EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2004/0812(CNS)

16.3.2005

*

ONTWERPVERSLAG

over het initiatief van het Koninkrijk Zweden met het oog op de aanneming van een kaderbesluit van de Raad betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, met name ten aanzien van zware misdrijven, zoals terroristische daden
(10215/2004 – C6-0153/2004 – 2004/0812(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Antoine Duquesne

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in vet cursief aangegeven. De markering in mager cursief is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 5

TOELICHTING 9

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het initiatief van het Koninkrijk Zweden met het oog op de aanneming van een kaderbesluit van de Raad betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie, met name ten aanzien van zware misdrijven, zoals terroristische daden (10215/2004 – C6-0153/2004 – 2004/0812(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

– gezien het initiatief van het Koninkrijk Zweden (10215/2004)[1],

– gelet op artikel 34, lid 2, letter b) van het EU-Verdrag,

– gelet op artikel 39, lid 1 van het EU-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0153/2004),

– gelet op de artikelen 93 en 51 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2005),

1. hecht zijn goedkeuring aan het initiatief van het Koninkrijk Zweden, als geamendeerd door het Parlement;

2. verzoekt de Raad de oorspronkelijke tekst dienovereenkomstig te wijzigen;

3. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;

4. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het initiatief van het Koninkrijk Zweden;

5. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de regering van het Koninkrijk Zweden.

Door het Koninkrijk Zweden voorgestelde tekst	Amendementen van het Parlement
	Amendement 1 Artikel 1, lid 1
1. Met dit kaderbesluit wordt beoogd de regels vast te stellen volgens welke de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten snel en doeltreffend bestaande informatie en inlichtingen kunnen	1. Met dit kaderbesluit wordt beoogd de regels vast te stellen volgens welke de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten snel en doeltreffend bestaande informatie en inlichtingen kunnen

[1] Nog niet in het PB gepubliceerd.

uitwisselen teneinde strafrechtelijke onderzoeken of criminele-inlichtingenoperaties uit te voeren, met name naar zware misdrijven, met inbegrip van terroristische daden. Het laat gunstiger bepalingen in de nationale wet, in bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen tussen de lidstaten of tussen lidstaten en derde landen onverlet en loopt niet vooruit op instrumenten van de Europese Unie betreffende wederzijdse rechtshulp of wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken.	uitwisselen teneinde strafrechtelijke onderzoeken of criminele-inlichtingenoperaties uit te voeren, met name naar zware misdrijven, met inbegrip van terroristische daden. Het laat gunstiger bepalingen in de nationale wet, in bilaterale of multilaterale overeenkomsten of regelingen tussen de lidstaten of tussen lidstaten en derde landen ***alsmede bepalingen en instrumenten inzake het verstrekken van informatie en inlichtingen aan Europol en Eurojust*** onverlet en loopt niet vooruit op instrumenten van de Europese Unie betreffende wederzijdse rechtshulp of wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken.

Amendement 2
Artikel 3

Uit hoofde van dit kaderbesluit kunnen informatie en inlichtingen worden uitgewisseld over strafbare feiten waarop in de verzoekende lidstaat een maximale vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel staat van ten minste 12 maanden. De lidstaten kunnen op bilaterale basis besluiten om de krachtens dit kaderbesluit toepasselijke procedures op een bredere basis toepasselijk te maken.	Uit hoofde van dit kaderbesluit kunnen informatie en inlichtingen worden uitgewisseld over strafbare feiten waarop in de verzoekende lidstaat een maximale vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel staat van ten minste 12 maanden ***en over alle strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 1 tot en met 3 van kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de bestrijding van het terrorisme (1)***. De lidstaten kunnen op bilaterale basis besluiten om de krachtens dit kaderbesluit toepasselijke procedures op een bredere basis toepasselijk te maken. [1] ***PB L 164 van 22.6.2002, blz. 3.***

Amendement 3
Artikel 4, lid 3 bis (nieuw)

	3 bis. De lidstaten zien erop toe dat de informatie en inlichtingen die ter toepasssing van lid 1 aan de wetshandhavingsautoriteiten van andere lidstaten worden verstrekt eveneens aan Europol en Eurojust worden meegedeeld, voorzover de uitwisseling betrekking heeft

	op een strafbaar feit of een criminele activiteit vallende onder het mandaat van Europol of Eurojust.

Motivering

Voor een doeltreffend beleid inzake het verstrekken van informatie tussen lidstaten zijn twee dingen noodzakelijk: de mogelijkheid voor snelle bilaterale uitwisseling van informatie tussen gespecialiseerde diensten zonder dat deze uitwisseling dreigt te worden belemmerd door problemen als gevolg van de bijzondere kenmerken van de gerechtelijke organisatie in de lidstaten en de mogelijkheid om stelselmatig de verstrekking van informatie aan Europol en/of Eurojust te waarborgen.

Amendement 4
Artikel 4 bis, lid 1

1. ***Informatie en inlichtingen worden onverwijld en in de mate van het mogelijke binnen de gevraagde termijn verstrekt. Indien de informatie of de inlichtingen niet binnen de gevraagde termijn kunnen worden verstrekt, geeft de bevoegde wetshandhavingsautoriteit die een verzoek om informatie of inlichtingen heeft ontvangen, een indicatie van de termijn waarbinnen deze kunnen worden verstrekt. Deze indicatie wordt onmiddellijk gegeven.***	1. ***Elke lidstaat ziet erop toe dat alle relevante informatie en inlichtingen onmiddellijk worden verstrekt aan de bevoegde wetshandhavingsautoriteiten van andere lidstaten die daar om verzoeken.***

Amendement 5
Artikel 4 bis, lid 1 bis (nieuw)

	1 bis. Indien de informatie of de inlichtingen niet onmiddellijk kunnen worden verstrekt, geeft de bevoegde wetshandhavingsautoriteit die een verzoek om informatie of inlichtingen heeft ontvangen, onmiddellijk een indicatie van de termijn waarbinnen deze kunnen worden verstrekt.

Amendement 6
Artikel 4 bis, lid 2, inleidende formulering

2. De lidstaten zien erop toe dat zij beschikken over procedures waarmee zij uiterlijk binnen 12 uur kunnen antwoorden op verzoeken om informatie en inlichtingen indien de verzoekende staat te kennen geeft dat hij een strafrechtelijk	2. De lidstaten zien erop toe dat zij beschikken over procedures waarmee zij uiterlijk binnen 12 uur ***of, ingeval van informatie of inlichtingen die formaliteiten of voorafgaand contact met andere autoriteiten vereisen, binnen 48***

onderzoek of een criminele-inlichtingenoperatie verricht in verband met de volgende misdrijven, zoals omschreven in het recht van de verzoekende staat:	***uur in dringende gevallen en binnen 10 werkdagen in andere gevallen,*** kunnen antwoorden op verzoeken om informatie en inlichtingen indien de verzoekende staat te kennen geeft dat hij een strafrechtelijk onderzoek of een criminele-inlichtingenoperatie verricht in verband met de volgende misdrijven, zoals omschreven in het recht van de verzoekende staat:

Amendement 7
Artikel 4 bis, lid 2 bis (nieuw)

	2 bis. De in lid 2 vastgestelde termijnen beginnen te lopen vanaf de ontvangst van het verzoek om informatie of inlichtingen door de aangezochte bevoegde wetshandhavingsautoriteit.

Motivering

De doeltreffendheid van het onderhavige voorstel is in sterke mate afhankelijk van de termijnen waarbinnen de gevraagde gegevens worden uitgewisseld. Bij de bestrijding van zware criminaliteit, en meer nog bij de bestrijding van terrorisme, is snelheid van fundamenteel belang: te laat verstrekte informatie wordt vaak informatie waar men niets mee kan doen. Voor het verstrekken van gegevens over strafbare feiten moeten derhalve strikte, maar realistische termijnen worden vastgesteld. In dit verband is het nuttig onderscheid te maken tussen gegevens die onmiddellijk beschikbaar zijn bij bevoegde wetshandhavingsautoriteiten, voor de verstrekking waarvan een maximumtermijn van 12 uur voldoende is en gegevens waarvan de verkrijging de vervulling van administratieve formaliteiten of andere formaliteiten hetzij voorafgaand contact met andere diensten of instanties (b.v. gegevens uit het strafregister) vereist is, voor de verstrekking waarvan een termijn van 48 uur in dringende

gevallen en van 10 werkdagen in andere gevallen passend lijkt.

TOELICHTING

1. Inleiding

Na de tragische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten is de bestrijding van het terrorisme uitgegroeid tot een van de prioriteiten van de Europese Unie. Uit de aanslagen die Spanje op 11 maart 2004 zo zwaar hebben getroffen, is echter gebleken dat de dreiging van terroristische daden op Europees grondgebied of tegen Europese belangen nog volop aanwezig is.

Het drama in Spanje heeft helaas aangetoond dat de op een empirische logica gebaseerde werkmethode die de Europese Unie sinds 2001 heeft toegepast, thans zijn grenzen heeft bereikt. Dit betekent dat het dringend noodzakelijk is van aanpak te veranderen. De Europese Unie moet proactief optreden en niet alleen maar reageren. Zij dient verder stelselmatiger te werk te gaan en permanent toe te zien op de samenhang van haar wetgeving. Dit betekent dat een echte politieke koers moet worden gevolgd die is gebaseerd op duidelijke uitgangspunten.

In dit verband kan men verwijzen naar drie richtsnoeren voor het doen en denken van de Raad en de Commissie.

In de eerste plaats zijn middelen en capaciteit nodig om nauwkeurig de doelen vast te stellen die men wil bestrijden. Terrorisme is namelijk geen homogeen geheel: er bestaan verschillende soorten terrorisme. Wil men deze naar behoren bestrijden, dan moet men deze onderscheiden en kennen.

In de tweede plaats impliceert een doeltreffende reactie eveneens een moderne en realistische benadering van het verschijnsel terrorisme, d.w.z. een aanpak waarbij rekening wordt gehouden met de vaak zeer nauwe banden tussen de verschillende terroristische organisaties, maar ook tussen het terrorisme en de zware georganiseerde criminaliteit.

In de derde plaats vereist de nagestreefde samenhang dat wildgroei van rechtsinstrumenten ter bestrijding van het terrorisme wordt voorkomen en dat wordt gestreefd naar uniformering en vereenvoudiging van de bestaande normen.

Wildgroei is namelijk een bron van verwarring en ondoeltreffendheid. Zo is bijvoorbeeld bekend dat de onderlinge koppeling tussen en de veelheid van in Europees verband beschikbare instrumenten de zaken veel ingewikkelder maken voor politieagenten die ter plaatse gegevens uitwisselen.

In dit verband zou een stelselmatige evaluatie van het gevoerde beleid en de behaalde resultaten het niet alleen mogelijk maken de tekortkomingen en gebreken te signaleren, maar ook vast te stellen welke maatregelen doeltreffend zijn gebleken.

Wat dit betreft vormt de analyse van de werkzaamheden van Europol en Eurojust sinds hun oprichting zonder meer een goed uitgangspunt. Het is bekend dat het functioneren van deze organen momenteel niet volledig bevredigend is. De Europese Raad van 4 en 5 november 2004 heeft de noodzaak van deze analyse overigens duidelijk onderstreept en uitdrukking gegeven aan de wens dat Eurojust en Europol vaker worden ingeschakeld, waarbij de EU-coördinator voor de bestrijding van het terrorisme - wiens rol en bevoegdheden nauwkeuriger moeten worden

omschreven - de opdracht heeft gekregen de vooruitgang op dit gebied te bevorderen en de lidstaten is verzocht toe te zien op volledige samenwerking met Europol en Eurojust..

Tenslotte zal een grotere betrokkenheid van de actoren in het veld bij het uitstippelen van de strategie ongetwijfeld een betere afstemming van de in de toekomst te nemen maatregelen mogelijk maken. Zo zijn goed inzicht in de behoeften en het rekening houden met het verwachtingspatroon van de politiediensten absoluut noodzakelijk voor een goede samenwerking tussen deze diensten, met name in het kader van Europol. De ervaring leert namelijk dat de nationale politiediensten Europol maar al te vaak geen informatie verstrekken zoals dat zou moeten, omdat zij zich niet bewust zijn van de eventuele meerwaarde ervan voor de vervulling van hun taak.

In dit verband zijn derhalve concrete en overtuigende antwoorden noodzakelijk. Met het oog hierop zou het zeker nuttig zijn op basis van de belangrijkste beginselen voor de uitwisseling van informatie (doelgerichtheid, evenredigheid en weldra ook beschikbaarheid), maar ook rekening houdend met de behoeften van de politiediensten in het veld, de goedkeuring te overwegen van een code of handboek voor goede praktijken ten behoeve van de politieambtenaren waarin hun op eenvoudige en duidelijke wijze wordt uitgelegd hoe zij dienen te handelen, met name op het gebied van gegevensbescherming.

2. Het voorstel voor een beschikking van de Raad en het ontwerpkaderbesluit van het Koninkrijk Zweden

a) Strekking van de desbetreffende teksten

Het initiatief van de Commissie gaat uit van de gedachte dat de aanhoudende dreiging van het terrorisme doeltreffender optreden noodzakelijk maakt. De bestrijding van terrorisme vereist enerzijds dat de lidstaten aan Europol en/of Eurojust stelselmatig inlichtingen in welke vorm dan ook verstrekken over alle personen die in verband worden gebracht met terroristische activiteiten en anderzijds dat de lidstaten onderling informatie terzake uitwisselen, *"met inachtneming van de nationale wetgeving en de desbetreffende internationale rechtsinstrumenten"*.

Het ontwerp van het Koninkrijk Zweden gaat uit van de vaak voorkomende "verticale" benadering van criminaliteitsbestrijding waarbij maatregelen uitsluitend worden genomen naar gelang het soort delict, ongeacht het feit of dit al dan niet onder de georganiseerde criminaliteit valt. Deze benadering kan resulteren in een situatie waarin de verschillen tussen de bevoegdheidsgebieden, de voorwaarden voor samenwerking en de nationale wetgevingen of procedures uiteindelijk reële belemmeringen vormen voor het verzamelen en uitwisselen van informatie op het niveau van de Unie.

Het Koninkrijk Zweden wenst derhalve voorrang te geven aan een horizontale benadering waarbij de nadruk ligt op de bestrijding van criminaliteit als zodanig en minder aandacht wordt besteed aan de specifieke bevoegdheden van de nationale diensten die criminaliteit bestrijden. Het doel is een gemeenschappelijk en vereenvoudigd juridisch kader voor de uitwisseling van informatie te creëren dat van toepassing is op alle nationale wetshandhavingsdiensten. In dit systeem moeten de krachtens de nationale wetgeving aan een dienst verleende bevoegdheden om criminaliteit op te sporen, te voorkomen en te onderzoeken door de overige lidstaten worden erkend en deze dienst moet de mogelijkheid hebben om zonder andere formaliteiten dan die welke in het kaderbesluit zijn bepaald, informatie en inlichtingen bij de andere lidstaten op te

vragen en te verkrijgen. Dit gemeenschappelijk juridisch kader heeft enkel betrekking op de uitwisseling van informatie op politieel vlak en niet op de samenwerking op justitieel gebied.

b) Complementariteit tussen de voorstellen van de Commissie en de Zweedse regering

Technisch gezien geeft de tekst van de Commissie de voorkeur aan de centrale verstrekking van informatie aan Europol en Eurojust, terwijl het voorstel van het Koninkrijk Zweden niets over centralisatie zegt, maar de uitwisseling van informatie aanzienlijk sneller wil laten verlopen.

Het voordeel van de tekst van de Commissie is zonder meer dat het toepassingsgebied voor de uitwisseling van informatie wordt uitgebreid tot alle strafbare feiten van terroristische aard in de zin van kaderbesluit 2002/475/JBZ, zonder dat deze wordt beperkt tot de lijst van personen en organen in de bijlage bij het gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB. Men kan zich echter afvragen of deze tekst meerwaarde biedt. Het mechanisme dat de Commissie wil invoeren neemt namelijk in grote lijnen reeds elders bestaande verplichtingen over, met name in het kader van de Europol-overeenkomst en het besluit van de Raad tot oprichting van Eurojust.

Zo wordt in artikel 4 van de Europol-overeenkomst al bepaald dat de lidstaten binnen hun politiediensten een nationale eenheid moeten aanwijzen die dient als verbindingsorgaan tussen de nationale diensten en Europol. Deze nationale eenheid moet toegang hebben tot alle *"betrokken nationale gegevens"* die zij moet actualiseren en doorgeven aan Europol. Onder de *"betrokken nationale gegevens"* als bedoeld in artikel 4 vallen zeker ook de strafbare feiten van terroristische aard als bedoeld in het voorstel van de Commissie, aangezien Europol krachtens artikel 2 van de overeenkomst uitdrukkelijk is belast met de behandeling van *"strafbare feiten die zijn gepleegd of wellicht zullen worden gepleegd in het kader van terroristische activiteiten die gericht zijn tegen het leven, de lichamelijke integriteit en de persoonlijke vrijheid, alsmede tegen goederen"*.

Verder wordt in artikel 12 van het besluit van de Raad tot oprichting van Eurojust al bepaald dat iedere lidstaat een of meer nationale correspondenten kan installeren of aanwijzen waarbij het volgende wordt opgemerkt: *"Deze installatie of aanwijzing is een zeer belangrijke prioriteit inzake terrorisme"*. Evenals in het voorstel van de Commissie wordt in de artikelen 9 en 12 van het statuut van Eurojust verwezen naar het nationale recht voor wat betreft de bepaling van de aard en omvang van de gerechtelijke bevoegdheden die aan de nationale leden op eigen grondgebied zijn verleend.

Op het eerste gezicht lijkt het voorstel van het Koninkrijk Zweden bepaald interessant in vergelijking met de systemen die zijn ontwikkeld in de Europol-overeenkomst, het statuut van Eurojust en het initiatief van de Commissie. Aangezien dit voorstel voorziet in direct contact tussen gespecialiseerde diensten zonder aanvullende voorwaarden in vergelijking met die welke intern bestaan voor wat betreft de contacten tussen wetshandhavingsautoriteiten, kunnen een aantal problemen worden opgelost die verband houden met de gerechtelijke organisatie van elke lidstaat. Informatie kan derhalve sneller circuleren, hetgeen uiteraard van fundamenteel belang is voor de bestrijding van elke vorm van criminaliteit.

Zonder twijfel kunnen ook vraagtekens worden geplaatst bij de meerwaarde van de Zweedse tekst, aangezien de overeenkomst tot uitvoering van het akkoord van Schengen reeds voorziet in een mechanisme voor politiële samenwerking dat globaal genomen op dezelfde gedachten stoelt.

Op grond van artikel 39 van deze overeenkomst verbinden de overeenkomstsluitende partijen zich er namelijk toe dat *"hun politiediensten elkaar, met inachtneming van het nationale recht binnen de grenzen van hun bevoegdheden, wederzijds bijstand verlenen ten behoeve van de voorkoming en opsporing van strafbare feiten ..."*. Op grond van artikel 46 kan iedere overeenkomstsluitende partij met inachtneming van het nationale recht in individuele gevallen, zonder een daartoe strekkend verzoek, de betrokken overeenkomstsluitende partij *"informatie meedelen die voor de ontvangende overeenkomstsluitende partij ter verlening van bijstand bij de bestrijding van toekomstige strafbare feiten, ter voorkoming van strafbare feiten of ter afwending van gevaar voor de openbare orde en veiligheid van belang kunnen zijn"*.

Bij de analyse van de teksten komen echter aanzienlijke verschillen naar voren. Zo beperkt artikel 39 de samenwerking tussen politiediensten tot gevallen waarin *"het doen of behandelen van een verzoek naar nationaal recht niet aan de justitiële autoriteiten is voorbehouden"*, een beperking die niet is opgenomen in de Zweedse tekst die zich in artikel 4 tot het volgende beperkt: *"De lidstaten zien erop toe dat de informatie en inlichtingen die berusten bij of zonder het gebruik van dwangmiddelen toegankelijk zijn voor bevoegde wetshandhavingsinstanties, overeenkomstig dit kaderbesluit aan bevoegde wetshandhavingsinstanties van andere lidstaten kunnen worden verstrekt"*.

Krachtens artikel 46, lid 2 geschiedt de informatie-uitwisseling met een betrokken partij *"door de tussenkomst van een aan te wijzen centrale instantie"*. De directe uitwisseling van informatie, d.w.z. de uitwisseling tussen diensten, het uitgangspunt in het door Zweden voorgestelde systeem, is hier slechts bij hoge uitzondering, namelijk *"in bijzonder spoedeisende gevallen"* toegestaan, en op voorwaarde dat de centrale instantie hiervan zo spoedig mogelijk in kennis wordt gesteld.

De in de artikelen 39 en 46 van de overeenkomst van Schengen opgenomen regeling maakt derhalve niet dezelfde flexibiliteit bij het verstrekken van informatie mogelijk als de Zweedse tekst en laat vooral het risico bestaan van belemmeringen die verband houden met het interne rechtsstelsel van de overeenkomstsluitende partijen: zo is zelfs in spoedeisende gevallen directe verstrekking van informatie niet mogelijk als sprake is van *"afwijkende bepalingen van het nationale recht"*.

Het voorstel van het Koninkrijk Zweden lijkt derhalve echte meerwaarde te bieden in vergelijking met het bestaande recht. Verder moet een ander voordeel van het voorgestelde systeem worden onderstreept, namelijk de vaststelling van een termijn (in dit geval twaalf uur) voor het doorgeven van de gevraagde informatie. De excessieve duur van de procedure vormt namelijk een van de obstakels waarmee men in de praktijk wordt geconfronteerd, met name in het kader van Europol.

Zelfs als men ervan uitgaat dat de meerwaarde van de Zweedse tekst in vergelijking met het systeem van de artikelen 39 en 46 van de overeenkomst ter uitvoering van het akkoord van Schengen uiteindelijk betrekkelijk gering is, moet worden onderstreept dat de Zweedse tekst tenminste het voordeel biedt dat het beginsel van samenwerking tussen wetshandhavingsdiensten wordt uitgebreid tot de 25 lidstaten die niet alle overeenkomstsluitende partij bij het akkoord van Schengen zijn.

Gezien het bovenstaande en de grote belangen die op het spel staan, lijkt het nuttig gebruik te

maken van de voordelen van de twee systemen, nl. het systeem van de Commissie resp. dat van het Koninkrijk Zweden. Een doeltreffend beleid inzake verstrekking van informatie tussen lidstaten vereist zowel de mogelijkheid van snelle bilaterale uitwisseling van informatie tussen gespecialiseerde diensten, zonder dat deze uitwisseling verlamd dreigt te worden door problemen die verband houden met de bijzondere kenmerken van de interne gerechtelijke organisatie van de lidstaten, alsook de mogelijkheid om het doorgeven van de belangrijkste informatie naar Europol en/of Eurojust stelselmatig te waarborgen.

De hier voorgestelde cumulatieve benadering past bij de vooruitzichten welke zijn geschetst door de Europese Raad van 4 en 5 november 2004. Deze heeft expliciet uiting gegeven aan de wens dat de uitwisseling van informatie in het kader van de bestrijding van het terrorisme met ingang van 1 januari 2008 gebaseerd moet zijn op het beginsel van beschikbaarheid op grond waarvan een wetshandhavingfunctionaris in een lidstaat in de gehele Unie informatie die hij voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft, kan verkrijgen van een andere lidstaat en dat de betrokken wetshandhavinginstantie in een andere lidstaat die informatie voor het aangegeven doel beschikbaar stelt, rekening houdend met het belang van lopende onderzoeken in die lidstaat.

De Europese Raad heeft de Commissie overigens verzocht uiterlijk voor eind 2005 voorstellen in te dienen met het oog op de toepassing van het beginsel van beschikbaarheid. Dat is dé gelegenheid om te beginnen met de onontbeerlijke uniformering van de bestaande normen.

c) Verplichting om informatie te verstrekken

In het Zweedse voorstel worden expliciet de redenen genoemd waarom een wetshandhavinginstantie mag weigeren informatie te verstrekken. In de tekst van de Commissie is dit niet het geval.

Als in de teksten geen verplichting wordt opgenomen om informatie aan Europol te verstrekken, zou het zeker passend zijn - wil men ervoor zorgen dat het systeem van uitwisseling van informatie voldoende doeltreffend is - naar het voorbeeld van het Zweedse voorstel te voorzien in een bepaling waarin de nadruk wordt gelegd op de verplichting van de lidstaten om elke weigering om informatie te verstrekken te motiveren.

d) Onderscheid tussen informatie en inlichtingen

Zowel de door de Commissie als door Zweden voorgestelde tekst, zoals deze is opgesteld en beargumenteerd, beperkt zich uitdrukkelijk tot het verstrekken van informatie op politieel en justitieel gebied, d.w.z. bestaande informatie. In dit verband moet echter ook aandacht worden besteed aan het vraagstuk van opsporen van informatie, d.w.z. de activiteit van de inlichtingendiensten ("intelligence"). Het verzamelen en uitwisselen van inlichtingen is namelijk absoluut van fundamenteel belang bij de bestrijding van het terrorisme: informatie welke voortvloeit uit gerechtelijke procedures of politieel onderzoek komt maar al te vaak te laat.

Afgezien van de uitwisseling van informatie op politieel gebied moet derhalve de nadruk worden gelegd op de absolute noodzaak eveneens instrumenten te ontwikkelen waarmee het verstrekken van inlichtingen ("intelligence") kan worden vergemakkelijkt, met name in het kader van de invoering van een systeem van vroegtijdige waarschuwing.

e) Bescherming van persoonsgegevens

In ons huidige positieve recht bestaat een groot aantal bepalingen die kunnen worden toegepast op het gebied van de gegevensbescherming, met name de overeenkomst van de Raad van Europa ter bescherming van personen in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van 28 januari 1981 die in zekere zin een minimumregeling vormt. Verder bestaat er een aantal bepalingen ter zake in de Europol-overeenkomst of, voor de lidstaten die gebonden zijn aan het akkoord van Schengen, de bepalingen inzake de gegevensbescherming in de overeenkomst van Schengen.

Het voorstel voor een besluit van de Raad bevat geen enkele specifieke maatregel ter zake. De Zweedse tekst bepaalt ter zake het volgende: "*Elke lidstaat ziet erop toe dat de regels en normen inzake gegevensbescherming (...) worden toegepast bij de procedure inzake de uitwisseling van informatie ...".*

Gezien de algemene doelstelling inzake samenhang moet de aandacht van de Commissie in het bijzonder worden gevestigd op de noodzaak om initiatief te ontplooien met het oog op de harmonisatie van de bestaande regels inzake de bescherming van persoonsgegevens.

3. Het Europees register van strafrechtelijke veroordelingen

Zowel in haar mededeling als in de toelichting bij het voorstel voor een besluit van de Raad verwijst de Commissie naar het nut om een Europees register van strafrechtelijke veroordelingen en ontzettingen van rechten op te zetten (i.e. het Europese strafregister). In dit verband kondigt de Commissie slechts het volgende aan: de Commissie *"gaat verder met haar analyse van deze problematiek en zal naar de meest geschikte oplossingen zoeken; op grond daarvan zal zij een voorstel indienen met het oog op de oprichting van een dergelijk register"*. Vanaf 2004 zal zij hiertoe overleg plegen met de lidstaten. De Commissie heeft deze thematiek echter niet overgenomen in de vier mededelingen over de bestrijding van het terrorisme die zij op 20 oktober 2004 heeft gepubliceerd; de Europese Raad van 4 en 5 november 2004 heeft een en ander evenmin aan de orde gesteld.

Eenieder kent het fundamentele belang van een Europees strafregister - en de actualiteit herinnert ons hier voortdurend aan - zowel voor de bestrijding van het terrorisme als voor de bestrijding van alle vormen van zware criminaliteit. Helaas moet echter worden vastgesteld dat concrete vorderingen op dit gebied uiterst bescheiden zijn, hoewel er alle reden is om zich te verheugen over het feit dat onlangs in het Coreper een politiek akkoord is bereikt over een ontwerptekst om de uitwisseling van informatie tussen strafregisters te vergemakkelijken. Het Luxemburgse voorzitterschap heeft de lidstaten overigens tijdens de Raad JBZ van 25 februari 2005 opgeroepen hun parlementaire reserves ten aanzien van deze tekst te laten varen, zodat deze zo spoedig mogelijk kan worden goedgekeurd.

Het is in ieder geval absoluut noodzakelijk dat de Commissie werkelijk prioriteit verleent aan de verwezenlijking van deze doelstelling en een en ander opneemt in een nauwkeurig en strak tijdschema. Afgezien van het overduidelijke strategische belang ervan zien de burgers van de Unie terecht uit naar deze maatregel.

4. Transparantie ter zake van bankrekeningen en rechtspersonen

In de mededeling van de Commissie wordt gesteld dat de invoering van rechtsinstrumenten die de registratie in de lidstaten van bankrekeningen mogelijk maken om de identiteit van rekeninghouders te achterhalen, samen met de ontwikkeling van maatregelen ter verbetering van de transparantie van rechtspersonen, absoluut noodzakelijk is om de infiltratie van criminele groeperingen en terroristische organisaties tegen te gaan. De Commissie heeft dit punt opnieuw opgenomen in haar mededeling van 20 oktober 2004 inzake de bestrijding van de financiering van het terrorisme. De Commissie stelt in dit verband voor de financiële inlichtingendiensten vrije toegang te verlenen tot de databases van de banken. De informatie blijft gecodeerd, behalve wanneer deze betrekking heeft op een persoon of een groep personen die ervan worden verdacht banden te onderhouden met een terroristische beweging.

Afgezien van de belangrijke vragen die door deze voorstellen worden opgeworpen voor wat betreft de bescherming van persoonsgegevens, zij erop gewezen dat evenals bij de problematiek van het Europees strafregister de precieze modaliteiten en het operationele tijdschema nog niet zijn vastgesteld. Ook in dit geval moet de Commissie werkelijk prioriteit aan dit dossier verlenen en nauwkeurige tijdschema's vaststellen.