EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2004/0069(CNS)

16. 3. 2005

*

OSNUTEK POROČILA

o predlogu sklepa Sveta o izmenjavi podatkov in sodelovanju v zvezi s terorističnimi dejanji
(KOM(2004/0221 - 15599/2004 – C6-0007/2004 – 2004/0069(CNS))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Antoine Duquesne

Oznake postopkov

*	Postopek posvetovanja *večina oddanih glasov*
**I	Postopek sodelovanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
**II	Postopek sodelovanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***	Postopek privolitve *absolutna večina poslancev Parlamenta, razen v primerih, navedenih v členih 105, 107, 161 in 300 Pogodbe ES in členu 7 Pogodbe EU*
***I	Postopek soodločanja (prva obravnava) *večina oddanih glasov*
***II	Postopek soodločanja (druga obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega stališča* *absolutna večina poslancev Parlamenta za zavrnitev ali spremembo skupnega stališča*
***III	Postopek soodločanja (tretja obravnava) *večina oddanih glasov za odobritev skupnega besedila*

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki jo predlaga Komisija.)

Spremembe zakonodajnega besedila

Pri spremembah, ki jih predlaga Parlament, je spremenjeno besedilo označeno s ***krepkim poševnim tiskom***. Besedilo, zapisano v *navadnem poševnem tisku,* označuje tehničnim službam namenjen del zakonodajnega besedila s predlaganimi popravki, ki se upoštevajo pri pripravi končnega besedila (na primer očitne napake ali izpustitve v zadevni jezikovni različici). O teh popravkih odločajo pristojne tehnične službe.

VSEBINA

Stran

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 5

EXPOSE DES MOTIFS 13

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o predlogu sklepa Sveta o izmenjavi podatkov in sodelovanju v zvezi s terorističnimi dejanji
(KOM(2004/0221 - 15599/2004 C6-0007/2004 – 2004/0069(CNS))

(Postopek posvetovanja)

Evropski parlament,

– ob upoštevanju predloga Komisije (KOM(2004/0221))[1],

– ob upoštevanju popravljenega besedila predloga sklepa Sveta (15599/2004),

– ob upoštevanju člena 34(2)(c) Pogodbe EU,

– ob upoštevanju člena 39(1) Pogodbe EU, v skladu s katerim ga je uskladil Svet (C6–0007/2004),

– ob upoštevanju členov 93 in 51 svojega Poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ter mnenja Odbora za zunanje zadeve in Odbora za pravne zadeve (A6–0000/2005),

1. odobri predlog Komisije, kakor je bil spremenjen;

2. poziva Komisijo, da ustrezno spremeni svoj predlog v skladu s členom 250(2) Pogodbe ES;

3. poziva Svet, da obvesti Parlament, ali namerava odstopati od besedila, ki ga je Parlament odobril;

4. zahteva od Sveta, da ponovno preuči, ali je treba predlog Komisije znatno spremeniti;

5. naroči svojemu predsedniku, da stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji.

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	Predlogi sprememb Parlamenta

Predlog spremembe 1
Člen 1a, uvodna izjava (novo)

	Člen 1a
	Izmenjava podatkov v zvezi s terorističnimi dejanji med policijskimi

[1] Še neobjavljeno v UL.

službami ali drugimi organi pregona

Predlog spremembe 2
Člen 1a, odstavek 1 (novo)

1. Vsaka država članica zagotovi, da se vsi ustrezni podatki, ki jih imajo policijske službe ali drugi organi pregona v zvezi s terorističnimi dejanji ali do katerih imajo lahko dostop brez uporabe prisilnih ukrepov, posredujejo policijskim službam ali drugim pristojnim organom pregona iz drugih držav članic v skladu s tem sklepom.

Predlog spremembe 3
Člen 1a, odstavek 2 (novo)

2. Vsaka država članica zagotovi, da pogoji, ki urejajo prenos podatkov policijskim službam ali drugim pristojnim organom pregona iz drugih držav članic, niso strožji od tistih, ki se uporabljajo na nacionalni ravni za prenos podatkov ali za zahteve po podatkih.

Predlog spremembe 4
Člen 1a, odstavek 3 (novo)

3. Podatki so preneseni na zahtevo policijske službe ali drugih pristojnih organov pregona, ki ravnajo v skladu z nacionalno zakonodajo v okviru preiskave na področju terorističnih dejanj.

Predlog spremembe 5
Člen 2, naslov

Izmenjava podatkov v zvezi s terorističnimi dejanji	***Prenos*** podatkov v zvezi s terorističnimi dejanji ***Europolu in Eurojustu***

Predlog spremembe 6
Člen 2, odstavek 2

2. Vsaka država članica imenuje nacionalni organ Eurojusta za teroristične zadeve ali ustrezni sodni organ ali drug pristojni organ, ki bo imel, v skladu z nacionalno zakonodajo, dostop do vseh ustreznih podatkov v zvezi s pregonom in obsodbami terorističnih dejanj, ki bo lahko zbiral te podatke in jih posredoval Eurojustu, v skladu z ***odstavkom 4a***. Kadar pravni sistem to predvideva, lahko države članice imenujejo več nacionalnih organov Eurojusta ali več sodnih organov ali drugih ustreznih pristojnih organov.	2. Vsaka država članica imenuje nacionalni organ Eurojusta za teroristične zadeve ali ustrezni sodni organ ali drug pristojni organ, ki bo imel, v skladu z nacionalno zakonodajo, dostop do vseh ustreznih podatkov v zvezi s pregonom in obsodbami terorističnih dejanj, ki bo lahko zbiral te podatke in jih posredoval Eurojustu, v skladu z ***odstavkom 5***. Kadar pravni sistem to predvideva, lahko države članice imenujejo več nacionalnih organov Eurojusta ali več sodnih organov ali drugih ustreznih pristojnih organov.

Predlog spremembe 7
Člen 2, odstavek 3

3. Vsaka država članica sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev, da se vsaj podatki, omenjeni v členu 4, v zvezi s preiskavami kaznivih dejanj, in podatki iz ***odstavka 4a,*** v zvezi s pregoni in obsodbami za teroristična dejanja, ki so zanimivi ali bi lahko bili zanimivi za dve državi članici ali več držav članic, in ki jih zbere pristojni organ, prenesejo:	3. Vsaka država članica sprejme potrebne ukrepe za zagotovitev, da se vsaj podatki, omenjeni v členu 4, v zvezi s preiskavami kaznivih dejanj, in podatki iz ***odstavka 5,*** v zvezi s pregoni in obsodbami za teroristična dejanja, ki so zanimivi ali bi lahko bili zanimivi za dve državi članici ali več držav članic, in ki jih zbere pristojni organ, prenesejo:

Predlog spremembe 8
Člen 2, odstavek 4, točka d a) (novo)

	da) podatki o obsodbah za teroristična dejanja in posebnih okoliščinah, ki so povezane s temi dejanji;

Obrazložitev

Obsodba ne postane dokončna, dokler ne poteče rok za pritožbo, ki ga določa nacionalna zakonodaja. To obdobje, ki se razlikuje glede na nacionalne pravne sisteme in zasedenost sodišč, je lahko včasih izjemno dolgo. Učinkovitost, ki mora prevladati na področju boja proti terorizmu, določa, da se lahko podatki o obsodbah za teroristična dejanja prenesejo takoj potem, ko je podana prvotna razsodba, brez čakanja na izčrpanje vseh možnosti za pritožbo, ker je to predolga doba, zaradi katere bi lahko postali ti podatki neučinkoviti. Ti podatki niso zaupni, ker so obsodbe na kazenskem področju načeloma javne (člen 6(1) Evropske konvencije za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin).

Predlog spremembe 9
Člen 2, odstavek 4, točka d b) (novo)

db) naložene kazni in ustrezni podatki v zvezi z njihovim izvrševanjem;

Predlog spremembe 10
Člen 2, odstavek 4, točka d c) (novo)

d c) izguba pravic zaradi obsodbe;

Predlog spremembe 11
Člen 2, odstavek 4, točka d d) (novo)

dd) kazenska evidenca;

Obrazložitev

Pomembno je, da imata Europol in Eurojust tudi dostop do podatkov v zvezi s kaznimi, izvrševanjem, izgubo pravic in kazensko evidenco za osebe ali skupine, ki so predmet kazenske preiskave. Posredovanje teh podatkov, pri katerem je treba odločno opozoriti, da se mora čim prej dokončno uresničiti z vzpostavitvijo evropskega registra kazenskih obsodb in izgub pravic, je dejansko pomembno za boj proti terorizmu in za boj proti vsem oblikam težjih kaznivih dejanj ter kaže, da je to nujno potrebno za dobro delovanje nacionalnih organov pregona, Europola in Eurojusta. Zato je treba v pričakovanju vzpostavitve evropskega pravnega registra izrecno uvrstiti te podatke med podatke, ki jih je treba posredovati Europolu in Eurojustu.

Predlog spremembe 12
Člen 2, odstavek 4 a, točka c)

c) podatki o ***dokončnih*** obsodbah za teroristična dejanja in o posebnih okoliščinah, ki se nanašajo na ta dejanja;	c) podatki o obsodbah za teroristična dejanja in o posebnih okoliščinah, ki se nanašajo na ta dejanja;

Obrazložitev

Obsodba ne postane dokončna, dokler ne poteče rok za pritožbo, ki ga določa nacionalna zakonodaja. To obdobje, ki se razlikuje glede na nacionalne pravne sisteme in zasedenost vloge sodišč, je lahko včasih izjemno dolgo. Učinkovitost, ki mora prevladati na področju boja proti terorizmu, predpisuje, da se lahko podatki o obsodbah za teroristična dejanja prenesejo takoj potem, ko je podana prvotna razsodba, brez čakanja na izčrpanje vseh možnosti za pritožbo, ker je to je predolga doba, zaradi katere bi lahko postali ti podatki neučinkoviti. Ti podatki niso zaupni, ker so obsodbe na kazenskem področju načeloma javne (člen 6(1) Evropske konvencije za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin).

Predlog spremembe 13
Člen 2, odstavek 4 a, točka c a) (novo)

	ca) naložene kazni in ustrezni podatki v zvezi z njihovim izvrševanjem;

Predlog spremembe 14
Člen 2, odstavek 4a, točka c b) (novo)

	cb) izguba pravic zaradi obsodbe;

Predlog spremembe 15
Člen 2, odstavek 4a, točka c c) (novo)

	cc) kazenska evidenca;

Obrazložitev

Pomembno je, da imata Europol in Eurojust tudi dostop do podatkov v zvezi s kaznimi, izvrševanjem, izgubami pravic in kazensko evidenco za osebe ali skupine, ki so predmet kazenske preiskave. Posredovanje teh podatkov, pri katerem je treba odločno opozoriti, da se mora čim prej dokončno uresničiti z vzpostavitvijo evropskega registra kazenskih obsodb in izgub pravic, je dejansko pomembno za boj proti terorizmu in za boj proti vsem oblikam težjih

kaznivih dejanj ter kaže, da je to nujno potrebno za dobro delovanje nacionalnih organov pregona, Europola in Eurojusta. Zato je treba v pričakovanju vzpostavitve evropskega pravnega registra izrecno razvrstiti te podatke med podatke, ki jih je treba posredovati Europolu in Eurojustu.

Predlog spremembe 16
Člen 4

Zahteve za pravno pomoč in izvrševanje sodnih odločb	***Roki v zvezi s prenosom podatkov***
Vsaka država članica sprejme potrebne ukrepe za zagotavljanje, da ***se zahteve za pravno pomoč in zahteve za vzajemno priznavanje in izvrševanje sodnih odločb, ki jih predstavi neka druga država članica na področju terorističnih dejanj, obravnavajo na nujen in prednosten način***.	Vsaka država članica sprejme potrebne ukrepe za zagotavljanje, da ***so vsi ustrezni podatki iz dokumenta, dokumentacije, podatka, predmeta ali drugega dokaza, zaseženega ali zaplenjenega v času preiskave ali kazenskega postopka v zvezi s terorističnimi dejanji, takoj na voljo organom iz drugih zainteresiranih držav članic, v skladu z nacionalno zakonodajo in ustreznimi mednarodnimi pravnimi instrumenti, ali da so preneseni takoj po začetku preiskave ali ko bi se lahko sprožila preiskava ali ko poteka pregon na področju terorističnih dejanj***.

Predlog spremembe 17
Člen 4, odstavek 1 a (novo)

	1a. Če podatka ni mogoče prenesti takoj, pristojni organ objavi rok, v katerem se lahko to opravi, in ki ne sme biti daljši od dvanajstih ur ali, v primeru podatka, za katerega so potrebne formalnosti in predhodne pogodbe z drugimi organi, oseminštiridesetih ur v nujnih primerih in do desetih delovnih dni v ostalih primerih.

Predlog spremembe 18
Člen 4, odstavek 1 b (novo)

1b. Roki iz odstavka 1bis začnejo teči od prejema zahteve po podatkih s strani pristojnega organa zaprošene države članice.

Obrazložitev

Učinkovitost predloga za preiskavo je močno odvisna od rokov, v katerih se izmenjajo zahtevani podatki. Na področju boja proti težjim kaznivim dejanjem ali v okviru boja proti terorizmu, je ključna hitrost: podatek, ki je prenesen prepozno, pogosto postane neučinkovit. Zato je treba določiti kratke, a realne roke za prenos dejanj. V zvezi s tem je primerno razlikovati med podatki, ki so takoj na voljo pri vodji policijske službe ali pri drugih pristojnih službah, za prenos katerih kaže, da zadostuje rok, ki traja največ dvanajst ur, in podatki, za katere so pri njihovem pridobivanju potrebne upravne ali druge formalnosti, torej predhodni stiki z drugimi službami ali organi (na primer podatki, ki jih je treba poiskati v pravnem registru), in za prenos katerih kaže, da zadostuje rok oseminštiridesetih ur v nujnih primerih in desetih delovnih dni v vseh ostalih primerih.

Predlog spremembe 19
Člen 4 a (novo)

Člen 4 a

Spontana izmenjava podatkov

1. Policijske službe ali drugi pristojni organi pregona brez poseganja v uporabo členov 2 in 3 posredujejo policijskim službam ali drugim pristojnim organom pregona iz drugih zainteresiranih držav članic, ne da bi to kdo zahteval, vse podatke, če se zaradi resničnih vzrokov upravičeno domneva, da bi ti podatki lahko prispevali k izsleditvi in preprečevanju kaznivih dejanj ali kaznivih dejavnosti, ki so del terorističnega dejanja, ali k preiskavi na tem področju.

2. Posredovanje podatkov v okviru odstavka 1 je omejeno na elemente, za katere se oceni, da so primerni ali potrebni za uspešno zagotavljanje odkrivanja in preprečevanja zadevnih kaznivih dejanj ali kaznivih dejavnosti ali preiskav na tem področju.

Predlog spremembe 20
Člen 4 b (novo)

Člen 4 b

Zavrnitev prenosa podatkov

Pristojne službe lahko zavrnejo posredovanje podatkov, le če utemeljijo, da obstajajo resni dejanski razlogi za domnevo:

a) da posredovanje teh podatkov škoduje življenjsko pomembnim interesom države članice, ki se zahtevajo na področju varnosti;

b) da lahko posredovanje teh podatkov ogrozi potek trenutnih preiskav;

c) da so zahtevani podatki očitno nesorazmerni ali brezpredmetni v primerjavi z nameni, za katere se zahtevajo.

EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction

Au lendemain des tragiques évènements du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, la lutte contre le terrorisme est devenue l'une des priorités de l'Union européenne. Mais les attentats qui ont frappé durement le Royaume d'Espagne le 11 mars 2004 ont démontré que la menace d'actes terroristes sur le sol européen ou contre des intérêts européens est toujours bien présente.

Le drame espagnol a malheureusement illustré le fait que la méthode de travail qui a été celle de l'Union européenne depuis 2001, basée fondamentalement sur une logique empirique, a aujourd'hui atteint ses limites. Cela signifie qu'il est urgent de changer d'approche. L'Union européenne doit maintenant travailler de manière proactive, et non plus de manière simplement réactive. Elle doit également adopter une démarche plus systématique et veiller en permanence à la cohérence des législations qu'elle élabore. Cela implique notamment que l'on agisse dans le cadre d'une réelle ligne politique, basée sur des concepts clairs.

Dans cette perspective, l'on peut mettre en avant trois lignes de force, qui doivent guider la réflexion et l'action du Conseil et de la Commission.

En premier lieu, il convient de se donner les moyens et la capacité d'identifier avec précision chacune des cibles que l'on entend combattre. En effet, le terrorisme n'est pas une réalité monolithique : il existe différents types de terrorisme. Si l'on veut pouvoir les combattre de manière appropriée, il faut bien les distinguer et les connaître.

En second lieu, l'efficacité de la riposte implique une approche moderne et réaliste du phénomène terroriste, c'est-à-dire une approche qui prenne en compte les liens très étroits qui existent très souvent entre les diverses organisations terroristes, mais aussi entre le terrorisme et la grande criminalité organisée.

En troisième lieu, l'objectif de cohérence impose que l'on évite la multiplication des instruments juridiques de lutte contre le terrorisme et que l'on tende au contraire à l'uniformisation et à la simplification des normes existantes.

La profusion, en la matière, est en effet source de confusion et d'inefficacité. On sait par exemple que l'interconnexion et la multiplicité des instruments disponibles au niveau européen rendent les choses très complexes pour les policiers qui, sur le terrain, procèdent concrètement à l'échange d'informations.

Dans cette perspective, une évaluation systématique des politiques menées et des résultats engrangés permettrait de mettre en lumière les carences et les mauvais fonctionnements, mais aussi de cerner les mesures qui se sont avérées efficaces.

L'analyse du travail effectué par Europol et Eurojust depuis leur création constitue assurément, à cet égard, un bon point de départ. On sait en effet que leur fonctionnement actuel n'est pas totalement satisfaisant. Le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 a

d'ailleurs souligné clairement la nécessité de ce travail d'analyse et a voulu marquer son souci de voir renforcé le recours à Eurojust et Europol, en chargeant le coordinateur de la lutte contre le terrorisme de l'Union – dont on soulignera par ailleurs que le rôle et les pouvoirs exacts devraient être précisés – de favoriser toute avancée en la matière et en appelant les Etats membres à veiller à coopérer pleinement avec Europol et Eurojust.

Enfin, une meilleure association des acteurs de terrain à la définition de la stratégie d'action permettra certainement de mieux calibrer les mesures qui doivent être prises à l'avenir. Ainsi, la bonne compréhension des besoins et la prise en compte des attentes des services de police est indispensable pour obtenir une bonne collaboration entre ceux-ci, notamment dans le cadre d'Europol. L'expérience démontre en effet que, trop souvent, si les services de police nationaux n'alimentent pas Europol comme ils le devraient, c'est parce qu'ils n'aperçoivent pas la plus-value que cela pourrait représenter dans l'accomplissement de leur tâche.

Il est donc indispensable, face à ce sentiment, d'apporter des réponses concrètes et convaincantes. Dans cette perspective, il serait certainement utile d'envisager l'adoption, au départ des grands principes qui régissent l'échange d'informations (principes de finalité, de proportionnalité, bientôt de disponibilité) mais aussi compte tenu des besoins des services de police sur le terrain, d'un code ou d'un manuel des bonnes pratiques à l'usage des policiers, leur expliquant de manière très simple et très concrète le cadre dans lequel ils doivent agir, notamment en termes de protection des données.

2. La proposition de décision du Conseil et le projet de décision-cadre du Royaume de Suède

a) Rappel de la portée des textes à l'examen

L'initiative de la Commission part de l'idée que la persistance de la menace terroriste impose que l'on recherche plus d'efficacité. La lutte contre le terrorisme requiert donc d'une part que les Etats membres transmettent systématiquement à Europol et/ou à Eurojust les renseignements sur toutes les personnes liées à des activités terroristes, quelle qu'en soit la forme, et d'autre part que les Etats membres s'échangent entre eux les informations dans ce domaine, « *conformément à leur droit interne ou aux instruments juridiques pertinents* ».

Le projet du Royaume de Suède part quant à lui du constat selon lequel la lutte contre la criminalité est très souvent appréhendée d'une manière verticale, les mesures étant prises uniquement en fonction du type de délit, sans considération du fait qu'il ressortit ou non à la criminalité organisée. Cette approche peut aboutir à une situation où des champs de compétences différents, des mandats différents dans le cadre de la coopération, des législations ou procédures nationales différentes finissent par constituer de réels obstacles pour la collecte et l'échange d'informations au niveau de l'Union.

Le Royaume de Suède veut donc privilégier une approche horizontale, et mettre l'accent sur la lutte contre la criminalité en tant que telle, en accordant moins d'importance aux compétences spécifiques des services nationaux luttant contre la criminalité. L'objectif poursuivi est de créer un cadre juridique commun et simplifié pour l'échange d'informations, applicable à tous les services nationaux ayant une fonction répressive. Dans ce système, les compétences attribuées en vertu de la législation nationale à un service pour dépister et prévenir la

criminalité et pour enquêter doivent être reconnues par les autres États membres, et ce service doit pouvoir demander et obtenir des informations et des renseignements auprès des autres États membres, sans devoir se conformer à d'autres exigences formelles que celles établies par la décision-cadre. Ce cadre juridique commun, il convient de le souligner, ne vise que l'échange d'informations en matière policière : il ne concerne donc nullement la coopération en matière judiciaire.

b) Complémentarité entre les propositions de la Commission et du gouvernement suédois

Sur le plan technique, le texte de la Commission privilégie la centralisation de l'information vers Europol et Eurojust, tandis que la proposition du Royaume de Suède fait l'impasse sur cette centralisation, mais veut accroître de manière significative la rapidité des échanges d'informations.

Le texte de la Commission présente très certainement l'avantage d'élargir le champ d'application des échanges d'informations à toutes les infractions terroristes au sens de la décision-cadre 2002/475/JAI, sans que ceux-ci ne soient limités à la liste des personnes et entités figurant à l'annexe de la position commune 2001/931/PESC. Il est cependant permis de se demander si ce texte apporte une autre plus-value. En effet, le mécanisme que la Commission veut instaurer reproduit, dans les grandes lignes, des obligations qui existent déjà par ailleurs, particulièrement dans le cadre de la Convention Europol et de la Décision du Conseil instituant Eurojust.

Ainsi, l'article 4 de la Convention Europol impose déjà aux Etats membres de désigner, au sein de leurs services de police, une unité nationale qui servira d'organe de liaison entre les services nationaux et Europol. Cette unité nationale doit avoir accès à toutes les « *données nationales appropriées* », qu'elle doit tenir à jour en vue, notamment, de les transmettre à Europol. Les « *données nationales appropriées* » visées à l'article 4 recouvrent bien les infractions terroristes visées par la proposition de la Commission, puisqu'Europol est expressément chargée, en vertu de l'article 2 de la Convention, de traiter « *des infractions commises ou susceptibles d'être commises dans le cadre d'activités de terrorisme portant atteinte à la vie, à l'intégrité physique, à la liberté des personnes ainsi qu'aux biens* ».

Dans le même ordre d'idées, la Décision du Conseil instituant Eurojust prévoit déjà, dans son article 12, que chaque Etat membre peut mettre en place ou désigner un ou plusieurs correspondants nationaux Eurojust, en indiquant que « *cette mise en place ou cette désignation est hautement prioritaire en matière de terrorisme* ». Tout comme la proposition de la Commission, les articles 9 et 12 du Statut Eurojust renvoient au droit national pour ce qui concerne la définition de la nature et de l'étendue des pouvoirs judiciaires confiés à ses membres nationaux sur le territoire national.

A priori, la proposition du Royaume de Suède paraît présenter un intérêt certain par rapport aux systèmes développés dans la Convention Europol, le statut Eurojust et l'initiative de la Commission, dans la mesure où, en prévoyant un contact direct entre services spécialisés sans conditions supplémentaires par rapport à celles qui existent dans la sphère interne pour les contacts entre autorités répressives, elle permet de gommer un certain nombre de difficultés tenant à l'organisation judiciaire propre à chaque Etat membre. L'information peut donc circuler plus rapidement, ce qui est bien évidemment capital dans la lutte contre toute

criminalité.

On pourrait sans doute s'interroger également sur la plus-value que représente le texte suédois, dans la mesure où la Convention d'application de l'accord de Schengen prévoit déjà un mécanisme de coopération policière reposant, globalement, sur les mêmes idées.

L'article 39 de la Convention impose en effet aux Parties contractantes de s'engager « *à ce que leurs services de police s'accordent, dans le respect de la législation nationale et dans les limites de leurs compétences, l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables* ». L'article 46 permet pour sa part à chaque Partie contractante, dans des cas particuliers et dans le respect de sa législation nationale, de communiquer à une autre Partie concernée, sans y être invitée, « *des informations qui peuvent être importantes pour celle-ci aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions ou de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics* ».

Cependant, l'examen des textes fait apparaître des différences non dénuées d'importance. Ainsi, l'article 39 limite la coopération entre services de police aux cas où « *le droit national ne réserve pas la demande <d'information> aux autorités judiciaires* », restriction qui n'apparaît pas dans le texte suédois, lequel se contente d'énoncer, en son article 4, que « *les Etats membres veillent à ce que les informations ou les renseignements que les services répressifs détiennent ou auxquels ils peuvent avoir accès sans recourir à des mesures coercitives puissent être transmis aux services répressifs compétents des autres Etats membres* ».

L'article 46 alinéa 2, quant à lui, impose, en cas de communication d'initiative à une Partie concernée, que les informations soient échangées « *par l'intermédiaire d'une instance centrale à désigner* ». L'échange direct d'informations, c'est-à-dire l'échange de service à service, qui est de principe dans le système proposé par le Royaume de Suède, n'est ici autorisé qu'à titre strictement exceptionnel, « *dans des cas particulièrement urgents* » et à la condition d'en aviser l'instance centrale dans les meilleurs délais.

Le régime des articles 39 et 46 de la Convention Schengen ne permet donc pas la même souplesse que le texte suédois dans la communication des données et surtout laisse subsister le risque d'obstacles liés au système juridique interne des Parties contractantes : ainsi, même en cas d'urgence, la communication directe ne sera pas possible s'il existe des « *dispositions nationales contraires* ».

La proposition du Royaume de Suède paraît donc bien apporter une plus value réelle par rapport au droit existant. On soulignera également un autre avantage du système proposé, qui est de fixer un délai de principe (en l'espèce douze heures) pour la transmission de l'information demandée. La longueur excessive de la procédure constitue en effet l'un des obstacles auxquels on se heurte en pratique, notamment dans le cadre d'Europol.

Enfin, à supposer même que l'apport du texte suédois ne soit pas jugé suffisamment significatif par rapport au système des articles 39 et 46 de la Convention d'application de l'accord de Schengen, on soulignera qu'il présente à tout le moins l'avantage d'étendre le principe de la coopération entre services répressifs aux 25 Etats membres, qui ne sont pas tous Parties contractantes à l'accord de Schengen.

Eu égard aux considérations qui précèdent et à l'importance de l'enjeu, il apparaît utile de s'engager dans la voie d'un cumul des avantages offerts par chacun des deux systèmes, présentés respectivement par la Commission et le Royaume de Suède. En effet, une politique de communication d'informations efficace entre Etats membres requiert à la fois la possibilité d'un échange bilatéral rapide d'informations entre services spécialisés, sans que cet échange ne risque d'être paralysé par des problèmes tenant aux particularités de l'organisation judiciaire interne des Etats membres, et la possibilité d'assurer de manière systématique la transmission des informations les plus significatives vers Europol et/ou Eurojust.

On notera par ailleurs que l'approche cumulative ici proposée s'inscrit dans les perspectives tracées par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, qui a expressément indiqué sa préoccupation de voir l'échange d'informations dans le contexte de la lutte contre le terrorisme s'inscrire, à partir du 1er janvier 2008, dans le cadre du principe de disponibilité, selon lequel, à l'intérieur de l'Union, tout agent des services répressifs d'un Etat membre qui a besoin de certaines informations dans l'exercice de ses fonctions peut les obtenir d'un autre Etat membre, les services répressifs de l'autre Etat membre détenant ces informations devant les mettre à sa disposition aux fins indiquées et en tenant compte des exigences des enquêtes en cours dans cet autre Etat.

Le Conseil européen a d'ailleurs invité la Commission à soumettre, pour la fin 2005 au plus tard, des propositions en vue de la mise en oeuvre du principe de disponibilité. C'est là l'occasion d'entamer l'indispensable travail d'uniformisation des normes existantes.

c) Obligation de transmission d'informations

Le texte de la proposition suédoise prévoit explicitement les motifs pour lesquels un service répressif est autorisé à refuser de communiquer des informations. Le texte de la Commission, en revanche, ne prévoit rien à cet égard.

A défaut de créer dans les textes une obligation de transmission des informations vers Europol, il serait certainement adéquat, si l'on veut garantir une efficacité suffisante au système d'échange d'informations mis en place, de prévoir, à l'instar de la proposition du Royaume de Suède, un dispositif mettant l'accent sur l'obligation pour les Etats membres de motiver tout refus de communiquer des informations.

d) Distinction entre l'information et le renseignement

Les textes proposés tant par la Commission que par le Royaume de Suède, tels qu'ils sont rédigés et argumentés, se limitent expressément à la transmission d'informations policières et judiciaires, c'est-à-dire d'informations existantes. On ne peut cependant pas, en la matière, faire l'économie d'une réflexion sur la question de la recherche d'informations, c'est-à-dire de l'activité des services de renseignement (« intelligence »). En effet, la collecte et l'échange de renseignements sont tout à fait fondamentaux en matière de lutte contre le terrorisme : l'information, consécutive à des procédures judiciaires ou des enquêtes policières, vient bien souvent trop tard.

Au-delà de l'échange d'informations policières, il convient donc d'insister sur l'impérieuse

nécessité de développer également des instruments qui permettront de faciliter la transmission des renseignements (« intelligence »), notamment dans le cadre de la mise en place d'un « early warning system ».

e) Protection des données personnelles

Il existe, dans l'état actuel de notre droit positif, une multiplicité de dispositions susceptibles d'être appliquées en matière de protection des données, en particulier la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981, qui constitue en quelque sorte le régime de base minimum. On notera également un ensemble de dispositions relatives à cette matière dans la Convention Europol ou, pour les Etats membres liés par l'accord de Schengen, les dispositions relatives à la protection des données dans la Convention Schengen.

Le texte de la proposition de décision du Conseil ne prévoit aucune mesure spécifique en la matière. Le texte présenté par le Gouvernement suédois, pour sa part, invite principalement les Etats à « *prendre les mesures nécessaires pour que les règles et normes établies en matière de protection des données... soient appliquées à la procédure d'échange d'informations* ».

L'objectif général de cohérence impose que l'attention de la Commission soit tout particulièrement attirée sur la nécessité de prendre une initiative en vue d'harmoniser les règles existantes en matière de protection des données individuelles.

3. Le Registre européen des condamnations pénales

Tant dans sa communication que dans l'exposé des motifs de la proposition de décision du Conseil, la Commission fait référence à l'utilité de mettre en place un registre des condamnations pénales et des déchéances au niveau européen (c'est-à-dire le casier judiciaire européen). Cependant, elle annonce simplement à cet égard qu'elle « *poursuivra son analyse et recherchera les solutions les plus adaptées avant de présenter une proposition en vue de la création d'un tel registre* » et qu'elle organisera à cette fin un débat avec les Etats membres dès 2004. Elle n'a pas repris cette thématique parmi les quatre communications sur la lutte contre le terrorisme qu'elle a publiées le 20 octobre 2004 ; le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004 ne l'a pas davantage abordée.

Chacun sait, et l'actualité ne manque jamais de le rappeler, l'importance fondamentale que revêt un casier judiciaire européen, tant pour la lutte contre le terrorisme que pour la lutte contre toutes les formes de grande criminalité. Force est malheureusement de constater que les avancées concrètes en la matière demeurent extrêmement timides, même s'il y a tout lieu de se réjouir du fait qu'un accord politique vienne d'intervenir au sein du Coreper sur un projet de texte destiné à faciliter les échanges d'informations entre casiers judiciaires, texte à propos duquel la Présidence luxembourgeoise vient d'ailleurs, à l'occasion du Conseil Justice – affaires intérieures du 25 février 2005, d'exhorter les Etats membres à lever leurs réserves parlementaires pour qu'il puisse être rapidement adopté.

Il est en tout état de cause indispensable que la Commission accorde à la réalisation de cet

objectif une réelle priorité, et l'encadre dans un calendrier précis et serré. Au-delà de son intérêt stratégique évident, on notera également que les citoyens de l'Union attendent légitimement cette mesure.

4. Transparence en matière de comptes bancaires et de personnes morales

La communication de la Commission précise que l'élaboration d'instruments juridiques permettant l'enregistrement, au niveau des Etats membres, des comptes bancaires afin d'identifier les titulaires desdits comptes bancaires, en parallèle avec le développement de mesures visant à améliorer la transparence des personnes morales, est indispensable pour contrer l'infiltration des groupes criminels et des organisations terroristes. La Commission a réitéré cette préoccupation dans sa communication du 20 octobre 2004 sur la lutte contre le financement du terrorisme. La Commission suggère dans ce cadre que l'on donne aux services de renseignement financier le libre accès aux bases de données des banques. Les informations resteraient cryptées, sauf lorsqu'elles concernent une personne ou un groupe de personnes suspectés d'entretenir des liens avec une mouvance terroriste.

Outre les importantes questions que soulèvent ces propositions en termes de protection des données à caractère personnel, il convient de noter que, de même qu'en ce qui concerne la problématique du casier judiciaire européen, ni les modalités précises, ni le calendrier d'opérations ne sont encore fixés. Il convient ici également que la Commission accorde une réelle priorité à ce dossier et qu'elle fixe des échéances précises.