

Brussel, 2 oktober 2017  
(OR. en)

12596/17

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2017/0144 (COD)**

---

---

**COPEN 284  
EJUSTICE 109  
JURINFO 49  
DAPIX 306  
CODEC 1464**

## NOTA

---

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. vorig doc.:	12187/17
Nr. Comdoc.:	10940/17 + ADD 1
Betreft:	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (TCN) ter aanvulling en ondersteuning van het Europees Strafrecht Informatiesysteem (ECRIS-TCN) en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 [eerste lezing] - Oriënterend debat

---

## I. INLEIDING

Op 19 januari 2016 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn tot verbetering van het bestaande Europees Strafrecht Informatiesysteem (Ecris)<sup>1</sup> wat betreft onderdanen van derde landen (doc. 5438/16 + ADD 1 + ADD 2). Tijdens de bespreking van het voorstel hebben de lidstaten een uitgesproken voorkeur getoond voor een gecentraliseerd systeem voor onderdanen van derde landen op het niveau van de EU. De onderhandelingen over de ontwerprichtlijn werden opgeschort naar aanleiding van het tijdens de zitting van de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) van 9 juni 2016 geformuleerde verzoek van lidstaten aan de Commissie om het wetgevingskader te beoordelen en met een voorstel voor de invoering van een centrale gegevensbank van veroordeelde onderdanen van derde landen te komen.

---

<sup>1</sup> Ingesteld bij Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (PB L 93 van 7.4.2009, blz. 23).

Op 28 juni 2017 heeft de Commissie het voorstel voor een verordening tot invoering van een centrale gegevensbank ingediend (doc. 10940/17 + ADD 1). Vervolgens heeft het voorzitterschap een herziene tekst van de bijbehorende richtlijn voorgelegd (doc. 11568/17 + ADD 1).

De verordening moet alle kwesties in verband met de centrale gegevensbank regelen, terwijl de richtlijn een aanvulling op het bestaande kaderbesluit zou vormen wat betreft algemene aspecten in verband met het functioneren van het Ecris.

De Groep samenwerking in strafzaken (COPEN) heeft deze voorstellen besproken tijdens haar vergaderingen van 9 juli, 10/11 september, 25/26 september en 9/10 oktober 2017. Sommige kwesties werden eveneens in het CATS besproken, op 22 september. De besprekingen in deze voorbereidende instanties verliepen in een constructieve sfeer. Op diverse punten werd aanzienlijke vooruitgang geboekt. Hoewel in dit stadium kan worden gesteld dat er over een groot aantal artikelen overeenstemming bestaat met het oog op een toekomstige algemene oriëntatie, bleek tijdens de besprekingen dat sommige vraagstukken sturing van de Raad behoeven.

In dit verband zij opgemerkt dat de recente terroristische aanslagen in verschillende lidstaten hebben aangetoond hoe belangrijk informatie-uitwisseling is, en dat de rechtshandavingsinstanties over alle relevante informatie moeten beschikken. Informatie over veroordelingen is zonder twijfel een noodzakelijk gegeven om de achtergrond van (vermeende) daders en mogelijke verbanden met terroristische activiteiten te verifiëren. Het is dan ook uiterst belangrijk ervoor te zorgen dat het Ecris doeltreffend werkt en dat alle mogelijke lacunes in het systeem worden gedicht.

Op basis van deze overwegingen verzoekt het voorzitterschap de ministers zich te buigen over de twee volgende punten, die cruciaal zijn voor de doeltreffendheid van het toekomstige centrale systeem.

## **II. AAN DE RAAD VOOR BESPREKING VOORGELEGDE VRAGEN**

### Vraag A: Opneming van burgers van de Unie die nog een andere nationaliteit hebben

Volgens de voorgestelde verordening zijn de lidstaten ertoe verplicht om in het centrale systeem informatie in te voeren voor alle onderdanen van derde landen die werden veroordeeld voor een misdrijf. Volgens de voorgestelde verordening bestrijkt de definitie van onderdaan van een derde land eveneens onderdanen van derde landen die tevens de nationaliteit van een EU-lidstaat hebben.

De doeltreffendheid van het systeem is afhankelijk van de hoeveelheid ingevoerde gegevens. Doel van de invoering van het Ecris-TCN-systeem is iets te doen aan de lacunes van het bestaande systeem, dat momenteel alleen burgers van de Unie bestrijkt. Het is duidelijk dat veroordeelde personen die zowel de nationaliteit van een EU-lidstaat als de nationaliteit van een derde land hebben en van wie de identiteitsgegevens niet in het centrale systeem worden ingevoerd, kunnen ontsnappen aan controle op eerdere veroordelingen door gewoon in de ene lidstaat hun paspoort van een derde land te tonen en in een andere lidstaat hun EU-paspoort. In dit geval zou de persoon een strafregister hebben in twee verschillende lidstaten zonder dat die lidstaten zich daarvan bewust zijn.

Een soortgelijk probleem kan zich voordoen met personen die de nationaliteit van twee of meer EU-lidstaten hebben, aangezien ook dan de mogelijkheid bestaat dat de veroordelende lidstaat niet weet dat een persoon de nationaliteit van een andere EU-lidstaat heeft. Als het niet mogelijk is dat in de centrale gegevensbank te controleren, zal het ook niet mogelijk zijn te bepalen welke andere lidstaten eventueel strafregisterinformatie over die persoon hebben. In de gevallen waarin de lidstaten weten dat een persoon de nationaliteit van twee EU-lidstaten heeft, zijn zij er krachtens het huidige Ecris-kaderbesluit echter al toe verplicht beide betrokken lidstaten in te lichten.

***Denkt u dat identiteitsgegevens over de volgende twee categorieën van personen moeten worden opgenomen in het centrale systeem:***

- a) gegevens van veroordeelde personen met twee of meer nationaliteiten, waarvan ten minste één nationaliteit die van een derde land is; en***
- b) gegevens van veroordeelde personen die geen onderdaan van een derde land zijn, maar die de nationaliteit van meer dan één EU-lidstaat hebben?***

**Vraag B: Categorieën van strafbare feiten waarvoor vingerafdrukken moeten worden ingevoerd in het Ecris-TCN-systeem**

De voorgestelde verordening bevat een verplichting voor de lidstaten om naast alfanumerieke identiteitsgegevens ook vingerafdrukken van veroordeelde onderdanen van derde landen in te voeren in het Ecris-TCN-systeem. De achterliggende reden is dat vingerafdrukken vaak de enige manier zijn om veroordeelde onderdanen van derde landen op betrouwbare en doeltreffende wijze te identificeren. Een andere reden is dat in de hele EU steeds meer onbetrouwbare identiteitsdocumenten in omloop zijn en misdadigers diverse aliassen gebruiken.

In juni 2016 heeft de Raad bevestigd dat er een gecentraliseerd Ecris-systeem moet worden ingesteld voor de opslag van zowel alfanumerieke gegevens als vingerafdrukken (doc. 9798/16). Het gebruik van vingerafdrukken in het Ecris-TCN-systeem is absoluut noodzakelijk voor het functioneren van het systeem. De lidstaten verschillen echter van mening over de reikwijdte van de verplichting om vingerafdrukken op te slaan in het centrale systeem. Tussen de lidstaten bestaan aanmerkelijke verschillen wat betreft de voorwaarden en regels voor het verzamelen en opslaan van vingerafdrukken.

Uit eerdere besprekingen is naar voren gekomen dat verscheidene lidstaten er de voorkeur aan geven vingerafdrukken op te nemen van personen die voor om het even welk strafbaar feit zijn veroordeeld. Omdat de definitie van "strafbaar feit" enorm verschilt van lidstaat tot lidstaat, kan die aanpak ertoe leiden dat eveneens vingerafdrukken moeten worden verzameld en ingevoerd voor geringe feiten, hetgeen niet evenredig zou zijn.

Meerdere andere lidstaten geven er de voorkeur aan dat vingerafdrukken slechts in het systeem worden ingevoerd indien in hun nationale wetgeving in het verzamelen van vingerafdrukken is voorzien. Dat zou ertoe kunnen leiden dat relatief weinig vingerafdrukken in het centrale systeem worden ingevoerd, of zelfs geen, waardoor de doelmatigheid van het systeem ernstig zou worden aangetast. Deze aanpak kan eventueel leiden tot de invoering van meer valse of onjuiste gegevens in het systeem, en bijgevolg het hele doel van de instelling van het centrale Ecris-TCN-systeem ondermijnen.

Het voorzitterschap is van oordeel dat naar een compromis tussen deze twee voorkeuren moet worden gezocht. Uit eerdere besprekingen is gebleken dat een mogelijke oplossing erin bestaat overeenstemming te bereiken over een lijst van categorieën strafbare feiten waarvoor verzameling en opslag van vingerafdrukken in het centrale systeem verplicht zou zijn. Deze categorieën kunnen worden gebaseerd op een lijst van ernstige strafbare feiten, als gedefinieerd in andere wetgevingsinstrumenten van de Unie (zoals het Kaderbesluit over het Europees aanhoudingsbevel) of worden gedefinieerd op grond van de eigenlijke opgelegde strafrechtelijke sanctie. Een lijst van strafbare feiten zou evenwel nog steeds ernstige en minder ernstige strafbare feiten bevatten. Dat probleem kan worden vermeden door de verplichting tot verzameling en opslag van vingerafdrukken afhankelijk te stellen van de eigenlijke sanctie (zoals een vrijheidsstraf). Een vrijheidsstraf - al dan niet met uitstel - zou erop wijzen dat de nationale rechter het strafbaar feit als ernstig heeft beschouwd. Diverse lidstaten hebben eveneens aangegeven dat het niet evenredig zou zijn vingerafdrukken op te nemen op grond van onopzettelijke misdrijven.

In het licht van het voorgaande is het voorzitterschap van oordeel dat er criteria moeten worden afgesproken om de strafbare feiten te bepalen waarvoor minstens vingerafdrukken in het Ecris-TCN-systeem moeten worden opgenomen, naast de overeenkomstig het nationale recht verzamelde vingerafdrukken.

Volgens het voorzitterschap moet worden bepaald dat vingerafdrukken minstens in het Ecris-TCN-systeem moeten worden opgenomen als de betrokken persoon wegens een opzettelijk gepleegd strafbaar feit tot een vrijheidsstraf is veroordeeld.

***De Raad wordt verzocht dit standpunt te bekrachtigen.***

***Daarnaast wordt de Raad verzocht aan te geven of "vrijheidsstraf" in deze context al dan niet straffen met uitstel omvat.***

### **III. CONCLUSIE**

De Raad wordt verzocht de bovenstaande vragen te bestuderen met het oog op sturing van de verdere werkzaamheden op technisch niveau.

---