

Fiche 2: Wijziging Verordening Schengen Informatiesysteem voor Europol

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1862 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politieële en justitiële samenwerking in strafzaken ten aanzien van het invoeren van signaleringen door Europol

b) Datum ontvangst Commissiedocument

9 december 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 791

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A791%3AFIN&qid=1607595231368>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2020) 543 (behorende bij COM (2020) 796 Verordening voor wijziging van Verordening (EU) 2016/794. Geen opinie Raad voor Regelgevingstoetsing beschikbaar.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 88 lid 2(a) van het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 9 december 2020 heeft de Commissie een voorstel gedaan voor wijziging van de Europol verordening¹. Het voorstel tot wijziging van de verordening betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken (hierna: SIS-verordening) maakt hier onderdeel van uit.

SIS is een grootschalig hit/no-hit informatiesysteem dat grenscontroles en samenwerking tussen rechtshandavingsautoriteiten ondersteunt in en tussen de Schengenlidstaten. Hoofddoel van SIS² is het behouden van interne veiligheid binnen het Schengegebied bij het ontbreken van interne grenscontroles. Europol heeft reeds toegang tot SIS. Vanaf maart 2021 zullen lidstaten Europol informeren door aanvullende informatie uit te wisselen over hits bij signaleringen in verband met terroristische misdrijven.

De Commissie beoogt met de nieuwe categorie signalering specifiek voor Europol om de huidige beperkingen in het delen van informatie van derde landen en internationale organisaties met SIS, te ondervangen. Verwezen wordt naar informatie over niet-EU buitenlandse terroristenstrijders die derde landen delen met Europol en individuele lidstaten en momenteel niet altijd kunnen worden ingevoerd in SIS. Dit zou deels te maken hebben met de beperkte analysecapaciteit in lidstaten en tevens met nationale wetgevende beperkingen tot invoering van dergelijke informatie in SIS vanwege het ontbreken van een link met een nationaal onderzoek. De Commissie ziet het als een risico dat grenswachters deze personen niet kunnen detecteren wanneer zij de EU binnenkomen dan wel dat de rechtshandavingsautoriteiten hen niet opmerken bij controle binnen de EU. De ondersteunende rol van Europol wordt door de Commissie van belang geacht gezien de voornoemde beperkingen bij een groot aantal lidstaten om derdelandsinformatie in SIS te registreren.

Met het voorstel zou Europol in staat worden gesteld om, na consultatie van de lidstaten, 'informatieve signaleringen' in SIS in te voeren over derdelanders die verdacht worden van een misdrijf of waarvan een feitelijke indicatie of gegronde reden bestaat om aan te nemen dat deze persoon een misdrijf gaat plegen dat valt binnen het mandaat van Europol. Europol zou een

¹ COM(2020) 796 final. Hiervoor wordt separaat een BNC-fiche opgesteld en zal gelijktijdig aan de Kamer worden verzonden.

² Het SIS bestaat uit een centraal systeem (C.SIS) en in lidstaten uit nationale systemen (N.SIS) die in verbinding staan met het centrale systeem. In veel lidstaten bevat het nationale systeem een (partiële) kopie met dezelfde informatie als in het centrale systeem. Het is een hit/no-hit systeem. Dit houdt in dat gebruikers het systeem niet integraal kunnen doorzoeken maar dat alleen bij een aanleiding, bijvoorbeeld een (grens)controle op een persoon die gesignaleerd staat, informatie over die persoon voor de eindgebruiker zichtbaar wordt.

In het centrale Schengeninformatiesysteem (C.SIS) kan een bevoegde autoriteit van een lidstaat signaleringen invoeren met als doel dat een bevoegde autoriteit in een andere lidstaat die de gesignaleerde persoon of het gesignaleerde voorwerp aantreft, de aan de signalering verbonden actie uitvoert. Daarbij wordt de signalerende lidstaat de eigenaar van een SIS signalering waarbij het verantwoordelijk is voor de juistheid van data.

dergelijke signalering invoeren op basis van informatie van derde landen of van internationale organisaties die door Europol is geanalyseerd en geverifieerd.

Met de wijziging wordt beoogd eerstelijnsmedewerkers (grenswachters en politie) direct en actueel van informatie te voorzien. In signaleringen zijn verzoeken tot concrete acties opgenomen voor functionarissen van bevoegde autoriteiten in andere lidstaten. Indien sprake is van een 'hit' zal via het nationale SIRENE-bureau³ aan Europol worden terug gerapporteerd dat de desbetreffende persoon is gelokaliseerd met plaats, tijd en reden van de controle die heeft plaatsgevonden. Naast deze rapportering volgen voor de lidstaat waar de hit heeft plaatsgevonden geen verdere verplichtingen. Het is aan de lidstaat zelf om op basis van nationaal recht en beleid per geval te bekijken of verdere maatregelen getroffen moeten of kunnen worden ten aanzien van de desbetreffende persoon.

Vergelijkbaar met andere categorieën signaleringen in SIS wordt in het voorstel tevens de toetsingstermijn voor deze categorie signaleringen en de verwijdering van deze categorie signaleringen gedefinieerd. Hierbij geldt dat de ingevoerde gegevens enkel in SIS bewaard mogen blijven zolang het nodig is om het doel waarvoor de signalering is ingevoerd, te bereiken.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft een impact assessment⁴ opgesteld behorend bij het voorstel voor wijziging van de Europol verordening. Een nieuwe categorie in SIS voor Europol wordt in deze impact assessment meegenomen, waarbij Europol's rol en bevoegdheden en waarborgen zijn beoordeeld. De impact van mogelijke beleidsopties ten aanzien van signaleringen in SIS heeft geleid tot het huidige voorstel dat de geïdentificeerde problemen naar het oordeel van de Commissie ondervangt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht aan een goed functionerend, informatierijk en effectief SIS en bijbehorende informatiedeling. Het kabinet beschouwt het SIS als een belangrijk systeem in het kader van de samenwerking tussen EU- en Schengenlidstaten inzake Europese veiligheid- en migratievraagstukken en het behouden van interne veiligheid binnen het Schengengebied bij het ontbreken van interne grenscontroles. Het kabinet is geen voorstander van het overdragen van operationele bevoegdheden aan Europol of invloed van Europol op de uitvoering van nationale bevoegdheden, onder meer op het gebied van nationale veiligheid. Nederland houdt daarbij vast aan de uitgangspunten zoals deze in de Raadsresolutie over de toekomst van Europol op 9 november jl. zijn aangenomen⁵.

³ Het SIRENE-bureau is het aanspreekpunt voor buitenlandse autoriteiten aangaande de informatiedeling via het SIS en alle aanvullende informatie inzake ingevoerde signaleringen wordt uitgewisseld door de SIRENE-bureaus. Het Sirene-bureau coördineert ook de kwaliteitscontrole van de in SIS II opgenomen informatie. Voor deze taken heeft het toegang tot de in SIS verwerkte gegevens.

⁴ SWD(2020) 543 final

⁵ Council Resolution on the Future of Europol, 13956/20.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de ondersteunende rol van Europol aan de lidstaten op het gebied van interne veiligheid en ziet mogelijkheden voor SIS hierbij. Het kabinet kan de noodzaak onderschrijven om de huidige tekortkomingen m.b.t. adequate en tijdige informatie-uitwisseling met behulp van het SIS te verhelpen. Optreden op EU-niveau heeft in deze volgens het kabinet meerwaarde. Het kabinet is er echter niet van overtuigd dat de voorgestelde fundamentele wijziging van deze systematiek en de beoogde bevoegdheid voor Europol om signaleringen over verdachte derdelanders in SIS te zetten, daartoe de juiste uitwerking is. Het kabinet beoogt een uitwerking waarbij lidstaten beter in positie worden gebracht om dit knelpunt van informatie over verdachte derdelanders te verhelpen, omdat dit beter aansluit bij de huidige praktijk en de huidige systematiek van SIS. Daarbij ziet het kabinet ook oplossingen in verdere samenwerking met Interpol en beter gebruik van bestaande systemen, zoals het Europol Information Systeem (EIS).

SIS is bedoeld om een land een actie uit te laten voeren naar aanleiding van een signalering door een ander land, voor zover dat in overeenstemming is met Europees recht en nationaal recht. Daarbij is er een vergaande mate van verplichting om het signalerende land te informeren over een hit. In de aangenomen resolutie over de toekomst van Europol (9 november jl.) zijn lidstaten overeengekomen dat Europol de nationale bevoegde rechtshandhavingsautoriteiten ondersteunt en dat lidstaten de exclusieve bevoegdheid behouden voor het initiëren en uitvoeren van onderzoeken. Ook is er recent een procedure afgesproken waarbij lidstaten informatie over vermeende buitenlandse terroristenstrijders die van derde landen ontvangen is, verifiëren en waar mogelijk in SIS zetten met een ondersteunende rol voor Europol. Het kabinet wil ook in het licht van dit voorstel vasthouden aan deze uitgangspunten. Daarbij is voor het kabinet van belang dat de soevereiniteit voor bescherming van de nationale veiligheid bij de lidstaat belegd blijft en besluiten tot eventueel aanvullende maatregelen naar aanleiding van een hit aan de lidstaat is op basis van nationaal recht en beleid.

Ook heeft het kabinet vragen rondom de weging van informatie van derde landen door Europol, te weten de eisen en kwaliteit van de informatie, en wat dit betekent voor de waarborgen van de betrokken datasubjecten. Gedeelde informatie heeft alleen toegevoegde waarde indien deze relevant en van voldoende kwaliteit is. Verder behoeft verduidelijking onder wiens verantwoordelijkheid de ingevoerde informatie van Europol valt. Tevens zijn voor het kabinet de uitvoerbaarheid van het voorstel in de praktijk evenals de rechtszekerheid belangrijke aandachtspunten. Het kabinet zal hierop verduidelijking vragen bij de Commissie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de aangenomen resolutie over de toekomst van Europol (9 november jl.) zijn lidstaten overeengekomen dat effectievere mechanismes noodzakelijk zijn voor informatie-uitwisseling met derde landen voor het vervullen van Europols taak als EU-informatiehub. Lidstaten zijn ook overeengekomen dat Europol de nationale bevoegde rechtshandhavingsautoriteiten ondersteunt en dat lidstaten de exclusieve executieve bevoegdheid behoudt voor het initiëren en uitvoeren van onderzoeken. Veel lidstaten zijn kritisch over het idee dat Europol signaleringen met een

opvolgingsactie in SIS zou kunnen zetten, de praktische implementatie en de meerwaarde daarvan. In de gezamenlijke verklaring van de ministers van Binnenlandse Zaken over terrorisme (13 november jl.), hebben de lidstaten dan ook aangegeven dat de lidstaten zelf informatie van derde landen in het SIS zetten, indien dit juridisch mogelijk zou zijn en na deze beoordeeld en geanalyseerd te hebben. Europol zou daarbij moeten assisteren. Op dit moment is de positie van het Europees Parlement niet duidelijk.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis. De voorgestelde rechtsbasis is artikel 88, lid 2, onder a VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om bij verordeningen de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol vast te stellen. Deze taken kunnen betrekking hebben op de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van informatie die met name door de autoriteiten van de lidstaten of van derde landen of instanties worden verstrekt (zie artikel 88, lid 2, onder a, VWEU). De bescherming van de nationale en binnenlandse veiligheid is de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten (art. 4 lid 2 EU-verdrag en art. 72 VWEU). Het kabinet zal er in de onderhandelingen op blijven letten dat dit principe gewaarborgd blijft.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positief oordeel over de subsidiariteit. De Commissie stelt dat het niveau van informatie-uitwisseling tussen lidstaten en Europol via SIS niet kan worden bereikt via gedecentraliseerde oplossingen, maar wel op EU-niveau. Het kabinet kan zich erin vinden dat de beoogde informatie-uitwisseling niet door middel van gedecentraliseerde oplossingen kan worden bereikt, maar op EU-niveau moet worden geregeld door middel van SIS of andere bestaande systemen, waardoor optreden op EU-niveau gerechtvaardigd is. SIS is immers een grootschalig EU-informatiesysteem dat grenscontroles en samenwerking in de rechtshandhaving ondersteunt in en tussen de Schengenlidstaten. Dankzij dit EU- informatiesysteem kunnen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de controles zowel aan de buitengrenzen van, als binnen het Schengengebied signaleringen opnemen over gezochte of vermiste personen en objecten. Bovendien kan een aanpassing van bestaande EU-regelgeving slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een deels positief, deels negatief oordeel over de proportionaliteit. Het kabinet acht het positief dat gewerkt wordt om het knelpunt van informatie over verdachte derdelanders in het SIS te verhelpen. Het kabinet is ook positief over het voorstel dat Europol een bijdrage levert aan het analyseren en verifiëren van informatie van derde landen of van internationale organisaties. Het kabinet heeft echter zorg bij de beoogde invulling en gevolgen van de bevoegdheid van Europol om signaleringen in SIS te plaatsen. Dit lijkt verder te gaan dan noodzakelijk en niet voldoende ruimte te laten aan de lidstaten, omdat dit een rapportageplicht voor de lidstaten aan Europol meebrengt in geval van het aantreffen van een gesignaleerde persoon en dit tot gevolg heeft dat de lidstaat vervolgens in overeenstemming met het nationale recht en beleid het treffen van verdere maatregelen ten aanzien van deze persoon moet

overwegen. Andere, minder vergaande oplossingen, zoals het beter gebruik van bestaande systemen, zijn hierbij volgens het kabinet mogelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De benodigde middelen passen binnen het huidige MFK-voorstel. Voor de verbreding van de toepassing van het huidige SIS door een nieuwe categorie voor Europol toe te voegen, dient er een aanpassing te komen in het C.SIS door het Europees agentschap voor het beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (eu-LISA). Hiervoor is € 1.820.000 begroot voor de periode 2021-2022, te financieren binnen het EU-programma Migratie en Grensmanagement – eu-LISA.

Het kabinet is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Nationaal dient het N.SIS te worden aangepast, zodat Europol signaleringen zichtbaar zijn voor de eindgebruiker. De kosten voor aanpassing van de nationale systemen verbonden met C.SIS worden gedekt door middelen beschikbaar voor lidstaten onder het nieuw Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 voor ontwikkeling en onderhoud van SIS. De kosten voor technische aanpassing bij Europol worden meegenomen in het voorstel voor aanpassing van de Europol-verordening.

De voorstellen bevatten geen financiële gevolgen voor decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen bevatten geen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er zijn geen regeldruk en administratieve lasten voor decentrale overheden, het bedrijfsleven en de burger. Daarentegen bestaat lastendruk voor de rijksoverheid en haar taakorganisaties en gelet op het voorstel zal deze iets toenemen vergeleken met de SIS- verordening 2018/1862. Het betreft een rapportageverplichting voor het bijhouden van statistieken over het aantal signaleringen van personen waarvan de bewaartermijn is verlengd, die op verzoek van de toezichthoudende autoriteiten moeten worden verstrekt. Daarnaast dienen lidstaten en Europol jaarlijks te rapporteren aan de Europese Toezichthouder Gegevensbescherming over het aantal verzoeken tot toegang, rectificatie, het aantal geïnitieerde rechtszaken, het aantal zaken met uitspraken ten gunste van de aanvrager en observaties van uitspraken van rechtbanken of

autoriteiten van andere lidstaten dan de lidstaat of Europol die de signalering heeft ingevoerd. Het kabinet acht deze rapportageverplichtingen noodzakelijk.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De voorstellen hebben geen invloed op de concurrentiekracht van de EU en Nederland.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Daarom behoeft een verordening als regel geen implementatie.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie geen bevoegdheid om gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen vast te stellen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde datum van inwerkingtreding voor de verordeningen zal de 20e dag volgend op publicatie van de verordeningen in het Publicatieblad van de EU betreffen. De toepassing van de verordening zal afhankelijk zijn van de datum die de Commissie vaststelt waarop Europol kan beginnen met de nieuwe taak. Dit is afhankelijk van aanpassing van de uitvoeringshandelingen onder de SIS-verordening (2018/1862), dat Europol de Commissie heeft ingelicht de nodige technische en procedurele maatregelen te hebben doorgevoerd en eu-LISA de Commissie heeft ingelicht dat alle testactiviteiten inzake het centrale SIS-systeem en de interactie tussen dat systeem en de technische interface met Europol is voltrokken. Het kabinet zal zich er in de onderhandelingen sterk voor maken dat ook de lidstaten een redelijke termijn krijgen om nationale activiteiten op tijd te kunnen voltooien. De huidige tekst van het voorstel geeft geen verdere duidelijkheid over de datum van toepassing van de verordening doordat deze door de Europese Commissie zal worden vastgesteld. Daarmee is de haalbaarheid momenteel niet in te schatten.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Aangesloten wordt bij de evaluatiebepalingen in SIS-verordening 2018/1862 waarin is geregeld dat het gebruik van SIS door Europol, Eurojust en de Europese Grens- en Kustwacht elke vijf jaar door de Commissie wordt geëvalueerd. Het invoeren van SIS-signaleringen door Europol wordt in deze evaluatie meegenomen. Daarnaast wordt verwezen naar de al bestaande evaluatiebepalingen in verordening 2018/1862 inhoudende elke vier jaar een evaluatie van de verordening en elke twee jaar dient eu-LISA te rapporteren over het technisch functioneren van SIS. Voor deze aanpassing van SIS geldt dat dergelijke evaluaties wenselijk zijn gelet op snel veranderlijke veiligheidsrisico's en ICT-ontwikkelingen.

In het voorstel is geen horizonbepaling opgenomen.

e) *Constitutionele toets*

n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Vooropgesteld dat de uitvoeringsgevolgen onderdeel zullen uitmaken van (een) nationale impact assessment. De inschatting is dat de nieuwe functionaliteit in SIS ook een wijziging van de nationale architectuur inhoudt en zal naar verwachting ook extra capaciteit vergen van de betrokken diensten. De verwachting is dat de rapportageverplichting inzake de nieuwe categorie signalering voor de eerstelijnsmedewerkers, zijnde Koninklijke Marechaussee en politie, via het SIRENE-bureau richting Europol een extra uitvoeringstaak zal inhouden. Daar bovenop zal het SIRENE-bureau het eerste aanspreekpunt zijn bij het uitwisselen van aanvullende informatie met Europol. Naar verwachting zal door de aanpassing de informatiestroom richting het SIRENE-bureau toenemen. Inzake handhaafbaarheid borduren de voorstellen op de bestaande situatie voort.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.