EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2004/0069(CNS)

16.3.2005

*

UDKAST TIL BETÆNKNING

om forslag til Rådets afgørelse om udveksling af oplysninger og samarbejde vedrørende terrorhandlinger
(KOM(2004)0221 – 15599/2004 – C6–0007/2004 – 2004/0069(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Antoine Duquesne

Tegnforklaring

*	Høringsprocedure *flertal af de afgivne stemmer*
**I	Samarbejdsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
**II	Samarbejdsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***	Samstemmende udtalelse *flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-traktatens artikel 7*
***I	Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling) *flertal af de afgivne stemmer*
***II	Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning* *flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre den fælles holdning*
***III	Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling) *flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast*

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med fede typer og kursiv. Kursivering uden fede typer er en oplysning til de tekniske tjenestegrene om elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5

BEGRUNDELSE 13

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

om forslag til Rådets afgørelse om udveksling af oplysninger og samarbejde vedrørende terrorhandlinger
(KOM(2004)0221 – 15599/04 C6–0007/2004 – 2004/0069(CNS))

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Kommissionens forslag (KOM(2004)0221)[1],

– der henviser til den ændrede tekst til forslag til Rådets afgørelse (15599/2004),

– der henviser til EU-traktatens artikel 34, stk. 2, litra c,

– der henviser til EF-traktatens artikel 39, stk. 1, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet (C6–0007/2004),

– der henviser til forretningsordenens artikel 93 og 51,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelser fra Udenrigsudvalget og Retsudvalget (A6–0000/2005),

1. godkender Kommissionens forslag som ændret;

2. opfordrer Kommissionen til at ændre sit forslag i overensstemmelse hermed, jf. EF-traktatens artikel 250, stk. 2;

3. opfordrer Rådet til at underrette Parlamentet, hvis det ikke agter at følge den tekst, Parlamentet har godkendt;

4. anmoder Rådet om fornyet høring, hvis det agter at ændre Kommissionens forslag i væsentlig grad;

5. pålægger sin formand at sende Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen.

Kommissionens forslag	Ændringsforslag
	Ændringsforslag 1 Artikel 1 a, overskrift (ny)
	Artikel 1a
	Udveksling af oplysninger om terrorhandlinger mellem

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

politimyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder

Ændringsforslag 2
Artikel 1 a, stk. 1 (nyt)

1. Hver medlemsstat sikrer, at alle relevante oplysninger, som dens politimyndigheder eller andre retshåndhævende myndigheder besidder eller har adgang til uden brug af tvangsindgreb, kan meddeles de kompetente politimyndigheder eller andre retshåndhævende myndigheder i de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med denne afgørelse.

Begrundelse

Ændringsforslag 3
Artikel 1 a, stk. 2 (nyt)

2. Hver medlemsstat sikrer, at betingelserne for meddelelse af oplysninger til de øvrige medlemsstaters kompetente politimyndigheder eller andre retshåndhævende myndigheder ikke er strengere end de betingelser, der gælder nationalt for meddelelse af og anmodning om oplysninger.

Ændringsforslag 4
Artikel 1 a, stk. 3 (nyt)

3. Oplysninger meddeles efter anmodning fra en kompetent politimyndighed eller anden retshåndhævende myndighed, der handler inden for rammer fastsat i den nationale lovgivning, og som foretager en efterforskning vedrørende terrorhandlinger.

Ændringsforslag 5
Artikel 2, overskrift

Udveksling af oplysninger om terrorhandlinger	***Meddelelse*** af oplysninger om terrorhandlinger ***til Europol og Eurojust***

Ændringsforslag 6
Artikel 2, stk. 2

2. Hver medlemsstat udpeger en national Eurojust-korrespondent på terrorismeområdet eller flere, hvis retssystemet kræver det, eller en relevant retslig eller anden kompetent myndighed, der i overensstemmelse med national ret har adgang til og kan indsamle alle relevante oplysninger om retsforfølgning og domme for terrorhandlinger og videregive dem til Eurojust i overensstemmelse med ***stk. 4a***	2. Hver medlemsstat udpeger en national Eurojust-korrespondent på terrorismeområdet eller flere, hvis retssystemet kræver det, eller en relevant retslig eller anden kompetent myndighed, der i overensstemmelse med national ret har adgang til og kan indsamle alle relevante oplysninger om retsforfølgning og domme for terrorhandlinger og videregive dem til Eurojust i overensstemmelse med ***stk. 5.***

Ændringsforslag 7
Artikel 2, stk. 3, indledning

3. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at mindst de i stk. 4 anførte oplysninger vedrørende strafferetlig efterforskning og de i ***stk. 4a*** anførte oplysninger vedrørende retsforfølgning og domme for terrorhandlinger, der berører eller kan berøre to eller flere medlemsstater, og som den kompetente myndighed har indsamlet, videregives:	3. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at mindst de i stk. 4 anførte oplysninger vedrørende strafferetlig efterforskning og de i ***stk. 5*** anførte oplysninger vedrørende retsforfølgning og domme for terrorhandlinger, der berører eller kan berøre to eller flere medlemsstater, og som den kompetente myndighed har indsamlet, videregives:

Ændringsforslag 8
Artikel 2, stk. 4, litra d a (nyt)

	da) oplysninger om domme for terrorhandlinger og de specifikke

omstændigheder, der knytter sig til disse handlinger

Begrundelse

En dom bliver først endelig, når fristerne i den nationale lovgivning for appel er udløbet. Denne periode, der afhænger af de nationale retssystemer og antallet af prøvelsesdomstole, kan undertiden være ret lang. En indhentning af oplysninger, som er effektiv, hvilket bør tillægges vægt i terrorsager, forudsætter, at oplysninger om domme for terrorhandlinger kan meddeles, så snart den indledende dom er afsagt, og at man ikke afventer, at alle appelmuligheder er udtømte, før oplysningerne meddeles, da de ellers nemt kan tabe i nytteværdi. Disse oplysninger er i øvrigt ikke fortrolige, da strafferetlige domme principielt er offentlige (artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder).

Ændringsforslag 9
Artikel 2, stk. 4, litra d b (nyt)

db) de idømte domme samt relevante oplysninger om deres fuldbyrdelse

Ændringsforslag 10
Artikel 2, stk. 4, litra d c (nyt)

dc) de tab af rettigheder, der følger af dommene

Ændringsforslag 11
Artikel 2, stk. 4, litra d d (nyt)

dd) tidligere straffe

Begrundelse

Det er vigtigt, at både Europol og Eurojust i lige høj grad har adgang til oplysninger om straffe, fuldbyrdelser, frakendelser af rettigheder og tidligere straffe for de personer eller grupper, der er genstand for en strafferetlig efterforskning. Meddelelsen af disse oplysninger, som - og det kan ikke understreges tydeligt nok - så snart som muligt bør indgå i et europæisk register for strafferetlige domme og frakendelser af rettigheder, er af afgørende betydning både for kampen mod terrorisme og for bekæmpelsen af alle former for organiseret kriminalitet, og den er ligeledes en afgørende forudsætning for, at de nationale retshåndhævende myndigheder samt Europol og Eurojust fungerer effektivt. Derfor bør disse oplysninger, indtil det europæiske strafferegister er oprettet, udtrykkeligt medtages blandt de

oplysninger, der skal meddeles Europol og Eurojust.

Ændringsforslag 12
Artikel 2, stk. 4 a, litra c

c) oplysninger om ***endelige*** domme for terrorhandlinger samt de specifikke omstændigheder, der knytter sig til disse terrorhandlinger	c) oplysninger om domme for terrorhandlinger samt de specifikke omstændigheder, der knytter sig til disse terrorhandlinger

Begrundelse

En dom bliver først endelig, når fristerne i den nationale lovgivning for appel er udløbet. Denne periode, der afhænger af de nationale retssystemer og antallet af prøvelsesdomstole, kan undertiden være ret lang. En indhentning af oplysninger, som er effektiv, hvilket bør tillægges vægt i terrorsager, forudsætter, at oplysninger om domme for terrorhandlinger kan meddeles, så snart den indledende dom er afsagt, og at man ikke afventer, at alle appelmuligheder er udtømte, før oplysningerne meddeles, da de ellers nemt kan tabe i nytteværdi. Disse oplysninger er i øvrigt ikke fortrolige, da strafferetlige domme principielt er offentlige (artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder).

Ændringsforslag 13
Artikel 2, stk. 4 a, litra c a (nyt)

	ca) de idømte domme samt relevante oplysninger om deres fuldbyrdelse

Ændringsforslag 14
Artikel 2, stk. 4 a, litra c b (nyt)

	cb) de tab af rettigheder, der følger af dommene

Ændringsforslag 15
Artikel 2, stk. 4 a, litra c c (nyt)

	cc) tidligere straffe

Begrundelse

Det er vigtigt, at både Europol og Eurojust i lige høj grad har adgang til oplysninger om

straffe, fuldbyrdelser, frakendelser af rettigheder og tidligere straffe for de personer eller grupper, der er genstand for en strafferetlig efterforskning. Meddelelsen af disse oplysninger, som - og det kan ikke understreges tydeligt nok - så snart som muligt bør indgå i et europæisk register for strafferetlige domme og frakendelser af rettigheder, er af afgørende betydning både for kampen mod terrorisme og for bekæmpelsen af alle former for organiseret kriminalitet, og den er ligeledes en afgørende forudsætning for, at de nationale retshåndhævende myndigheder samt Europol og Eurojust fungerer effektivt. Derfor bør disse oplysninger, indtil det europæiske strafferegister er oprettet, udtrykkeligt medtages blandt de oplysninger, der skal meddeles Europol og Eurojust.

Ændringsforslag 16
Artikel 4

Anmodninger om gensidig retshjælp og om fuldbyrdelse af retsafgørelser	***Frister for meddelelse af oplysninger***
Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at anmodninger om gensidig retshjælp og om fuldbyrdelse af retsafgørelser, der fremsættes af en anden medlemsstat i forbindelse med terrorhandlinger, behandles som hastesager med høj prioritet.	Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at ***enhver relevant oplysning i dokumenter, sagsmapper, informationer, objekter eller andre bevisgenstande, der er beslaglagt eller konfiskeret som led i efterforskninger eller strafferetlige procedurer i forbindelse med terrorhandlinger, straks kan gøres tilgængelige for de berørte myndigheder i andre medlemsstater i overensstemmelse med den nationale lovgivning eller de relevante internationale retslige instrumenter eller straks meddeles, når der indledes eller kan åbnes efterforskningsundersøgelser, eller når retsforfølgning vedrørende terrorhandlinger indledes.***

Ændringsforslag 17
Artikel 4, stk. 1 a (nyt)

	1a. Hvis en oplysninger ikke kan meddeles straks meddeler den kompetente myndighed straks, hvornår den kan fremsende oplysningerne. Dette skal ske inden for højst tolv timer eller - ved oplysninger, der forudsætter overholdelse

af formelle procedurer eller at der forinden rettes henvendelse til andre myndigheder - inden for 48 timer i tilfælde af hastende anmodninger og inden for ti arbejdsdage i andre tilfælde.

Ændringsforslag 18
Artikel 4, stk. 1 b (nyt)

1b. De i stk. 1a fastsatte frister gælder fra tidspunktet for modtagelse af anmodningen om oplysninger eller efterretninger hos den anmodede kompetente retshåndhævende myndighed

Begrundelse

Effektiviteten af forslaget afhænger helt og fuldt af den hurtighed, hvormed oplysningerne kan udveksles. I bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og endnu mere udpræget i kampen mod terrorisme er hurtighed af afgørende betydning, idet oplysninger, der ankommer for sent, ofte ikke længere er aktuelle. Derfor bør der fastsættes stramme tidsfrister, der også er realistiske, for fremsendelsen af oplysningerne. I denne sammenhæng bør der sondres mellem oplysninger, der straks er til rådighed for de kompetente retshåndhævende myndigheder, hvor en frist på tolv timer til fremsendelsen synes at være tilstrækkeligt, og de oplysninger, hvis indhentning forudsætter gennemførelse af administrative procedurer eller lignende eller at der rettes henvendelse til andre tjenester eller myndigheder (for eksempel oplysninger, der skal søges i strafferegistre). I sidstnævnte tilfælde synes en frist på 48 timer i hastende tilfælde og på ti arbejdsdage i andre tilfælde at være tilstrækkelig.

Ændringsforslag 19
Artikel 4 a (ny)

Artikel 4a

Spontan udveksling af oplysninger

1. De kompetente politimyndigheder eller andre retshåndhævende myndigheder meddeler på eget initiativ de kompetente politimyndigheder eller andre retshåndhævende myndigheder i andre berørte medlemsstater oplysninger, hvis der er faktuelle grunde til at tro, at oplysningerne vil kunne bidrage til afsløring, forebyggelse eller efterforskning

af lovovertrædelser eller kriminelle aktiviteter, der omfatter lovovertrædelser vedrørende terrorhandlinger, jf. dog anvendelsen af artikel 2 og 3.

2. Meddelelse af oplysninger og efterretninger begrænses til det, der skønnes relevant og nødvendigt for at kunne afsløre, forebygge eller efterforske den pågældende lovovertrædelse eller kriminelle aktivitet.

Ændringsforslag 20
Artikel 4 b (ny)

Artikel 4b

Grunde til at tilbageholde oplysninger

En kompetent retshåndhævende myndighed kan kun afvise at meddele oplysninger, hvis der er faktuelle grunde til at antage, at meddelelsen af oplysningerne vil kunne:

a) skade vigtige nationale sikkerhedsinteresser i den anmodede stat, eller

b) bringe et positivt resultat af en igangværende efterforskning i fare, eller

c) hvis de ønskede oplysninger klart står i misforhold til eller er irrelevante for det angivne formål.

BEGRUNDELSE

1. Indledning

Efter de tragiske begivenheder den 11. september 2001 i USA er kampen mod terrorismen blevet en af EU's højeste prioriteringer. De attentater, der ramte Spanien den 11. marts 2004 viste alt for tydeligt, at truslen om terrrorhandlinger på europæisk jord eller mod europæiske interesser fortsat består.

Det spanske drama har desværre også vist, at den arbejdsmetode, som EU siden 2001 har fulgt, og som grundlæggende er baseret på en empirisk logik, i dag har nået sine grænser. Derfor haster det nu med at nå frem til en anden tilgang. EU bør nu arbejde proaktivt, forebyggende, og ikke kun reagere på stedfundne begivenheder. EU bør også følge en mere systematisk fremgangsmåde og til stadighed overvåge, at den europæiske lovgivning er kohærent. Dette indebærer især, at der handles på grundlag af en reel politisk linje, som er baseret på klare ideer.

I dette perspektiv kan der fremlægges tre overordnede retningslinjer, som bør styre og lægges til grund for Rådets og Kommissionens arbejde.

For det første skal EU have midlerne til præcist at identificere, hvilke mål der skal sættes ind overfor. Terrorismen er nemlig ikke blot en enkelt størrelse, for der findes forskellige former for terrorisme. Hvis de skal kunne bekæmpes, er det nødvendigt, at man sondrer mellem dem og kender dem godt.

For det andet forudsætter et effektivt modsvar en moderne og realistisk tilgang til terrorismen, hvilket også vil sige en tilgang, der tager hensyn til de ofte meget snævre forbindelser, der findes mellem terrororganisationerne og mellem disse og den organiserede kriminalitet.

For det tredje forudsætter målsætningen om kohærens, at det undgås, at antallet af juridiske instrumenter til at bekæmpe terrorismen mangedobles, og at man tværtimod udvider harmoniseringen og forenklingen af de eksisterende regler.

For mange regler på dette område giver kun anledning til forvirring og skaber ineffektivitet. Det er således en kendt sag, at de indbyrdes afhængigheder og antallet af forskellige instrumenter, der er til rådighed på europæisk niveau, gør det langt mere kompliceret for de politienheder, der i praksis har brug for at skulle udveksle oplysninger.

I denne forbindelse ville en systematiske evaluering af de førte politikker og de opnåede resultater kunne vise, hvilke mangler og fejl det nuværende system lider under, og samtidig ville det være muligt at se, hvilke foranstaltninger der har vist sig effektive.

En analyse af det arbejde, der er udført af Europol og Eurojust siden disse organers oprettelse kunne være et udmærket udgangspunkt. Det er kendt, at de i øjeblikket ikke fungerer helt tilfredsstillende. Det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004 understregede da også klart, at

der var behov for et sådant analysearbejde, og at Eurojust og Europol i højere grad skulle inddrages, idet det pålagde koordinatoren af EU's terrorismebekæmpelse - hvis rolle og beføjelser i øvrigt burde præciseres nærmere - at søge fremskridt i denne retning og det opfordrede medlemsstaterne til at samarbejde fuldt ud med Europol og Eurojust.

Endelig vil en bedre inddragelse af aktørerne i marken i fastlæggelsen af aktionerne kunne medføre en bedre tilpasning af de foranstaltninger, der skal træffes fremover. F.eks. er en god forståelse for og inddragelse af politistyrkerne i forarbejdet afgørende for et bedre samarbejde mellem disse tjenester, især i Europol. Erfaringen viser desværre, at grunden til, at de nationale politimyndigheder ikke stiller de ønskede oplysninger til rådighed for Europol er, at de ikke deri selv ser merværdien for det arbejde, de udfører.

Det er derfor afgørende, at der i denne situation gives nogle konkrete og overbevisende svar. Det kunne være nyttigt at indføre en kodeks eller et vademecum for god praksis for politimyndighederne, hvori medarbejderne forklares på en enkel og konkret måde inden for hvilke rammer, de skal handle, især med hensyn til databeskyttelse.

2. Forslaget til Rådets afgørelse og udkastet til rammeafgørelse fra Kongeriget Sverige

a) Gennemgang af omfanget af disse tekster

Kommissionens initiativ tager udgangspunkt i ideen om, at den vedvarende terrortrussel gør det nødvendigt at være mere effektiv. Kampen mod terrorismen kræver derfor på den ene side, at medlemsstaterne systematisk fremsender oplysninger om alle personer, der står i forbindelse med terrorhandlinger, uanset art, til Europol og/eller Eurojust, og på den anden side, at medlemsstaterne udveksler oplysninger på dette område "i overensstemmelse med deres lovgivning eller relevante juridiske instrumenter!".

Udkastet fra Kongeriget Sverige tager på sin side udgangspunkt i det forhold, at terrorbekæmpelsen meget ofte gribes an fra et vertikalt hold, dvs. at foranstaltningerne udelukkende afhænger af overtrædelsens art, uden at der ses på, om den har med organiseret kriminalitet at gøre. Denne fremgangsmåde kan føre til en situation, hvor forskellige kompetenceområder, forskellige samarbejdsmandater, forskellige nationale procedurer og forskellige lovgivninger ender med at udgøre virkelige forhindringer for indsamling og udveksling af oplysninger på EU-niveau.

Kongeriget Sverige vil således flytte hovedvægten over til en horisontal tilgang, der er centreret omkring kriminalitetsbekæmpelsen som sådan, og lægge mindre vægt på de specifikke kompetencer i de nationale tjenester, der bekæmper kriminaliteten. Målet er at skabe fælles og forenklede retlige rammer for udveksling af oplysninger, der gælder for alle nationale myndigheder med retshåndhævende karakter. I dette system skal de kompetencer, som en medlemsstat tildeler en myndighed til i medfør af national lovgivning at forebygge og hindre kriminalitet og til efterforskning anerkendes af de andre medlemsstater, og denne myndighed bør kunne anmode om og få stillet til rådighed oplysninger og efterretninger hos de øvrige medlemsstater, uden at efterkomme andre formelle krav end dem, der fremgår af rammeafgørelsen. Det skal understreges, at denne fælles retlige ramme kun vedrører

udveksling af oplysninger på det politimæssige område: den vedrører altså på ingen måde det retslige samarbejde.

b) Komplementariteten mellem Kommissionens forslag og den svenske regerings forslag

På det tekniske plan lægges der i Kommissionens tekst vægt på centralisering af oplysninger til Europol og Eurojust, hvorimod Kongeriget Sverige i sit forslag går uden om denne centralisering for at lægge vægt på en langt hurtigere udveksling af oplysninger.

Kommissionens tekst har tydeligvis den fordel, at anvendelsesområdet for udveksling af oplysninger udstrækkes til også at omfatte alle terrorhandlinger i den betydning, der defineres i rammeafgørelse 2002/475/RIA, uden at disse begrænses til den liste over personer og enheder, der er vedføjet som bilag til den fælles holdning 2001/931/PESC. Man må dog spørge sig selv, om ikke denne tekst giver andre merværdier. Faktisk reproducerer den mekanisme, som Kommissionen vil indføre generelt de forpligtelser, som i forvejen findes, navnlig inden for rammerne af Europol-konventionen og Rådets afgørelse om oprettelse af Eurojust.

Således fastsættes det allerede nu i Europol-konventionens artikel 4, at medlemsstaterne skal udpege en af deres politimyndigheder til den nationale enhed, der skal fungere som forbindelsesled mellem de nationale tjenester og Europol. Denne nationale enhed skal have adgang til alle "relevante nationale data", som den skal holde ajour med henblik på at fremsende dem til Europol. De "relevante nationale data" i artikel 4 omfatter også de terrorhandlinger, der er tale om i Kommissionens forslag, eftersom Europol udtrykkeligt pålægges i konventionens artikel 2 at behandle "strafbare handlinger, som er blevet begået eller, som det må antages vil blive begået i forbindelse med terroristiske aktiviteter, der er rettet mod personers liv og legeme, mod den personlige frihed eller mod ejendom."

På samme måde fastsættes det allerede nu i artikel 12 i Rådets afgørelse om oprettelse af Eurojust, at hver medlemsstat kan iværksætte eller udpege en eller flere nationale Eurojust-korrespondenter, idet "en sådan udnævnelse eller udpegelse er meget højt prioriteret af hensyn til bekæmpelsen af terrorisme". Ligesom i Kommissionens forslag henvises der i Eurojust-afgørelsens artikel 9 og 12 til den nationale lovgivning hvad angår art og omfang af de retslige beføjelser, der tillægges medlemsstaterne på deres områder.

Umiddelbart synes Kongeriget Sveriges forslag at være interessant i forhold til de systemer, der er udviklet i Europol-konventionen, Eurojust-afgørelsen og Kommissionens initiativ, fordi den ved at åbne mulighed for direkte kontakt mellem specialiserede myndigheder uden særlige forhåndsbetingelser i forhold til dem, der findes i forvejen for kontakter mellem retshåndhævende myndigheder, giver mulighed for at løse en række vanskeligheder i forbindelse med den måde, retsvæsenerne er tilrettelagt på i de enkelte medlemsstater. Oplysningerne kan dermed bevæge sig hurtigere, hvilket naturligvis er af afgørende betydning i kriminalitetsbekæmpelsen.

Man kan utvivlsomt også stille spørgsmålstegn ved den merværdi, som den svenske tekst måtte indeholde, eftersom Schengen-gennemførelseskonventionen i forvejen indeholder bestemmelser om en politisamarbejdsmekanisme, der generelt er baseret på de samme ideer.

Således pålægges de kontraherende parter i konventionens artikel 39 at sikre, at "deres politi under overholdelse af den nationale lovgivning og politiets kompetence yder hinanden bistand med henblik på forebyggelse og opklaring af strafbare handlinger". I artikel 46 gives de kontraherende parter mulighed for inden for rammerne af deres nationale lovgivning og uopfordret at "meddele den berørte kontraherende part oplysninger, der kan hjælpe denne med at bekæmpe fremtidige lovovertrædelser og forebygge strafbare handlinger eller handlinger, der udgør en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed."

En nærmere undersøgelse af teksterne viser dog, at der er en række ikke helt uvæsentlige forskelle. Således begrænses samarbejdet mellem politimyndighederne i artikel 39 til de tilfælde, hvor at det "efter national lovgivning ikke er forbeholdt de retlige myndigheder at fremsætte eller efterkomme anmodningen", og denne begrænsning findes ikke i den svenske tekst, som nøjes med følgende ordlyd i artikel 4: "Medlemsstaterne sikrer, at oplysninger og efterretninger, som de kompetente retshåndhævende myndigheder besidder eller har adgang til uden brug af tvangsindgreb, kan meddeles de kompetente retshåndhævende myndigheder i andre medlemsstater".

I artikel 46, stk. 2, hedder det, at oplysningerne i tilfælde af meddelelse på initiativ af en kontraherende part udveksles "via et centralt organ, der skal udpeges". Direkte informationsudveksling, det vil sige udveksling fra en myndighed til en anden, som vil være reglen i det svenske forslag, er her kun tilladt rent undtagelsesvist, "i særligt hastende tilfælde" og under forudsætning af, at det centrale organ underrettes hurtigst muligt.

Ordningen i Schengen-konventionens artikel 39 og 46 har dermed ikke den samme fleksibilitet som den svenske tekst har med hensyn til meddelelse af oplysninger og åbner navnlig mulighed for hindringer som følge af den interne retsorden i de kontraherende medlemsstater: således vil meddelelsen, selv i hastende tilfælde, kun kunne fremsendes, hvis andet ikke er "bestemt i den nationale lovgivning".

Der synes dermed faktisk at være en merværdi i det svenske forslag i forhold til eksisterende lovgivning. Der er ligeledes en anden fordel i det foreslåede system, nemlig fastsættelse af en principiel frist (i dette tilfælde tolv timer) til fremsendelse af de ønskede oplysninger. Den lange varighed af den gældende procedure er faktisk et af de største problemer i praksis, navnlig inden for rammerne af Europol.

Selv om man mener, at den svenske tekst ikke bidrager med noget væsentligt nyt i forhold til systemet i Schengen-konventionens artikel 39 og 46, bør det nævnes, at den i det mindste udvider princippet om samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder til de 25 medlemsstater, som ikke alle er kontraherende parter i Schengen-aftalen.

I betragtning af ovenstående og betydningen af disse bestemmelser bør der søges en løsning i retning af at samle de fordele, som findes i de to systemer, som Kommissionen og Sverige har forelagt. En effektiv kommunikationspolitik mellem medlemsstaterne forudsætter både muligheden for en hurtig bilateral informationsudveksling mellem specialiserede myndigheder, uden at denne udveksling risikerer at gå i stå på grund af forhold, der vedrører medlemsstaternes interne retsregler, og muligheden for systematisk at sikre fremsendelse af de væsentligste oplysninger til Europol og/eller Eurojust.

Det skal i øvrigt bemærkes, at den foreslåede kumulative tilgang er i overensstemmelse med de retningslinjer, som Det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004 udstak. Det tilkendegav udtrykkeligt sin interesse i, at udveksling af oplysninger som led i terrorbekæmpelsen fra 1. januar 2008 kunne overgå til disponibilitetsprincippet, hvilket betyder, at en retshåndhævelsesperson i en medlemsstat, som har brug for oplysninger for at kunne varetage sine opgaver, overalt i EU kan indhente disse i en anden medlemsstat, og at den retshåndhævende myndighed i den anden medlemsstat, der ligger inde med disse oplysninger, udleverer dem til det angivne formål under hensyntagen til behovene i forbindelse med den igangværende efterforskning i den pågældende stat.

Det Europæiske Råd opfordrede ved den lejlighed Kommissionen til inden udgangen af 2005 at forelægge forslag med henblik på iværksættelsen af disponibilitetsprincippet. Dette bør tages som udgangspunkt for at indlede arbejdet med at gøre de eksisterende regler ensartede.

c) Forpligtelsen til fremsendelse af oplysninger

I det svenske forslags tekst fastsættes udtrykkeligt, hvilke motiver der kan lægges til grund for en retshåndhævende myndigheds afslag på en anmodning om fremsendelse af oplysninger. I Kommissionens tekst er der ingen omtale af dette forhold.

Hvis der ikke i teksterne fastsættes en pligt til at fremsende oplysninger til Europol, bør der i det mindste, hvis man ønsker at garantere et tilstrækkeligt effektivt informationsudvekslingssystem, indføres regler, som der gøres i det svenske forslag, hvor vægten lægges på medlemsstaternes pligt til at begrunde ethvert afslag på at fremsende oplysninger.

d) Sondring mellem oplysninger og efterretninger

Både Kommissionens og Sveriges forslag er i deres nuværende ordlyd udtrykkeligt begrænset til fremsendelse af politimæssige og retslige oplysninger, hvilket vil sige eksisterende oplysninger. Man er imidlertid i denne sammenhæng nødt til at forholde sig til spørgsmålet om indhentning af oplysninger, hvilket er efterretningsgtjenesternes opgave. Indhentning og udveksling af efterretninger er nemlig ganske grundlæggende i kampen mod terrorisme; alt for ofte sker det, at oplysninger, der først er til rådighed efter gennemførelse af retslige procedurer eller politimæssige efterforskninger, når frem for sent.

Ud over udveksling af politimæssige oplysninger bør der derfor insisteres på det tvingende behov for ligeledes at udvikle instrumenter, der muliggør fremsendelse af efterretninger, navnlig som led i iværksættelsen af et hurtigt varslingssystem.

e) Databeskyttelse

Den eksisterende lovgivning indeholder en mangfoldighed af bestemmelser, der kan finde anvendelse på databeskyttelsesområdet, navnlig Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger, der kan betragtes som en slags minimumsordning. Der findes ligeledes en række bestemmelser på området i Europol-konventionen eller, for de medlemsstater, der deltager i Schengen-samarbejdet, i Schengen-aftalen.

I ordlyden til Rådets forslag er der ingen specifikke bestemmelser på området. I det svenske forslag opfordres medlemsstaterne principielt til at sikre, at "de etablerede regler og standarder for databeskyttelse...anvendes i forbindelse med proceduren for udveksling af oplysninger".

Af hensyn til det overordnede mål om kohærens bør Kommissionen være særlig opmærksom på behovet for at tage et initiativ til at harmonisere de eksisterende regler om databeskyttelse.

3. Det europæiske strafferegister

Kommissionen henviser både i sin meddelelse og i sin begrundelse til Rådets forslag til behovet for at oprette et europæisk strafferegister. Den meddeler dog blot i denne forbindelse, at den vil fortsætte sin analyse og finde frem til egnede løsninger, før den fremsætter et forslag om oprettelse af et sådant register, og at den med henblik herpå vil indlede drøftelser med medlemsstaterne fra 2004. Den har ikke genoptaget dette emne i sine fire meddelelser om kampen mod terrorisme, som er offentliggjort siden 20. oktober 2004, og Det Europæiske Råd den 4.-5. november 2004 nævnede heller ikke problemet.

Vigtigheden af et europæisk strafferegister forekommer indlysende både for kampen mod terrorismen og alle former for bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Det må imidlertid konstateres, at der er gjort meget spage fremskridt på området, selv om der er grund til at glæde sig over, at der er opnået politisk enighed i Coreper om et forslag til en tekst, der skal fremme udvekslingen af oplysninger mellem strafferegistre. Det luxembourgske formandskab opfordrede i forbindelse med samlingen i Rådet (indre anliggender) den 25. februar 2005 medlemsstaterne til at fjerne deres parlamentariske forbehold, således at forslaget kunne blive vedtaget snarest muligt.

Det er under alle omstændigheder nødvendigt, at Kommissionen prioriterer virkeliggørelsen af denne målsætning højere og medtager den i en nøjagtig og stram tidsplan. Den er ikke alene af indlysende strategisk betydning, de europæiske borgere har også en berettiget forventning om, at der gennemføres bestemmelser af denne art.

4. Gennemsigtighed med hensyn til bankkonti og juridiske personer

I Kommissionens meddelelse hedder det, at det er tvingende nødvendigt parallelt med udvikling af foranstaltninger til at forbedre gennemsigtigheden af juridiske personer at udarbejde juridiske instrumenter til at registrere bankkonti på nationalt niveau med henblik på at identificere deres ejere, fordi dette modvirker infiltrering af kriminelle grupper og terrororganisationer. Kommissionen har i meddelelsen af 20. oktober 2004 om bekæmpelse af finansiering af terrorisme gentaget sin interesse heri. Den foreslår her, at de finansielle efterretningsmyndigheder får fri adgang til bankernes databaser. Oplysningerne skal forblive krypterede, bortset fra tilfælde af personer eller grupper, der er mistænkt for at have forbindelser til terrorbevægelser.

Foruden de vigtige spørgsmål, som disse forslag rejser med hensyn til persondatabeskyttelse er der endnu ikke fastsat hverken nærmere bestemmelser eller en bestemt tidsplan for det

europæiske strafferegister. Også her bør Kommissionen lægge større vægt på denne sag og fastsætte præcise tidsfrister.