalend [is] voor de verstrekking van nadere (...) beschikbare persoonsgegevens”.

Hoewel de Prümbesluiten geen gedetailleerde voorschriften bevatten in verband met de vervolgmaatregelen na een overeenkomst tussen gegevensreeksen (een zogenaamde „treffer”), is dit een kernprobleem gebleken. De geautomatiseerde zoekfunctie is een enorm voordeel. Maar zonder passende vervolgmaatregelen hebben treffers amper enige betekenis voor onderzoekers.

In de Prümvrageijst wezen 18 van de 24 lidstaten er in het algemeen op dat de Prümtreffers betere vervolgmaatregelen moeten krijgen. Een derde daarvan wil dat binnen de nationale structuren naar oplossingen wordt gezocht, terwijl de meerderheid van mening is dat er in de eerste plaats op EU-niveau maatregelen moeten worden genomen.

Sommige deskundigen hebben kritiek op het gebrek van standaardisering. Voor het beheer van de vervolgzaken, wordt er ruwweg in dezelfde mate een beroep gedaan op Europol als op Interpol, terwijl slechts enkele lidstaten de voorkeur geven aan de Sirenebureaus of aan bilaterale verbindingsofficieren. In sommige lidstaten hangt de keuze af van het gegevenstype. In andere gevallen hangt het af van het misdadfenomeen. In elk geval is het beeld nogal heterogeen, wat volgens de deskundigen soms tot vertragingen leidt.

Een ander probleem is de oprichting van contactpunten: de voorstellen gaan van de oprichting van specifieke contactpunten voor de Prümvervolgmaatregelen tot de integratie van de mechanismen in één enkel nationaal contactpunt(SPOC), zoals vooropgesteld in de EIXM-mededeling.

Ook het potentieel van vereenvoudiging door middel van technische oplossingen is besproken. In dit verband moet worden vermeld dat in het kader van het UMF II-programma¹⁴ de Prümvervolgprocedure als proefproject tussen België, Duitsland en Polen is geselecteerd. Dat programma, dat grotendeels door de Commissie wordt gefinancierd en door Europol wordt beheerd, wil een gemeenschappelijk kader tot stand brengen voor gestructureerde grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen rechtshandavingsinstanties, met inbegrip van een gemeenschappelijk semantisch informatiemodel en uitwisselingsmodel.

¹⁴ UMF II staat voor het tweede project in verband met een Universal Message Format (document 7753/10).

De mededeling van de Commissie over het Europees model voor informatie-uitwisseling (EIXM) heeft hierop betrekking en bevat aanbevelingen dienaangaande.

5.2.2 Technische en administratieve specificaties voor tenuitvoerlegging

Andere aspecten die het gebruik van Prüm belemmeren, hebben betrekking op een reeks specificaties voor geautomatiseerde gegevensuitwisseling, die in het Prümuitvoeringsbesluit 2008/616/JBZ zijn vastgelegd.

Heel wat lidstaten zijn van mening dat de regels inzake overeenkomsten, met name die voor DNA-gegevens, niet volledig toereikend zijn en beter zouden moeten worden opgesteld, om te voorkomen dat overeenkomsten na verdere controle vals blijken te zijn.

Een ander probleem dat vaak door de deskundigen wordt aangehaald, zijn de specificaties betreffende het interfacecontroledocument voor de uitwisseling van vingerafdrukken, dat in zijn huidige versie te veel ruimte voor interpretatie laat en dus tot technische onverenigbaarheden kan leiden. Voorts wordt door sommige lidstaten voorgesteld om de beperkte bevragingcapaciteit voor dactyloscopische gegevens efficiënter te gebruiken, teneinde het gevaar van overbelasting van de nationale systemen in te dijken. Zij stellen voor dat de capaciteit waarvan een lidstaat geen gebruik maakt, ter beschikking wordt gesteld van andere lidstaten, terwijl de lidstaat die de verzoeken ontvangt, zelf zou moeten aangeven wanneer de grens van zijn bevragingcapaciteit is bereikt.

Enkele lidstaten zijn bezorgd over de nationale capaciteiten om doorgegeven mogelijke overeenkomsten (kandidaten) na een verzoek met dactyloscopische gegevens te verifiëren. Hoe meer lidstaten op dit gebied operationeel worden, hoe meer personeelsleden nodig zijn om de vereiste manuele verificatie van treffers uit te voeren. Zoniet ontstaat een situatie waarin dit vereiste een beperking vormt voor de uitwisseling van dactyloscopische gegevens.

Deze problemen rechtvaardigen niet dat de tenuitvoerlegging van de Prüm-besluiten zo lang aansleept, maar zouden er wel toe kunnen leiden dat sommige lidstaten die nog niet operationeel zijn, niet erg geneigd zijn om vaart te zetten achter de tenuitvoerlegging. Als het systeem beter werkt, zou er een sterkere prikkel zijn om de tenuitvoerlegging te versnellen (zie hieronder voor de aanbevelingen).

5.2.3 Mobiel competentieteam (MCT) en Prümhelpdesk bij Europol

Het MCT en de Prümhelpdesk die in januari 2012 bij Europol zijn opgericht, ondersteunen de lidstaten bij de tenuitvoerlegging en het beheer van het systeem. Het MCT biedt vooral eerstelijns hulp bij het opzetten van de uitwisseling van DNA- en dactyloscopische gegevens, terwijl de helpdesk de operationele lidstaten ondersteuning biedt.

Beide ondernemen diverse activiteiten om de in punt 5.2.2 beschreven problemen aan te pakken. Hiervoor zijn informele deskundigengroepen (zogenaamde focusgroepen) opgericht. De regels inzake DNA-overeenkomsten en de interpretatie van het interfacecontroledocument voor vingerafdrukken worden in speciale focusgroepen behandeld. Het beheren van softwaremigratie, het faciliteren van testprocedures, alsook het beheren van de veiligheidscertificaten voor het testen en het beheer van het systeem onder de operationele deelnemers, zijn punten waarop de Prümhelpdesk met coördinatie kan helpen. Een ander punt is het verbeteren van de vervolgmaatregelen na treffers. Voorts heeft de helpdesk een Europol-platform voor deskundigen (EPE) opgericht om gemakkelijker kennis te kunnen delen. Alle activiteiten die momenteel door het MCT worden uitgevoerd, zullen na afloop van

het MCT-project in juli 2013 naar de helpdesk worden overgeheveld, als die taken op dat ogenblik nog nodig zijn.

5.3 Politie samenwerking en informatie-uitwisseling (hoofdstukken 3 tot en met 5)

De algemene appreciatie bij de lidstaten voor de bepalingen van deze hoofdstukken is groot. In hun antwoorden op de Prüm-vragenlijst maakten de lidstaten de volgende standpunten kenbaar:

Hoofdstuk 3 (grootschalige evenementen) achten de lidstaten

zeer nuttig 13
 nutteloos 3
 ergens tussenin 5 (4 lidstaten hebben op deze vraag niet geantwoord)

Hoofdstuk 4 (maatregelen ter voorkoming van terroristische misdrijven) achten de lidstaten

zeer nuttig 8
 nutteloos 5
 ergens tussenin 6 (6 lidstaten hebben op deze vraag niet geantwoord)

Hoofdstuk 5 (andere samenwerkingsvormen) achten de lidstaten

zeer nuttig 14
 nutteloos 1
 ergens tussenin 6 (4 lidstaten hebben op deze vraag niet geantwoord)

Opvallend is dat de maatregelen ter voorkoming van terroristische misdrijven die in hoofdstuk 4 zijn opgenomen, niet zo nuttig worden geacht. Hoewel er in 15 lidstaten alternatieve rechtsgrondslagen voor hoofdstuk 4 bestaan, kan dit amper verklaren waarom de appreciatie voor dit hoofdstuk zo klein is, omdat de aantallen voor hoofdstuk 3 (17 lidstaten) en hoofdstuk 5 (15 lidstaten) bijna gelijk zijn. Wat het werkelijke gebruik van deze hoofdstukken betreft, is het beeld gemengd.

Gebruik van bepalingen	Hoofdstuk 3 (grootschalige evenementen)	Hoofdstuk 4 (terroristische misdrijven)	Hoofdstuk 5 (andere samenwerkingsvormen)
Vaak	8	5	5
Soms	7	2	10
Nooit	6	15	8

In de praktijk zijn de meest voorkomende vormen van operationele politie samenwerking gezamenlijke patrouilles, gemeenschappelijke verkeerscontroles en ondersteuning bij grootschalige evenementen, gevolgd door persoons- en documentencontroles en

ondersteuning met speciale uitrusting. Er zijn maar enkele gevallen van andere samenwerkingsvormen te vinden.

Conclusies

Op basis van de beschikbare gegevens kan worden geconcludeerd dat een duidelijke meerderheid van de lidstaten blij is met deze bepalingen, ook als zij er in de praktijk maar occasioneel gebruik van maken.

De Commissie heeft geen weet van algemene moeilijkheden bij de toepassing van deze hoofdstukken. Er is geen enkel geval gemeld waarin de artikelen 21 en 22 inzake civielrechtelijke of strafrechtelijke aansprakelijkheid zijn toegepast. In elk geval was het antwoord op de vraag in de Prüm-vragenlijst of deze hoofdstukken moeten worden herzien, ondubbelzinnig: 20 lidstaten achten dit niet nodig, terwijl één à twee lidstaten voorstander waren van een herziening.

6. AANBEVELINGEN

Om te beginnen moeten de lidstaten die ernstige vertraging hebben opgelopen, de bestaande mogelijkheden beter gebruiken. Dit geldt zowel voor de financiering in het kader van programma's van de Commissie, als voor de steun die door het MCT en de helpdesk bij Europol kan worden geboden. Het valt amper te begrijpen dat de lidstaten die niet over voldoende middelen of technische knowhow beschikken, geen gebruik maken van de bestaande steunfaciliteiten. De betrokken lidstaten wordt derhalve opnieuw gevraagd zich te wenden tot het MCT (zolang dit project nog loopt) of de helpdesk. Voorts zouden de lidstaten die zich in deze situatie bevinden, aanvragen moeten indienen voor tenuitvoerleggingsprojecten in het kader van het financieringsprogramma, voordat dit eind 2013 afloopt. Tegelijkertijd wordt de operationele lidstaten gevraagd bereid te blijven om de lidstaten die nog met de tenuitvoerlegging bezig zijn, te ondersteunen en zo nodig hun steun nog te vergroten, bv. door deskundigen aan te wijzen voor evaluatiebezoeken.

Wat de werking van het instrument en mogelijke verbeteringen (zonder wetswijzigingen) betreft, moet opnieuw worden gewezen op de activiteiten van het MCT en de helpdesk. De bovengenoemde focusgroepen zijn een goed beginpunt om pragmatische oplossingen af te spreken in de gevallen waarin de wettelijke bepalingen misschien dubbelzinnig zijn of de efficiëntie van het huidige mechanisme kan worden verbeterd. De lidstaten die nog niet operationeel zijn, wordt ook geadviseerd om bij de tenuitvoerlegging rekening te houden met de afspraken die binnen de focusgroepen zijn gemaakt.

Betekenisvolle statistieken blijven essentieel om de meerwaarde van de Prüm-besluiten te kunnen beoordelen. De lidstaten wordt derhalve gevraagd om zo nodig de opties voor de verbetering van de huidige modellen voor statistieken opnieuw te bekijken. Het doel zou erin moeten bestaan zo precies mogelijk het aantal overeenkomsten te bepalen dat na vervolgvragen informatie opleverde die daadwerkelijk in strafrechtelijke onderzoeken werd gebruikt. Het filteren van statistieken voor de uitwisseling van DNA-gegevens in de zin van optie 2 van document 12226/11¹⁵ zou een stap in de goede richting zijn. Deze richting zou moeten worden ingeslagen ongeacht welk model van ongefilterde statistieken in de DAPIX-werkgroep is afgesproken.

¹⁵ Deze optie zou het mogelijk maken om de overeenkomsten weg te filteren die uiteindelijk niet voor onderzoeken worden gebruikt vanwege technische redenen of de nationale benadering van politieel werk.

Het is duidelijk dat de bestaande instrumenten dringend volledig ten uitvoer moeten worden gelegd, en overeenkomstig de mededeling „Overzicht van het informatiebeheer op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht” van de Commissie van 2010¹⁶ zal de Commissie volledig de in die mededeling beschreven materiële en procesgerichte beginselen toepassen, telkens wanneer de toekomstige tenuitvoerlegging van andere systemen (zoals SIS II) een technologie betreft die voor de Prüm-besluiten of de daardoor nagestreefde doelstellingen wordt gebruikt. Gelet op het huidige economische klimaat is het daarnaast bijzonder belangrijk dat er zo kosteneffectief mogelijk wordt gewerkt.

De procedures voor vervolgmaatregelen na treffers, die buiten het toepassingsgebied van de besluiten vallen, zijn een kernprobleem gebleken. In dit verband zijn er activiteiten aan de gang om de nationale procedures voor vervolgmaatregelen¹⁷ in kaart te brengen en onderneemt de helpdesk activiteiten voor een gestandaardiseerd berichtenmodel. De mededeling van de Commissie over een Europees model voor informatie-uitwisseling (EIXM), die samen met dit verslag wordt gepubliceerd, bevat verdere aanbevelingen dienaangaande.

¹⁶ COM(2010) 385.

¹⁷ Ontwerp tweede actielijst voor de tenuitvoerlegging van de strategie voor informatiebeheer (IMS), document 12002/1/11 en document 5113/12.

Overzicht van de operationele lidstaten

Toelichting:

Uit de tabellen blijkt de huidige stand van zaken van de tenuitvoerlegging voor de verschillende gegevenstypes (DNA, vingerafdrukken en voertuigregistratiegegevens). In sommige gevallen wisselen de lidstaten in de praktijk geen informatie uit, hoewel zij als „operationeel” worden beschouwd in de zin dat de Raad een besluit heeft vastgesteld waarbij het deze lidstaten toegestaan is de betrokken gegevens uit te wisselen.

De operationele lidstaten zijn voor:

- DNA: BG, CZ, DE, EE, ES, FR, CY, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PT, RO, SI, SK, FI
- Vingerafdrukken: BG, CZ, DE, EE, ES, FR, CY, LT, LU, HU, NL, AT, SI, SK
- Voertuigregistratiegegevens: BE, DE, ES, FR, LT, LU, NL, AT, PL, RO, SE, SI, FI

De grijze velden geven aan dat twee lidstaten begonnen zijn met de uitwisseling van het in de tabel opgenomen gegevenstype.

De tabellen zijn bijlagen bij Raadsdocument 5086/7/12 en worden ongeveer om de zes weken bijgewerkt. Deze tabellen komen uit versie 7 van 12 oktober 2012.

Operationele uitwisseling DNA-gegevens

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
BE	x																										
BG		x																									
CZ			x																								
DK				x																							
DE					x																						
EE						x																					
EL							x																				
ES								x																			
FR									x																		
IE										x																	
IT											x																
CY												x															
LV													x														
LT														x													
LU															x												
HU																x											
MT																	x										
NL																		x									
AT																			x								
PL																				x							
PT																					x						
RO																						x					
SI																							x				
SK																								x			
FI																									x		
SE																										x	
UK																											x

Operationele uitwisseling vingerafdrukken

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
BE	x																										
BG		x																									
CZ			x																								
DK				x																							
DE					x																						
EE						x																					
EL							x																				
ES								x																			
FR									x																		
IE										x																	
IT											x																
CY												x															
LV													x														
LT														x													
LU															x												
HU																x											
MT																	x										
NL																		x									
AT																			x								
PL																					x						
PT																						x					
RO																							x				
SI																								x			
SK																									x		
FI																										x	
SE																											x
UK																											x

Operationele uitwisseling voertuigregistratiegegevens

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
BE	x																										
BG		x																									
CZ			x																								
DK				x																							
DE					x																						
EE						x																					
EL							x																				
ES								x																			
FR									x																		
IE										x																	
IT											x																
CY												x															
LV													x														
LT														x													
LU															x												
HU																x											
MT																	x										
NL																		x									
AT																			x								
PL																				x							
PT																					x						
RO																						x					
SI																							x				
SK																								x			
FI																									x		
SE																										x	
UK																											x

