

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.9.2009  
SEC(2009) 937

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

*Begeleidend document bij de*

**VERORDENING VAN DE RAAD**

Gewijzigd voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EG) nr. [.../...] [tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend]**

**(Herschikking)**

*en bij het*

Voorstel voor een

**BESLUIT VAN DE RAAD**

**betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijking met Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

{COM(2009) 342 definitief}  
{COM(2009) 344 definitief}  
{SEC(2009) 936}

## 1. BESCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

In de conclusies van het gemengd comité van de JBZ-Raad van 12-13 juni 2007 werd verklaard dat, om de beoogde verbetering van de veiligheid volledig te verwezenlijken en de strijd tegen het terrorisme op te voeren, rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol onder bepaalde voorwaarden toegang moest worden verleend tot Eurodac, in het kader van hun taken inzake het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. Daarom werd de Commissie verzocht zo spoedig mogelijk de nodige voorstellen in te dienen om dit te bewerkstelligen.

Ook in de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de verbetering van de doeltreffendheid, de interoperabiliteit en de synergie van de Europese gegevensbanken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken van 24 november 2005<sup>1</sup> werd het feit dat rechtshandavingsinstanties bij de bestrijding van terrorisme en andere ernstige strafbare feiten geen toegang hebben tot Eurodac, als een tekortkoming gesignaleerd.

'Eurodac' is een systeem voor het vergelijken van vingerafdrukken van asielzoekers, dat in de gehele Gemeenschap wordt gebruikt. Het systeem is opgezet bij de "Eurodac"-verordening, die op 15 december 2000 in werking is getreden en betrekking heeft op alle staten die het Dublinacquis toepassen. Eurodac is bedoeld om de toepassing van de Dublinverordening<sup>2</sup> eenvoudiger te maken; die verordening moet een duidelijk en hanteerbaar mechanisme in het leven roepen waarmee kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, asielshoppen kan worden voorkomen en de toegang tot de relevante procedures kan worden gegarandeerd. Dat doel wordt verwezenlijkt door middel van een systeem voor de identificatie van vingerafdrukken van onderdanen van derde landen die onder de werkingssfeer van de verordening vallen, waarbij strikte en geharmoniseerde regels voor de opslag, de vergelijking en de verwijdering van vingerafdrukken gelden.

De database bevat alleen de volgende informatie: de vingerafdrukken, de lidstaat van oorsprong, plaats en datum van het asielverzoek, geslacht, referentienummer van de lidstaat van oorsprong, datum waarop de vingerafdrukken zijn genomen, en de datum waarop deze werden ingediend bij het centraal systeem.

Als het gaat om rechtshandhaving hebben de lidstaten op nationaal niveau wel toegang tot de vingerafdrukken van asielzoekers, maar toegang tot de databanken met vingerafdrukken van asielzoekers van andere lidstaten ligt kennelijk moeilijker.

Hoewel sommige EU-instrumenten het mogelijk maken dat de lidstaten elkaars vingerafdrukken en andere rechtshandavingsgegevens raadplegen, bestaat er een *structureel informatie- en verificatietekort* ten aanzien van de grensoverschrijdende uitwisseling van gegevens over asielzoekers, waardoor de samenwerking op dat vlak via *tijdrovende en omslachtige procedures* verloopt.

Het structurele informatie- en verificatietekort blijkt uit het feit dat er geen enkel systeem bestaat dat rechtshandavingsinstanties kunnen raadplegen om vast te stellen in welke lidstaat informatie over een asielzoeker beschikbaar is. Indien raadpleging van het nationale AFIS op grond van Besluit 2008/615/JBZ van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (Prüm-besluit) geen treffer oplevert, wil dat niet zeggen dat geen enkele lidstaat over informatie beschikt. Het blijft daardoor voor

---

<sup>1</sup> COM(2005) 597, blz. 6.

<sup>2</sup> PB L 50 van 25.2.2003, blz. 1.

rechtshandavingsinstanties dus niet alleen onduidelijk of er al dan niet informatie beschikbaar is, en in welke lidstaat die zich dan bevindt, maar vaak ook of die informatie betrekking heeft op dezelfde persoon. Rechtshandavingsambtenaren komen er alleen achter of er informatie beschikbaar is in een databank van een andere lidstaat als hun gerechtelijke autoriteiten een verzoek tot wederzijdse rechtshulp indienen, waarbij de andere lidstaten wordt verzocht hun databanken te raadplegen en de relevante informatie te verstrekken op grond van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken<sup>3</sup>. Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandavingsinstanties kan alleen worden gebruikt als bekend is welke lidstaat over informatie betreffende een asielzoeker beschikt.

De samenwerking wordt verder belemmerd door het feit dat de bestaande instrumenten geen mogelijkheden bieden om dergelijke informatie op een efficiënte manier uit te wisselen. Als een Prüm-opzoeking niets oplevert, heeft een lidstaat geen andere keuze dan een verzoek om wederzijdse rechtshulp tot alle andere lidstaten te richten. Zonder efficiënte manier om vast te stellen of al dan niet informatie beschikbaar is in een andere lidstaat, wordt het optreden van de openbare instanties onbetaalbaar en tijdrovend, waardoor de toepassing van het recht ernstig in het gedrang komt. Tijdige beschikbaarheid van informatie is bijzonder belangrijk om te voorkomen dat personen, goederen of vitale infrastructuur schade oplopen. Snelle toegang is ook noodzakelijk om te verhinderen dat bewijs van ernstige strafbare feiten of een poging daartoe wordt vernietigd.

## **2. SUBSIDIARITEIT**

Het recht van de EU om op dit gebied op te treden, is verankerd in Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die betrekking heeft op politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. De bestaande EU-instrumenten op het gebied van politieke samenwerking bieden onvoldoende mogelijkheden voor een goede samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de raadpleging en uitwisseling van vingerafdrukken van asielzoekers. Zonder passende maatregelen op EU-niveau kunnen rechtshandavingsinstanties het bestaande structurele informatie- en verificatietekort niet oplossen.

Grensoverschrijdende criminaliteit neemt toe en is een van de ernstigste bedreigingen van onze samenleving, zo meldt Europol. Zonder goede en efficiënte samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, onder andere in de vorm van toegang tot relevante informatie waarover andere lidstaten beschikken, wordt het moeilijk, zo niet onmogelijk, voor deze instanties om grensoverschrijdende criminaliteit doeltreffend te bestrijden. Juist vanwege de aard van deze criminaliteit zijn instrumenten op EU-niveau nodig als basis voor samenwerking tussen de lidstaten.

Daarnaast leiden maatregelen op EU-niveau ook tot geharmoniseerde bepalingen inzake gegevensbescherming, terwijl gelijke waarborgen op dat gebied moeilijk te realiseren zijn wanneer iedere lidstaat zijn eigen wetgeving vaststelt.

Hoewel het aantal asielzoekers dat mogelijk betrokken raakt bij grensoverschrijdende terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten misschien niet erg groot is, is de ernst van dergelijke feiten en hun effect op de samenleving en het dagelijks leven voldoende reden voor maatregelen op EU-niveau.

---

<sup>3</sup> Akte van de Raad van 29 mei 2000 tot vaststelling, overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (PB C 197 van 12.7.2000, blz. 1).

### **3. DOELSTELLINGEN VAN HET INITIATIEF**

Algemene doelstellingen:

- het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terrorisme en andere ernstige strafbare feiten;
- de bescherming van slachtoffers van terrorisme en andere ernstige strafbare feiten.

Specifieke doelstellingen:

- de veiligheid in de EU vergroten door het eenvoudiger te maken om de identiteit van bepaalde categorieën onderdanen van derde landen te verifiëren, door het structurele informatietekort op te lossen, en door de procedures voor de verificatie van de identiteit van dergelijke personen korter en minder omslachtig te maken;
- de identificatie van slachtoffers beter mogelijk te maken, met dezelfde middelen.

Bij het nastreven van de hierboven geformuleerde doelstellingen moeten de grondrechten altijd worden beschermd, met name het recht op asiel en het recht op bescherming van persoonsgegevens; daartoe moet de toegang tot die gegevens worden gebonden aan voorwaarden en waarborgen.

### **4. BELEIDSOPTIES**

#### **4.1. Niets doen op EU-niveau – de bestaande situatie handhaven (beleids optie A)**

Deze beleids optie houdt in dat geen maatregelen worden genomen door de EU. De identificatie- en verificatieprocedures blijven dan ook tijdrovend en onevenredig omslachtig, terwijl de uitkomst onzeker blijft.

#### **4.2. Regels vaststellen voor de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoeleinden (beleids optie B)**

Deze beleids optie biedt een basis voor voorwaardelijke toegang van de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol tot Eurodac, op grond van een wijziging van de Eurodacverordening en van een regeling voor de toegang tot en het gebruik van de persoonsgegevens in Eurodac door middel van een bijbehorend voorstel voor een besluit van de Raad. Bij een treffer wordt meegedeeld welke gegevens Eurodac bevat. Verzoeken om aanvullende informatie na een treffer worden niet geregeld in het voorgestelde besluit van de Raad, maar vallen onder bestaande instrumenten, zoals Kaderbesluit 2006/960 en wederzijdse rechtshulp.

Er zijn 2 subopties: (i) in Eurodac zoeken op basis van vingerafdrukken alleen, of (ii) zoeken op basis van vingerafdrukken en latente afdrukken. Op dit moment kan niet in Eurodac worden gezocht op basis van latente afdrukken; deze functie zou aan het systeem moeten worden toegevoegd. Voor rechtshandavingsdoeleinden is zoeken op basis van latente afdrukken echter een fundamentele functie, omdat op de plaats van het delict doorgaans alleen latente afdrukken kunnen worden verkregen.

#### **4.3. Regels vaststellen voor de toegang tot Eurodac voor rechtshandavingsdoeleinden en voor de uitwisseling van aanvullende informatie over asielzoekers (beleids optie C)**

Deze beleids optie biedt een basis voor voorwaardelijke toegang van de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol tot Eurodac, op grond van een wijziging van de Eurodacverordening en van een regeling voor de toegang tot en het gebruik van de persoonsgegevens in Eurodac door middel van een bijbehorend voorstel voor een

besluit van de Raad. Bij een treffer wordt meegedeeld welke gegevens Eurodac bevat. Met het voorstel wordt tevens een specifieke procedure ingevoerd volgens welke de verzoekende lidstaat bij een treffer de lidstaat van oorsprong om aanvullende informatie kan vragen over de asielzoeker van wie de vingerafdruk is, in plaats van een dergelijk verzoek via de bestaande instrumenten in te dienen, zoals bij beleidsoptie B.

Evenals bij beleidsoptie B zijn er twee subopties: (i) in Eurodac zoeken op basis van vingerafdrukken alleen, of (ii) zoeken op basis van vingerafdrukken en latente afdrukken.

#### **4.4. Regels vaststellen voor de toegang tot nationale gegevens over asielzoekers voor rechtshandavingsdoeleinden (beleidsoptie D)**

Deze beleidsoptie creëert een gedecentraliseerd netwerk dat de lidstaten in staat stelt automatisch de nationale databanken over asielzoekers van alle andere lidstaten te raadplegen. De lidstaten moeten afzonderlijke nationale databanken aanleggen die alleen worden gebruikt voor rechtshandhaving, en een mechanisme ontwikkelen dat de databanken van alle lidstaten in een netwerk onderbrengt. Dit nieuwe netwerk zou dezelfde gegevens bevatten en dezelfde functies hebben als Eurodac. Dit model zou vergelijkbaar zijn met het hit/no hit-systeem dat is ingevoerd bij het Prüm-besluit. Toegang tot aanvullende informatie kan worden verkregen op grond van speciale bepalingen in het Eurodac-besluit of via bestaande instrumenten.

De kosten van deze beleidsoptie zijn onevenredig hoog. In elke lidstaat zouden speciale databanken moeten worden aangelegd en er zou een ingewikkeld netwerk moeten worden opgezet dat al deze databanken van de lidstaten met elkaar verbindt. Het lijkt onnodig en ongepast om een geheel nieuwe, complexe technische architectuur te ontwikkelen alleen om de rechtshandavingsinstanties in staat te stellen informatie te zoeken die zich al in een bestaande databank bevindt. Deze beleidsoptie beantwoordt dus niet aan de evenredigheidseis en wordt daarom direct afgewezen.

## **5. EFFECTBEOORDELING**

De effecten van de beleidsopties worden getoetst aan de volgende criteria:

- de veiligheid in de EU vergroten door het eenvoudiger te maken om de identiteit van bepaalde categorieën onderdanen van derde landen te verifiëren, en het structurele informatietekort opheffen;
- de veiligheid in de EU vergroten en het eenvoudiger maken om de identiteit van slachtoffers te verifiëren, door de procedures voor de verificatie van de identiteit korter en minder omslachtig te maken;
- effect op het gebied van de grondrechten, effect op het asielrecht en op de bescherming van persoonsgegevens;
- uitvoeringskosten voor de overheidsdiensten van de lidstaten;
- EU-begroting.

Beleids-opties B en C hebben beide een even groot positief effect op de vergroting van de veiligheid in de EU en ook dezelfde effecten op de grondrechten. De uitvoeringskosten voor de lidstaten verschillen echter, want beleidsoptie C is duurder. Bij beleidsoptie C moet een nieuwe administratieve en technische architectuur worden gecreëerd voor de uitwisseling van de aanvullende informatie. De kosten daarvan kunnen erg oplopen, want de lidstaten moeten ervoor zorgen dat de aanvullende informatie binnen een bepaald tijdsbestek beschikbaar kan zijn. Bovendien moet het mogelijk zijn in dringende gevallen snel gegevens beschikbaar te stellen.

## 6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Niets doen vergroot de veiligheid in de EU niet. De bestaande situatie handhaven betekent dat rechtshandavingsinstanties zich er niet van kunnen vergewissen of er al dan niet informatie over een vingerafdruk beschikbaar is, in welke lidstaat die informatie zich dan bevindt, en of die informatie betrekking heeft op dezelfde persoon; het blijft voor hen onmogelijk dergelijke gegevens te verkrijgen. Het alternatief, dus een verzoek om wederzijdse rechtshulp indienen bij alle lidstaten, is te tijdrovend en omslachtig, en is geen realistische optie.

De beleidsopties B en C, die inhouden dat de nodige voorstellen worden ingediend om rechtshandavingsinstanties toegang te geven tot Eurodac, bieden het voordeel dat zij de veiligheid in de EU helpen vergroten doordat zij het eenvoudiger maken om de identiteit van bepaalde categorieën onderdanen van derde landen te verifiëren, het structurele informatietekort oplossen, de procedures voor de verificatie van de identiteit van dergelijke personen korter en minder omslachtig maken, en de mogelijkheid bieden om op basis van latente afdrukken in Eurodac te zoeken.

De doelstellingen kunnen effectiever worden verwezenlijkt met beleidsoptie C dan met beleidsoptie B, maar de kosten van optie C zijn hoger dan die van optie B. Bovendien zijn er momenteel geen aanwijzingen dat Kaderbesluit 2006/960 niet zou voldoen als instrument voor de uitwisseling van aanvullende informatie.

Ook met beleidsoptie B wordt de uitwisseling van aanvullende informatie mogelijk en eenvoudig, terwijl de uitzonderingen en voorwaarden die gelden voor de uitwisseling van rechtshandavingsinformatie in het algemeen, in acht worden genomen. Er lijkt geen reden te zijn om speciale regels vast te stellen voor de uitwisseling van informatie over asielzoekers. En er lijkt evenmin een reden te zijn om een nieuwe (duurdere) organisatorische en technische architectuur in het leven te roepen voor de uitwisseling van aanvullende informatie, als de bestaande systemen goed en geschikt zijn voor dit doel. Dit is de voorkeursoptie.

Bij deze beleidsoptie zijn verschillende subopties denkbaar. De keuze tussen deze subopties wordt niet in deze effectbeoordeling gemaakt maar overgelaten aan de politieke besluitvormers.

Een van de subopties houdt verband met de reikwijdte van het instrument. De werkingssfeer zou beperkt blijven tot het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. Met de term "ernstige strafbare feiten" zou het volgende kunnen worden bedoeld: (i) de lijst van ernstige strafbare feiten in het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel, naar voorkeur van de lidstaten, (ii) een beperktere lijst van strafbare feiten die speciaal voor dit instrument wordt vastgesteld en die elke vorm van criminaliteit die specifiek verband houdt met asielzoekers uitsluit, zoals illegale inreis, naar voorkeur van deskundigen op het gebied van burgerlijke vrijheden, of (iii) de lijst van het Europees aanhoudingsbevel met enkele speciale waarborgen voor strafbare feiten die specifiek verband houden met asielzoekers.

Een andere suboptie kan betrekking hebben op het soort openbare instanties dat toegang krijgt tot de Eurodacgegevens. Dit moeten instanties zijn die verantwoordelijk zijn voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en ernstige strafbare feiten. De aanwijzing van dergelijke instanties kan (i) volledig worden overgelaten aan de lidstaten of (ii) door de Commissie moeten worden goedgekeurd. In het laatste geval moeten de lidstaten de Commissie informeren.

Een derde reeks subopties heeft betrekking op de looptijd van het instrument. Belangrijkste verschil tussen de drie subopties is of er al dan niet een tijdslimiet geldt (vervalclausule) en, zo ja, de duur van die termijn.

## **7. TOEZICHT EN EVALUATIE**

Iedere lidstaat verricht jaarlijks een evaluatie van de effectiviteit van de raadpleging van Eurodac, en de Commissie zal de werking van de toegang tot Eurodac na vijf jaar evalueren en een verslag indienen bij de Raad.