KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.4.2006
KOM(2006) 167 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

om anvendelsen af Rådets fælles holdning 2005/69/RIA

{SEK(2006) 502}

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

om anvendelsen af Rådets fælles holdning 2005/69/RIA

INDLEDNING

Den 25. marts 2004 pålagde Det Europæiske Råd i sin erklæring om bekæmpelse af terrorisme Rådet at fremme arbejdet med at opbygge et integreret system for udveksling af oplysninger om bortkomne og stjålne pas på grundlag af Schengen-informationssystemet ("SIS") og Interpol-databasen.

Som følge heraf vedtog Rådet den fælles holdning 2005/69/RIA som en første respons på denne opfordring, og det var tanken, at denne skulle følges op af etableringen af den tekniske funktionalitet i SIS II til at nå dette mål.

Den fælles holdning forpligter medlemsstaterne til at sikre, at deres kompetente myndigheder udveksler data om stjålne, bortkomne eller ulovligt handlede udstedte pas og blankopas, der er formateret med henblik på integration i et bestemt informationssystem, samtidig med at det sikres, at registrerede personers grundlæggende rettigheder respekteres.

1. DE CENTRALE KRAV I DEN FÆLLES HOLDNING

På baggrund af ordlyden i den fælles holdning har Kommissionen identificeret fem særskilte forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne:

– at udveksle alle nuværende og fremtidige pasdata (som defineret) med Interpol,

– kun at udveksle sådanne data med medlemmer af Interpol, som har et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau for persondata, og at overholde grundlæggende rettigheder og friheder vedrørende elektronisk behandling af persondata,

– at sikre, at sådanne data udveksles med Interpol, umiddelbart efter at de er indført i den nationale database eller SIS,

– at sikre, at deres kompetente lovmyndigheder anvender Interpol-databasen til at skaffe sig adgang til sådanne oplysninger, når det er hensigtsmæssigt for udførelsen af deres opgave,

– at sikre, at de opbygger relevante infrastrukturer med henblik på konsultation senest i december 2005.

2. FORMÅLET MED RAPPORTEN OG EVALUERINGSMETODE

Som et resultat af artikel 4 i den fælles holdning skal Kommissionen forelægge en rapport for Rådet om anvendelsen af den fælles holdning i medlemsstaterne.

På grundlag denne rapport skal Rådet vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har fulgt den fælles holdning og truffet relevante foranstaltninger.

I overensstemmelse hermed sendte Kommissionen den 3. august et spørgeskema til alle 25 medlemsstater. Dette spørgeskema skulle bringe svar på, hvordan den fælles holdning anvendes i medlemsstaterne.

Kun 17 medlemsstater har returneret deres svar på spørgeskemaet.

Der blev modtaget svar fra:

Østrig	Belgien	Tjekkiet	Estland	Finland
Tyskland	Spanien	Italien	Litauen	Luxembourg
Nederlandene	Portugal	Slovenien	Slovakiet	Det Forenede Kongerige
Polen	Letland			

Der blev ikke modtaget svar fra:

Danmark	Grækenland	Frankrig	Irland	Cypern
Ungarn	Malta	Sverige		

Det skal bemærkes, at denne rapport forelægges for at imødekomme kravet i artikel 4 i den fælles holdning om, at Kommissionen forelægger en rapport for Rådet senest i december 2005. Følgelig er den udarbejdet på grundlag af et tværsnit af et flertal af medlemsstaterne snarere end en fuldstændig samling af svar fra alle 25 medlemsstater.

Kvaliteten af de nationale oplysninger, som Kommissionen modtager, får uvægerligt indflydelse på denne rapports kvalitet og værdi. Nogle af de oplysninger, Kommissionen modtog, var tvetydige, ufuldstændige, henviser til national lovgivning og andre bestemmelser uden at give yderligere detaljer og er givet på grundlag af forskellige fortolkninger af de stillede spørgsmål afhængigt af den pågældende medlemsstat. På lignende måde fremgår det i betragtning af de forskellige fortolkninger, der kan gives af den forholdsvis brede ordlyd af den fælles holdning, ikke altid umiddelbart klart af de givne svar, om gennemførelsen af centrale artikler har fundet sted, da dette til tider er et spørgsmål om omfang snarere end en absolut foranstaltning.

3. RESUMÉ AF SVARENE

3.1. Hvordan har Deres medlemsstat gennemført den fælles holdning med hensyn til udveksling af data med Interpol (2005/69/RIA)?

Svarene på dette spørgsmål pegede i retning af, at medlemsstaterne befandt sig på forskellige trin i anvendelsen af den fælles holdning. Svarene viser, at der i det mindste generelt har været pæne fremskridt med hensyn til anvendelsen af den fælles holdning, om end ikke i sin helhed. De fleste af svarene synes at vise, at gennemførelsen af de centrale bestemmelser i artikel 3, stk. 1, har fundet sted i mange medlemsstater, mens de centrale bestemmelser i artikel 3, stk. 3, har udgjort en meget større udfordring. I de fleste tilfælde er de relevante data overdraget til Interpol (eller er ved at blive det). Svarene synes imidlertid at vise, at kun et

lille antal medlemsstater har haft held med at etablere infrastrukturer til de kompetente lovmyndigheder med henblik på at søge i relevante Interpol-databaser.

3.2. Udveksler Deres medlemsstat alle pasdata (som defineret i artikel 2, stk. 1, i FH 2005/69/RIA) med Interpol som krævet i artikel 3, stk. 1, i FH 2005/69/RIA?

Af 17 medlemsstater (svarpersoner) udveksler de 11 pasdata med Interpol, mens 3 af dem snarest vil gøre dette. De medlemsstater, der ikke for tiden udveksler sådanne oplysninger, er Spanien, Estland og Slovakiet. Den type data, der udveksles, er ikke altid så komplet, som det kræves i henhold til den fælles holdning; f.eks. giver Polen kun data om pas, der er stjålet eller mistet som følge af en forbrydelse.

3.3. Udveksler Deres medlemsstat straks i henhold til artikel 3, stk. 3, i den fælles holdning 2005/69/RIA alle pasdata med Interpol, efter at de er indført i Deres relevante nationale database eller SIS, hvis De deltager i det system? De bedes beskrive deres arbejdsgange, især hvordan De sikrer, at data straks udveksles med Interpol efter at være indført i den relevante nationale database eller SIS.

Meget få af svarpersonerne hævder at være nået frem til en *umiddelbar* udveksling af data med Interpol. Kun 3 lande, Portugal, Nederlandene og Tyskland, hævder at have nået dette (selv om det faktisk er uklart, om Nederlandene endnu fremsender nogen oplysninger overhovedet), og i Portugals tilfælde sker det stadig ved hjælp af fax/e-mail. Imidlertid udveksler 7 medlemsstater dagligt oplysninger, enten samme dag som oplysningerne modtages på nationalt niveau eller den følgende morgen.

3.4. Skelner Deres medlemsstat mellem Interpol-medlemmer, som disse data udveksles med, og dem, de ikke udveksles med, jf. artikel 3, stk. 1, i FH 2005/69/RIA? I bekræftende fald, hvordan skelner Deres medlemsstat? Har De krævet gensidighed i dataudvekslingen?

Ud af 17 svarpersoner skelner 14 ikke mellem Interpol-medlemmer, når de udveksler oplysninger, og 2 har endnu ikke truffet beslutning om deres politik i så henseende. Hermed er Nederlandene den eneste medlemsstat, der skelner mellem Interpol-medlemmer. Denne åbne holdning fra medlemsstaternes side skyldes sikkert, at der ikke udveksles nogen *personlige/nominelle* oplysninger – et forhold som blev understreget af Det Forenede Kongerige, Tyskland, Portugal og Tjekkiet. Hvis søgninger på ikke-personlige oplysninger i Interpol-databasen giver anledning til anmodninger om yderligere, personlige oplysninger, er det sandsynligt, at medlemsstaterne vil være mere omhyggelige med, hvem de giver dem til. I Det Forenede Kongeriges tilfælde bemærkes det, at når udvekslingen af oplysninger indbefattede udvekslinger af personlige oplysninger, blev hver enkelt anmodning risikovurderet, inden oplysningerne blev udleveret.

Med hensyn til gensidighed er der kun 2 ud af 17 svarpersoner (Portugal og Slovakiet), der erklærer, at de kræver eller ville kræve gensidighed i udvekslingen. Portugals svar gør det klart, at en sådan gensidighed kun ville blive krævet med relation til bilateral udveksling af nominelle oplysninger, efter at den søgende part havde haft et oplysningsresultat i de (ikke-personlige) dataoplysninger overgivet til Interpol. Igen peger dette i retning af, at gensidighed med større sandsynlighed vil være en faktor i medlemsstaternes villighed til at udveksle oplysninger, når først der er tale om personlige eller nominelle data.

3.5. Hvilke retningslinjer har Deres medlemsstat aftalt med Interpol for udveksling af alle pasdata i Interpols besiddelse, jf. artikel 3, stk. 2, i FH 2005/69/RIA?

Af 17 svarpersoner vil 6 på grundlag af kravene i stk. 1 aftale retningslinjer for udveksling med Interpol. Af resten henviser 2 blot til Interpol-reglerne som værende grundlaget for udveksling og 2 giver tvetydige svar. I øvrigt nævnes følgende retningslinjer:

- udveksling ifølge Schengen-retningslinjerne (Tyskland),
- en aftale om udveksling under anvendelse af det spanske DATIREL-system (søgning af data i realtid),
- automatisk overførsel af oplysninger fra nationale databaser til SIS og derfra til Interpols ASF/STD-system (Finland),
- anvendelse af I – 24/7 (Italien og Letland),
- ad hoc-konsultation på centralt niveau (Luxembourg), og
- tilrådighedsstillelse af oplysninger elektronisk via NCIS til Interpol og anvendelse af I – 24/7 til at udveksle efterfølgende sensitive oplysninger (UK).

3.6. Hvordan sikrer Deres medlemsstat, at de kompetente retshåndhævende myndigheder med henblik på anvendelsen af denne fælles holdning retter forespørgsel til Interpol-databasen, hver gang det er hensigtsmæssigt med hensyn til varetagelsen af deres opgaver i henhold til artikel 3, stk. 4, i FH 2005/69/RIA?

Svarene på dette spørgsmål var ofte meget lidt konkrete og overordnet set holdt i tvetydige generelle vendinger. Samlet set synes meget få medlemsstater at have taget positive skridt med hensyn til gennemførelsen af denne artikel, og hvor det har været tilfældet, synes de at have været i letvægtsklassen.

De nævnte metoder til at kontrollere og regulere denne form for dataudveksling omfatter interne regler og retningslinjer, tilrådighedsstillelse af oplysninger om Interpol og en aftale om en tilslutningskodeks ("code of connection agreement"). I mange tilfælde har medlemsstaterne blot angivet, med hvilke midler der kan fås adgang til sådanne oplysninger- f.eks. gennem centrale kontaktpunkter, ASF-post/e-ASF, adgang til oplysninger via EASYFORM-applikationen og gennem centrale kontaktpunkter.

Det synes at fremgå af de fleste af svarene, at medlemsstaterne ikke har taget initiativ til en specielt proaktiv fortolkning af artikel 3, stk. 4, og overvejende føler, at blot det at give potentiel adgang (i den ene eller den anden form) til kompetente myndigheder er tilstrækkeligt til at opfylde kravet i artiklen. Dette synes i strid med artiklens ordlyd og især med medlemsstaternes forpligtelse til at *"sikre",* at de retshåndhævende myndigheder konsulterer Interpol-databasen, når det er hensigtsmæssigt.

3.7. Hvordan er disse kompetente myndigheder blevet defineret?

Definitionsmetoderne varierer og er udarbejdet på grundlag af national lovgivning, nationale konsultationer, "need to know"-evalueringer, Interpol-forfatningen/-"vedtægterne" eller er endnu ikke blevet besluttet. Rækken af myndigheder omfatter:

– forbundsministeriet for indre anliggender, sikkerhedsdirektorater og regionale administrative organer og direktorater under forbundspolitiet (Østrig),

– myndigheder, der vil kunne bidrage effektivt til forebyggelse og bekæmpelse af almindelig kriminalitet (Tjekkiet),

– forbundskriminalpolitiet, forbundspolitidirektoratet og de relevante delstaters delstatskontorer; toldkriminologisk kontor vil være omfattet i fremtiden (Tyskland),

– nationale kontaktpunkter eller etater (Finland, Italien og Luxembourg),

– dem, der er defineret i overensstemmelse med Interpol-standarder og national lovgivning (Polen),

– alle retshåndhævende myndigheder, inklusive toldvæsenet (Portugal),

– kun politimyndigheder (Slovenien), og

– alle retshåndhævende myndigheder eller myndigheder med retskrav på adgang til sådanne data; omfatter departementet for beskæftigelse og pensioner, handelsstandarder (Det Forenede Kongerige).

Som sådan er der en forskelligartethed af definitioner, der er udarbejdet på forskelligartet grundlag. Det er imidlertid klart, at de strafferetshåndhævende myndigheder (som udtrykket normalt forstås) vil have adgang til udvekslede oplysninger – selv om sådan adgang kun er indirekte (dvs. gennem centrale kontaktpunkter).

3.8. Har Deres medlemsstat opstillet retningslinjer for sager, hvor konsultation af Interpol-databasen skønnes at være hensigtsmæssig?

Af de 17 svarpersoner synes de 12 ikke at have opstillet sådanne retningslinjer (selv om 4 af dem synes at have planer om at gøre dette i en nær fremtid, mens 7 giver indtryk af, at opstilling af sådanne retningslinjer hverken er nødvendigt eller planlagt). Svarene fra fire af medlemsstaterne er uklare med hensyn til, om der er opstillet retningslinjer, eller om det skønnes nødvendigt. Svarene fra disse medlemsstater synes at antyde, at blot det forhold, at muligheden foreligger, taler for, at de retshåndhævende myndigheder uddannes eller vejledes i brugen af Interpol-databasen. Kun 1 af de 17 svarpersoner (Det Forenede Kongerige) har udarbejdet specifikke retningslinjer og iværksat uddannelse på området.

Som sådan ser det igen ud til, at medlemsstaterne generelt ikke går aktivt ind i uddannelse af deres retshåndhævende myndigheder. Opstilling af retningslinjer eller iværksættelse af uddannelse for de retshåndhævende myndigheder synes ikke at blive betragtet som nødvendig af flertallet med henblik på at imødekomme det generelle krav i artikel 3, stk. 3.

3.9. Har Deres medlemsstat allerede skabt den infrastruktur, der er nødvendig for at gøre det nemmere at gennemføre konsultationen i henhold til artikel 3, stk. 4, i FH 2005/69/RIA? I bekræftende fald, hvordan er den udformet?

Af de 17 svarpersoner siger 7, at de er ved at udvikle eller gennemføre sådanne infrastrukturer. Svarene fra 6 af medlemsstaterne gør det ikke klart, om sådanne

infrastrukturer er udviklet eller ej. Det fremgår, at 4 medlemsstater (Det Forenede Kongerige, Belgien, Tyskland og Luxembourg) har etableret sådanne infrastrukturer.

I betragtning af de intentioner, som de fleste af svarpersonerne giver udtryk for, og det forhold, at der allerede er etableret strukturer i Det Forenede Kongerige, Belgien, Tyskland og Luxembourg, er det klart, at flertallet af medlemsstater gør en aktiv indsats for at opfylde dette særlige krav. Svarene fra de resterende medlemsstater synes at implicere en meget lempelig fortolkning af artikel 3, stk. 4.

3.10. Hvordan sikrer Deres medlemsstat et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau for persondata i det relevante Interpol-medlemsland samt overholdelse af grundlæggende rettigheder og friheder i forbindelse med edb-behandling af persondata?

Af 17 svarpersoner henviste 9 til indenlandsk (og/eller international) databeskyttelse som værende beskyttelsesgrundlaget for udveksling af sådanne oplysninger. Det forhold, at der ikke udveksles persondata, nævnes af yderligere 5 medlemsstater. Østrig ligger stadig i forhandlinger med Interpol om dette spørgsmål, mens Nederlandene beskytter sine data ved at begrænse adgangen til dem, og der kom ikke noget svar fra Italien.

3.11. Hvordan sikrer Deres medlemsstat, at de kompetente myndigheder, hvis der er et positivt identifikationsresultat i Interpol-databasen, skrider til handling i overensstemmelse med deres nationale lovgivning?

Svarpersonerne har anlagt to forskellige fortolkninger af dette spørgsmål. På den ene side svarede nogle af svarpersonerne ud fra det grundlag, at de mente, spørgsmålet fokuserede på deres egen evne til at sikre, at de reagerer på andres søgeresultater. Andre medlemsstater svarede ud fra det grundlag, at de mente, spørgsmålet fokuserede på, hvordan de kunne sikre, at andre medlemsstater reagerede straks, når der var et søgeresultat.

Hos dem, der så på deres egen evne internt til at reagere effektivt, omfattede de typer af metoder, der anvendes:

- anvendelse af strenge interne regler og procedurer,
- udvikling af verifikationsprocedurer med BCN-operatører,
- automatiske indikatorer for søgeresultater,
- involvering af OCN i processen, og
- NCI-kontrol og verifikation.

Den hyppigst citerede metode til at sikre opfølgning af oplysninger var vagt definerede interne procedurer og opretholdelse af passende standarder. Dette tyder igen på en mindre end proaktiv tilgang på dette område. Hos dem, der ser på andre medlemsstaters evne til at følge op på et søgeresultat med hensigtsmæssige oplysninger, anvendte man følgende tilgange:

- der tages hensyn til uhensigtsmæssige aktioner i det fremtidige samarbejde,
- at man kan sætte sin lid til Interpol-reglerne, og

– anmodninger om forklaringer og kommentarer, hvis der opnås et søgeresultat.

I lyset af svarene vil anvendelsen af interne procedurer og automatiserede meddelelser om søgeresultater spille en ledende rolle med hensyn til at sikre intern effektivitet i opfølgningen på søgeresultater. I en ekstern kontekst (f.eks. foranstaltninger til at sikre rettidige reaktioner fra eksterne aktører) vil de medlemsstater, der undlader at give oplysninger til tiden, kunne blive udsat for uformelle sanktioner eller krav.

4. SPECIFIKKE KONKLUSIONER

For at give et generelt overblik over anvendelsen af den fælles holdning er det igen nødvendigt at vende tilbage til de fem opstillede kerneforpligtelser.

4.1. At udveksle alle nuværende og fremtidige pasdata (som defineret) med Interpol.

I betragtning af i alt 11 positive svar fra 17 svarpersoner og det forhold, at yderligere tre snart involveres, ser det ud til, at der har været en solid fremgang med hensyn til udveksling af nationale data via Interpol. De lande, der ikke har udvekslet data med Interpol (Spanien, Estland og Slovakiet), har ikke givet nogen forklaring på, hvorfor gennemførelsen endnu ikke har fundet sted.

Medlemsstaternes relative succes med gennemførelsen af denne del af den fælles holdning afspejler måske en opfattelse af, at dette er den centrale forpligtelse, der pålægges medlemsstaterne, og en forpligtelse, der skal opfyldes, hvis en bestemt medlemsstat skal anerkendes som havende gennemført den fælles holdning. Et potentielt område, der bør vies særlig opmærksomhed på dette relativt succesfulde område for udveksling, er definitionen af pasdata. Artikel 2, stk. 1, taler om udveksling af *"stjålne, bortkomne eller ulovligt handlede udstedte pas og blankopas"*. I nogle tilfælde giver medlemsstaterne flere oplysninger end de krævede, f.eks. oplysninger om ID-kort og kørekort. Dette er i sig selv slet ikke så dårligt, når man tager i betragtning, hvor let det er at rejse inden for EU kun med sit ID-kort. På den anden side udveksler Polen kun pasoplysninger om stjålne pas eller pas, der er bortkommet som følge af en forbrydelse. Det er logisk, at et pas, der er bortkommet som følge af distraktion, potentielt frembyder lige så mange risici for EU som et, der er stjålet. Man bør være opmærksom på, at medlemsstaterne holder sig til definitionen i artikel 2, stk. 1, da mangelfuldheder i de oplysninger, der udveksles, kan være kritiske.

På trods af, at ikke alle medlemsstater har besvaret spørgeskemaet fra Kommissionen, bemærker Interpol, at 18 ud 25 medlemsstater i dag deltager i databasen over stjålne rejsedokumenter. Ifølge Interpols oplysninger bidrager Danmark, Letland, Nederlandene, Slovakiet, Sverige, Ungarn og Østrig endnu ikke til databasen. Interpol bemærker, at nogle af disse medlemsstater er meget tæt på at deltage i udvekslingen, men ligger for tiden i forhandlinger herom eller er i færd med gennemførelsesprocessen.

Det forhold, at medlemsstaterne i overvejende grad har opfyldt dette vitale krav, afspejles i Interpols tal, som viser, at der er sendt data fra EU-landene vedrørende 6 394 305 bortkomne rejsedokumenter til Interpol-databasen. Til sammenligning er tallet 2 449 300 *for alle andre* deltagere i Interpol, hvilket gør EU til den hidtil største bidragsyder[1]. I 2002 var tallet for EU

[1] Tal pr. 23. november 2005.

783. Dette viser den enorme vækst i deltagelsen i systemet og desuden den centrale rolle, som EU-landene nu spiller i at styrke Interpols indsatsevne.

4.2. Kun at udveksle sådanne data med medlemmer af Interpol, som har et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau for persondata.

At sikre, at de andre Interpol-deltagere har et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau for persondata, er problematisk for medlemsstaterne. I de fleste situationer vil bidrag til eller konsultation af Interpols STD-database ikke føre til nogen udveksling af persondata undtagen pasnumre for udstedte pas[2] takket være definitionen af "pasdata" i henhold til artikel 2, stk. 1, i den fælles holdning. Dette betyder ud fra en umiddelbar betragtning, at nødvendigheden af foranstaltninger til databeskyttelse *på dette trin* i informationsudvekslingen er begrænset, hvilket flere medlemsstater påpeger i deres svar på spørgeskemaet. Hvis imidlertid nogle af medlemsstaterne i realiteten bidrager med persondata til Interpols STD-database, er det nødvendigt med en eller anden udtrykkelig form for databeskyttelse. Det skal bemærkes, at de fleste af medlemsstaterne har tilkendegivet, at de ikke betragter pasnumre som "persondata".

Kun i et tilfælde (Nederlandene) skelner en medlemsstat skarpt mellem, hvem man ønsker at dele data med. To andre medlemsstater mangler endnu at træffe beslutning herom. Dette viser stor vilje fra medlemsstaternes side til at behandle udveksling af data forholdsvis liberalt og en vis manglende interesse for, om de lande, de deler data med, har et tilstrækkeligt højt beskyttelsesniveau eller ej. I de indledende faser af en dataforespørgsel, hvor der i realiteten ikke udveksles persondata, forekommer det ganske rimeligt, at det skulle forholde sig sådan. Således gør flere medlemsstater klart opmærksom på, at der ikke er tale om nogen diskriminering, da bidrag til Interpols STD-database ikke i sig selv indebærer udveksling af personoplysninger.

Det lades imidlertid være usagt, om der finder en sådan diskriminering sted, når der er fundet et søgeresultat på Interpols STD-database, og de faktiske persondata, der er knyttet til dette resultat, derefter skal udveksles. Svarene fra Det Forenede Kongerige og Portugal henviser til denne situation, og det bemærkes, at enhver anmodning om oplysninger enten vil blive risikovurderet, før der udsendes persondata (i Det Forenede Kongeriges tilfælde), eller vil være omfattet af bestemmelserne om databeskyttelse, "need to know" og gensidighed (i Portugals tilfælde). Dette vil formodentlig være den tilgang, som de fleste medlemsstater ville vælge, hvis spørgsmålet havde været møntet på den situation, der opstår med hensyn til udveksling af persondata, efter at der er opnået et søgeresultat i STD-systemet.

4.3. At sikre, at sådanne data udveksles med Interpol, umiddelbart efter at de er indført i den nationale database eller SIS.

Medlemsstaterne har ikke været særlig gode til at sikre, at Interpol straks får de relevante data, så snart de er indført i den nationale database eller SIS. Det er rigtigt, at en pæn del af medlemsstaterne udveksler disse oplysninger inden for 24 timer, hvilket umiddelbart viser en rimeligt god administrativ forretningsgang. Det skal imidlertid bemærkes, at tidsfaktoren spiller en altafgørende rolle, når det drejer sig om retshåndhævelse. Dette gælder især, når der er tale om regulering af uautoriserede personers passage af grænserne. Jo længere det tager, før oplysningerne bliver tilgængelige, jo mindre er værdien. Som sådan er det stadig

---

[2] Se Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

tilrådeligt at understrege arten af forpligtelsen og begrundelserne for det eksplicitte krav om *øjeblikkelige* oplysninger. Det forhold, at øjeblikkelig udveksling er mulig, er blevet påvist af Portugal, Nederlandene og Tyskland. På lignende måde viser det forhold, at Portugal evner at gøre dette ved blot at bruge e-mail og/eller fax, at denne form for hurtig udveksling af oplysninger kan finde sted uden dyre og sofistikerede informations-og teknologisystemer.

Det er i alle medlemsstaternes interesse, at udvekslingen med Interpol finder sted så hurtigt som muligt, da dette vil øge oplysningerne værdi og kollektivt værdien af hele udvekslingsmekanismen til alles fordel.

4.4. At sikre, at deres kompetente lovmyndigheder anvender Interpol-databasen til at skaffe sig adgang til sådanne oplysninger, når det er hensigtsmæssigt for udførelsen af deres opgave.

Dette har været et af de områder, hvor svarene har haft mindst tyngde, idet medlemsstaterne i overvejende grad har givet udtryk for, at hvis man blot giver adgang til Interpol-databasen, enten direkte eller indirekte, til de retshåndhævende myndigheder, så "sikrer" de, at denne værdifulde informationsressource i realiteten udnyttes. Sproget i den fælles holdning synes at pege i retning af en mere stringent og proaktiv tilgang, hvorefter der skal indføres systemer, hvor de retshåndhævende myndigheder i det mindste opmuntres til at benytte Interpol-databasen.

I de tilfælde, hvor der er truffet foranstaltninger, hører de hjemme i letvægtsklassen-f.eks. ved blot at oplyse myndighederne om, at disse oplysninger potentielt er til rådighed. De fleste medlemsstater har ganske enkelt valgt at fortie dette punkt og i stedet påpeget, med hvilke midler de har stillet oplysningerne til rådighed. Dette lader måske antyde, at når først redskaberne til udveksling er kommet på plads, gøres der ikke en indsats for at sikre, at de rent faktisk bliver brugt. Hvis Interpol-databasen i realiteten ikke bruges, og den rent taktisk glemmes af dem, der skal bruge den, så kunne dette i alvorlig grad få negative følger for anvendelsen af den meget værdifulde informationsressource, som basen udgør. Som sådan rådes medlemsstaterne til at opstille faste regler for brugen af STD-basen og til konstant at holde et vågent øje med, om reglerne følges.

En anden, mindre byrdefuld, måde at forbedre situationen på er at stille uddannelsestilbud og vejledning til rådighed. Imidlertid har medlemsstaterne heller ikke her været særlig proaktive, og et klart flertal af dem har ikke opstillet retningslinjer på området, og halvdelen af medlemsstaterne anser under alle omstændigheder ikke sådanne retningslinjer for at være nødvendige. Kun Det Forenede Kongerige har følt et behov for at formulere eksplicitte retningslinjer af denne art.

Den manglende handling på dette område kan undre, da Interpol-databasen tilbyder potentielt vigtige fordele for de nationale retshåndhævende myndigheder, især inden for centrale områder som organiseret kriminalitet, ulovlig indvandring og terrorisme. Det er i medlemsstaternes egen interesse at følge en mere proaktiv kurs på dette punkt.

Tal fra Interpol viser, at selv om EU er den største bidragsyder af oplysninger til databasen over stjålne rejsedokumenter, er det kun en lille del af søgningerne, der foretages af EU-landene-8520 i 2005 ud af et samlet antal søgninger på 43 316. Den positive side af sagen er, at medlemsstaterne kun foretog 3955 søgninger i 2004, så der har helt klart været en positiv bevægelse i brugen af databasen i den mellemliggende periode. At de medlemsstater, der benytter databasen, får et positivt "afkast" på deres indsats, afspejles måske af, at det i 2005

kunne konstateres, at EU-landenes søgninger trods deres relativt lille andel af de samlede søgninger førte til 381 positive søgeresultater, mens søgninger foretaget af lande uden for EU førte til 457 søgeresultater.

4.5. At sikre, at de opbygger relevante infrastrukturer med henblik på konsultation senest i december 2005.

For så vidt det kan udledes af svarene på spørgeskemaet, er det kun Belgien, Tyskland, Luxembourg og Det Forenede Kongerige, der har kunnet opfylde denne forpligtelse. Syv af de resterende medlemsstater hævder, at de er lige ved at kunne opfylde kravet, fordi de enten er ved at forberede det eller i gang med at gennemføre det. Da dette formodentlig er en af de mere omkostningskrævende og komplicerede forpligtelser i den fælles holdning, er det forståeligt, at fremskridtene har været langsommere end den simple videregivelse af oplysningerne til Interpol. Det er imidlertid angiveligt ikke lykkedes for en stor del af medlemsstaterne at indføre en konkret infrastruktur, der gør det muligt for myndighederne at få maksimal værdi af Interpols konsultationsfacilitet. Hvad der stadig er uklart, når man ser på de resterende svar, er, hvor mange medlemsstater der overhovedet ikke har opfyldt kravet, og hvem der heller ikke har til hensigt at gøre dette i den nærmeste fremtid. Dette forhold kræver bestemt en yderligere afklaring fra medlemsstaternes side.

GENEREL KONKLUSION

Medlemsstaterne har i store træk fulgt ånden i den fælles holdning, hovedsagelig ved at de har opfyldt det krav, der er mest synligt og på mange måder nemmest at opfylde, nemlig at sende nationale oplysninger til Interpols STD-database. Anvendelsen af den fælles holdning i den mest omfattende betydning af begrebet er imidlertid stadig ufuldstændig og kræver en mere proaktiv, omfattende og energisk indsats fra medlemsstaternes side til at sørge for, at den anvendes på en sådan måde, at medlemsstaterne får størst muligt udbytte af at deltage i udvekslingen af oplysninger med Interpol.

Før den fælles holdning blev gennemført, blev der indført data vedrørende 4 567 267 rejsedokumenter fra EU's medlemsstater i Interpols STD-database. Efter indførelsen af den fælles holdning er dette tal steget til 6 394 305[3]. På lignende måde steg antallet af søgninger i databasen fra 3 955 til 8 520 i samme periode, og antallet af søgeresultater steg fra 173 til 381. Der har helt klart været tale om fremskridt, men det kan diskuteres, om disse stigninger svarer til en optimal deltagelse fra EU's side i Interpols database over stjålne rejsedokumenter. Dette kræver en endnu større indsats fra nogle af medlemsstaternes side.

Hovedindholdet i denne rapport fra Kommissionen er bevaret, fordi den beskriver situationen på tidspunktet for udarbejdelsen (udgangen af 2005). I mellemtiden har Kommissionen, bl.a. gennem et fælles EU/US-besøg i ICPO-Interpols generalsekretariat i januar 2006, modtaget oplysninger om, at anvendelsen af den fælles holdning er forbedret væsentligt.

Interpol oplyste over for deltagerne ved det fælles EU (PRES/COM)/US-besøg hos SG ICPO i Lyon den 25. januar 2006, at alle medlemsstater havde udvekslet data om mistede og stjålne pas med Interpol eller i det mindste havde truffet konkrete foranstaltninger til at gøre dette i den nærmeste fremtid. I februar 2006 udsendte ICPO-Interpols generalsekretariat opdaterede

[3] Tal pr. 23. november 2005.

statistikker, der viser en forbedring af situationen, især med hensyn til søgninger foretaget af medlemsstaterne i Interpols database over stjålne rejsedokumenter.

På grundlag af disse statistikker fra februar 2006 kan det konstateres, at før Rådets fælles holdning blev gennemført, blev der indført data vedrørende 4 567 267 rejsedokumenter fra 15 EU-medlemsstater i Interpols STD-database. Efter indførelsen af den fælles holdning er disse tal steget til hhv. 7 790 792 og 21 ved udgangen af 2005.

Ifølge disse seneste statistikker fra Interpol har medlemsstaterne gennemført 9 087 søgninger i 2005 (3 955 i 2004) over for et samlet tal på 211 033 søgninger globalt (43 316 i 2004).