



Brussel, 21.12.2020
COM(2020) 778 final

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

**betreffende de uitwisseling van informatie uit de strafregisters tussen de lidstaten via het
Europees Strafregister Informatiesysteem (Ecris)**

{SWD(2020) 378 final}

1. Inleiding

Het Europees Strafrechter Informatiesysteem (Ecris) heeft tot doel de veiligheid van de burgers binnen de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te bevorderen door het voor de lidstaten mogelijk te maken om doeltreffend informatie met elkaar uit te wisselen over eerdere strafrechtelijke veroordelingen door de strafrechters in de EU. Ecris is sinds april 2012 operationeel. Het wordt geregeld 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 lidstaten¹, en Besluit 2009/316/JBZ van 6 april 2009 van de Raad betreffende de oprichting van het Europees Strafrechter Informatiesysteem².

Op 29 juni 2017 heeft de Commissie haar eerste statistische verslag overeenkomstig artikel 7 van Besluit 2009/316/JBZ van de Raad vastgesteld, dat betrekking had op de periode van april 2012 tot en met 31 december 2016³.

Het onderhavige verslag is het tweede statistische verslag van de Commissie over de uitwisseling via Ecris van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten. Het wil laten zien hoe de uitwisseling tussen de lidstaten voldoet aan het Ecris-rechtskader en eventuele problemen aan de orde stellen met betrekking tot de doeltreffendheid van het systeem, met het oog op de oplossing daarvan. De Commissie behoudt zich het recht voor alle passende maatregelen te nemen om te waarborgen dat de lidstaten deze wettelijke verplichtingen vervullen zoals vastgelegd in Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

1.1. Ecris-statistieken

Dit verslag geeft een overzicht van het gebruik van Ecris vanaf **1 januari 2017 tot en met 31 december 2019, met speciale aandacht voor 2019**. Het gaat vergezeld van het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2020) 378 (hierna “SWD” genoemd). De meeste tabellen en grafieken in dit verslag hebben betrekking op 2019. Die voor 2017 en 2018 zijn te vinden in het begeleidende SWD. Sommige statistieken in het verslag geven een algemeen overzicht van de acht jaar dat Ecris operationeel is, sinds het in april 2012 operationeel werd. De vergelijkende statistische gegevens over alle lidstaten en de statistische tabellen van de individuele lidstaten (in deel 3 van het SWD) hebben echter betrekking op Ecris-uitwisselingen in de jaren 2017-2019. In voorkomend geval werden de statistieken van 2016 als referentiepunt gebruikt. Het verslag bevat ook gegevens over het Verenigd Koninkrijk, als EU-lidstaat, tot en met 2019.

Het verslag is gebaseerd op de statistieken die automatisch door het systeem worden gegenereerd en die door de lidstaten naar de Commissie worden gestuurd. Uit de 233 voor Ecris vastgestelde statistische indicatoren is een keuze gemaakt zodat alleen de meest relevante en betekenisvolle informatie wordt gepubliceerd. Daarnaast werd de lidstaten verzocht statistische gegevens te verstrekken over het aantal op hun eigen grondgebied uitgesproken veroordelingen van onderdanen van andere lidstaten, teneinde een overzicht te

¹ PB L 93 van 7.4.2009, blz. 23, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2019/884 (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 143).

² PB L 93 van 7.4.2009, blz. 33. Dit besluit zal vanaf 28 juni 2022 worden vervangen door Richtlijn (EU) 2019/884 wat betreft de lidstaten die door die richtlijn gebonden zijn.

³ COM(2017) 341 final; SWD(2017) 242 final.

kunnen bieden van de uitvoering van de kennisgevingsprocedure. Het verslag bevat gegevens over veroordelingen afkomstig van 23 lidstaten⁴.

1.2. Algemene uitgangspunten van het Ecris-systeem

Ecris is gebaseerd op een gedecentraliseerde architectuur, waarbij strafregistergegevens elektronisch worden uitgewisseld tussen uitsluitend de centrale autoriteiten van de lidstaten.

Elke lidstaat die een onderdaan van een andere lidstaat heeft veroordeeld, is verplicht om zo spoedig mogelijk via Ecris alle informatie over de veroordeling (**kennisgevingen over nieuwe veroordelingen**), met inbegrip van updates dienaangaande (**kennisgevingen over updates**) mee te delen aan de betrokken lidstaat (hierna “de lidstaat van nationaliteit” genoemd).

De lidstaat van nationaliteit houdt dus een centraal register bij van alle veroordelingen die jegens zijn onderdanen door de strafrechters van de andere EU-lidstaten zijn uitgesproken, naast de eventuele veroordelingen die in de lidstaat zelf zijn uitgesproken. De lidstaat van nationaliteit is dan verplicht om alle via het Ecris ontvangen informatie op te slaan en te actualiseren en om op verzoek van een andere lidstaat (**informatieverzoeken**) binnen een **korte termijn van 10 of 20 dagen** volledige strafregistergegevens te verstrekken (**antwoorden op verzoeken**)⁵.

2. Ecris-uitwisselingen in cijfers

2.1. Verbonden lidstaten

Ecris is een gedecentraliseerd systeem dat een onderlinge verbinding tussen alle lidstaten vooronderstelt. Een lidstaat wordt geacht met Ecris verbonden te zijn wanneer hij met minstens een andere verbonden lidstaat strafregistergegevens uitwisselt. **Alle lidstaten zijn momenteel verbonden met Ecris** en wisselen strafregistergegevens uit **met (gemiddeld) 24 andere lidstaten**⁶.

Het totale aantal mogelijke onderlinge verbindingen bedraagt 756 (27×28)⁷. Hoewel alle lidstaten nu met Ecris verbonden zijn, **wisselt slechts één lidstaat daadwerkelijk informatie uit via Ecris met alle andere lidstaten (ES)**. Voor de meeste lidstaten ontbreken er nog steeds een of twee onderlinge verbindingen.

Het Ecris-systeem begon in 2012 met een totaal van 173 onderlinge verbindingen ten opzichte van de 756 die mogelijk zijn (met 28 actieve lidstaten). Eind 2019 waren er **670 onderlinge verbindingen** tot stand gebracht, die **90 % van het totale aantal mogelijke onderlinge verbindingen** vertegenwoordigden⁸.

Toch is het uiteindelijke doel nog niet volledig bereikt, aangezien niet alle lidstaten via Ecris verbonden zijn en informatie uitwisselen met alle andere lidstaten.

⁴ De Commissie heeft geen gegevens ontvangen van Cyprus, Griekenland, Denemarken, Litouwen en Slovenië.

⁵ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de algemene beginselen van informatie-uitwisseling via Ecris het SWD, deel 1.

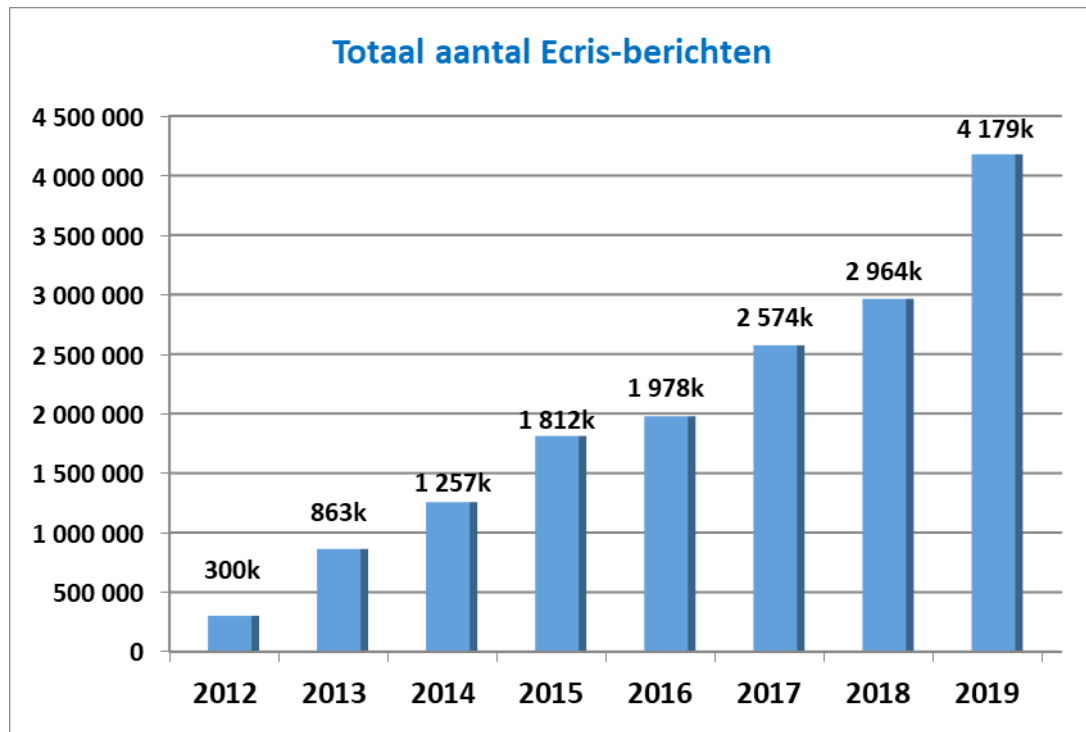
⁶ Zie voor het historisch overzicht van de verbindingen met het Ecris-netwerk het SWD, deel 2.1.

⁷ In dit cijfer zijn 28 lidstaten in aanmerking genomen.

⁸ Zie voor de ontwikkeling van het aantal onderlinge verbindingen in de loop der jaren het SWD, deel 2.1.

2.2. Totaal aantal uitgewisselde berichten

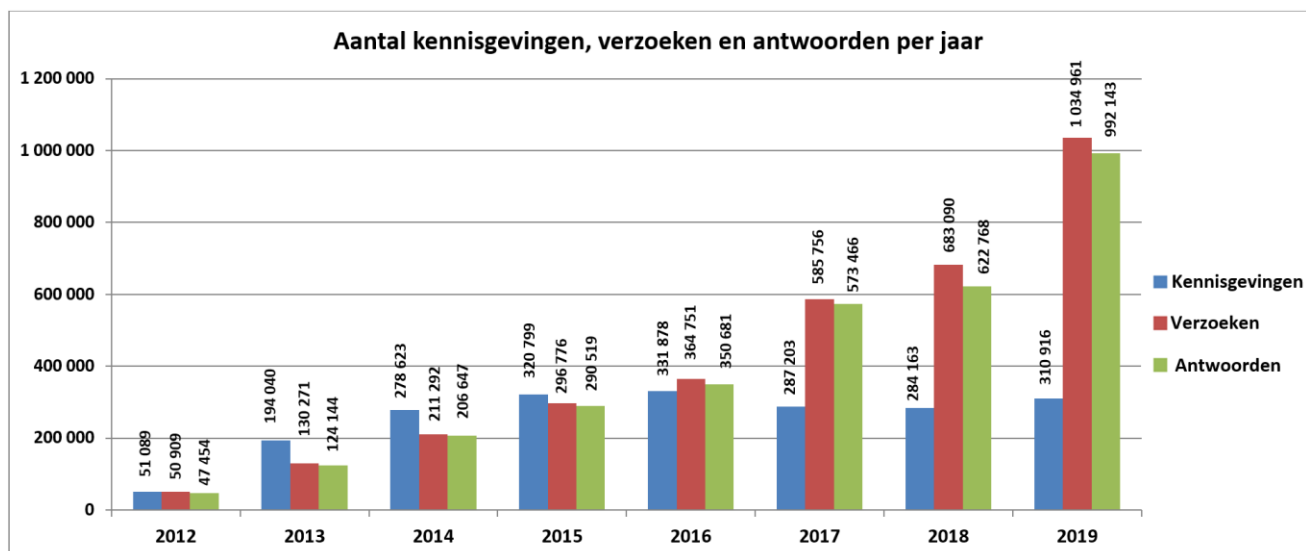
De grafiek hieronder illustreert het snel groeiende aantal berichten dat de verbonden lidstaten sinds Ecris in april 2012 operationeel werd tot 31 december 2019 jaarlijks uitwisselden. Er zij op gewezen dat er in 2012 slechts 8 maanden activiteit was.



Het aantal berichten dat alle onderling verbonden lidstaten uitwisselden, liep op van 2 miljoen eind 2016 tot bijna **4,2 miljoen in 2019**, met een **gemiddelde van 348 000 berichten per maand**. Deze aantallen hebben betrekking op alle soorten berichten: kennisgevingen, updates, verzoeken, antwoorden, weigeringen, overige antwoorden, uitwisseling van aanvullende informatie, etc.

De grafiek hieronder laat de trend zien inzake kennisgevingen, verzoeken en antwoorden op verzoeken gedurende de acht jaar dat Ecris operationeel is. Alleen kennisgevingen inzake nieuwe veroordelingen werden in aanmerking genomen, zonder updates. Antwoorden omvatten antwoorden op verzoeken, weigeringen van verzoeken en overige antwoorden⁹.

⁹ Bij overige antwoorden gaat het bijvoorbeeld om antwoorden waarbij sprake is van meerdere gevonden personen of van een persoon die geen onderdaan van de aangezochte lidstaat is, enz.



De afgelopen drie jaar is de **verhouding** tussen het aantal **kennisgevingen over nieuwe veroordelingen, verzoeken en antwoorden op verzoeken radicaal veranderd**. In 2016 waren de aantallen voor elk van deze drie categorieën bijna gelijk en bedroegen zij ongeveer 350 000 per jaar, per categorie. In 2019 was het aantal informatieverzoeken en het daaraan verbonden aantal antwoorden op verzoeken meer dan drie keer zo groot als het aantal kennisgevingen.

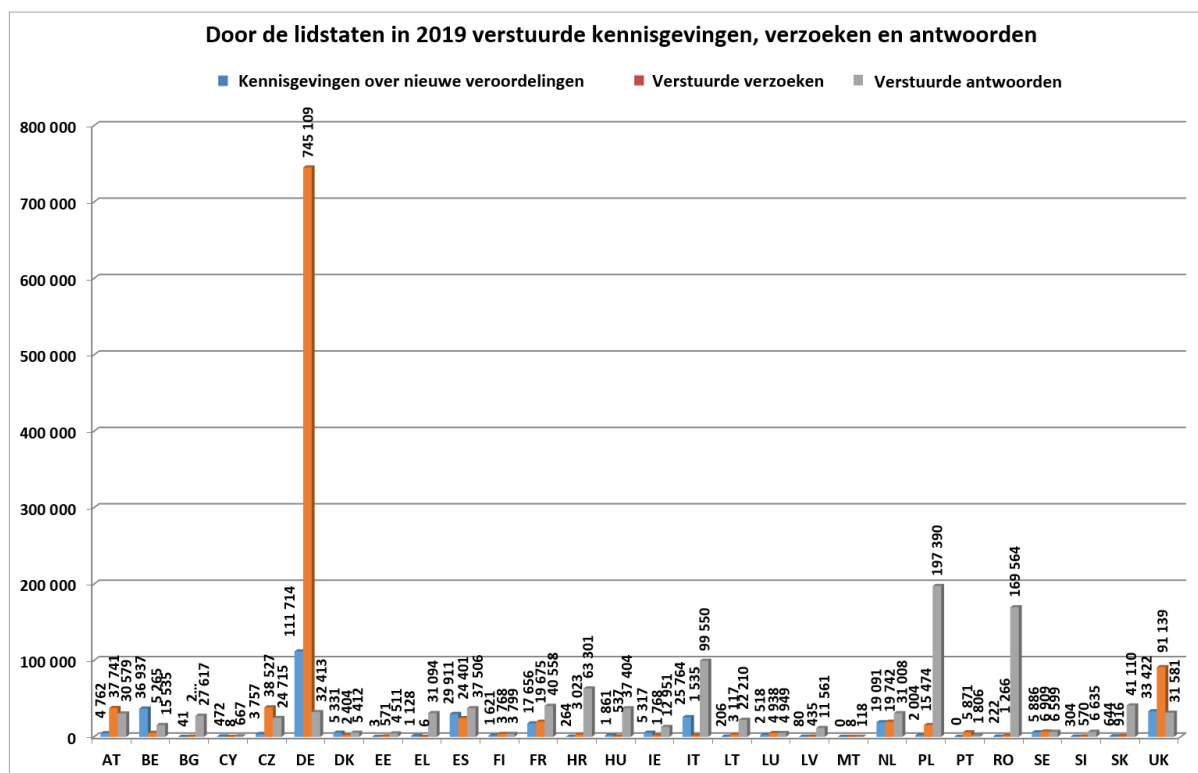
In 2017 is **het aantal kennisgevingen over nieuwe veroordelingen gedaald** en bleef het **tot 2019** op het niveau van ongeveer 310 000. Deze neerwaartse tendens is verrassend in het licht van het toenemende aantal onderlinge verbindingen tussen de lidstaten. Zoals aangegeven in punt 2.4. hadden sommige lidstaten problemen met het melden van alle nieuwe veroordelingen.

Daarentegen is het **aantal informatieverzoeken** en de daarmee samenhangende antwoorden op verzoeken **sinds 2017 verdrievoudigd** en bereikte het in 2019 voor elk van deze categorieën **1 miljoen**. Deze **spectaculaire stijging van het aantal informatieverzoeken** is vooral te wijten aan een **verschuiving in het gebruik van Ecris, dat niet langer hoofdzakelijk in het kader van strafprocedures maar ook steeds meer voor andere doeleinden wordt gebruikt**. Zie punt 2.8 voor meer informatie. Dit is een tevens positief teken dat laat zien dat de lidstaten zich steeds bewuster worden van de noodzaak om bij strafprocedures voor het opvragen van informatie gebruik te maken van Ecris, zodat overeenkomstig Kaderbesluit 2008/675/JBZ rekening kan worden gehouden met eerdere veroordelingen¹⁰.

¹⁰ PB L 220 van 15.8.2008, blz. 32.

2.3. Aantal kennisgevingen, verzoeken en antwoorden per lidstaat

De grafiek hieronder laat het aantal kennisgevingen inzake nieuwe veroordelingen, verzoeken om informatie en antwoorden zien die alle onderling verbonden lidstaten in 2019 hebben verzonden¹¹.



Net als in de voorgaande jaren zijn de meest actieve lidstaten in de zin van het totale volume van deze drie soorten verzonden berichten, de lidstaten die hieronder worden vermeld.

2017		2018		2019	
Meest actieve lidstaten in de zin van het totale volume van deze drie soorten verzonden berichten:					
DE	32,2 %	DE	33,7 %	DE	38,0 %
UK	9,3 %	UK	8,4 %	PL	9,2 %
PL	7,3 %	PL	6,5 %	RO	7,3 %
RO	7,2 %	RO	6,1 %	UK	6,7 %
IT	4,8 %	IT	5,8 %	IT	5,4 %

De cijfers laten **aanzienlijke verschillen tussen de Ecris-activiteiten en -werkdruk van de lidstaten zien**.

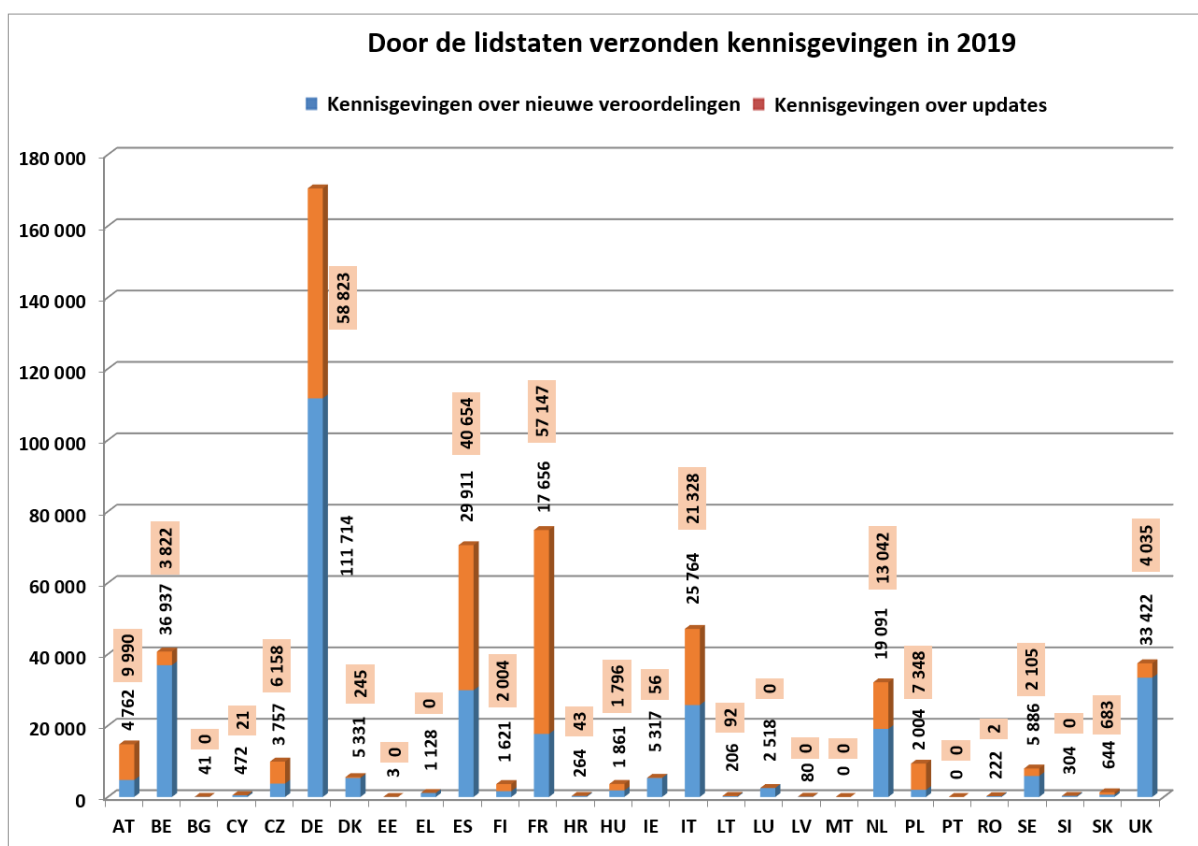
Sommige lidstaten **verzoeken aanzienlijk vaker om informatie dan dat zij zelf om informatie worden verzocht**: bv. DE (745 000 verstuurd verzoeken, 32 400 ontvangen verzoeken), UK (91 000 verstuurd, 31 500 ontvangen) en CZ (38 500 verstuurd, 24 700

¹¹ Zie voor de jaren 2017 en 2018 het SWD, deel 2.2.

ontvangen). Andere lidstaten worden geconfronteerd met een **aanzienlijk aantal verzoeken**, terwijl zij zelf niet zo veel verzoeken versturen: bv. PL (197 300 gegeven antwoorden, 15 400 verstuurd verzoeken), RO (170 000 versus 1 200), IT (99 500 versus 1 500), HR (63 300 versus 3 000), SK (41 000 versus 900), HU (37 400 versus 500). Sommige andere lidstaten versturen een **groot aantal kennisgevingen** over nieuwe veroordelingen naar de lidstaten van nationaliteit van de dader, terwijl ze zelf minder verzoeken versturen: bv. BE (36 300 verstuurd kennisgevingen, 5 200 verstuurd verzoeken), IT (25 700 kennisgevingen, 1 500 verzoeken).

2.4. Kennisgevingen

De grafiek hieronder toont het aantal kennisgevingen dat alle onderling verbonden lidstaten in 2019 hebben doen uitgaan, uitgesplitst naar kennisgevingen inzake nieuwe veroordelingen en kennisgevingen waarbij eerder verzonden kennisgevingen worden geactualiseerd¹².



Het **aantal verzonden kennisgevingen varieert aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat**, van bijna 112 000 (DE) tot nul (MT, PT) kennisgevingen inzake nieuwe veroordelingen per jaar. Bij de analyse van deze verschillen moet in hoofdzaak met twee factoren rekening worden gehouden: de omvang van het land en het aantal veroordelingen van onderdanen van andere lidstaten (inwoners die onderdaan van een ander EU-land zijn)¹³.

¹² Zie voor de jaren 2017 en 2018 het SWD, deel 2.3.

¹³ Zie de statistieken van Eurostat:

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Non-national_population_by_group_of_citizenship_1_January_2019.png

De **meest actieve** lidstaten qua verzonden **kennisgevingen** inzake nieuwe veroordelingen waren de lidstaten in de tabel hieronder.

2017		2018		2019	
Meest actieve lidstaten qua verzonden kennisgevingen over nieuwe veroordelingen:					
DE	34,5 %	DE	32,6 %	DE	35,9 %
BE	12,9 %	BE	14,0 %	BE	11,9 %
ES	10,4 %	ES	11,5 %	UK	10,7 %
UK	9,3 %	NL	9,6 %	ES	9,6 %
NL	7,5 %	IT	8,4 %	IT	8,3 %

Rekening houdend met alle verzonden kennisgevingen, inclusief kennisgevingen over updates, blijft DE op de eerste plaats staan, maar de rangorde verandert.

2017		2018		2019	
Meest actieve lidstaten in de zin van verzonden kennisgevingen over alle veroordelingen:					
DE	31,9 %	DE	31,5 %	DE	40,8 %
ES	16,2 %	ES	19,2 %	FR	17,9 %
BE	9,4 %	IT	16,2 %	ES	16,9 %
FR	7,5 %	FR	14,3 %	IT	11,3 %
UK	7,4 %	BE	10,1 %	BE	9,7 %

Kennisgevingen over nieuwe veroordelingen en kennisgevingen over updates waren goed voor gemiddeld respectievelijk **58 % en 42 %** in 2019. In totaal zijn er dat jaar **230 000 kennisgevingen over updates** verstuurd¹⁴. Het is nuttig erop te wijzen dat vóór 2017 slechts circa een vierde van alle kennisgevingen betrekking had op updates. De huidige **aanzienlijke toename van het aantal updates** voor veel lidstaten moet worden beschouwd als een positief teken dat zij zich bewust zijn van het belang van het doorgeven van latere wijzigingen van de oorspronkelijke kennisgevingen.

De verhouding tussen kennisgevingen over nieuwe veroordelingen en kennisgevingen over updates verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat: sommige lidstaten verzenden drie keer zoveel updates als kennisgevingen (bv. FR, PL) of twee keer zoveel updates als kennisgevingen (bv. AT, CZ), andere bijna gelijke aantallen voor deze beide categorieën berichten (bv. ES, NL, IT, HU, FI, SK), terwijl voor weer andere lidstaten updates slechts een zeer klein deel uitmaken van alle kennisgevingen (bv. CY, DK, IE, RO). Voor DE, FR en ES, die het grootste aantal kennisgevingen sturen, maken updates respectievelijk ongeveer 34 %, 76 % en 57 % uit van alle kennisgevingen die zij in 2019 hebben verstuurd.

In het eerste statistische verslag werden twee hoofdproblemen vastgesteld: i) veel lidstaten **versturen geen of slechts weinig kennisgevingen over nieuwe veroordelingen** en ii) veel lidstaten **sturen geen of slechts weinig updates** van eerder verstuurd kennisgevingen. Deze

¹⁴ Zie voor meer informatie het SWD, deel 2.3.

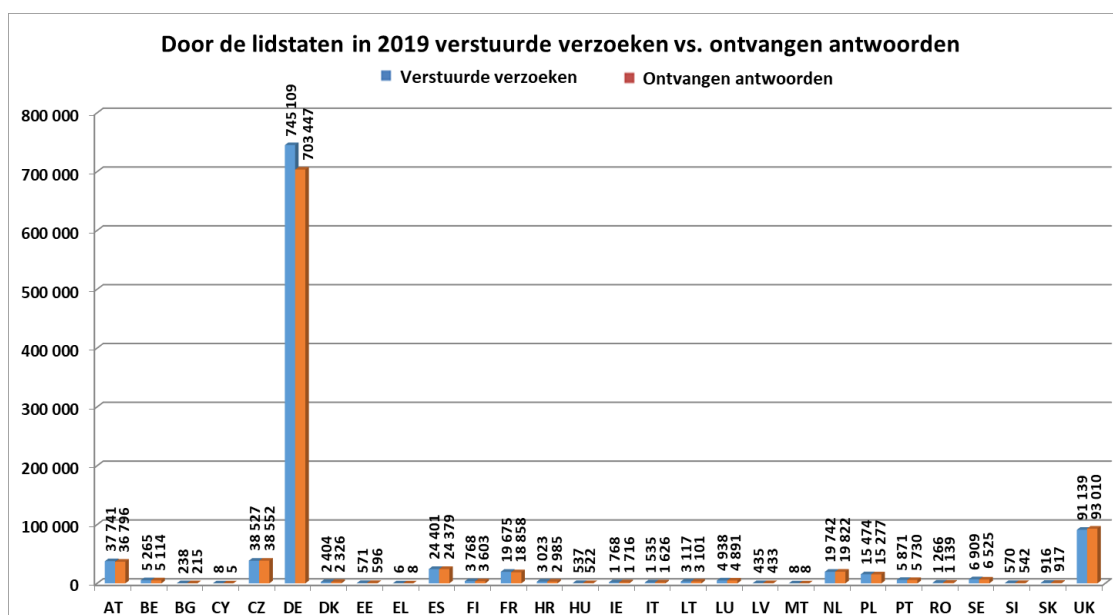
twee problemen komen ook naar voren uit de gedetailleerde analyse van de statistische gegevens voor 2017-2019. Ditmaal wegen deze problemen echter nog zwaarder, aangezien zij een groter aantal lidstaten betreffen.

Ten eerste sturen veel lidstaten **geen kennisgevingen over nieuwe veroordelingen** (PT in 2019 en 2018, MT in 2019 en 2017, EE in 2018, EL in 2017) of sturen zij **slechts weinig** van dergelijke kennisgevingen in verhouding tot het aantal inwoners die onderdaan zijn van een ander EU-land en het aantal veroordelingen (BG, EE, IE, LT, LU, NL, RO in 2019; BG, IE, LU, LT, RO, SI, SE, MT, EL, UK in 2018; BG, EE, IE, LT, LU, RO, SI, SE, PT, UK in 2017). **Als gevolg daarvan zijn deze niet-gemelde veroordelingen niet geregistreerd in de lidstaat (lidstaten) van nationaliteit.**

Ten tweede sturen veel lidstaten **geen updates** van de eerder verstuurde kennisgevingen (BG, EE, EL, LV, LU, MT, PT, SI in 2019; BG, DK, EL, SI, PT, MT, LV, LU, IE, EE in 2018; DK, EE, EL, LV, LU, BG in 2017) of sturen zij slechts een **gering aantal** van dit soort berichten (IE, RO, CY in 2019; RO, CY in 2018; SI, RO, PT, MT, IE, HR, CY in 2017). Wanneer de veroordelende lidstaat nalaat updates te verzenden, **heeft dat tot gevolg dat de lidstaat van nationaliteit verouderde en onbetrouwbare informatie verwerkt en verspreidt**¹⁵.

2.5. Verzoeken om informatie

De grafiek hieronder vergelijkt de aantallen verzoeken om informatie die alle onderling verbonden lidstaten in 2019 hebben verzonden, met de aantallen op deze verzoeken ontvangen antwoorden¹⁶.



Zoals hierboven in punt 2.2 is aangegeven, is het algemene **aantal informatieverzoeken sinds 2017 verdrievoudigd** – en bereikte het **1 miljoen** in 2019.

¹⁵ Zie voor een gedetailleerde analyse van de statistieken van de individuele lidstaten het SWD, deel 3.

¹⁶ Zie voor de jaren 2017 en 2018 het SWD, deel 2.4.

Het **aantal uitgebrachte verzoeken varieert aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat**: van jaarlijks 745 000 verzoeken (DE) tot 6 verzoeken (EL). De stijging van het totale aantal verzoeken is vooral toe te schrijven aan DE, dat het aantal verzoeken meer dan 5 keer heeft verhoogd. ES, LT, NL en PL hebben het aantal verzoeken verdubbeld. De belangrijkste factor waarmee bij de analyse van de variaties tussen de verzoeken van de lidstaten rekening moet worden gehouden, is het aantal onderdanen van andere lidstaten dat in een bepaalde lidstaat woont.

Net als in voorgaande jaren waren de **meest actieve** lidstaten qua **uitgebrachte verzoeken** de volgende.

2017		2018		2019	
Meest actieve lidstaten qua uitgebrachte verzoeken					
DE	57,7 %	DE	61,0 %	DE	72,0 %
UK	15,7 %	UK	13,4 %	UK	8,8 %
CZ	6,9 %	CZ	5,8 %	CZ	3,7 %
AT	5,1 %	AT	4,9 %	AT	3,6 %
FR	2,7 %	ES	3,3 %	ES	2,4 %

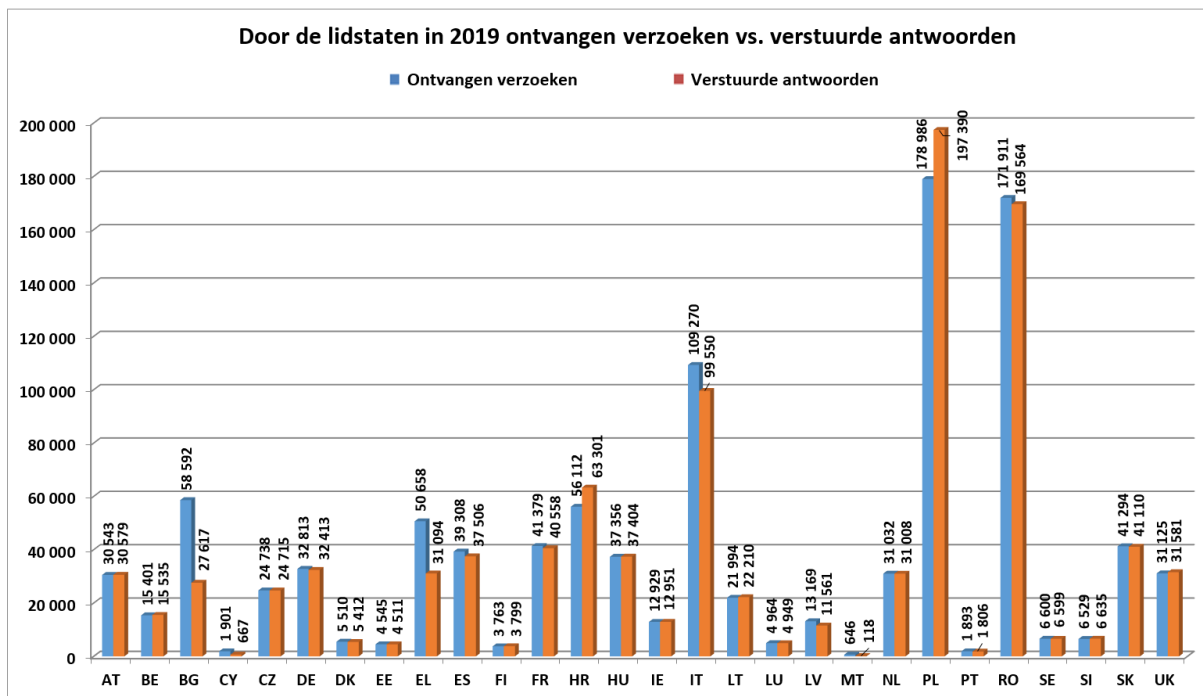
Ondanks de aanzienlijke toename van het aantal verzoeken in het algemeen, blijft het probleem waarop al werd gewezen in het eerste statistische verslag, namelijk dat sommige lidstaten **bijna geen verzoeken sturen** (EL, CY, MT) of een **gering aantal** verzoeken sturen in verhouding tot het aantal inwoners dat onderdaan is van een ander EU-land (BG, EE, HU, IT, LV, RO en SI in 2017-2019), nog steeds bestaan. Dit zou tot een situatie kunnen leiden waarin strafrechters vonnissen kunnen uitspreken zonder op de hoogte te zijn van veroordelingen die in andere lidstaten zijn uitgesproken, wat in strijd is met de in Kaderbesluit 2008/675/JBZ neergelegde vereisten. Bovendien zal afbreuk worden gedaan aan de preventieve werking die uitgaat van verzoeken om verklaringen inzake strafregistergegevens voor andere doeleinden dan strafprocedures, zoals een aan een indienstneming voorafgaande screening.

Uit de bovenvermelde gegevens kan ook worden geconcludeerd dat **niet op alle verzoeken om informatie wordt gereageerd** (zie ook punt 2.6). Wat betreft de lidstaten die het vaakst verzoeken sturen: in 2019 is nooit gereageerd op 5,6 % van de verzoeken van DE (41 662) en 2,5 % van de verzoeken van AT (945), terwijl voor het UK en CZ het aantal ontvangen antwoorden dat jaar groter was dan het aantal door die landen verzonden verzoeken.

2.6. Antwoorden op verzoeken

De grafiek hieronder illustreert het aantal antwoorden dat alle onderling verbonden lidstaten in 2019 hebben verstuurd ten opzichte van het aantal corresponderende verzoeken om informatie dat zij ontvingen¹⁷.

¹⁷ Zie voor de jaren 2017 en 2018 het SWD, deel 2.5.



Het **aantal ontvangen verzoeken en verzonden antwoorden** dat daarmee correspondeert **verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat**: van 179 000 (PL) tot 646 (MT) verzoeken per jaar. Bij de analyse van deze verschillen moet in hoofdzaak met twee factoren rekening worden gehouden: de totale bevolking van iedere lidstaat en het aantal onderdanen van iedere lidstaat dat in andere lidstaten woonachtig is.

De lidstaten die **hebben geantwoord op het grootste aantal verzoeken** in absolute termen (niet noodzakelijkerwijs het grootst in verhouding tot het ontvangen aantal) waren de volgende:

	2017		2018		2019
Lidstaten die het grootste aantal verzoeken (in absolute termen) hebben beantwoord					
RO	17,9 %	RO	15,5 %	PL	19,9 %
PL	16,6 %	PL	14,5 %	RO	17,1 %
IT	8,2 %	IT	10,8 %	IT	10,0 %
SK	6,7 %	SK	6,0 %	HR	6,4 %
DE	4,9 %	FR	4,7 %	SK	4,1 %

Terwijl alle lidstaten verzoeken in het algemeen beantwoorden, werden in 2019 nog steeds **meer dan 42 000 verzoeken om informatie niet beantwoord**. In de meeste gevallen was het aantal verzonden antwoorden enigszins lager dan het aantal ontvangen verzoeken om informatie, waarbij het gemiddeld om **ongeveer 4,1 % ging, vergeleken met 3,6 % in 2016**.

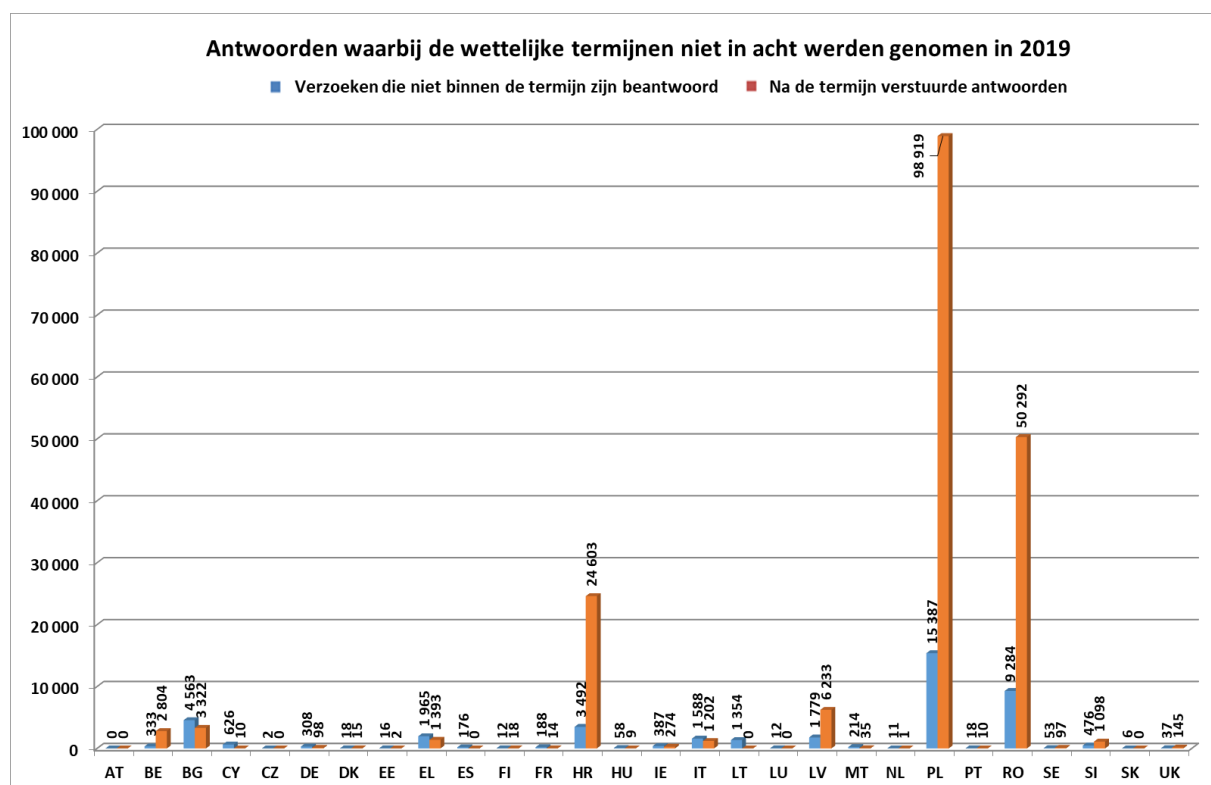
Van de lidstaten die in 2019 het hoogste aantal verzoeken ontvingen, liet BG 53 % van de ontvangen verzoeken onbeantwoord (30 975), EL 38 % (19 564), IT 8,9 % (9 720) en RO 1,3 % (2 347). Voor PL en HR was het aantal antwoorden dat in 2019 werd verstuurd hoger dan het aantal ontvangen verzoeken, wat mogelijk was veroorzaakt door het versturen van achterstallige antwoorden uit het voorgaande jaar.

De lidstaten met het hoogste percentage onbeantwoord gelaten verzoeken waren in 2019: MT (82 % van de ontvangen verzoeken), CY (65 %), BG (53 %) en EL (38 %). Zie voor een gedetailleerde analyse van de statistieken van de individuele lidstaten over antwoorden op verzoeken het SWD, deel 3.

De gevolgen van het schenden van de verplichting om te antwoorden op informatieverzoeken kunnen tragisch zijn, zoals in de vorige punten is aangegeven.

2.7. Antwoorden waarbij de wettelijke termijnen niet in acht werden genomen

Een andere kwestie is dat een aantal verzoeken niet binnen de wettelijke termijnen wordt beantwoord¹⁸. De grafiek hieronder biedt een overzicht voor 2019 inzake alle lidstaten van het aantal antwoorden waarbij de wettelijke termijnen niet in acht werden genomen, met aanduiding van antwoorden die na de termijn zijn verstuurd en de verzoeken die niet binnen de termijn zijn beantwoord¹⁹.



In 2019 werden **190 000 verzoeken na de wettelijke termijn beantwoord**, wat op **18,4 % van het totaal** aantal verzoeken neerkomt. Daarnaast werden **42 000 te beantwoorden verzoeken geregistreerd waarvan de termijn was verstreken**. Deze hoge cijfers, gekoppeld aan de referentiegegevens voor 2016 (respectievelijk 13 800 (3,8 %) en 13 000), wijzen op een **verontrustende toename van het aantal antwoorden dat niet binnen de wettelijke termijnen wordt gegeven**.

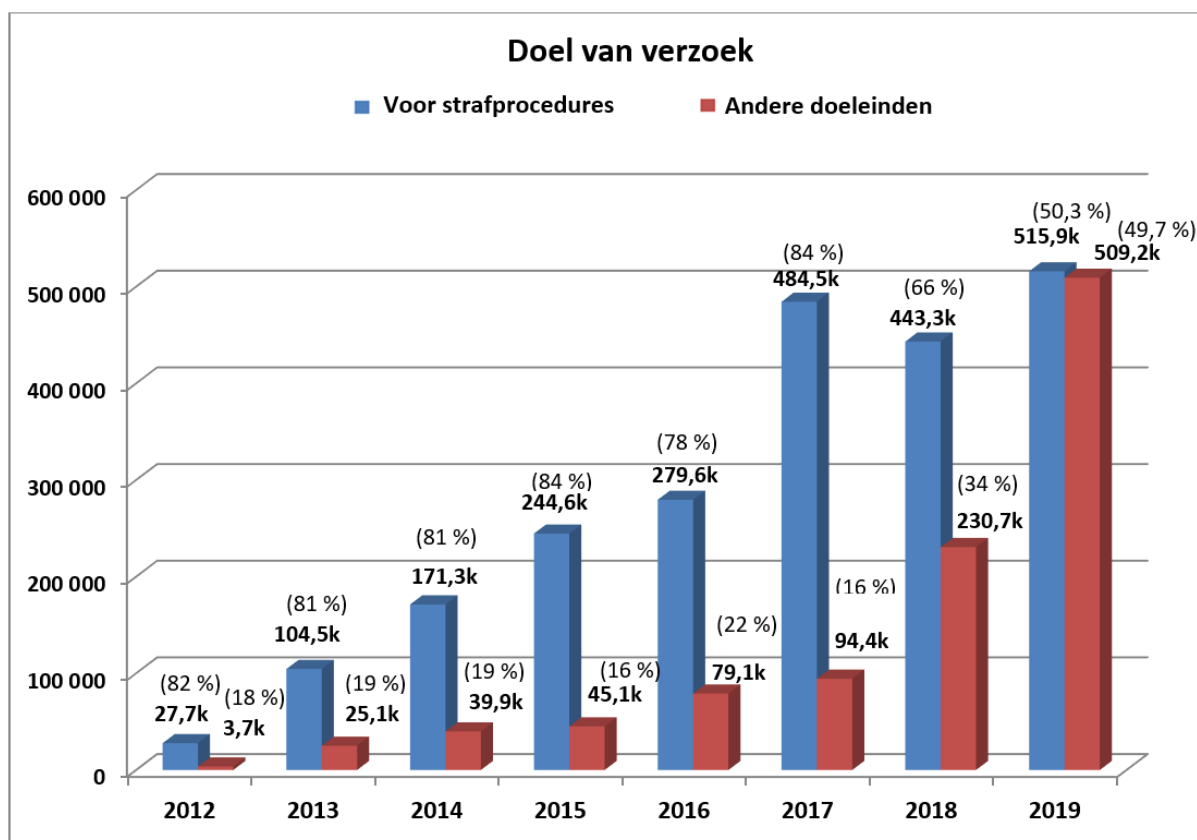
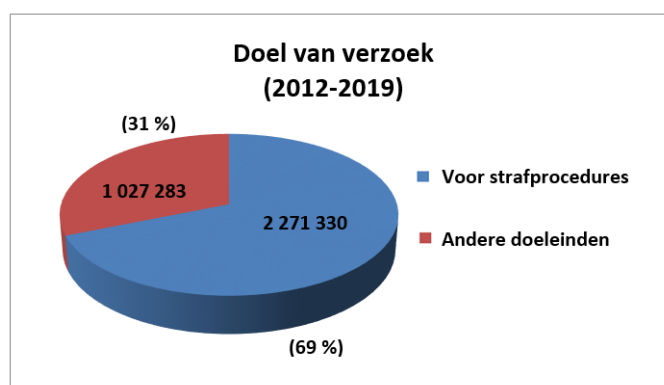
¹⁸ Zie punt 1.2 hierboven.

¹⁹ Zie het SWD voor meer informatie hierover: de tabel in deel 2.6 en de statistische gegevens van de individuele lidstaten over late antwoorden in deel 3.

Deze tendens betreft slechts enkele lidstaten, met name de lidstaten die met een **groot aantal verzoeken om informatie werden geconfronteerd**, terwijl de grote meerderheid van de lidstaten onder 0,5 % te late antwoorden blijft. De lidstaten die in 2019 de meeste moeilijkheden ondervonden om de termijnen in acht te nemen waren: PL met 55 % te laat verzonden antwoorden (99 000), RO (30 %; 50 000), HR (43 %; 24 600), LV (47 %; 6 200), BE (18 %; 2 800) en BG (5 %; 3 300). Het probleem van verzoeken die niet binnen de termijn zijn beantwoord, wat kan leiden tot te late antwoorden of tot niet beantwoorde verzoeken, betrof 33 % van door MT en CY ontvangen verzoeken, 13,5 % van door LV en 8 % van door PL ontvangen verzoeken.

2.8. Verzoeken met het oog op strafprocedures en voor andere doeleinden

De grafieken hieronder geven de verhouding weer tussen de verzoeken met het oog op strafprocedures en verzoeken voor andere doeleinden dan strafprocedures van 2012 tot 2019.



Vele jaren lang lag het percentage verzoeken voor andere doeleinden dan strafprocedures op het gemiddelde niveau van 20 % van alle verzoeken. Zoals hierboven vermeld, hebben de jaren 2018-2019 geleid tot een **volledige verschuiving in het gebruik van het systeem, dat even vaak voor doeleinden in het kader van strafprocedures als voor andere doeleinden werd geraadpleegd (50/50 %)**. Tijdens de gehele periode van activiteit van Ecris vond gemiddeld **69 %** van alle verzoeken plaats ten behoeve van **strafprocedures** en **31 %** voor **andere doeleinden**.

Het aantal **verzoeken voor andere doeleinden bedroeg in 2019 meer dan 500 000**, wat meer dan **zes keer zoveel is als in 2016**. Ook het aantal **verzoeken met het oog op strafprocedures bleef stabiel op ongeveer 500 000**.

De toename van het aantal verzoeken voor andere doeleinden werd vooral veroorzaakt door de **sterke groei van het aantal verzoeken van personen met betrekking tot hun eigen strafblad** – meer dan zes keer zoveel ten opzichte van 2016, wat neerkomt op een totaal van **356 000 verzoeken**. De tweede factor die daartoe bijdroeg, was het aantal **verzoeken in het kader van de aanwerving** voor professionele of georganiseerde vrijwillige **activiteiten die rechtstreeks en regelmatig contact met kinderen met zich meebrengen**, ter uitvoering van **Richtlijn 2011/93/EU**²⁰. Het aantal verzoeken van deze aard was **115 000** in 2019, een **aanzienlijke stijging** ten opzichte van de 7 800 in 2016. De stijging van het aantal verzoeken voor andere doeleinden komt met name voor rekening van DE.

In 2019 werden de meeste verzoeken voor andere doeleinden dan strafprocedures ingediend door **individuele personen om informatie te verkrijgen over hun eigen strafblad**, wat goed was voor **70 % van de verzoeken voor andere doeleinden** en **35 % van alle ingediende verzoeken**. Het op een na hoogste aantal verzoeken had betrekking op verzoeken inzake **aanwerving overeenkomstig Richtlijn 2011/93/EU** (22 % van de verzoeken voor andere doeleinden en 11 % van alle verzoeken, tegenover 10 % van de verzoeken voor andere doeleinden in 2016). Het percentage verzoeken van een bevoegde administratieve autoriteit ten behoeve van andere dan strafprocedures daalde van 14 % van de verzoeken voor andere doeleinden in 2016 tot 3,8 % in 2019 (en 2 % van alle verzoeken), om op de derde plaats te komen met 19 000 verzoeken. De verzoeken ten behoeve van de verkrijging van een wapenvergunning bedroegen 1,1 % van de verzoeken voor andere doeleinden. Tot slot maakten verzoeken voor het belangrijke doel een andere nationaliteit te verkrijgen, slechts ongeveer 0,9 % van alle verzoeken voor andere doeleinden en 0,4 % van alle verzoeken uit²¹.

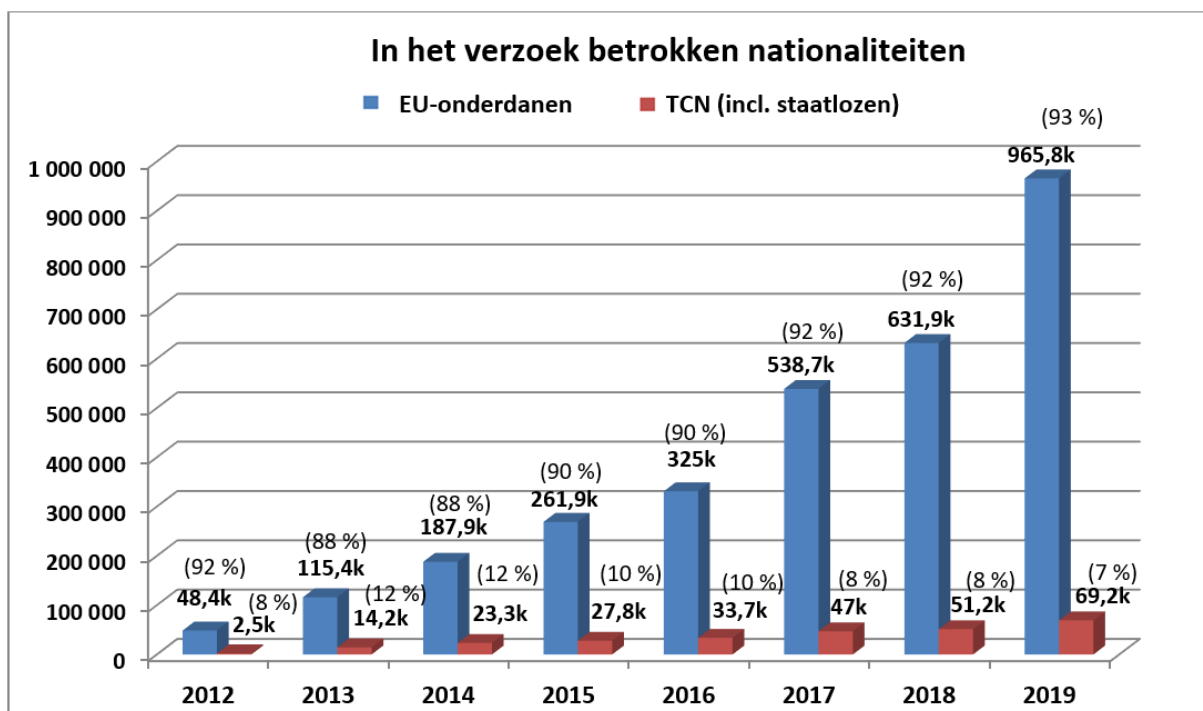
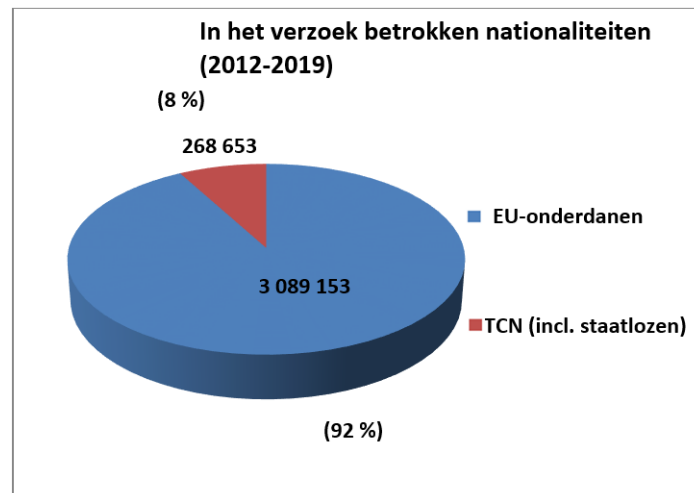
2.9. Verzoeken betreffende EU-onderdanen en onderdanen van derde landen (TCN)

De grafieken hieronder geven de verhouding weer tussen verzoeken betreffende EU-onderdanen en TCN per jaar²² en gemiddeld tijdens de gehele periode waarin Ecris operationeel was.

²⁰ Richtlijn 2011/93/EU ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (PB L 335 van 17.12.2011, blz. 1).

²¹ Zie deel 2.7 van het SWD voor meer informatie over de aantallen verzoeken voor de verschillende categorieën doeleinden in de jaren 2017-2019.

²² Zie ook de tabel in het SWD, deel 2.8.



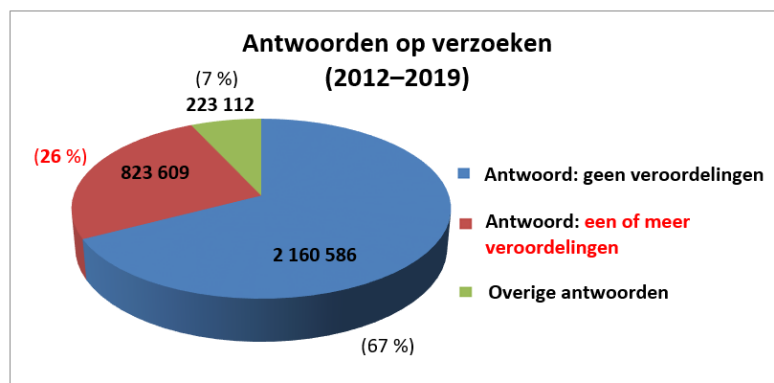
Gemiddeld **92 %** van alle verzoeken heeft betrekking op **EU-onderdanen** en ongeveer **8 %** **ziet op onderdanen van derde landen (TCN)**. Het aandeel van de verzoeken inzake staatlozen is marginaal (0,02 %).

Hoewel het **percentage verzoeken om informatie over TCN** sinds 2016 **is gedaald**, van 10 % tot **7 % van alle verzoeken in 2019**, is het **feitelijke aantal van dergelijke verzoeken** gestaag toegenomen en bedroeg het in **2019** meer dan **69 000**. Dit fenomeen is veroorzaakt door de aanzienlijke toename van het aantal verzoeken voor andere doeleinden dan strafprocedures, die voornamelijk betrekking hebben op EU-onderdanen.

In 2019 werd aanvullende wetgeving vastgesteld²³, waarbij een gecentraliseerd Ecris-TCN-systeem werd opgezet dat het mogelijk maakt de lidstaat of lidstaten die strafregistergegevens van in de EU veroordeelde TCN bewaren, efficiënt te identificeren. Zodra het systeem in 2023 operationeel is, zal het naar verwachting een efficiëntere uitwisseling van informatie over TCN via Ecris ondersteunen en tot een aanzienlijke toename van dergelijke verzoeken leiden.

2.10. Antwoorden die informatie over veroordelingen bevatten

In de grafieken hieronder wordt informatie gegeven over de verhouding tussen de antwoorden op verzoeken die een of meer veroordelingen betreffen, antwoorden waarin geen sprake van een veroordeling is en andere antwoorden, per jaar²⁴ en gemiddeld gedurende de betreffende periode waarin Ecris operationeel was.



Sinds het eerste jaar waarin Ecris operationeel was, bevatte **gemiddeld 26 % van de antwoorden informatie over eerdere veroordelingen**. Dit betekent dat **in één op de vier gevallen de betrokken persoon al een of meerdere keren was veroordeeld**, wat bewijst dat Ecris waarde heeft als een instrument voor het verkrijgen van strafregistergegevens.

Gedurende vele jaren, tot 2018, bleef dit percentage stabiel op ongeveer 30 %, om **in 2019 plotseling te dalen tot 19 %**, gelijktijdig met de enorme groei van het aantal verzoeken voor andere doeleinden dan strafprocedures. Het is een positief teken dat de meeste personen op wie de verzoeken om informatie met het oog op onder meer aanwerving, vergunningen en administratieve doeleinden betrekking hebben, geen eerdere veroordelingen hebben gehad.

In **2019** betrof dit meer dan **188 000 antwoorden op alle verzoeken, met inbegrip van informatie over veroordelingen** (in vergelijking met 105 000 in 2016). De antwoorden die geen informatie over veroordelingen bevatten waren goed voor gemiddeld 74 % en de overige antwoorden voor 7 %.

²³ Verordening (EU) 2019/816 tot invoering van Ecris-TCN (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 1); Richtlijn (EU) 2019/884 tot wijziging van Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 143).

²⁴ Zie voetnoot 9. Zie ook de tabel in deel 2.9 van het SWD.

3. Belangrijkste bevindingen

- **In 2019 namen alle 28 lidstaten actief deel aan Ecris, maar kwam 9,8 % van de mogelijke onderlinge verbindingen niet tot stand.**

Acht jaar nadat Ecris operationeel werd, waren **alle 28 lidstaten met Ecris verbonden**. Er is echter slechts één lidstaat (ES) die informatie uitwisselt met alle 27 andere lidstaten. **Gemiddeld heeft elke lidstaat 24 actieve verbindingen** met de andere lidstaten. Eind 2019 was **90 % van het totale aantal mogelijke onderlinge verbindingen** tot stand gebracht.

- **Het aantal uitgewisselde berichten liep in 2019 op tot 4,2 miljoen.**

Het aantal berichten dat alle onderling verbonden lidstaten in 2016 uitwisselden, was **verdubbeld in 2019 en liep op tot 4,2 miljoen**, met een **gemiddelde van 348 000 berichten per maand**. De afgelopen drie jaar heeft zich een **radicale verandering in de verhouding** voorgedaan tussen het aantal kennisgevingen, verzoeken en antwoorden op verzoeken: het **aantal verzoeken om informatie is meer dan drie keer zo groot geworden als het aantal kennisgevingen**.

- **Daling van het aantal kennisgevingen over nieuwe veroordelingen – veel veroordelingen worden niet gemeld**

In 2017 is **het aantal kennisgevingen over nieuwe veroordelingen gedaald** en bleef het **tot 2019** op het niveau van ongeveer **310 000**. Deze neerwaartse tendens is verrassend in het licht van het stijgende aantal onderlinge verbindingen tussen de lidstaten.

Enkele lidstaten hebben in bepaalde jaren **helemaal geen kennisgevingen over nieuwe veroordelingen gedaan** (PT, MT, EE, EL) en **veel lidstaten hebben slechts weinig** van dergelijke kennisgevingen gedaan in verhouding tot het aantal inwoners dat onderdaan is van een ander EU-land en het aantal veroordelingen (BG, EE, EL, IE, LT, LU, MT, RO, SI, SE, PT, UK). Het niet verzenden van kennisgevingen is in strijd met de Ecris-wetgeving en kan ernstige gevolgen hebben.

- **Sterke toename van het aantal verzoeken om informatie (tot 1 miljoen)**

Het aantal verzoeken om informatie is sinds 2017 verdrievoudigd, en bedroeg alleen in 2019 al **1 miljoen**. Deze sterke stijging is vooral te wijten aan de **verschuiving in het gebruik van Ecris**, dat niet langer uitsluitend of zelfs hoofdzakelijk wordt gebruikt met het oog op strafprocedures, maar ook **regelmatig voor andere doeleinden dan strafprocedures** (bv. screening vóór indiensttreding, verzoeken met betrekking tot het eigen strafblad, enz.).

Het **aantal uitgebrachte verzoeken varieert echter aanzienlijk tussen de lidstaten**, van 745 000 (DE) tot 6 verzoeken (EL) per jaar. De stijging van het totale aantal verzoeken is vooral toe te schrijven aan een toename van het aantal verzoeken van DE.

- **Ecris wordt even vaak gebruikt voor andere doeleinden dan strafprocedures als voor strafprocedures**

Vele jaren lang lag het percentage verzoeken voor andere doeleinden dan strafprocedures op het gemiddelde niveau van 20 %. Sinds de nieuwe benadering van de lidstaten inzake het gebruik van Ecris, die vanaf 2018 wordt waargenomen, **is het systeem even vaak voor zowel strafprocedures als andere doeleinden geraadpleegd (50/50 %)**. Het aantal **verzoeken voor andere doeleinden bedroeg in 2019 meer dan een half miljoen** – meer dan zes keer zoveel als in 2016.

Deze toename van het aantal verzoeken werd voornamelijk veroorzaakt door de **aanzienlijke groei van het aantal verzoeken van personen inzake hun eigen strafblad** (356 000 in 2019, wat **70 % van de verzoeken voor andere doeleinden** uitmaakte), alsook van **verzoeken voor de aanwerving** in het kader van **activiteiten waarbij in contact met kinderen voorzien is**, ter uitvoering van **Richtlijn 2011/93/EU** (115 000 verzoeken – 22 % van de verzoeken voor andere doeleinden).

- **Een op de vier antwoorden brengt een eerdere strafrechtelijke veroordeling aan het licht**

Sinds het eerste jaar dat Ecris operationeel is, werd gemiddeld **in antwoord op 26 % van de verzoeken om informatie over eerdere veroordelingen van een persoon, informatie over eerdere strafrechtelijke veroordelingen verstrekt**. Gedurende vele jaren bleef dit percentage stabiel op ongeveer 30 %, om **in 2019** plotseling te **dalen tot 19 %**, gelijktijdig met de enorme groei van het aantal verzoeken voor andere doeleinden dan strafprocedures. Toch bevatten meer dan **188 000 antwoorden op alle verzoeken in 2019 informatie over eerdere strafrechtelijke veroordelingen**.

- **Ondanks de algemene toename van het aantal updates worden veel updates nog steeds niet gemeld.**

Er is een **aanzienlijke toename van het aantal kennisgevingen over updates** geregistreerd, van 25 % tot **42 % van alle kennisgevingen**, wat neerkomt op **230 000** in 2019. Dit betreft echter slechts enkele lidstaten.

Tegelijkertijd hebben **veel lidstaten in sommige jaren helemaal geen updates** van hun eerder verzonden kennisgevingen gestuurd (BG, DK, EE, EL, IE, LV, LU, MT, PT, SI) of een **gering aantal** van dergelijke berichten (IE, RO, CY, SI, PT, MT).

- **Ecris wordt niet altijd gebruikt om informatie over eerdere veroordelingen op te vragen**

Ondanks de spectaculaire toename van het aantal verzoeken in het algemeen, blijft het probleem dat in het eerste statistische verslag werd vastgesteld inzake **sommige lidstaten die bijna geen verzoeken hebben verzonden** (EL, CY, MT) of die een **gering aantal verzoeken hebben verzonden** in verhouding tot hun inwoners die onderdaan van een ander EU-land zijn (BG, EE, HU, IT, LV, RO, SI), nog steeds bestaan.

- **Verzoeken die na de wettelijke termijn worden beantwoord**

In 2019 werden **190 000 verzoeken niet binnen de wettelijke termijn beantwoord**, wat neerkomt op **18,4 % van het totale aantal verzoeken**. Dit aantal late antwoorden is verontrustend, omdat **het bijna 14 keer zo groot is geworden** in vergelijking met 2016.

Het probleem betreft met name de lidstaten die werden geconfronteerd met een enorme hoeveelheid verzoeken om informatie: PL, RO, HR, LV, BE en BG.

- **Verzoeken om informatie die onbeantwoord bleven**

Terwijl alle lidstaten verzoeken in het algemeen beantwoorden, werden in 2019 nog steeds **meer dan 42 000 verzoeken om informatie niet beantwoord**. Dit cijfer komt overeen met **4,1 % van alle verzoeken**, tegenover 3,6 % in 2016. De lidstaten die het hoogste percentage van ontvangen verzoeken onbeantwoord lieten, waren: MT, CY, BG en EL.

- **Aanzienlijke verschillen tussen de Ecris-activiteiten en -werkdruk van de lidstaten**

Sommige lidstaten sturen aanzienlijk **meer verzoeken om informatie dan zij ontvangen** (DE, UK en CZ), terwijl andere lidstaten worden geconfronteerd met een **aanzienlijke werkdruk bij het beantwoorden van deze verzoeken** (PL, RO, IT, HR, SK en HU). De werkdruk voor enkele andere lidstaten wordt vooral veroorzaakt door het feit dat zij een **groot aantal kennisgevingen** over nieuwe veroordelingen versturen naar de lidstaten van nationaliteit van de dader (BE en IT).

- **Het huidige Ecris wordt nog steeds zelden gebruikt voor TCN**

Gemiddeld **92 %** van alle verzoeken heeft betrekking op **EU-onderdanen** en ongeveer **8 %** **ziet op onderdanen van derde landen en staatlozen**. Het aantal verzoeken om informatie over TCN is sinds 2017 gestaag **gegroeid** en is opgelopen tot meer dan **69 000 in 2019**.