

Speciaal verslag

Ondersteuning van Europol in de strijd tegen migrantensmokkel:

een gewaardeerde partner, maar het gebruik van de gegevensbronnen en de meting van de resultaten schieten te kort



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-15
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-21
Opmerkingen	22-71
Europol dient als knooppunt voor informatie-uitwisseling, maar wordt gehinderd door onvolledige gegevens en problemen in verband met de interoperabiliteit	22-48
De uitwisseling van informatie neemt toe, maar de volledigheid ervan lijdt onder een aantal problemen	23-32
Europol maakt onvoldoende gebruik van externe gegevensbronnen	33-39
De partners van Europol stellen de verstrekte informatie op prijs, maar de doeltreffende uitwisseling van gegevens wordt gehinderd door interoperabiliteitsproblemen	40-48
De partners van Europol stellen zijn strategische en operationele ondersteuning op prijs, maar de resultaten kunnen niet worden geëvalueerd en de procedures ontberen een gedegen structuur	49-71
Europol biedt waardevolle ondersteuning	50-53
De resultaten van de strategische en de operationele ondersteuning van Europol zijn moeilijk te verifiëren, aangezien het agentschap deze niet op grote schaal meet	54-64
Europol documenteert de selectie van zaken niet volledig	65-66
Europol stemt activiteiten af met zijn partners, maar niet stelselmatig	67-71
Conclusies en aanbevelingen	72-82

Bijlage

Bijlage — Verslaglegging en prestatie-indicatoren van Europol op het gebied van migrantensmokkel

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie en de EDEO, Frontex, Eurojust en Europol

Antwoorden van de Commissie en de EDEO

Antwoorden van Frontex

Antwoorden van Eurojust

Antwoorden van Europol

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I Migrantensmokkel, ook wel hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf genoemd, is een vorm van criminaliteit die overal ter wereld voorkomt en waarbij de levens van migranten in de waagschaal worden gesteld en de onschendbaarheid van de internationale grenzen wordt aangetast. Het is een van de meest winstgevende vormen van criminaliteit voor misdaadorganisaties en stelt de EU de afgelopen jaren voor grote problemen op humanitair en veiligheidsgebied. In 2015 en 2016 werd de EU getroffen door een ongeëvenaarde toestroom van migranten. Meer dan een miljoen mensen zijn de EU op irreguliere wijze binnengekomen. Volgens Europol werd deze toestroom in de meeste gevallen gefaciliteerd door migrantensmokkelaars.

II In 2016 richtte het EU-agentschap voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, Europol, het Europees Centrum tegen migrantensmokkel op om de EU-lidstaten proactief te ondersteunen bij de ontmanteling van criminele netwerken die betrokken zijn bij georganiseerde migrantensmokkel. Aangezien Europol geen uitvoerende bevoegdheden heeft (en geen criminelen kan aanhouden), staat het de lidstaten voornamelijk bij door op te treden als knooppunt voor de uitwisseling van informatie over criminele activiteiten en verleent het coördinerende, operationele en strategische ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken in de lidstaten.

III We hebben beoordeeld of Europol en in het bijzonder het Europees Centrum tegen migrantensmokkel de lidstaten hebben voorzien van doeltreffende ondersteuning bij de bestrijding van migrantensmokkel. De controle bestreek de periode tussen 2016 (het jaar waarin het Europees Centrum tegen migrantensmokkel werd opgericht) en 2019. In voorkomende gevallen zijn ook gegevens uit 2020 bekeken. Om deze hoofdcontrolevraag te beantwoorden, hebben we twee subvragen gesteld:

- o Is Europol een doeltreffend knooppunt voor de uitwisseling van informatie over migrantensmokkel?
- o Biedt Europol doeltreffende coördinatie en ondersteuning op het gebied van migrantensmokkel?

IV Over het geheel genomen concluderen wij dat Europol gewaardeerde ondersteuning biedt, maar voortdurend moeite heeft om externe informatiebronnen ten volle te benutten, en dat de resultaten van zijn ondersteuning niet systematisch worden gemeten en derhalve moeilijk kunnen worden aangetoond. De controle levert een bijdrage aan het lopende debat over de wijze waarop de EU omgaat met de

migratiedruk, en de bevindingen ervan zijn bedoel om de rol van Europol te versterken door de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten van doeltreffende ondersteuning te voorzien. De conclusies kunnen ook van invloed zijn op de lopende herziening van de Europol-verordening.

V We hebben vastgesteld dat de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en derde partijen Europol actief van informatie hebben voorzien, hoewel niet alle partners in gelijke mate bij een en ander betrokken zijn. De uitwisseling van informatie is tussen 2016 en 2019 verder toegenomen. Ondanks deze positieve trend hebben we vastgesteld dat de problemen die zich hebben voorgedaan bij het openen van bilaterale onderhandelingen over internationale overeenkomsten met niet-EU-landen met prioriteit en het feit dat Europol niet direct informatie kan verzamelen bij particuliere partijen en deze analyseren, ten koste gaan van de volledigheid van de informatie die door Europol wordt verkregen.

VI Als Europees knooppunt voor de uitwisseling van strafrechtelijke informatie dient Europol inzage te hebben in alle relevante databanken. Niet alle relevante externe gegevensbronnen zijn momenteel evenwel toegankelijk voor Europol of het agentschap maakt er onvoldoende gebruik van.

VII Uit ons onderzoek blijkt dat de lidstaten en niet-EU-landen de verstrekte informatie weliswaar op prijs stellen, maar dat het vooralsnog ontbreekt aan volledige interoperabiliteit tussen de databases van Europol en de lidstaten. Daarnaast hebben we vastgesteld dat er problemen zijn met de uitwisseling van gegevens met andere EU-agentschappen.

VIII De partners van Europol stellen de verstrekte strategische en operationele ondersteuning op prijs, maar het is moeilijk om de resultaten van deze ondersteuning te verifiëren, aangezien het agentschap de resultaten niet op grote schaal meet. Dit komt doordat het ontbreekt aan een systematische procedure aan de hand waarvan de lidstaten gegevens kunnen verstrekken over de met ondersteuning van Europol verkregen resultaten. Europol beschikt ook niet over prestatie-indicatoren voor zijn inspanningen ter bestrijding van witwaspraktijken en documentenfraude, misdrijven die ook verband houden met migrantensmokkel. Het ontbreekt dan ook aan een complete meting van de prestaties van Europol op het gebied van bestrijding van migrantensmokkel.

IX De operationele ondersteuning van Europol behelst het bieden van bijstand aan onderzoeken van specifieke zaken door lidstaten en niet-EU-partnerlanden, die als prioritair of niet-prioritair kunnen worden aangemerkt. Aan de hand van een procedure voor het prioriteren van zaken op basis van passende criteria kan Europol middelen daar inzetten waar zij het hardst nodig zijn. Hierbij wordt vertrouwd op het professionele oordeel van het betrokken personeel, maar dit wordt niet volledig gedocumenteerd, behalve voor de prioritaire zaken die worden geselecteerd voor ondersteuning en als high-value targets worden aangemerkt. Er zijn dan ook onvoldoende gegevens om aan te tonen dat Europol zijn middelen toewijst aan zaken waarin deze het meest nodig zijn.

X Op basis van deze conclusies bevelen wij aan dat Europol:

- alle relevante externe bronnen van informatie benut;
- de uitwisseling van gegevens met zijn partners verbetert;
- het toezicht op en de verslaglegging over de prestaties voor de activiteiten van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel verbetert;
- de transparantie van de procedure voor de toekenning van prioriteiten aan zaken vergroot door volledig te documenteren hoe wordt besloten welke zaken prioritair worden behandeld.

Inleiding

01 Migrantensmokkel naar en binnen de EU en mensenhandel worden beschouwd als essentiële criminele bedreigingen voor de EU¹ en behoren tot de prioriteiten voor 2018-2021 van de Raad in de strijd tegen ernstige en internationale georganiseerde misdaad². In beide gevallen worden mensen als inkomstenbron gebruikt. Migrantensmokkel en mensenhandel zijn echter verschillende misdrijven (zie *kader 1*).

Kader 1

Het verschil tussen migrantensmokkel en mensenhandel

In het geval van migrantensmokkel, ook wel hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf genoemd, helpen smokkelaars opzettelijk migranten op onwettige wijze het grondgebied van een lidstaat binnen te komen of zich daarover te verplaatsen met hun toestemming, of, voor financieel gewin, daar te verblijven. Dit is iets anders dan mensenhandel, waarbij de slachtoffers onder dwang van de mensenhandelaren staan en in extreme mate worden uitgebuit, maar er niet noodzakelijk grenzen worden overgestoken.

02 Migrantensmokkel is een wereldwijd misdrijf waarbij het leven van migranten op het spel wordt gezet en de onschendbaarheid van de internationale grenzen wordt aangetast. Voor misdaadorganisaties³ is het een winstgevende vorm van criminaliteit en het heeft de EU de afgelopen jaren met een grote uitdaging op humanitair en veiligheidsgebied geconfronteerd.

03 In 2015 en 2016 werd de EU getroffen door een ongeëvenaarde toestroom van migranten. Er kwamen meer dan 1 miljoen mensen binnen, van wie de meeste op de vlucht waren voor de oorlog in Syrië en andere landen⁴. Daarbij werd het meest gebruikgemaakt van de westelijke Middellandse Zeeroute, de centrale Middellandse Zeeroute, de oostelijke Middellandse Zeeroute en de Westelijke Balkanroute. Hoewel het aantal irreguliere aankomsten in de EU sindsdien met meer dan 90 % is gedaald,

¹ Europol (2017), *European Union serious and organised crime threat assessment*.

² Conclusies van de Raad inzake de vaststelling van de prioriteiten van de EU voor de bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit voor de periode 2018-2021 — Conclusies van de Raad (18 mei 2017).

³ "Smuggling of Migrants", United Nations Office on Drugs and Crime, 2011.

⁴ Europese Commissie: Informatieblad "De EU en de migratiecrisis", 2017.

kunnen de aanhoudende economische instabiliteit en het gebrek aan kansen in de ontwikkelingslanden, samen met de gevolgen van de COVID-19-crisis, op middellange termijn leiden tot een toename van irreguliere migratie naar de EU⁵.

04 Migrantensmokkel vindt in het geheim plaats en laat zich daarom lastig meten. Europol schat dat ongeveer 90 % van degenen die illegaal de EU binnenkomen daarbij hulp krijgt van migrantensmokkelaars, voor het merendeel criminele groepen. Deze groepen maken zich ook schuldig aan andere misdrijven, zoals documentenfraude of mensenhandel.

05 Migrantensmokkelaars die mensen helpen de EU binnen te komen, zijn afkomstig uit meer dan 122 landen. De geraamde omvang van de smokkelpraktijken verschilt van verslag tot verslag, maar er wordt geschat dat smokkelnetwerken in de EU als geheel alleen al in 2015 een omzet van tussen de 4,7 en 5,7 miljard⁶ EUR per jaar hebben gerealiseerd.

06 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de rechtshandavingsactiviteiten om migrantensmokkel te bestrijden. De EU heeft de taak hen daarin bij te staan. Haar reactie op migrantensmokkel vraagt om een gecoördineerde aanpak met betrokkenheid van meerdere instellingen (de Raad van de EU, het Europees Parlement en de Commissie⁷), agentschappen (Europol, Frontex, Eurojust, het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA), eu-LISA, Cefpol) en andere organen (de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), missies van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid).

07 De belangrijkste wettekst van de EU over migrantensmokkel (de “richtlijn hulpverlening”⁸) verplicht elke lidstaat ertoe om passende sancties te nemen tegen eenieder die een persoon die geen onderdaan is van een EU-lidstaat opzettelijk helpt om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen of zich daarover te verplaatsen, of die persoon behulpzaam is bij het verblijven aldaar⁹. Hoewel in deze richtlijn

⁵ European Migrant Smuggling Centre, 4th Annual Report, 2020.

⁶ Europol (2017), European Union serious and organised crime threat assessment, blz. 50.

⁷ Directoraten-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (HOME), Justitie en Consumentenzaken (JUST), Internationale Partnerschappen (INTPA), Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (NEAR).

⁸ Richtlijn 2002/90/EG van de Raad van 28 november 2002 tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, PB L 328.

⁹ Artikel 1 van de richtlijn hulpverlening.

algemene kenmerken zijn vastgesteld en is voorzien in de mogelijkheid om gevallen van humanitaire bijstand vrij te stellen, hanteert elke lidstaat zijn eigen definitie van wat migrantensmokkel inhoudt¹⁰.

08 De lidstaten, de instellingen en agentschappen van de EU, en andere relevante partijen, zoals Interpol en niet-EU-landen, werken samen in de boezem van een speciaal met dat doel opgetuigd, gestructureerd multidisciplinair platform dat door de EU-lidstaten wordt aangestuurd. Dit platform luistert naar de naam Empact, wat staat voor “Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging”. Empact stelt beleidscycli van vier jaar vast met het oog op de bestrijding van de internationale georganiseerde criminaliteit in de EU.

09 Europol¹¹ is een van belangrijkste instanties van de EU die een bijdrage leveren aan de strijd tegen migrantensmokkel. Het agentschap heeft tot taak de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten te ondersteunen en de samenwerking te vergemakkelijken om zware en georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden. Europol heeft geen uitvoerende bevoegdheden, die onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven.

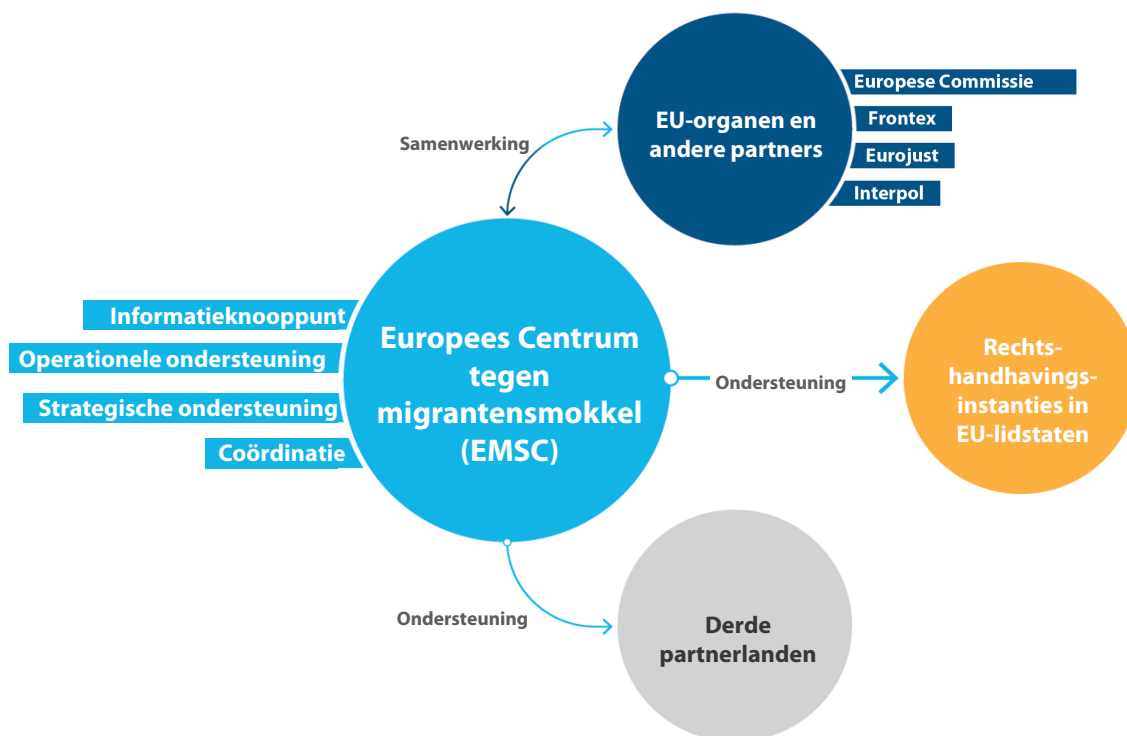
10 In februari 2016, na een periode met een hoge illegale immigratie, richtte Europol het Europees Centrum tegen migrantensmokkel (EMSC) op, als onderdeel van het Europees centrum tegen zware en georganiseerde criminaliteit, een van de operationele afdelingen van het agentschap.

11 Het EMSC heeft tot doel de EU-lidstaten te ondersteunen bij het aanpakken en ontmantelen van de criminele netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel. Hiertoe helpt het centrum de lidstaten en niet-EU-partnerlanden informatie uit te wisselen en hun operaties op het gebied van de bestrijding van migrantensmokkel te coördineren. Daarnaast maakt het nauwere samenwerking tussen de lidstaten, niet-EU-partnerlanden en andere Europese agentschappen mogelijk (zie *figuur 1*).

¹⁰ Studie van het Europees Parlement: Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalization of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 update.

¹¹ Verordening 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol).

Figuur 1 — De rol van het EMSC bij de bestrijding van migrantensmokkel



Bron: ERK.

12 Het EMSC heeft de leiding over twee specifieke platforms, “Analyseprojecten” (AP’s) genaamd, die zich elk bezighouden met een specifiek misdrijf: AP Migrant Smuggling (inzake migrantensmokkel) en AP Phoenix (inzake mensenhandel). De AP’s ondersteunen het onderzoek van de lidstaten op verschillende manieren, onder meer door middel van operationele analyses en inzet ter plaatse. Voor elke AP zijn specifieke regels vastgesteld ten aanzien van zijn doelstelling en zijn rechten op toegang tot informatie, waaronder het soort informatie dat het AP mag verwerken en de lidstaten en geassocieerde derde partijen die eraan mogen deelnemen. De jaarbegroting van het EMSC is al drie jaar onveranderd en bedraagt net iets meer dan 10 miljoen EUR, waarbij de kosten voor gemiddeld 48 personeelsleden in dezelfde periode zijn inbegrepen.

13 Ook andere operationele eenheden van Europol leveren een bijdrage aan de strijd tegen migrantensmokkel: het “Operationeel Centrum” verifieert binnenkomende gegevens, het “team Strategische analyse” coördineert de strategische analyse en de eenheid voor de melding van internetuitingen ondersteunt het EMSC bij het aanpakken van migrantensmokkelactiviteiten waarbij het internet een rol speelt.

14 Een van de voornaamste doelstellingen van Europol is zijn partners diensten te verlenen als het EU-knooppunt voor de uitwisseling van informatie over criminele activiteiten. Het verstrekt hoofdzakelijk operationele informatie om de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten te vergemakkelijken, aangezien het delen van informatie met andere belanghebbenden (bijv. EU-agentschappen, niet-EU-landen) is onderworpen aan in specifieke samenwerkingsovereenkomsten en werkregelingen vastgestelde voorwaarden.

15 De ondersteuning van de lidstaten door Europol berust op drie belangrijke technologische pijlers: het Europol-informatiesysteem (IES), het Europol-analysesysteem (EAS) en de beveiligde netwerktoepassing voor informatie-uitwisseling (Siena) (zie [kader 2](#) en [figuur 2](#)).

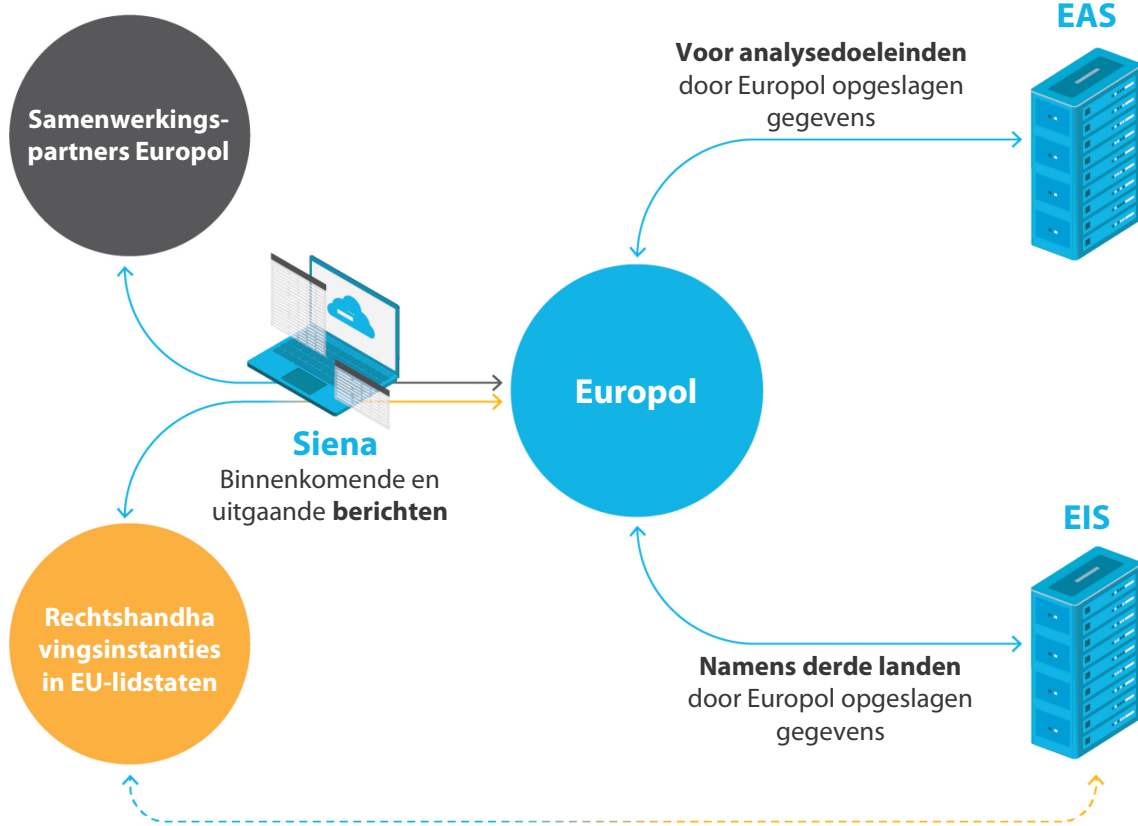
Kader 2

De drie belangrijkste pijlers van het informatieknooppunt van Europol

Het **Europol-informatiesysteem (EIS)** is een centrale database met informatie en inlichtingen over criminele activiteiten die alle vormen van criminaliteit bestrijkt die onder Europol vallen. Dit systeem kan worden geraadpleegd om te zien of er informatie over een bepaalde persoon of een bepaald object (zoals een auto, of een telefonisch of e-mailbericht) beschikbaar is in andere lidstaten. Zowel Europol als de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten gebruiken de informatie in het systeem en voegen daar nieuwe informatie aan toe.

Het **Europol-analysesysteem (EAS)** is een operationeel informatiesysteem waarin gegevens (zoals de namen en adressen van verdachten) zijn opgenomen die afkomstig zijn van de partners van Europol en die alleen door het personeel van Europol kunnen worden ingezien. Het wordt gebruikt door operationele analisten in het kader van analyseprojecten, waaronder AP Migrant Smuggling.

De **beveiligde netwerktoepassing voor informatie-uitwisseling (Siena)** is een beveiligd elektronisch systeem voor de uitwisseling van berichten waarmee de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten informatie delen met elkaar en met Europol. Informatie die via Siena wordt gedeeld kan verder worden opgenomen in het EIS- en het EAS-systeem of bilateraal uitgewisseld, zonder tussenkomst van Europol. Daarnaast kunnen de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten gegevens rechtstreeks invoeren in het EIS zonder gebruik te maken van Siena.

Figuur 2 — Interactie tussen EIS, EAS en Siena

Bron: ERK.

Reikwijdte en aanpak van de controle

16 Deze doelmatigheidscontrole had tot doel vast te stellen of Europol de lidstaten doeltreffend heeft ondersteund bij de bestrijding van migrantensmokkel. Om deze hoofdcontrolevraag te beantwoorden, hebben we twee subvragen gesteld:

- 1) Is Europol een doeltreffend knooppunt voor de uitwisseling van informatie over migrantensmokkel?
- 2) Biedt Europol doeltreffende coördinatie en ondersteuning op het gebied van migrantensmokkel?

17 Het is de eerste keer dat wij de operationele activiteiten van Europol en daarmee de activiteiten van het EMSC en andere bij de bestrijding van migrantensmokkel betrokken Europol-eenheden hebben gecontroleerd. De controle heeft tot doel een bijdrage te leveren aan het lopende debat over de wijze waarop de EU omgaat met de migratiedruk, en de bevindingen ervan zijn bedoeld om de rol van Europol te versterken door de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten van doeltreffende ondersteuning te voorzien. De conclusies kunnen ook van invloed zijn op de lopende herziening van de Europol-verordening.

18 De nadruk bij de controle ligt op migrantensmokkel en niet op mensenhandel. De controle bestrijkt de periode vanaf de oprichting van het EMSC in 2016 tot en met 2019. Er is daarbij ook gekeken naar gegevens voor 2020, voor zover deze beschikbaar waren. Daarnaast is de manier onderzocht waarop Europol samenwerkte met andere EU-organen die zich bezighouden met de bestrijding van migrantensmokkel. Om bovenstaande vragen te beantwoorden hebben we tevens aandacht besteed aan het kader voor het toezicht op en de verslaglegging over de prestaties met betrekking tot de activiteiten van Europol om migrantensmokkel te bestrijden.

19 De uitkomsten van onze controle zijn gebaseerd op een analyse van statistische gegevens, ondersteund door een onderzoek van stukken en gesprekken met de belangrijkste belanghebbenden. Om de tevredenheid over de dienstverlening van het agentschap te evalueren hebben we gebruikgemaakt van een vragenlijst die we hebben voorgelegd aan de rechtshandavingsinstanties in de 27 lidstaten en de autoriteiten van 13 niet-EU-landen (Albanië, Georgië, IJsland, Israël, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Noorwegen, Oekraïne, Servië, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland). Alle 40 landen, op één na, hebben de vragenlijst ingevuld.

20 Daarnaast hebben we videoconferenties gehouden met de gecontroleerden en de relevante belanghebbenden, onder meer bij Europol, Eurojust, EEAS, DG HOME, DG JUST, Frontex, Interpol en het gemeenschappelijk operationeel kantoor. Aangezien controlebezoeken ter plaatse vanwege de beperkingen in verband met COVID-19 niet mogelijk waren, hebben we tevens videoconferenties gehouden met rechtshandhavingsinstanties in Servië (een doorgangsland), Spanje (een land in de frontlinie) en Duitsland (een bestemmingsland).

21 Vanwege de vertrouwelijke aard van de operationele persoonsgegevens die worden verwerkt door Europol viel een beoordeling van de nauwkeurigheid en relevantie ervan buiten het bestek van de controle. Om die reden hebben we algehele kwaliteit van de gegevens op deze twee gebieden niet kunnen controleren.

Opmerkingen

Europol dient als knooppunt voor informatie-uitwisseling, maar wordt gehinderd door onvolledige gegevens en problemen in verband met de interoperabiliteit

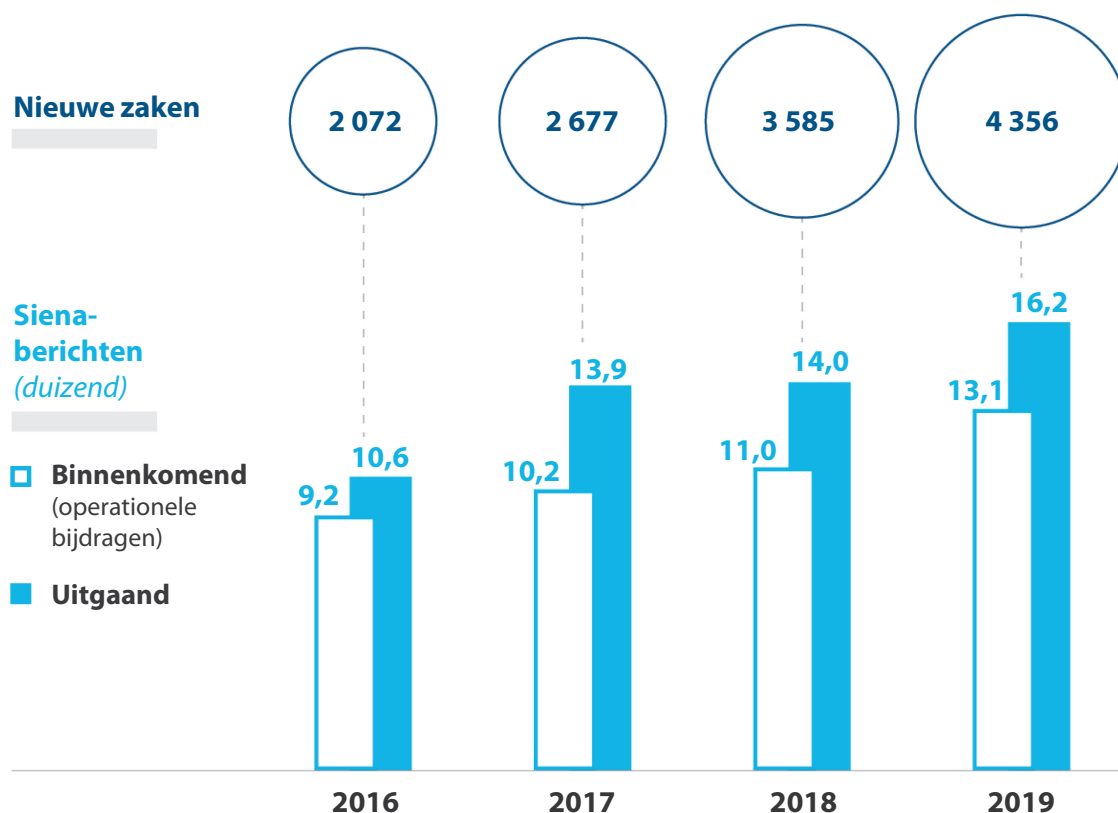
22 Wil Europol zijn taak als het Europees knooppunt voor de uitwisseling van informatie over criminele activiteiten naar behoren kunnen vervullen, dan dient het agentschap voldoende informatie te ontvangen van de lidstaten en niet-EU-landen en inzage te hebben in alle relevante gegevensbronnen. De waarde van de dienstverlening door Europol is grotendeels afhankelijk van de mate waarin de partners van Europol actief informatie uitwisselen met Europol. Hieronder onderzoeken wij het volgende:

- a) Hoe actief wisselen de partners van Europol informatie uit met het agentschap?
- b) Heeft Europol toegang tot alle relevante gegevensbronnen?
- c) Zijn de lidstaten en niet-EU-partnerlanden tevreden over de informatie die zij van het agentschap ontvangen?

De uitwisseling van informatie neemt toe, maar de volledigheid ervan lijdt onder een aantal problemen

23 Europol ontvangt steeds meer berichten via Siena. Het aantal berichten met operationele informatie over specifieke strafrechtelijke onderzoeken aan het adres van Europol en het aantal uitgaande berichten van Europol aan zijn partners blijft groeien. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal nieuwe gevallen van migrantensmokkel, zoals te zien is in *figuur 3*. Alle EU-lidstaten en niet-EU-landen waarmee Europol operationele overeenkomsten is aangegaan, leveren informatie voor de databases van Europol.

Figuur 3 — Uitwisseling van Siena-berichten tussen Europol en al zijn partners in verband met migrantensmokkel 2016-2019



Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van Europol.

24 Niettegenstaande deze positieve trends hebben we vastgesteld dat er problemen waren met de volledigheid van de door Europol verkregen informatie. Het merendeel van deze problemen heeft niet specifiek betrekking op migrantensmokkel en onttrekt zich aan de invloed van Europol. De voornaamste problemen houden verband met:

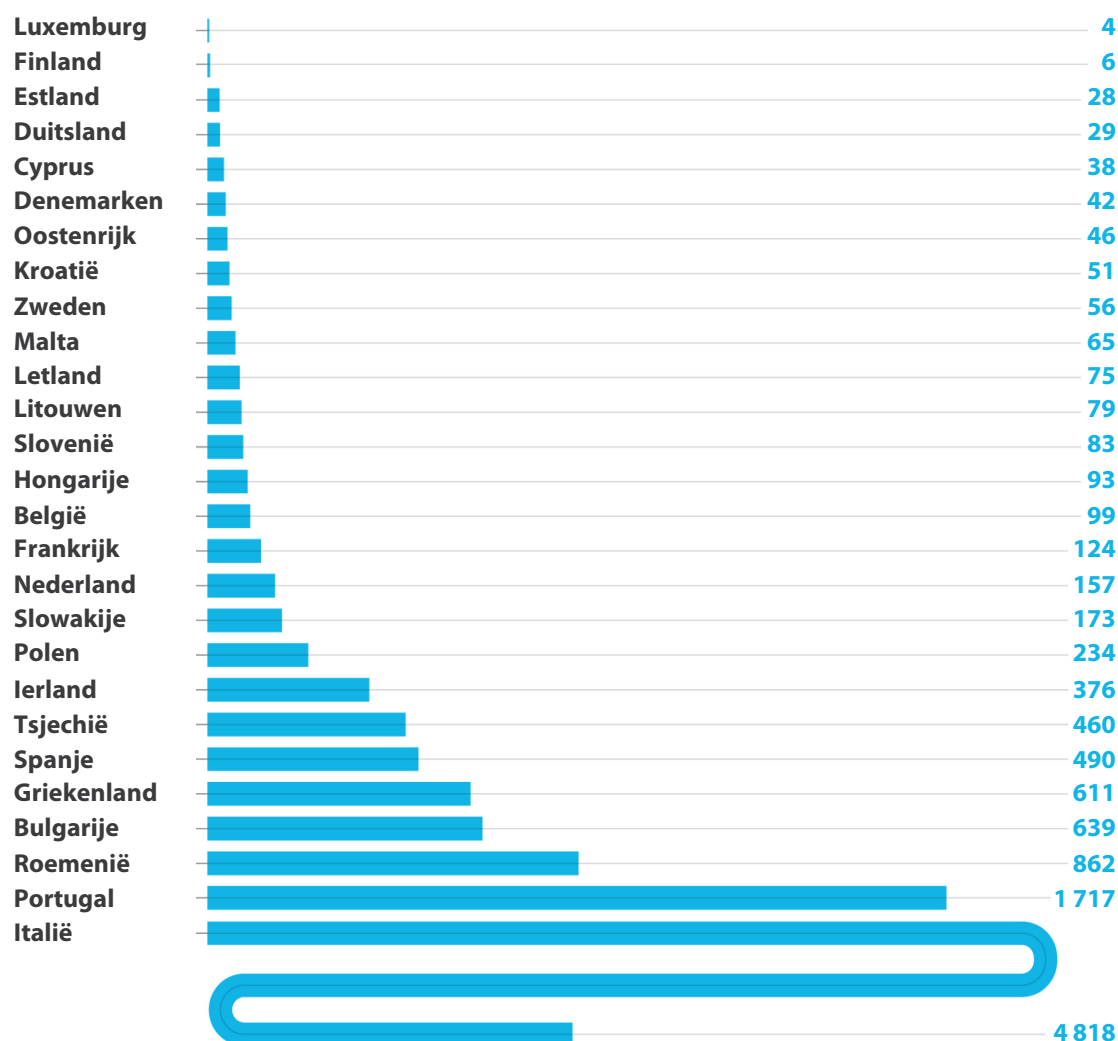
- a) verschillen in de ijver waarmee de lidstaten gegevens aanleveren voor opname in de databases van Europol;
- b) problemen bij het openen van bilaterale onderhandelingen over internationale overeenkomsten met niet-EU-landen met prioriteit;
- c) het feit dat Europol informatie van particuliere partijen niet rechtstreeks kan verzamelen en analyseren.

25 De actieve betrokkenheid van de lidstaten is van het allergegrootste belang voor de volledigheid van de gegevens waarover Europol kan beschikken. Een aantal belanghebbenden wijst erop dat de lidstaten Europol meer operationele informatie dienen te verstrekken. Vaak zijn er geldige operationele of juridische redenen waarom

informatie niet met Europol wordt gedeeld of waarom op bilaterale basis met andere lidstaten wordt samengewerkt. Zo is het bijvoorbeeld niet nodig om Europol een kopie toe te sturen van organisatorische/bestuurlijke correspondentie. In een vroeg stadium van het onderzoek hebben opsporingsambtenaren soms geen toestemming van het openbaar ministerie om vertrouwelijke gegevens te delen. Strenge beleidsregels voor gegevensverwerking kunnen van toepassing zijn om te voorkomen dat lopend onderzoek in het gedrang komt of om nationale veiligheidsbelangen te beschermen. Daarnaast is het mogelijk dat bepaalde informatie het mandaat van Europol te buiten gaat.

26 De mate waarin de lidstaten informatie delen is echter ook afhankelijk van de manier waarop hun systemen voor de uitwisseling van informatie zijn ingericht. Nog niet alle lidstaten beschikken over systemen voor het geautomatiseerd uploaden van gegevens, waardoor alle gegevens handmatig moeten worden ingevoerd in het EIS of Siena. Deze administratieve last is van invloed op de bereidheid van de lidstaten om informatie met Europol te delen. Bovendien is de toegang tot de systemen van Europol in sommige landen gecentraliseerd terwijl opsporingsambtenaren in andere landen daar rechtstreeks toegang toe hebben. Dit is te zien in *figuur 4*, waaruit blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de lidstaten wat betreft het aantal toegangspunten tot Siena waarover rechtshandhavingsfunctionarissen kunnen beschikken, waardoor zij minder goed in staat zijn tijdig de relevante informatie toe te sturen aan Europol.

Figuur 4 — Aantal rechtshandhavingsfunctionarissen per Siena-gebruikersaccount

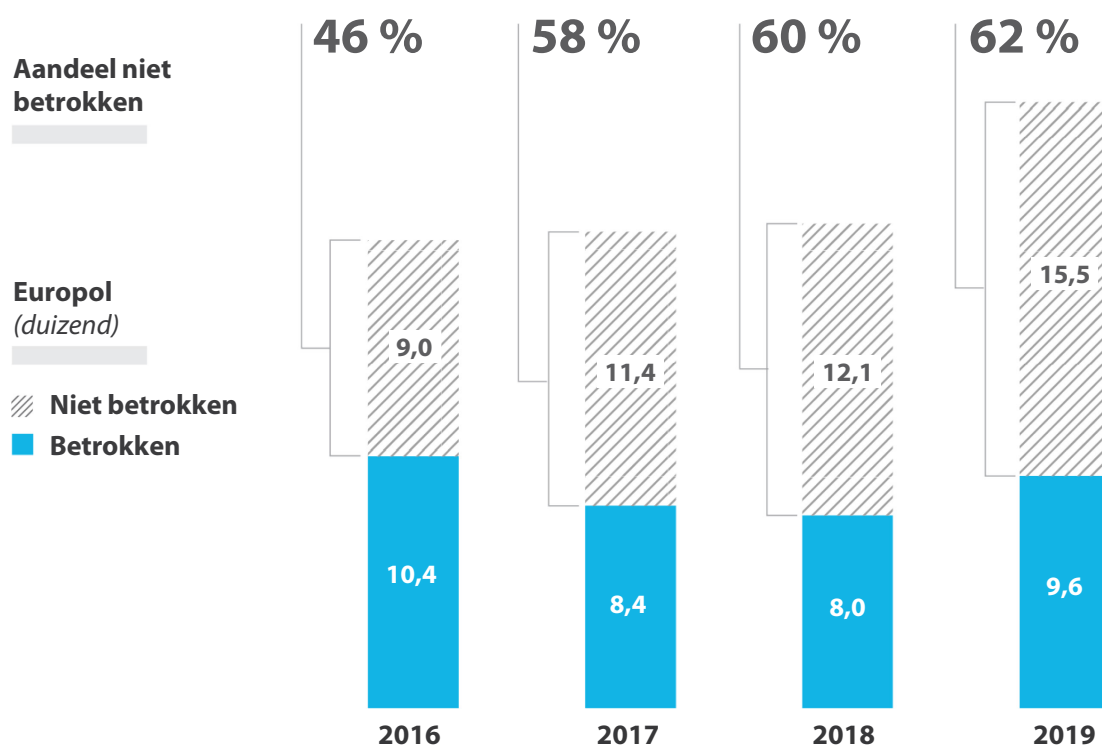


Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van Europol (de stand op juli 2020) en Eurostat.

27 De volledigheid van de gegevens wordt ook beïnvloed door vertragingen bij het beschikbaar komen van informatie. Voorts hebben sommige binnenkomende bestanden/gegevens die Europol ontvangt ook geen vaste structuur. Om die reden ziet het personeel zich gedwongen deze informatie met de hand in de databases in te voeren. Europol heeft inmiddels een nieuw hulpmiddel ontwikkeld (de zogenaamde “Data Intake Utility”) dat moet helpen om in de toekomst structuur aan te brengen in de gegevens die in Siena worden ingevoerd.

28 Voorts zien we dat er in toenemende mate gebruikgemaakt wordt van bilaterale uitwisseling tussen de lidstaten, buiten Europol om (d.w.z. er worden berichten uitgewisseld zonder dat het agentschap daar een kopie van krijgt). Het algehele aandeel van dergelijke berichten is van 46 % in 2016 gegroeid tot 62 % in 2019, maar dit percentage verschilt van lidstaat tot lidstaat (zie *figuur 5*).

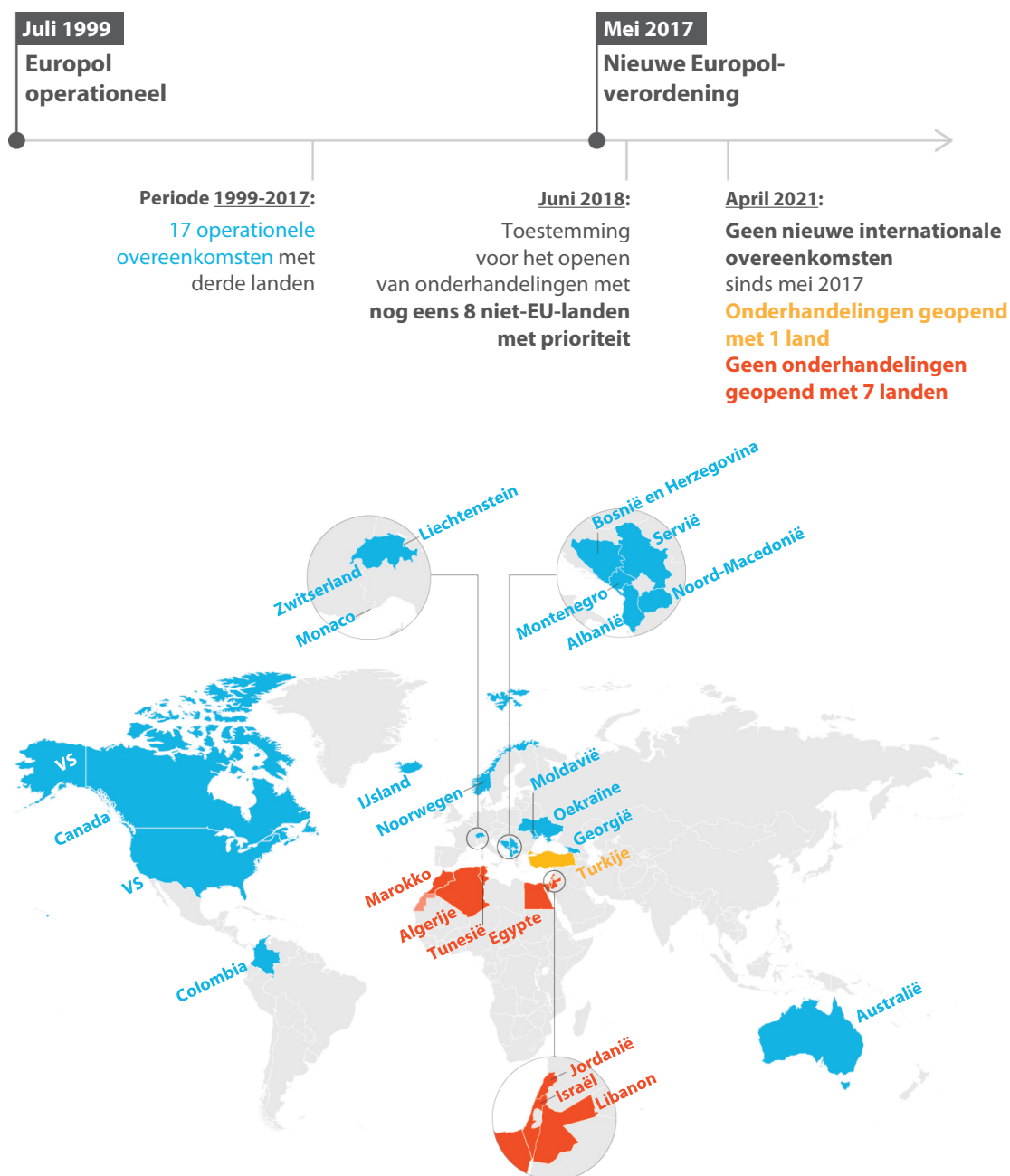
Figuur 5 – Aandeel Siena-berichten over migrantensmokkel dat buiten Europol om is verzonden door de EU-lidstaten



Bron: Analyse van de ERK op basis van gegevens van Europol.

29 Wil de bestrijding van migrantensmokkel vruchten afwerpen, dan dient Europol toegang te hebben tot de operationele gegevens uit strafrechtelijke onderzoeken in de landen van herkomst en doorreis. Hiertoe heeft Europol 17 overeenkomsten gesloten met niet-EU-landen op grond van eerdere wetgeving. Het agentschap heeft daarnaast acht niet-EU-landen met prioriteit aangewezen waarmee nog internationale overeenkomsten moeten worden gesloten (zie [figuur 6](#)). In december 2017 beval de Commissie de Raad aan zijn goedkeuring te hechten aan het openen van de onderhandelingen met die landen. De Raad ging hier in juni 2018 toe over. In juli 2021 had de Commissie nog maar met één land onderhandelingen geopend.

Figuur 6 — Operationele overeenkomsten met niet-EU-landen (stand van zaken)



Bron: ERK, op basis van gegevens van Europol.

30 Het sluiten van internationale overeenkomsten die verband houden met de uitwisseling van persoonsgegevens is complex, aangezien alleen landen die gegevensbescherming bieden die in wezen equivalent is met de EU-normen¹² daarvoor

¹² Arrest in zaak C-311/18 van 16 juli 2020, Data Protection Commissioner tegen Facebook Ireland Ltd en Maximilian Schrems, met name de leden 104-108.

in aanmerking komen. Zonder internationale overeenkomst hebben niet-EU-landen weinig aan de uitwisseling van operationele gegevens met Europol, aangezien het agentschap op zijn beurt niet stelselmatig informatie met persoonsgegevens mag terugsturen¹³.

31 Daarnaast is Europol bij het verkrijgen van persoonsgegevens over migrantensmokkel van particuliere partijen (zoals aanbieders van onlinediensten) gebonden aan beperkingen. Het agentschap kan wel indirect persoonsgegevens ontvangen van particuliere partijen, via een landelijke politie-eenheid of een nationale politieautoriteit. Als de particuliere partijen de gegevens echter uit eigen beweging rechtstreeks bij Europol indienen (bijvoorbeeld als een aanbieder van internetdiensten Europol proactief waarschuwt voor onrechtmatige online-inhoud over migrantensmokkel), mag het agentschap de gegevens alleen verwerken om de identiteit van de betrokken landelijke politie-eenheid of nationale politieautoriteit vast te stellen¹⁴. Europol mag de gegevens niet verwerken voor analysedoeleinden of kruiscontroles en moet deze binnen vier maanden verwijderen, tenzij de lidstaat of de autoriteit van het niet-EU-land deze opnieuw indient. Een en ander kan vertragingen veroorzaken en ertoe leiden dat dergelijke gegevens uiteindelijk onbruikbaar of irrelevant worden voor het onderzoek.

32 In de herschikking van de Europol-verordening van 2020 stelde de Commissie voor dat Europol persoonsgegevens van particuliere partijen moet kunnen ontvangen, deze partijen moet kunnen informeren over ontbrekende informatie en de lidstaten moet kunnen vragen om andere particuliere partijen te verzoeken meer informatie te delen¹⁵. In juni 2021 zijn bij het Europees Parlement en de Raad wetgevingswerkzaamheden gaande inzake de ontwerpverordening.

Europol maakt onvoldoende gebruik van externe gegevensbronnen

33 Als Europees knooppunt voor de uitwisseling van informatie over criminaliteit dient Europol toegang te hebben tot alle relevante externe databases (niet van Europol) teneinde informatie te verzamelen en deze controleren aan de hand van alle relevante informatiebronnen. Deze zijn aangegeven in *kader 3* en *figuur 7*. Dit is met name het geval bij het vergelijken van gegevens die afkomstig zijn van niet-EU-landen met de inhoud van de relevante EU databases. Overigens zijn niet alle relevante

¹³ De uitzonderingen zijn geregeld bij artikel 25 van de Europol-verordening.

¹⁴ Overeenkomstig artikel 26, lid 2, van de Europol-verordening.

¹⁵ Artikel 26, COM(2020) 796 final van 9 december 2020.

gegevensbronnen op dit ogenblik beschikbaar voor gebruik door Europol en van sommige maakt Europol onvoldoende gebruik.

Kader 3

Externe gegevensbronnen over migrantensmokkel

Het **Schengeninformatiesysteem (SIS II)** is het hoofdsysteem ter ondersteuning van de werkzaamheden van de politie-, douane- en grenscontroleautoriteiten in het Schengengebied. Dit systeem bevat gegevens over personen (zoals mensen wier uitlevering is verzocht of wier aanwezigheid op een bepaald grondgebied ongewenst wordt geacht, of vermiste minderjarigen) alsmede gegevens over gestolen, verduisterde of anderszins vermiste vuurwapens, identiteitsdocumenten, motorvoertuigen en bankbiljetten. De nationale autoriteiten kunnen aanvullende informatie uitwisselen via een netwerk van contactpunten, het zogeheten **Sirene-netwerk voor verzoeken om aanvullende informatie bij het nationale deel**.

Het **Europees dactyloscopiesysteem (Eurodac)** is een administratief systeem dat hoofdzakelijk wordt gebruikt voor het registreren van migranten wanneer deze de buitengrenzen van de EU onrechtmatig oversteken en wanneer zij asiel aanvragen.

Het **Visuminformatiesysteem (VIS)** is een administratief systeem voor de afgifte van Schengenvisa.

Passenger Name Record (PNR, persoonsgegevens van passagiers) en **Advanced Passenger Information (API, op voorhand af te geven passagiersgegevens)** zijn systemen met gegevens over vliegtuigpassagiers.

Het **Prüm-systeem** is een overeengekomen samenwerkingsstelsel met behulp waarvan lidstaten DNA, vingerafdrukken en gegevens over auto's uitwisselen.

Interpol werkt met 19 databases die kunnen worden ingezien via een beveiligd communicatiesysteem met de naam **I24/7**.

34 Europol maakt actief gebruik van SIS II, waartoe het sinds september 2020 volledige toegang heeft. Met ingang van maart 2021 is Europol verbonden met het Sirene-netwerk, waardoor het agentschap informatie kan uitwisselen met de contactpunten van het netwerk, de zogeheten Sirene-bureaus. De lidstaten zijn wettelijk verplicht Europol op de hoogte te stellen van informatie ("treffers") waarover zij beschikken waarvoor in SIS II signaleringen verschijnen in verband met terrorisme¹⁶,

¹⁶ Artikel 48, lid 8, van Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

maar niet over andere vormen van criminaliteit, zoals migrantensmokkel (hoewel ze wel andere informatie op dit gebied kunnen uitwisselen via het Sirene-netwerk). Het gebrek aan dergelijke essentiële, bijna-realtime-informatie op systematische basis kan afdoen aan het vermogen van Europol om migrantensmokkelaars te traceren.

35 Daarnaast maakt Europol gebruik van de databases van Interpol. Er is echter geen automatische interface voorhanden tussen het Siena-systeem van Europol en het communicatiesysteem I24/7 van Interpol. De informatie dient van het ene naar het andere systeem te worden overgebracht.

36 Europol maakt zeer zelden gebruik van andere Europese databases die relevant zouden kunnen zijn op het gebied van migrantensmokkel. Het agentschap heeft weliswaar toegang tot het Eurodac-systeem, maar heeft daarin nog nooit informatie opgevraagd over migrantensmokkel vanwege juridische beperkingen¹⁷. Tot dusver heeft het bij API/PNR slechts twee zoekopdrachten ingediend in 2018, acht in 2019 en zes in 2020.

37 Europol heeft geen toegang tot in het VIS opgeslagen gegevens, hoewel de rechtsgrondslag voor de inzage in het systeem door het agentschap (de VIS-verordening) al sinds 2008 bestaat en de technische en functionele vereisten daarvoor in 2018 zijn uitgewerkt. Europol is op dit ogenblik bezig technische problemen op te lossen om de bescherming van persoonsgegevens te verbeteren, iets waarom de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming in zijn advies van maart 2021 had verzocht, voordat het toegang heeft tot het systeem. Doordat Europol geen toegang heeft tot het VIS-systeem kan het dus ook geen informatie opvragen die van belang is voor het aanpakken van visumfraude door migrantensmokkelaars.

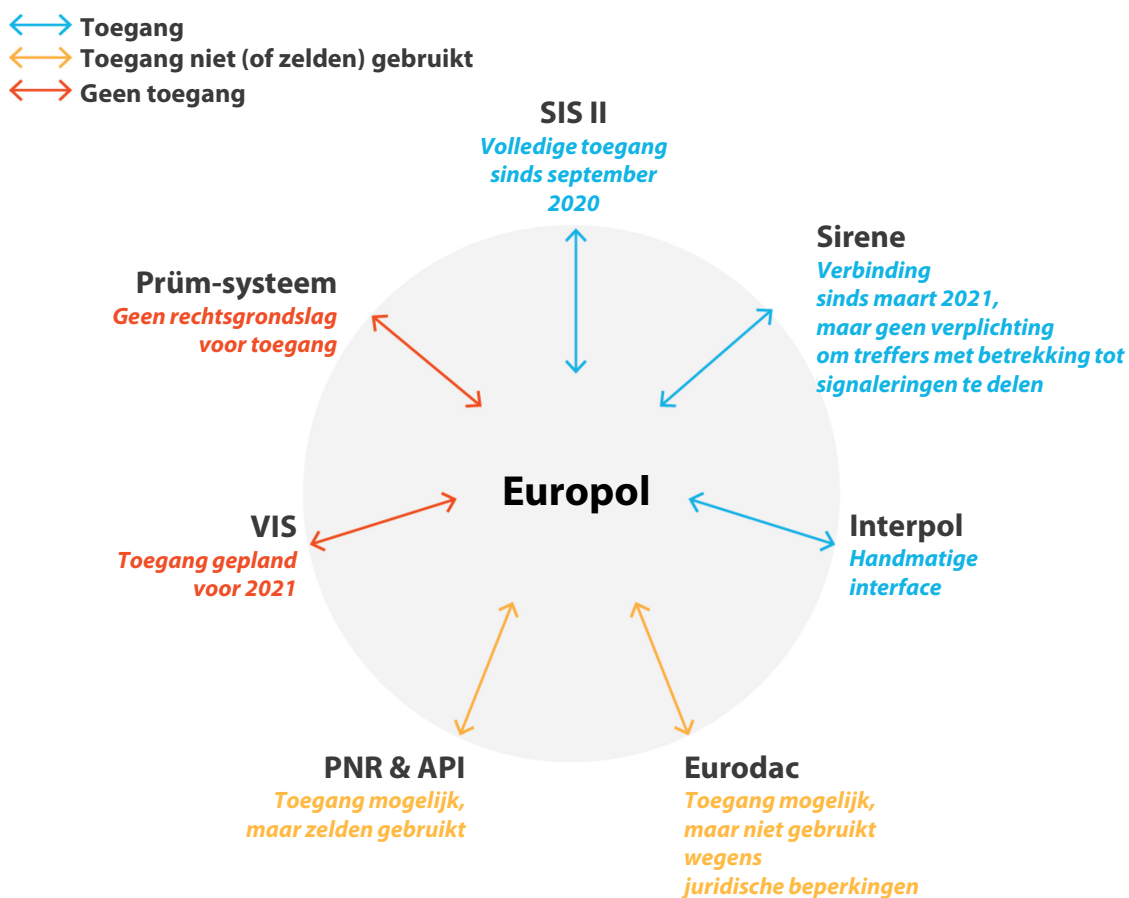
38 De interoperabiliteit tussen de databases van Europol, de voornaamste EU-databases (SIS II, VIS, Eurodac en toekomstige systemen, in het bijzonder het inreis-uitreis-systeem en het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem) en de databases van Interpol dient tegen 2023 verder te worden verbeterd, zoals bepaald in

¹⁷ Op grond van artikel 21 van de Eurodac-verordening heeft Europol alleen het recht zoekvragen te stellen in het Eurodac-systeem wanneer vergelijkingen met vingerafdrukgegevens die zijn opgeslagen in informatieverwerkingssystemen die technisch en wettelijk toegankelijk zijn voor Europol, niet tot de vaststelling van de identiteit van de betrokkene hebben geleid.

de interoperabiliteitsverordening van 2019¹⁸. De doorgevoerde verbeteringen moeten gelijktijdige zoekvragen in alle databases mogelijk maken.

39 Europol heeft evenmin toegang tot gegevens die worden gedeeld via het Prüm-systeem. Het ontbreekt namelijk aan een uitdrukkelijke rechtsgrondslag die toegang tot dergelijke gegevens voor het agentschap mogelijk maakt.

Figuur 7 — Toegang voor Europol tot relevante externe informatiebronnen over migrantensmokkel



Bron: ERK.

¹⁸ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieële en justitiële samenwerking, asiel en migratie.

De partners van Europol stellen de verstrekte informatie op prijs, maar de doeltreffende uitwisseling van gegevens wordt gehinderd door interoperabiliteitsproblemen

40 Uit ons onderzoek blijkt dat de lidstaten en niet-EU-landen de door het agentschap verstrekte informatie op prijs stellen. Het algehele tevredenheidscijfer (op een schaal van 0-10) bedraagt gemiddeld **8,5** (zie *figuur 8*). Met name zijn er problemen op het gebied van interoperabiliteit, waar ruimte bestaat voor verbetering; deze belemmeren een doeltreffende uitwisseling van gegevens.

Figuur 8 — Tevredenheid over de van Europol ontvangen informatie



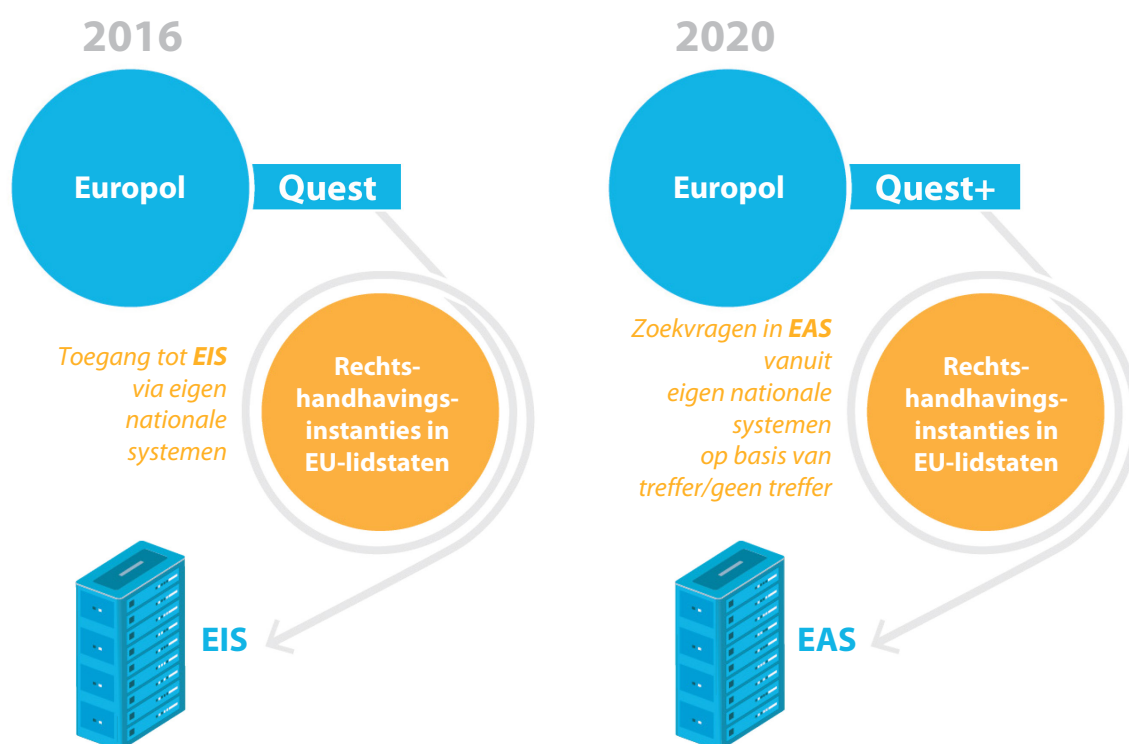
Bron: Analyse van de ERK op basis van de antwoorden van lidstaten en niet-EU-landen op de vragenlijst van de ERK. In twee antwoorden werd geen tevredenheidscijfer gegeven.

41 Op dit ogenblik hebben de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten geen toegang tot het EAS. Ze kunnen controleren of de vereiste informatie in het EAS voorhanden is door een verzoek in te dienen via Siena of bij een verbindingsfunctionaris. Dit kost echter tijd, waardoor de gebrekkige interoperabiliteit tussen landelijke systemen en de systemen van Europol de uitwisseling van gegevens minder doeltreffend maakt.

42 In 2020 is Europol gestart met een nieuw Quest+-project dat de nationale autoriteiten in staat moet stellen om het EAS vanuit hun nationale systemen te doorzoeken. Zo kunnen ze in een oogwenk zien of er overeenkomsten (“treffers”) zijn in het EAS en hoeven ze geen verzoek daartoe in te dienen via de geëigende kanalen, maar directe toegang tot de in het systeem opgeslagen informatie hebben ze niet. Als er een treffer is, dienen zij per geval om meer informatie te vragen. De voltooiing van het project is afhankelijk van de beschikbare middelen, in het kader van de algehele herstructurering van de IT-infrastructuur van Europol. Voor 2021 is een proeffase gepland, waaraan ten hoogste zes lidstaten zullen deelnemen.

43 Hoewel de lidstaten toegang hebben tot de andere database van Europol, het EIS, is deze niet volledig geïntegreerd in de nationale systemen. In 2016 maakte Europol een begin met het project “Querying Europol Systems” (Quest) (zie [figuur 9](#)), dat de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten in staat stelt het EIS vanuit hun nationale systemen in te zien. Quest werd in 2017 opgezet, maar bestrijkt tot dusverre slechts twee categorieën informatie: personen en vuurwapens. Eind juni 2021 moeten er aanvullende categorieën (zoals vervoermiddel, communicatiemiddel en identiteitsdocument) beschikbaar komen.

Figuur 9 — Quest- en Quest+-projecten



Bron: ERK.

44 We hebben meer problemen vastgesteld in verband met de uitwisseling van gegevens door Europol met andere EU-agentschappen. Een van de belangrijkste belanghebbenden in de strijd tegen migrantensmokkel is Frontex, het Grens- en kustwachtagentschap van de EU, dat Europol operationele persoonsgegevens verstrekt (zoals de namen en adressen van verdachten). Europol mag met Frontex evenwel geen persoonsgegevens delen aan de hand waarvan deze laatste de nauwkeurigheid van de eigen operationele gegevens zou kunnen controleren, zijn eigen kennis ten behoeve van grensbewakingsoperaties zou kunnen verdiepen of zijn risico-evaluaties zou kunnen verbeteren om opkomende dreigingen in kaart te brengen.

45 Dit is onder meer te wijten aan besluit nr. 58/2015 van de Raad van Bestuur van Frontex, op grond waarvan dit agentschap, overeenkomstig de Frontex-verordening van 2011, geen persoonsgegevens mag ontvangen van Europol. Een andere reden hiervoor was dat de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming in 2018 negatief advies uitbracht over de ontvangst door Frontex van persoonsgegevens van Europol, op basis van de Frontex-verordening van 2016. In de nieuwste Frontex-verordening van 2019 is deze maas in de wet gedicht door de uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europol en Frontex uitdrukkelijk toe te staan¹⁹. Voortaan kunnen gegevens die door Frontex zijn verzameld tijdens het toezicht op de migratiestromen of gedurende operaties worden gedeeld met Europol om de identiteit vast te stellen van mensen die worden verdacht van grensoverschrijdende criminaliteit.

46 De rechtshandavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten moeten soepel samenwerken om migrantensmokkel doeltreffend te kunnen bestrijden. Hoewel de Europol-verordening 2016 wederzijdse directe toegang tot tussen de databases van Europol en Eurojust²⁰ mogelijk maakt, vordert de totstandbrenging van deze toegang traag. Gegevens kunnen halfautomatisch worden uitgewisseld via Siena, maar een oplossing voor volledig digitale toegang heeft vertraging opgelopen aangezien de IT-systemen van Eurojust aan een opwaardering toe zijn.

47 Krachtens het rechtskader dat tot 2016 van toepassing was²¹, mocht Europol bepaalde gegevens alleen op bepaalde systemen verwerken. Sinds de Europol-verordening van 2016 geldt die beperking niet meer. De voorschriften betreffende de verwerking van gegevens door Europol gaan nu uit van het doel waarvoor deze worden verwerkt (vaststelling van verbanden; thematische en strategische analyse; operationele analyse; of vereenvoudiging van informatie-uitwisseling)²². Het agentschap is dan ook voornemens de bestaande afzonderlijke systemen te verruilen voor een geïntegreerde, overkoepelende, centrale gegevensopslagruimte en operationele omgeving.

¹⁹ Artikel 90 van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624.

²⁰ Artikel 21 van Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad.

²¹ De artikelen 10 tot en met 14 van Besluit 2009/371/JBZ van de Raad.

²² De artikelen 18 en 19 van de Europol-verordening.

48 Tot dusverre maakt Europol geen gebruik van innovatieve IT-processen, zoals datamining of artificiële intelligentie op het gebied van migrantensmokkel. De grondige revisie van de algehele IT-infrastructuur biedt de gelegenheid om hier alsnog werk van te maken.

De partners van Europol stellen zijn strategische en operationele ondersteuning op prijs, maar de resultaten kunnen niet worden geëvalueerd en de procedures ontberen een gedegen structuur

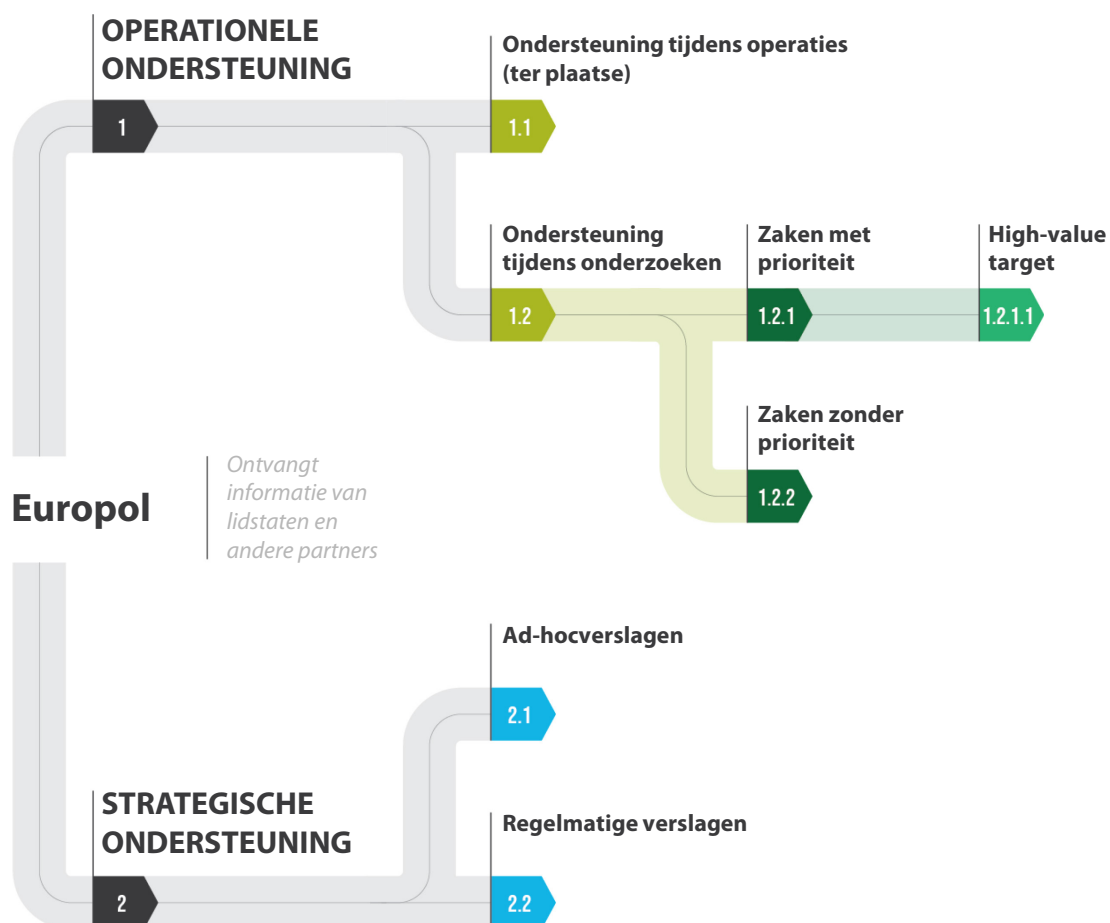
49 De toegevoegde waarde van Europol komt niet alleen voort uit de uitwisseling van informatie met zijn partners, maar ook uit de strategische en operationele ondersteuning die het agentschap verleent. Hieronder onderzoeken we in hoeverre Europol:

- a) waardevolle strategische en operationele ondersteuning biedt;
- b) resultaten boekt en hierover verslag uitbrengt;
- c) over de interne procedures beschikt die noodzakelijk zijn voor de levering van zijn ondersteuning;
- d) zijn activiteiten naar behoren afstemt met zijn partners.

Europol biedt waardevolle ondersteuning

50 *Figuur 10* bevat een overzicht van de strategische en operationele ondersteuning van Europol.

Figuur 10 — Strategische en operationele ondersteuning van Europol



Bron: ERK.

51 De strategische ondersteuning van Europol bestaat uit verslagen van uiteenlopende complexiteit, met een algemeen overzicht van de huidige criminaliteitssituatie en trends in de EU (zie [kader 4](#)). Het agentschap stelt deze strategische verslagen zowel op gezette tijden als *ad hoc* samen, zodat de lidstaten preventief kunnen optreden. In de context van zijn strategische ondersteuning vervult Europol tevens een essentiële rol bij Empact (zie paragraaf [08](#)), waarmee een bijdrage wordt geleverd aan de vaststelling van strategische prioriteiten voor de EU als geheel en de uitvoering daarvan op operationeel niveau wordt ondersteund.

Kader 4

Voorbeelden van door Europol opgestelde strategische verslagen

In de **dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit (Socta)**²³ doet Europol aanbevelingen op basis van zijn analyse van de voornaamste criminele dreigingen waarvoor de EU zich geplaatst ziet. De Raadsformatie Justitie en Binnenlandse Zaken gebruikt de aanbevelingen uit de Socta voor het vaststellen van de EU-criminaliteitsprioriteiten voor de volgende beleidscyclus van vier jaar. De strategische evaluatie uit de Socta vormt de basis voor de beleidscyclus in het kader van Empact. In de meest recente Socta (voor 2017-2021) werd hulp bij illegale binnenkomst aangemerkt als een van de voornaamste criminele dreigingen.

Inlichtingennota's bieden informatie over specifieke activiteiten, bijvoorbeeld over nieuwe vervoermiddelen, zoals bootjes waarmee de oversteek over het Kanaal wordt ondernomen²⁴. Ze worden opgesteld op verzoek van de lidstaten.

52 De operationele ondersteuning door Europol behelst het bieden van bijstand aan onderzoeken van specifieke zaken door lidstaten en niet-lidstaten, die als niet-prioritair (basisondersteuning) of prioritair voor ondersteuning kunnen worden aangemerkt, dan wel als onderzoeken die gericht zijn op “high-value targets” (HVT, die aan de hand van een aanvullend proces van prioritering worden geselecteerd uit zaken met prioriteit), zoals te zien is in **figuur 11**. De operationele ondersteuning bestaat uit twee hoofdonderdelen:

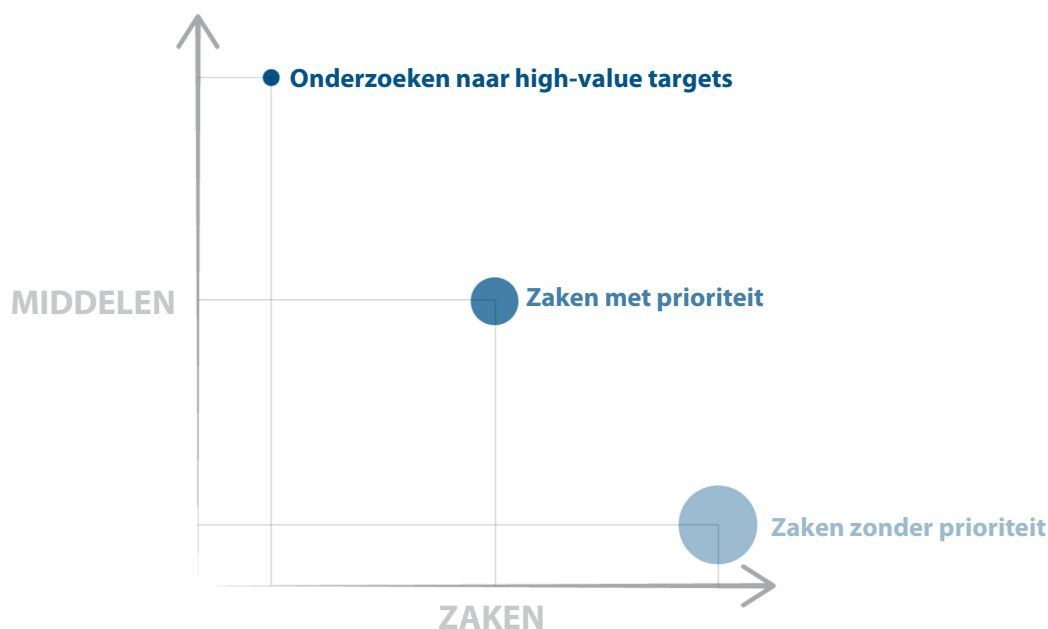
- 1) **Ondersteuning tijdens operaties** — Europol verleent de lidstaten directe ondersteuning ter plaatse tijdens operaties. Zo kunnen deskundigen van Europol bijvoorbeeld gegevens van mobiele toestellen als smartphones of tablets afhalen.
- 2) **Ondersteuning tijdens onderzoek** — de verleende ondersteuning is afhankelijk van de vraag of de zaak in kwestie al dan niet prioriteit heeft dan wel of het een onderzoek naar een high-value target betreft:
 - a) *Zaken zonder prioriteit*: Europol vergelijkt de gegevens met zijn databanken.

²³ <https://www.europol.europa.eu/socta-report>

²⁴ <https://www.europol.europa.eu/migrant-smuggling-use-of-small-boats-to-cross-english-channel-0>

- b) *Zaken met prioriteit*: Europol verleent operationeel-analytische ondersteuning aan opsporingsambtenaren (bijv. informatie over het betrokken criminele netwerk en de werkwijze, beperkingen en bedoelingen ervan), coördinerende ondersteuning voor operaties en/of financiering voor operationele vergaderingen.
- c) *Onderzoeken naar HVT's*: hiervoor wordt intensievere ondersteuning verleend dan voor zaken met prioriteit. Hierbij gaat het met name om het opstellen van een operationeel plan en het oprichten van een operationele taskforce voor de coördinatie van inlichtingen- en onderzoekswerk, met inbegrip van operaties in het veld.

Figuur 11 — Relatie tussen zaken zonder prioriteit, zaken met prioriteit en onderzoeken naar HVT's



Bron: ERK.

53 In het algemeen zijn de partners van Europol tevreden over de kwaliteit van de door het agentschap verleende ondersteuning. De strategische ondersteuning van Europol krijgt een 8,0 en zijn operationele ondersteuning een 8,4, op een schaal van 0-10 (zie [figuur 12](#)).

Figuur 12 — Tevredenheid over de strategische en de operationele ondersteuning van Europol



Bron: Analyse van de ERK op basis van de antwoorden van lidstaten en niet-EU-landen op de vragenlijst van de ERK. In één antwoord werd geen tevredenheidscijfer gegeven.

De resultaten van de strategische en de operationele ondersteuning van Europol zijn moeilijk te verifiëren, aangezien het agentschap deze niet op grote schaal meet

54 Hoewel de beoordeling door lidstaten en niet-EU-landen positief uitvalt, wordt de meting van prestatie-indicatoren belemmerd door de beperkingen in de beschikbare rapportageregelingen. Hieronder gaan we in op de redenen daarvoor.

55 Europol beschikt niet over indicatoren waarmee systematisch wordt gemeten of zijn bijdragen aan zaken in de lidstaten op het gebied van migrantensmokkel (bijv. verstrekken van een analyseverslag) operationele resultaten hebben opgeleverd, zoals aanhoudingen, het ontmantelen van georganiseerde criminele groepen of inbeslagnemingen in een lidstaat. Dit komt voornamelijk doordat de lidstaten niet verplicht zijn Europol inzage te geven in dergelijke gegevens. Daarnaast worden er niet op een gestructureerde manier gegevens verzameld, aangezien Europol zijn partners geen aanwijzingen heeft verstrekt over een eventuele verslaglegging over de bereikte resultaten. Europol verzamelt wel gegevens over het aantal aanhoudingen in verband met “actiedagen” (zie [kader 5](#)).

Kader 5

Actiedagen

Actiedagen zijn grensoverschrijdende operaties waarbij de nadruk ligt op misdaadterreinen waaraan in de hele EU prioriteit is gegeven, met de ondersteuning van Europol (bijv. logistieke of analytische ondersteuning). Actiedagen kunnen diverse vormen aannemen, zoals de aanhouding van smokkelaars die bootjes gebruiken om migranten binnen te sluizen, of gecoördineerde operaties op luchthavens om vervalste documenten op te sporen.

Zo ondersteunde Europol tijdens de actiedagen op 28 en 29 september 2020 de aanhouding van 12 migrantensmokkelaars. Zij maakten gebruik van bootjes om mensen over het Kanaal te smokkelen. Tijdens de operatie werd samengewerkt tussen België, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, met de ondersteuning van Europol en Eurojust.

56 Europol werkt zijn aanhoudingscijfers na afloop van actiedagen echter niet altijd bij en het EMSC verzamelt niet stelselmatig gegevens over andere resultaten als inbeslagnemingen. Uit ons onderzoek blijkt dat slechts 33 % van de lidstaten stelselmatig informatie verstrekt aan Europol over de resultaten van zijn ondersteuning op het gebied van migrantensmokkel.

57 Ook Eurostat blijkt moeite te hebben met het verkrijgen van betrouwbare statistieken over migrantensmokkel. Het heeft drie proefverzamelingen uitgevoerd van strafrechtelijke gegevens over “hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf” (zoals omschreven in het EU-recht) voor de referentie jaren 2015, 2016 en 2017. Sinds het referentiejaar 2018 wordt de gegevensverzameling geïntegreerd in de jaarlijkse vragenlijst van Eurostat over misdaadstatistieken. De lidstaten leverden vrijwillig een bijdrage aan het project, aangezien er geen rechtsgrondslag is die hen verplicht gegevens te verstrekken. Met de jaren is het aantal lidstaten dat gegevens verstrekt aan gegroeid. De meeste lidstaten doen dat nu, hoewel hun gegevens niet altijd volledig zijn. In juli 2021 had Eurostat nog geen statistieken openbaar gemaakt over migrantensmokkel, hoofdzakelijk vanwege zorgen over de kwaliteit van de gegevens.

58 Ook Europol en Frontex verzamelen statistieken van de lidstaten over migrantensmokkel: Frontex ten behoeve van zijn risicoanalyse en voor operationele en strategische doeleinden, en Europol ten behoeve van zijn verslaglegging aan de Raad over Empact. Er vindt geen coördinatie van het gegevensverzamelingsproces plaats tussen Europol, Frontex en Eurostat.

59 In 2018 begon het EMSC met het intern verstrekken van informatie over het jaarlijks aantal aanhoudingen en één jaar later begon het dit cijfer door te geven aan de Commissie. Aangezien het EMSC echter van mening is dat er geen betrouwbare gegevens over het aantal aanhoudingen beschikbaar zijn omdat de uitkomst van strafrechtelijke procedures niet regelmatig wordt geactualiseerd, heeft het geen gegevens over deze indicator opgenomen in zijn openbare verslagen. Hoewel het aantal aanhoudingen wel wordt genoemd in persberichten over de actiedagen, zijn er geen geconsolideerde gegevens openbaar gemaakt. Er zijn alleen jaargegevens beschikbaar over migrantensmokkelaars met betrekking tot belangrijke criminelen (HVT's)²⁵.

60 Andere EU-organen verstrekken wel openbare gegevens over de resultaten. De verslagen van de Raad over Empact bevatten statistieken over de resultaten op het gebied van migrantensmokkel (aantal aanhoudingen, inbeslagnemingen). Daarnaast bevat het jaarverslag van Eurojust cijfers over de geboekte algehele operationele resultaten (aangehouden verdachten en inbeslagnemingen).

61 In 2019 wees het EMSC vijf HVT's aan, die allen zijn aangehouden. Met de ondersteuning van het EMSC hielden de lidstaten 598 mensen aan in het kader van operaties op de actiedagen. Europol geeft niet aan tot welke categorie de aangehouden personen behoren (bijv. hooggeplaatste leden of andere personen die op operationeel niveau actief zijn, zoals vrachtwagenchauffeurs die voor georganiseerde criminele groepen werken).

62 Datzelfde jaar werden er in de EU 10 989 mensen verdacht van migrantensmokkel. Overigens is het wel zo dat niet iedereen die daarvan wordt verdacht ook daadwerkelijk aan migrantensmokkel doet en wordt aangehouden. Het aantal aanhoudingen tijdens actiedagen is niettemin laag. Europol verdeelt zijn activiteiten over migrantensmokkel en andere vormen van criminaliteit, zoals documentenfraude of witwassen van geld. Er zijn echter geen prestatie-indicatoren voor de activiteiten van Europol op het gebied van het witwassen van geld en documentenfraude (bijv. het aantal gevonden valse documenten of de waarde van de in beslag genomen financiële middelen). Europol heeft wel een prestatie-indicator vastgesteld voor de verwijdering van illegale online-inhoud, maar is er niet in geslaagd het overeenkomstige streefcijfer te halen (zie [tabel 3](#) in de [bijlage](#)).

²⁵ Geconsolideerd jaarlijks activiteitenverslag 2019 van Europol, blz. 22.

63 Met ingang van 2020 stelt Europol, na een besluit het hoger management alleen in te lichten over indicatoren op hoog niveau, geen concrete streefcijfers meer vast voor de outputindicatoren. In de programmeringsdocumenten zijn de indicatoren over migrantensmokkel samengevoegd met die over andere activiteiten onder “zware en georganiseerde criminaliteit” (zie [tabel 1](#) en [tabel 2](#) in de [bijlage](#)).

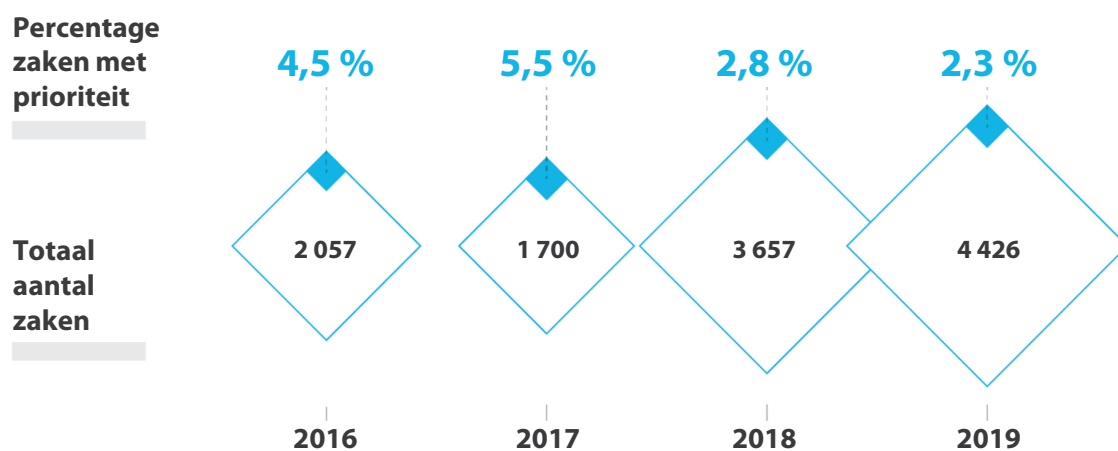
64 Het EMSC behaalde zijn streefcijfers voor de outputindicatoren niet altijd en stelde soms streefcijfers vast die lager waren dan de in vorige jaren behaalde resultaten (zie [figuur 15](#), [figuur 16](#) en [figuur 17](#) in de [bijlage](#)).

Europol documenteert de selectie van zaken niet volledig

65 Europol heeft objectieve criteria vastgesteld om onderscheid te maken tussen ondersteuningszaken zonder prioriteit, zaken met prioriteit en onderzoeken naar HVT's (zie paragraaf [52](#)). Met het oog op de toepassing van deze criteria heeft het een proces van prioritering opgezet met een gedetailleerde workflow. In de praktijk gebruiken de senior specialisten en analisten van Europol het proces van prioritering als een algemeen richtsnoer in de besluitvorming over de toekenning van de prioriteitsstatus aan een zaak, waarbij zij tevens vertrouwen op hun professionele oordeel, rekening houdend met de beschikbare middelen en de mogelijke ontwikkelingen in de zaak. Hiertoe verrichten zij vaak gezamenlijke evaluaties met de verbindingkantoren van Europol in de lidstaten (“verbindingsbureaus”) en/of opsporingsambtenaren in de frontlinie. Aangezien dit selectieproces niet volledig wordt gedocumenteerd, konden we niet nagaan of een en ander naar behoren is verlopen.

66 Hoewel het totale aantal zaken tussen 2016 en 2019 is verdubbeld, is het aantal zaken met prioriteit niet toegenomen (zie [figuur 13](#)). In 2016 merkte Europol 93 zaken van de 2 057 aan als zaken met prioriteit, terwijl dat in 2019 bij 104 van de 4 426 zaken het geval was.

Figuur 13 — Aantal zaken met prioriteit ten opzichte van totaal aantal zaken in verband met migrantensmokkel die aan Europol zijn gemeld

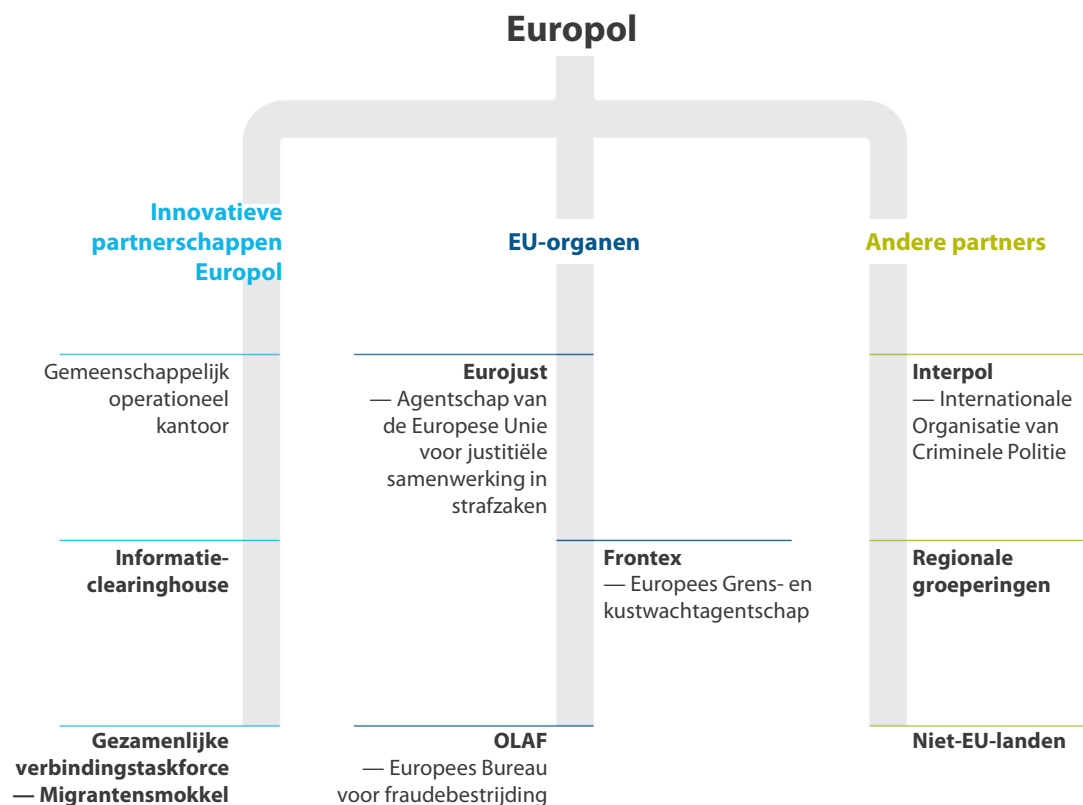


Bron: ERK, op basis van gegevens van Europol.

Europol stemt activiteiten af met zijn partners, maar niet stelselmatig

67 Europol ondersteunt niet alleen de rechtshandavingsinstanties maar stemt zijn activiteiten ook met andere partners af. Hiertoe behoren EU-agentschappen, niet-EU-landen, internationale organisaties en regionale rechtshandavingsorganisaties (zie [figuur 14](#)). Uit onze gesprekken met de partners van Europol en hun antwoorden op onze vragenlijst blijkt dat zij de coördinerende rol van het agentschap op prijs stellen.

Figuur 14 – Partners waarvoor Europol activiteiten coördineert



Bron: ERK.

68 Ter versterking van de samenwerking ondersteunt Europol een aantal innovatieve partnerschappen en neemt daar ook aan deel:

- een **gezamenlijke verbindingstaskforce voor de bestrijding van migrantensmokkel**: hierin komen verbindingsofficieren samen die vanuit de lidstaten en niet-EU-landen zijn gedetacheerd op het hoofdkantoor van Europol. Het EMSC houdt geregeld bijeenkomsten met de verbindingsofficieren van de gezamenlijke verbindingstaskforce en de meeste ondervraagden zijn van oordeel dat dit de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten met betrekking tot migrantensmokkel ten goede komt;
- een **informatie-clearinghouse**: dit komt de uitwisseling van informatie ten goede door partners als Frontex en Interpol bijeen te brengen, naast andere minder traditionele partijen als missies van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Het clearinghouse is bedoeld voor gesprekken over algemene trends, alsook specifieke zaken;

- het **gemeenschappelijk operationeel kantoor te Wenen**: dit is een regionaal operationeel platform voor internationaal onderzoek naar georganiseerde criminele groepen die zich schuldig maken aan migrantensmokkel via de Westelijke Balkanroute en de centrale Middellandse Zeeroute. Dit kantoor ondersteunt grensoverschrijdende politiesamenwerking en betreft internationale opsporingsambtenaren bij operaties.

69 Er is echter geen sprake van een gestructureerde samenwerking tussen Europol en andere Europese coördinatieplatforms die betrokken zijn bij de bestrijding van migrantensmokkel, zoals het Zuidoost-Europees rechtshandavingscentrum, het Verdrag over politieke samenwerking in Zuidoost-Europa of de geïntegreerde bestrijding van de georganiseerde misdaad in het Oostzeegebied.

70 Europol heeft evenmin werkafspraken gemaakt met regionale samenwerkingsplatforms op het gebied van rechtshandhaving buiten Europa, zoals Aseanapol, Ameripol en Afripol.

71 Tot slot komt uit onze enquête en de vraaggesprekken met vertegenwoordigers van niet-EU-partnerlanden naar voren dat Europol hen weliswaar bij zijn activiteiten betreft, maar niet altijd op systematische wijze. In hun antwoord op de vragenlijst gaven sommige derde partijen te kennen dat zij graag nauwer willen worden betrokken bij operationele activiteiten met Europol. Een dergelijke betrokkenheid is echter niet alleen afhankelijk van Europol, maar ook van de bereidheid van de lidstaat die het betrokken onderzoek leidt.

Conclusies en aanbevelingen

72 We hebben de ondersteuning onderzocht die Europol de lidstaten levert bij de bestrijding van migrantensmokkel. In het algemeen concluderen wij dat Europol een gewaardeerde partner is en een belangrijk knooppunt voor de uitwisseling van informatie. Het agentschap heeft echter voortdurend moeite om externe informatiebronnen ten volle te benutten, en de resultaten van zijn ondersteuning worden niet systematisch gemeten en zijn derhalve moeilijk aan te tonen.

73 We hebben tevens gekeken naar de rol van Europol als Europees knooppunt voor de uitwisseling van informatie over criminaliteit. Wij hebben vastgesteld dat de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en derde partijen Europol actief van informatie hebben voorzien, hoewel de partners in wisselende mate betrokken zijn. De uitwisseling van informatie maakte tussen 2016 en 2019 een gestage groei door (zie paragraaf [23](#)).

74 Niettegenstaande deze positieve trend hebben we vastgesteld dat er problemen waren met de volledigheid van de door Europol verkregen informatie. Het merendeel van deze problemen heeft niet specifiek betrekking op migrantensmokkel en onttrekt zich aan de invloed van Europol. De voornaamste problemen houden verband met: i) verschillen in het actief aanleveren door de lidstaten van gegevens voor opname in de databases van Europol; ii) problemen bij het openen van bilaterale onderhandelingen over internationale overeenkomsten met niet-EU-landen met prioriteit op EU-niveau; en iii) het feit dat Europol niet direct informatie kan verzamelen bij particuliere partijen en deze analyseren om zijn taken uit te voeren (zie de paragrafen [24-32](#)).

75 In zijn hoedanigheid van Europees knooppunt voor de uitwisseling van strafrechtelijke informatie dient Europol inzage te hebben in alle relevante databanken. Helaas zijn nog niet alle relevante gegevensbronnen toegankelijk voor Europol, of ze worden minder gebruikt dan mogelijk zou zijn (zie de paragrafen [33-39](#)).

Aanbeveling 1 – Benut alle relevante informatiebronnen

In zijn hoedanigheid van informatieknooppunt kan Europol de gegevens vervolledigen door:

- a) het onlangs opgerichte Sirene-bureau en de databases van PNR/API en Eurodac te gebruiken om relevante informatie op te vragen onder de specifieke voorwaarden die in de desbetreffende rechtskaders zijn vastgesteld;
- b) toegang tot stand te brengen tot de VIS-database voor analysedoeleinden;
- c) de Commissie te ondersteunen bij het opstellen van wetgevingsvoorstellen om het agentschap toegang te verlenen tot andere relevante gegevensbronnen, zoals het Prüm-systeem en aanvullende informatiecategorieën die toegankelijk zijn in het kader van het SIS.

Tijdpad: Juni 2022

76 In het algemeen blijkt uit ons onderzoek dat de lidstaten en niet-EU-landen de door het agentschap verstrekte informatie op prijs stellen. Er is echter nog geen sprake van volledige interoperabiliteit tussen de databases van Europol en de lidstaten, waardoor de uitwisseling van gegevens minder doeltreffend verloopt. Europol heeft een begin gemaakt met project “Querying Europol Systems” (Quest), dat de lidstaten in staat stelt het EIS vanuit hun nationale systemen in te zien. Volgens de planning zal dit project eind 2021 worden afgerond. In 2020 ging er een nieuw Quest+-project van start. Dit moet de nationale autoriteiten in staat stellen het Europol-analysesysteem vanuit hun nationale systemen te doorzoeken. Er is een proeffase gepland voor 2021 waaraan ten hoogste zes lidstaten zullen deelnemen (zie de paragrafen [40-43](#)).

77 Daarnaast hebben we vastgesteld dat er problemen zijn met de uitwisseling van gegevens met andere EU-agentschappen. Een van de belangrijkste belanghebbenden in de strijd tegen migrantensmokkel is Frontex, dat Europol operationele gegevens verstrekt. Doordat Frontex tot dusver om juridische redenen geen operationele persoonsgegevens heeft kunnen ontvangen, kan Europol op zijn beurt echter geen persoonsgegevens delen. Verder is het zo dat, hoewel de Europol-verordening 2016 wederzijdse indirecte toegang tot de databases van Europol en Eurojust mogelijk maakt, de totstandbrenging van deze toegang traag vordert. Tot dusverre maakt Europol bij zijn kernactiviteiten geen gebruik van innovatieve IT-mogelijkheden, zoals datamining of artificiële intelligentie, ook niet op het gebied van migrantensmokkel. De geplande revisie van de algehele IT-infrastructuur biedt de gelegenheid om hier alsnog werk van te maken (zie de paragrafen [44-48](#)).

Aanbeveling 2 – Versterk de uitwisseling van gegevens tussen Europol en zijn partners

Europol doet er verstandig aan om de uitwisseling van gegevens samen met de nationale rechtshandhavinginstanties en de relevante EU-agentschappen te verbeteren door:

- a) de interoperabiliteit tussen de nationale strafrechtelijke databases en zijn eigen databases vergroten door de Quest- en Quest+-projecten tijdig af te ronden;
- b) de samenwerking met Frontex op te voeren door de wederzijdse uitwisseling van gegevens en met Eurojust via indirecte toegang tot de databases;
- c) gebruik te maken van innovatieve IT-mogelijkheden voor de verwerking en uitwisseling van gegevens met zijn partners.

Tijdpad: Juni 2022

78 Lidstaten en niet-EU-partnerlanden stellen de strategische en operationele ondersteuning van Europol op prijs. De strategische ondersteuning van het agentschap omvat ad-hoc- en regelmatige verslagen. Zijn operationele ondersteuning kan bestaan uit de analyse van criminele inlichtingen of interventies ter plaatse, waarbij het accent ligt op zaken waarbij criminelen zijn betrokken die zijn aangemerkt als “high-value targets” (zie de paragrafen [50-53](#)).

79 De resultaten van de ondersteuning van Europol zijn moeilijk te verifiëren, aangezien het agentschap deze niet op grote schaal kan meten. De indicator in verband met het aantal aanhoudingen heeft uitsluitend betrekking op aanhoudingen tijdens actiedagen en er zijn geen indicatoren voor andere resultaten, zoals inbeslagnemingen. Dit komt doordat het ontbreekt aan een systematische procedure aan de hand waarvan de lidstaten gegevens kunnen verschaffen over de met ondersteuning van het EMSC verkregen resultaten. Het EMSC maakt in zijn openbare jaarverslagen dan ook geen melding van het aantal aanhoudingen (zie de paragrafen [54-62](#)).

80 Europol beschikt niet over prestatie-indicatoren voor zijn inspanningen ter bestrijding van witwaspraktijken en documentenfraude, misdrijven die ook verband houden met migrantensmokkel (zie paragraaf [62](#)). Tot 2019 maakte Europol programmeringsdocumenten openbaar waarin streefcijfers voor prestatie-indicatoren in verband met migrantensmokkel werden vermeld. Met ingang van 2020 worden de streefcijfers in de externe verslaglegging echter samengevoegd onder de noemer van

zware en georganiseerde criminaliteit. De relevante prestatie-indicatoren zijn dus alleen beschikbaar binnen de organisatie (zie de paragrafen 63 en 64).

Aanbeveling 3 — Verbeter het toezicht op en de verslaglegging over de prestaties voor de activiteiten van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel

Om het toezicht op en de verslaglegging over de prestaties met betrekking tot de activiteiten van het EMSC te verbeteren doet Europol er goed aan:

- a) de lidstaten en niet-EU-partners te vragen aan het agentschap verslag uit te brengen over de resultaten die zij met de ondersteuning van het agentschap hebben bereikt voor zaken met prioriteit op het gebied van migrantensmokkel;
- b) speciale indicatoren vast te stellen voor zijn inspanningen op het gebied van de bestrijding van documentenfraude en witwassen van geld;
- c) in zijn openbare jaarverslagen geconsolideerde jaargegevens te publiceren over de resultaten van zijn ondersteuning voor lidstaten en niet-EU-partners op het gebied van migrantensmokkel;
- d) in zijn programmeringsdocumenten opnieuw geselecteerde prestatie-indicatoren en jaarlijkse streefcijfers voor het EMSC op te nemen.

Tijdpad: 1^e kwartaal 2022

81 Aan de hand van een procedure voor het prioriteren van zaken op basis van passende criteria kan Europol middelen daar inzetten waar zij het hardst nodig zijn. Hierbij wordt deels uitgegaan van het professionele oordeel van het betrokken deskundig personeel, maar het proces wordt niet volledig gedocumenteerd. Er zijn dan ook onvoldoende gegevens om aan te tonen dat Europol zijn middelen inzet voor zaken waarbij deze het meest nodig zijn (zie de paragrafen 65 en 66).

82 Europol stemt zijn activiteiten af met andere belanghebbenden, maar niet altijd op systematische wijze. Hiertoe is het agentschap innovatieve partnerschappen aangegaan met Europese groeperingen, waardoor een snelle uitwisseling van informatie en nauwe samenwerking mogelijk is. Daarnaast streeft Europol ernaar werkafspraken te maken met regionale rechtshandavingsorganisaties. Er is echter geen sprake van een gestructureerde samenwerking tussen Europol en andere Europese samenwerkingskaders die betrokken zijn bij de bestrijding van migrantensmokkel (zie de paragrafen 67-71).

Aanbeveling 4 — Maak het proces van prioriteitstoekenning transparanter

Om te bewijzen dat Europol de meest relevante zaken selecteert, dient het agentschap het volgende te doen:

- a) gegevens bijhouden die aantonen dat het stelselmatig en consequent criteria voor prioritering toepast om alle binnenkomende zaken te rangschikken;
- b) een register bijhouden van de beoordeling van alle zaken die tijdens het proces van prioritering zijn onderzocht.

Tijdpad: eind 2021.

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van mevrouw Bettina Jakobsen, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 13 juli 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlage

Bijlage — Verslaglegging en prestatie-indicatoren van Europol op het gebied van migrantensmokkel

In 2019 stelde Europol de volgende verslagen op met informatie over zijn activiteiten tegen migrantensmokkel:

- Het “Europol Programming Document”, zoals vereist krachtens artikel 16, lid 5, onder d), van de Europol-verordening, waarin de doelstellingen zijn opgenomen die binnen drie jaar dienen te zijn verwezenlijkt alsmede het jaarlijkse werkprogramma.
- Het “Europol consolidated annual activity report”, als vereist krachtens artikel 16, lid 5, onder g), van de Europol-verordening, waarin informatie over de uitvoering van het jaarlijkse werkprogramma is opgenomen.
- Het “EMSC annual activity report”, met informatie voor het publiek over de activiteiten van het EMSC. In dit verslag is een afzonderlijke reeks indicatoren opgenomen op het gebied van “hulpverlening bij illegale immigratie” (migrantensmokkel) en “mensenhandel”.
- Het “European Migrant Smuggling Centre Facilitation Illegal Migration Report”, een niet-openbaar tweemaandelijks verslag aan de Commissie, met informatie over de activiteiten van het EMSC. Hierin zijn 41 essentiële prestatie-indicatoren opgenomen, onderverdeeld in zeven categorieën²⁶, voor het meten van de prestaties op de voornaamste werkterreinen van het EMSC.
- Het “EMSC/AP Migrant Smuggling contribution to Europol OD quarterly monitoring report”, een intern document dat wordt toegestuurd aan het operationeel directoraat van Europol, op centraal niveau. Het verslag verschaft statistieken over zes geselecteerde indicatoren en licht trends in de activiteiten toe.
- Het verslag “Europol in brief”, met een overzicht van informatie en cijfers over de activiteiten van Europol voor het publiek.

²⁶ Gegevens over de verwerking van de uitgewisselde informatie, gezamenlijk operationeel team Mare, operationele analyse, operationele vergaderingen, actiedagen, inzet/ondersteuning ter plaatse, strategie- en themaveranderingen.

Tabel 1 — Indicatoren Europol voor 2020 met het oog op de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit

INDICATOREN	STREEFCIJFER— 2020
Aantal zaken waarin high-value targets zijn vastgesteld	10
Aantal opgezette operationele taskforces	5
Verstreckte operationele verslagen over zware en georganiseerde criminaliteit	3 000
Ondersteunde operaties in verband met zware en georganiseerde criminaliteit	370
Tevredenheid over de operationele ondersteuning en analyse op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit	8

Bron: Programmeringsdocument Europol voor 2020-2022, blz. 49.

Tabel 2 — Streefcijfers van Europol voor 2016-2019

CENTRALE PRESTATIE-INDICATOREN	2016	2017	2018	2019
Uitgewisselde Siena-berichten over irreguliere migratie	15 447	22 650	20 000	Geen streefcijfer*
Door het EMSC ondersteunde operaties (AP Migrant Smuggling en AP Phoenix)	N.v.t.	N.v.t.	130	130
Ondersteuning ter plaatse i.v.m. het EMSC (dagen binnen en buiten de EU)	1 595	1 400	1 800	700
Volume aan door de eenheid voor de melding van internetuitingen (Internet Referral Unit — IRU) beoordeelde inhoud i.v.m. migrantensmokkel	N.v.t.	1 000	1 000	900
Percentage door de IRU genomen verwijzingsbesluiten i.v.m. irreguliere migratie	N.v.t.	75 %	90 %	N.v.t.
Percentage geslaagde verwijzingen door de IRU i.v.m. irreguliere migratie		80 %	85 %	75 %

* Europol is van oordeel dat het met ingang van 2019 niet langer noodzakelijk is een streefcijfer voor Siena-berichten vast stellen, aangezien de informatie-uitwisseling inmiddels goed functioneert; de indicator is uit het werkprogramma verwijderd.

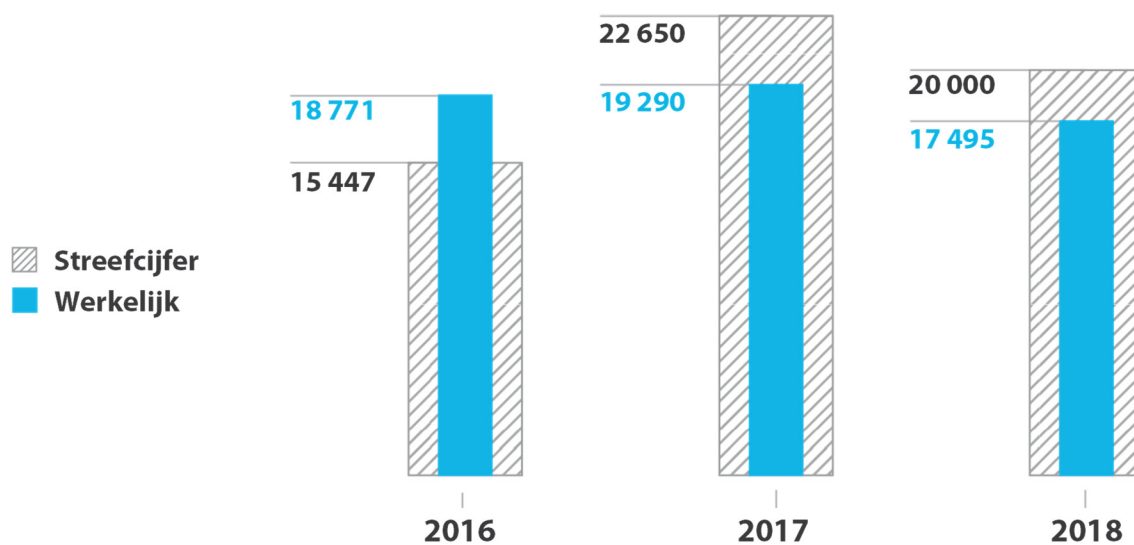
Bron: Geconsolideerd jaarlijks activiteitenverslag 2016 en programmeringsdocumenten voor 2017-2019, 2018-2020 en 2019-2021 van Europol.

Tabel 3 — De resultaten van IRU op het gebied van migrantensmokkel

	Eind 2016	Eind 2017	Eind 2018	Eind 2019
Door Europol beoordeelde inhoudsitems	172	693	805	831
Streefcijfer voor inhoudsitems	-	1 000	1 000	900
Percentage geslaagde verwijzingen IRU	88 %	78 %	98 %	-
Streefpercentage geslaagde verwijzingen	-	80 %	85 %	75 %

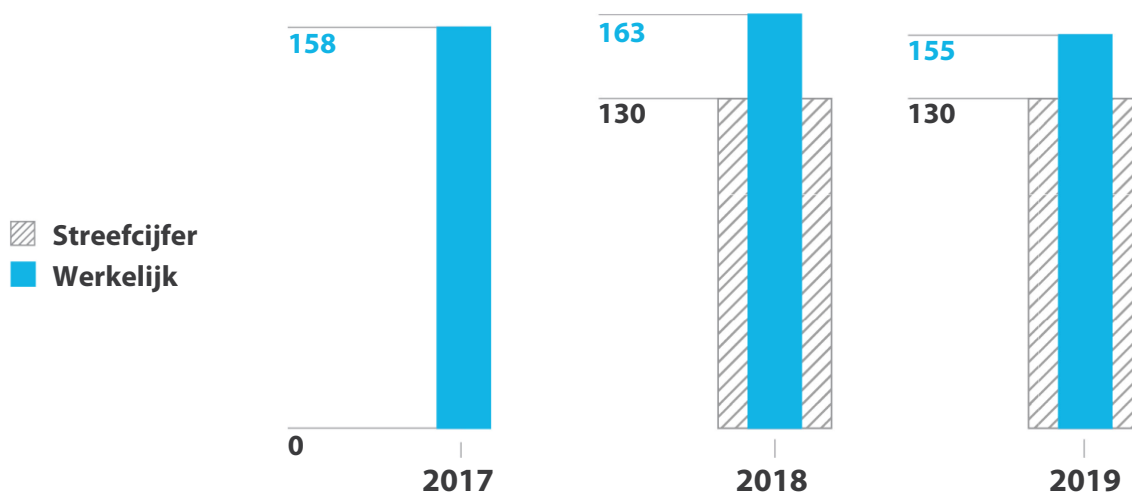
NB: Als gevolg van een technisch probleem met het IRMA-platform zijn er voor 2019 geen gegevens beschikbaar.

Bron: Europol.

Figuur 15 — Uitgewisselde Siena-berichten over irreguliere migratie

Bron: ERK, op basis van werkprogramma's en geconsolideerde jaarlijkse activiteitenverslagen van Europol.

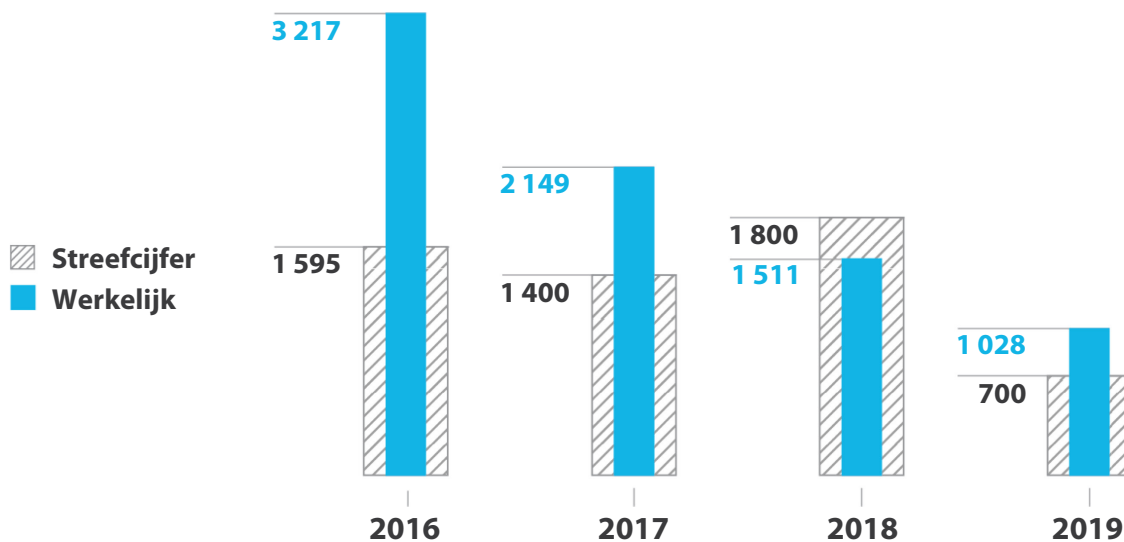
Figuur 16 — Aantal door het EMSC ondersteunde operaties



NB: Voor 2016 en 2017 zijn er geen streefcijfers vastgesteld.

Bron: ERK, op basis van werkprogramma's en geconsolideerde jaarlijkse activiteitenverslagen van Europol.

Figuur 17 — Door het EMSC ingezette ondersteuning ter plaatse (dagen)



Bron: ERK, op basis van werkprogramma's en geconsolideerde jaarlijkse activiteitenverslagen van Europol.

Acroniemen en afkortingen

Afripol: het mechanisme voor politieke samenwerking van de Afrikaanse Unie

Ameripol: de Politiegemeenschap van Amerika

AP: analyseproject

API: Advanced Passenger Information (op voorhand af te geven passagiersgegevens)

Aseanapol: de politiedienst van de ASEAN

EAS: Europol-analysesysteem

EIS: Europol-informatiesysteem

Impact: Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging

EMSC: Europees Centrum tegen migrantensmokkel

Eurodac: Europees dactyloscopiesysteem

Eurojust: Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken

Europol: Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving

Frontex: Europees Grens- en kustwachtagentschap

HVT: high-value target

IRU: eenheid voor de melding van internetuitingen (Internal Referral Unit)

JLT: gezamenlijke verbindingstaskforce — Migrantensmokkel

MS LEA: Member State Law Enforcement Authorities

PNR: Passenger Name Record (persoonsgegevens van passagiers)

Quest: Querying Europol Systems

Siena: Secure Information Exchange Network Application (applicatie van Europol voor veilige informatie-uitwisseling)

Sirene: Supplementary Information Request at the National Entries (verzoek om aanvullende informatie bij het nationale deel)

SIS II: Schengeninformatiesysteem

VIS: Visuminformatiesysteem

Woordenlijst

Actiedag: een gecoördineerde gezamenlijke operatie van de nationale rechtshandavingsinstanties in de EU, met ondersteuning van Europol, tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit.

Analyseproject: platform in het kader waarvan operationele analyses kunnen worden uitgevoerd ter ondersteuning van internationale strafrechtelijke onderzoeken en criminele-inlichtingenoperaties.

Applicatie voor veilige informatie-uitwisseling: een kanaal voor de communicatie tussen de rechtshandavingsinstanties in de EU-lidstaten en derde partijen, met of zonder betrokkenheid van Europol.

Europees Centrum tegen migrantensmokkel: een eenheid bij Europol die migrantensmokkel en mensenhandel bestrijdt.

Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging: een ad-hocstructuur voor het aanpakken van de voornaamste dreigingen voor de EU die uitgaan van de georganiseerde zware internationale misdaad, en waarin de EU-lidstaten, -instellingen en -agentschappen, alsmede andere openbare en particuliere internationale partners zijn verenigd.

Europol: het EU-agentschap dat de lidstaten ondersteunt bij de preventie van en het onderzoek naar terrorisme, cybercriminaliteit en andere vormen van zware criminaliteit waardoor twee of meer lidstaten worden getroffen.

Europol-analysesysteem: een beveiligd informatiesysteem, waartoe alleen het personeel van Europol toegang heeft, voor de opslag en verwerking van operationele informatie die is aangeleverd door nationale rechtshandavingsinstanties en andere partners van Europol.

Europol-informatiesysteem: een database met gegevens over mensen die worden verdacht van of zijn veroordeeld voor een misdrijf volgens het recht van een lidstaat of een vorm van criminaliteit die onder de bevoegdheid van Europol valt, die wordt gebruikt door Europol en de lidstaten.

High-value target: een persoon die ervan wordt verdacht een of meerdere strafbare feiten, zoals gedefinieerd in artikel 3 van de Europol-verordening, te hebben gepland, voorbereid of gepleegd tijdens het afgelopen jaar en daarom een hoog risico op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit vormt voor twee of meer EU-lidstaten.

Prüm-systeem: de groep lidstaten die het verdrag van 2005 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie hebben ondertekend.

Antwoorden van de Commissie en de EDEO, Frontex, Eurojust en Europol

Antwoorden van de Commissie en de EDEO

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Antwoorden van Frontex

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Antwoorden van Eurojust

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Antwoorden van Europol

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=59363>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen. De controle werd geleid door ERK-lid Bettina Jakobsen, ondersteund door Katja Mattfolk, kabinetschef en Paolo Rexha, kabinetsattaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, hoofdmanager; Piotr Senator en Roberto Ruiz Ruiz, taakleiders; Andrej Minarovic en Erik Kotlarik, auditors. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Piotr Senator



Erik Kotlarik



Michael Pyper

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-6567-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/89182	QJ-AB-21-019-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6580-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/92814	QJ-AB-21-019-NL-Q

Migrantensmokkel stelt de EU de afgelopen jaren voor grote problemen op humanitair en veiligheidsgebied. Bij onze controle werd nagegaan of Europol de EU-lidstaten doeltreffend heeft ondersteund bij de ontmanteling van criminele netwerken die betrokken zijn bij georganiseerde migrantensmokkel. We hebben vastgesteld dat de partners van Europol diens ondersteuning op prijs stellen, maar door tekortkomingen in de meting van zijn resultaten konden we de impact ervan niet volledig evalueren. Ook hebben we geconstateerd dat het agentschap soms slechts in beperkte mate gebruikmaakte van beschikbare Europese gegevensbronnen. We bevelen aan dat Europol gebruikmaakt van alle beschikbare gegevensbronnen, de uitwisseling van gegevens met zijn partners versterkt, en het toezicht op en de verslaggeving over de prestaties met betrekking tot zijn activiteiten op het gebied van migrantensmokkel verbetert; het agentschap moet ook zijn proces voor het prioriteren van in de lidstaten ontstane zaken op het gebied van migrantensmokkel transparanter maken.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors