



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 16 juni 2004 (29.06)
(OR.en)**

**10215/04
ADD 1**

**CRIMORG 46
ENFOPOL 69
COMIX 382**

ADDENDUM BIJ BEGELEIDENDE NOTA

van: het Koninkrijk Zweden
ingekomen: 4 juni 2004
aan: Javier Solana, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger

Betreft: Ontwerp-kaderbesluit 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
- Toelichting

Hierbij gaat voor de delegaties toelichting bij het in hoofde genoemde initiatief.

TOELICHTING

Achtergrond

Informatie en inlichtingen zijn voor de wetshandhavingsautoriteiten om misdrijven en criminele activiteiten met succes te kunnen opsporen, voorkomen en onderzoeken. Bovendien hebben de wetshandhavingsautoriteiten vaak op zeer korte termijn toegang tot informatie en inlichtingen nodig, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

De mogelijkheden van de wetshandhavingsautoriteiten om samen te werken bij criminaliteitsbestrijding worden in hoge mate bepaald door de mogelijkheden die zij hebben om tijdig informatie en inlichtingen te verkrijgen en uit te wisselen. De uitwisseling van informatie en inlichtingen is dus de hoeksteen van iedere samenwerking op wetshandhavingsgebied.

Aangezien ernstige criminaliteit en terrorisme vaak internationale vertakkingen hebben, is snelle toegang tot informatie en inlichtingen des te belangrijker bij de bestrijding van dergelijke misdrijven en terrorisme op het niveau van de Unie. Daarom heeft de Europese Raad in zijn verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme, die hij in zijn bijeenkomst van 25 maart 2004 heeft aangenomen, opdracht gegeven aan de Raad maatregelen te bestuderen betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie tussen de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten.

Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de doelstellingen van de Unie onder meer moeten worden verwezenlijkt door nauwere samenwerking tussen wetshandhavingsautoriteiten en gezamenlijk optreden op het gebied van de samenwerking inzake wetshandhaving, teneinde strafbare feiten op te sporen, te voorkomen en te onderzoeken.

Zoals verderop wordt uitgelegd moeten de mogelijkheden van de wetshandhavingsautoriteiten om informatie en inlichtingen uit te wisselen worden verbeterd. In het licht van het voorgaande zullen verbeteringen op dit gebied bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie.

Problemen die moeten worden aangepakt

Uit de praktijkervaring van de wetshandhaving blijkt dat het maar al te vaak te moeilijk is, te lang duurt of soms zelfs onmogelijk is om relevante en noodzakelijke informatie en inlichtingen van andere lidstaten te verkrijgen.

Een van de verklaringen voor die situatie ligt in de verschillen tussen de nationale wetgevingen van de lidstaten, hun administratieve structuren en de voorwaarden voor het vergaren en mededelen van informatie en inlichtingen op internationaal niveau. Thans is het in feite zo dat het gecoördineerde wetshandhavingsoptreden op het niveau van de Unie wordt beheerst door onderling niet aangepaste nationale wetten en procedures inzake de vergaring en uitwisseling van informatie en inlichtingen.

Zo kunnen informatie of gegevens die in de ene lidstaat voor het publiek toegankelijk zijn, in een andere lidstaat op grond van diens nationale wetgeving helemaal niet worden verkregen. Een ander voorbeeld is dat de politie of de douane, conform de nationale wetgeving en binnen de grenzen van haar bevoegdheden handelend in een stadium waarin een justitiële autoriteit nog niet mag handelen, geen toegang heeft tot uiterst belangrijke informatie en inlichtingen waarvoor in een andere lidstaat een gerechtelijk verzoek vereist is. De uitwisseling van informatie uit het strafregister wordt in sommige lidstaten bovendien aangemerkt als justitiële samenwerking, waardoor de politie of de douane van andere lidstaten geen toegang tot die informatie krijgt als zij in de loop van een criminele-inlichtingenoperatie een georganiseerd crimineel netwerk in kaart probeert te brengen.

Ook valt het voor dat er voor het mededelen van informatie en inlichtingen aan een buitenlandse wetshandhavingsautoriteit strengere voorschriften gelden dan voor een nationale autoriteit. Dit is een onbevredigende situatie in een gebied waarbinnen de controles aan de binnengrenzen zijn afgeschaft.

Een fundamenteel aspect dat moet worden aangepakt is de vaak voorkomende “verticale” benadering van criminaliteitsbestrijding: er wordt opgetreden tegen verschillende categorieën van al dan niet georganiseerde criminaliteit. Criminaliteit, en met name georganiseerde criminaliteit, en criminelen nemen echter iedere gelegenheid te baat en zijn actief op ieder gebied van criminaliteit dat financiële voordelen kan opleveren of andere criminele doeleinden kan dienen.

Een ander kenmerk van de "verticale benadering" is dat er bij het optreden op nationaal niveau en op het niveau van de Unie rekening wordt gehouden met het bestaan van verschillende wetshandhavingsautoriteiten, met de scheidslijnen tussen wetshandhavings- en justitiële autoriteiten en met de verscheidenheid aan instrumenten voor internationale samenwerking. Oschoon ook een dergelijk optreden de criminaliteitsbestrijding zeker ten goede zal komen, kan zo'n verticale benadering mede resulteren in de consolidatie van een situatie waarin de verschillen tussen de bevoegdheidsgebieden, de voorwaarden voor samenwerking alsmede de nationale wetgevingen, structuren en procedures in feite hindernissen opwerpen voor de vergaring en uitwisseling van informatie en inlichtingen op het niveau van de Unie.

Om deze situatie te verhelpen en in de Unie écht effectief samen te werken op het gebied van wets-handhaving, moet er voor een horizontale aanpak worden gekozen en moet de nadruk komen te liggen op de bestrijding van criminaliteit *zonder meer*. Daarom zou minder aandacht mogen gaan naar de individuele bevoegdheden van de nationale autoriteiten die criminaliteit bestrijden, omdat de verschillen tussen hen in de weg kunnen staan aan een efficiënte uitwisseling van informatie en inlichtingen op het niveau van de Unie.

Doelstellingen

Het doel van dit kaderbesluit is een gemeenschappelijk en vereenvoudigd kader tot stand te brengen voor de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de bevoegde wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Unie tijdens een strafrechtelijk onderzoek of een criminele-inlichtingen-operatie.

Uitgangspunt is dat een bij nationale wet aan een nationale autoriteit verleende nationale bevoegdheid om een misdrijf of een criminele activiteit op te sporen, te voorkomen of te onderzoeken, door de overige lidstaten moet worden erkend en het recht moet vestigen om zonder andere formaliteiten dan die welke in het kaderbesluit zijn bepaald, informatie en inlichtingen die in andere lidstaten beschikbaar zijn, te verlangen en te verkrijgen.

De doelstellingen zijn meer bepaald:

- totstandbrengen van een gemeenschappelijk juridisch kader voor de uitwisseling van informatie en gegevens dat voor alle nationale autoriteiten met een wetshandhavingstaak geldt;

- de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen die autoriteiten opvoeren en vereenvoudigen;
- opvullen van eventuele leemtes die hun oorsprong vinden in het feit dat de vergaring en de uitwisseling van informatie en inlichtingen op het niveau van de Unie aan strengere voorschriften zijn onderworpen dan op nationaal niveau.

De voornaamste oorzaak van de problemen bij de uitwisseling van informatie en inlichtingen op het niveau van de Unie ligt in de verschillen tussen de nationale wetgevingen en de administratieve structuren van de lidstaten. De doelstellingen van dit kaderbesluit kunnen derhalve niet voldoende door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt, maar kunnen beter door de Unie worden verwezenlijkt, die derhalve overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel kan optreden.

Hoewel het kaderbesluit voorziet in ruimere toepassingsmogelijkheden op bilaterale basis (zie artikel 1), is het toegespitst op ernstige misdrijven zoals terroristische daden. Om die reden is het kaderbesluit in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en gaat het niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken.

Opmerkingen en uitleg

Preambule

De preambule zet de redenen voor en de doelstellingen van het kaderbesluit vrij omstandig uiteen. Ook wordt ondubbelzinnig gesteld dat een juist evenwicht moet worden gevonden tussen de eisen inzake wetshandhaving en de algemeen aanvaarde regels op het vlak van gegevensbescherming, mensenrechten en fundamentele vrijheden.

Artikel 1

Dit artikel bepaalt niet alleen de doelstellingen en het toepassingsgebied van het kaderbesluit, maar ook de grenzen ervan: zo is het bijvoorbeeld niet verplicht informatie en inlichtingen op te slaan met als enig doel deze te verstrekken aan de bevoegde wetshandhavingsautoriteiten van een andere lidstaat. Voorts beperkt deze bepaling het gebruik van de verstrekte informatie en inlichtingen tot het wetshandavingsproces; zij mogen dus niet als bewijs in een strafprocedure worden gebruikt (zie opmerkingen bij artikel 2).

Artikel 2

In dit artikel worden enkele essentiële begrippen gedefinieerd.

In de definitie van “bevoegde wetshandhavingsautoriteit” is rekening gehouden met het feit dat in de ene lidstaat bijvoorbeeld een politie- of douaneautoriteit bevoegd is om in het gehele land een bepaalde maatregel te nemen, terwijl die in een andere lidstaat in een identiek geval bijvoorbeeld onder het toezicht van een justitiële autoriteit wordt genomen.

Het kaderbesluit zal van toepassing zijn op iedere nationale autoriteit die op grond van zijn nationale wet bevoegd is een strafrechtelijk onderzoek of een criminele-inlichtingenoperatie uit te voeren of er toezicht op uit te oefenen. De definitie bakent ook een duidelijke grens af tussen, enerzijds, de nationale autoriteiten die bevoegd zijn gezag uit te oefenen en dwangmaatregelen te nemen, en, anderzijds, de civiele autoriteiten die onderzoeksmaatregelen op bepaalde gebieden kunnen nemen, met uitsluiting van dwangmaatregelen.

Onder “strafrechtelijk onderzoek” en “criminele-inlichtingenoperatie” vallen maatregelen die overeenkomstig het nationale recht binnen een juridisch kader worden genomen door een bevoegde wetshandhavingsautoriteit, van de eerste fase van een opsporingsonderzoek tot de eigenlijke strafvervolgning. Dit zou kunnen worden omschreven als het “wetshandhavingsproces”.

De definitie van “bevoegde wetshandhavingsautoriteit” in combinatie met de definities van “strafrechtelijk onderzoek” en “criminele-inlichtingenoperatie” zal het mogelijk zijn in de loop van het wetshandhavingsproces informatie en inlichtingen uit te wisselen ongeacht handhavingsproces zonder acht te slaan op de verschillen tussen de nationale structuren.

Dankzij de definitie van “informatie en inlichtingen” moet worden gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1. De vier categorieën van informatie en inlichtingen die worden genoemd, mogen niet als een uitputtende opsomming worden beschouwd. Door bepaalde types van informatie en inlichtingen naar voren te schuiven wordt met deze lijst echter wel getracht enige duidelijkheid te scheppen.

Artikel 3

Dit artikel bepaalt de soorten strafbare feiten waarover informatie en inlichtingen kunnen worden uitgewisseld. Uitgangspunt is dat informatie en inlichtingen kunnen worden uitgewisseld over alle strafbare feiten waarop een maximale vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel is gesteld van ten minste 12 maanden, maar de mogelijkheid bestaat om de uitwisseling van informatie en inlichtingen op een bredere leest te schoeien.

Artikel 4

Dit artikel legt vast welke verplichtingen op de lidstaten rusten om ervoor te zorgen dat informatie en inlichtingen aan de bevoegde wetshandhavingsinstanties van andere lidstaten kunnen worden verstrekt.

Lid 1 bepaalt dat de uitwisseling van informatie en inlichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit betrekking heeft op informatie en inlichtingen die berusten bij bevoegde wetshandhavingsinstanties, alsmede op informatie die overeenkomstig de nationale wetgeving toegankelijk is voor de bevoegde wetshandhavingsinstanties, bijvoorbeeld informatie die berust bij openbare of particuliere lichamen.

Zoals in lid 1 wordt aangegeven is het anderzijds niet de bedoeling voorschriften vast te stellen voor het verkrijgen van informatie en inlichtingen met gebruikmaking van dwangmaatregelen, zoals fouillering, huiszoeking en het formele verhoor van personen. Dergelijke maatregelen vallen onder justitiële samenwerking en het kaderbesluit doet geen afbreuk aan de bestaande regelingen terzake.

Artikel 4 bis onderstreept het belang van een tijdige verstrekking van informatie en inlichtingen, met name voor bepaalde soorten strafbare feiten.

Artikel 5

Dit artikel noemt de voorwaarden waaronder om informatie en inlichtingen kan worden verzocht. Verzoeken mogen niet willekeurig worden gedaan en moeten beperkt blijven tot hetgeen nodig wordt geacht om een lopend onderzoek met succes af te ronden.

De in lid 3 bedoelde bijlage is een standaardformulier dat nog moet worden opgesteld, onder meer in elektronische vorm, teneinde de toezending van verzoeken om informatie of inlichtingen te vergemakkelijken.

Artikel 6

In lid 1, onder a) en b), wordt gespecificeerd dat informatie en inlichtingen kunnen worden uitgewisseld over personen die een in artikel 3 genoemd misdrijf hebben gepleegd of daaraan hebben deelgenomen, of die het zouden kunnen plegen of eraan zouden kunnen deelnemen.

Op grond van lid 1, onder c), kunnen informatie en inlichtingen worden uitgewisseld over personen die niet verdacht worden. Dit is in sommige gevallen noodzakelijk en onvermijdbaar. Het kan bijvoorbeeld van essentieel belang zijn te achterhalen van wie een geheim telefoonnummer is, zonder dat op het tijdstip van het verzoek bekend is of de betrokken abonnee al dan niet een verdachte is. De formulering van lid 1, onder c), loopt goeddeels gelijk met die van het besluit van de Raad tot wijziging van artikel 40, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst waarbij de grensoverschrijdende observatie van personen die niet verdacht worden, wordt toegestaan.

Tijdens een criminele-inlichtingenoperatie, bijvoorbeeld wanneer een bevoegde wetshandavingsautoriteit de activiteiten van een crimineel netwerk in kaart probeert te brengen, zou een van de hoofddoelstellingen kunnen bestaan in het achterhalen van de identiteit van de personen die bij het netwerk betrokken zijn. Om elke twijfel weg te nemen staat lid 2 ook de uitwisseling toe van informatie en inlichtingen met het oog op de identificatie van personen die tot de voornoemde categorieën behoren.

Artikel 7

Het artikel propageert het gebruik van communicatiekanalen die in het kader van de Europese Unie zijn ingesteld, maar staat toe dat de lidstaten gebruik maken van andere kanalen die zij passend achten.

Lid 3 verduidelijkt de in de Europol-Overeenkomst neergelegde verplichting om informatie en inlichtingen in verband met misdrijven die onder het mandaat van Europol vallen, aan Europol mee te delen.

Artikel 8

Dit artikel is geïnspireerd op artikel 46 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en artikel 17 van Napels II. De formulering van die artikelen loopt echter niet gelijk, in zoverre artikel 46 (Schengen) refereert aan het nationale recht, terwijl artikel 17 (Napels II) impliceert dat inlichtingen op eigen initiatief moeten worden verstrekt. Dientengevolge is het mogelijk dat politie en douane het beginsel van de spontane uitwisseling van informatie verschillend toepassen.

Bovendien schijnen de lidstaten ervoor te kiezen om geen bindende voorschriften inzake de spontane uitwisseling van informatie in te voeren als die keuzemogelijkheid bestaat. Voor de toepassing van dit kaderbesluit, dat voor alle wetshandhavingsautoriteiten geldt, wordt het dus van essentieel belang geacht een bepaling op te nemen over de spontane uitwisseling van informatie en inlichtingen.

Het artikel verplicht tot de uitwisseling van relevante informatie en inlichtingen als er feitelijke redenen zijn om aan te nemen dat de informatie en inlichtingen dienstig kunnen zijn bij het opsporen, voorkomen of onderzoeken van misdrijven of criminele activiteiten die verband houden met de in artikel 3 genoemde strafbare feiten.

Onder dergelijke feitelijke redenen valt bijvoorbeeld concrete informatie dat een bepaald strafbaar feit zal worden gepleegd in een andere lidstaat of dat een persoon plannen smeedt om geweld te gebruiken tegen personen of voorwerpen bij gelegenheid van een voetbaltoernooi of een internationale top. Zo'n proactieve informatie-uitwisseling kan een bijzonder effectief middel zijn om ernstige criminaliteit te voorkomen en de veiligheid van de burgers van de Unie aldus te verbeteren.

Het is echter niet de bedoeling dat de lidstaten als algemene regel informatie en inlichtingen gaan verzamelen en opslaan omdat die in de toekomst mogelijk van belang zouden kunnen zijn voor andere lidstaten (zie artikel 1, lid 2). De verstrekte informatie en inlichtingen moeten tevens beperkt blijven tot wat als noodzakelijk wordt beschouwd voor het opsporen, voorkomen of onderzoeken van het betrokken misdrijf of de betrokken criminele activiteit.

Artikel 9

Een instrument van deze aard vereist regels voor gegevensbescherming die van een hoge kwaliteit zijn en die ongeacht de betrokken wetshandhavingsautoriteiten of de gebruikte communicatiekanalen van toepassing zijn.

Voor de uitwisseling van informatie en inlichtingen via de SIRENE-bureaus gelden de toepasselijke regels inzake gegevensbescherming van Europol of de centrale douane-eenheden. De lidstaten zullen echter verplicht zijn gelijkwaardige regels inzake gegevensbescherming in te voeren als andere communicatiekanalen worden gebruikt. Daardoor zullen de regels inzake gegevensbescherming en persoonlijke integriteit onderling worden aangepast tot een niveau dat reeds door de lidstaten is aanvaard; in de praktijk houdt dit in dat de bescherming van gegevens en van de persoonlijke integriteit in de wetshandhavingssector over de hele linie zal worden versterkt.

De formulering van lid 3 grijpt terug op artikel 23 van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken en artikel 1, lid 10, van het Kaderbesluit inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams. Behoudens het bepaalde onder c) beperkt dit lid het gebruik van informatie en inlichtingen tot wetshandhavingsprocedures, d.w.z. dat het gebruik voor vervolging of administratieve procedures wordt uitgesloten (zie artikel 1, lid 3).

Lid 4 biedt de bevoegde wetshandhavingsautoriteit de mogelijkheid voorwaarden op te leggen inzake het gebruik van de verstrekte informatie en inlichtingen. Als tegengewicht voor de verplichting informatie en inlichtingen te verstrekken (artikel 4), voorziet dit lid tevens in de mogelijkheid hieraan de voorwaarde te verbinden dat aan de verstrekkende wetshandhavingsautoriteit verslag wordt uitgebracht over het resultaat met betrekking tot het resultaat van het onderzoek of de operatie in het kader waarvan de uitwisseling van informatie en inlichtingen heeft plaatsgevonden. De opgelegde voorwaarden zijn bindend voor de ontvangende wetshandhavingsautoriteit.

Artikel 10

Dit artikel verplicht de wetshandhavingsautoriteiten ertoe de vertrouwelijkheid van als vertrouwelijk aangemerkte informatie en inlichtingen overeenkomstig hun nationale recht te waarborgen.

Artikel 11

Ook in dit artikel gaat het erom een evenwicht tot stand te brengen, namelijk tussen de verplichting om informatie en inlichtingen te verstrekken (artikel 4) en de gronden waarop het verstrekken van informatie of inlichtingen kan worden geweigerd.

Het bepaalde onder c) is een aanvulling van artikel 5, lid 2. Het voorziet namelijk in een weigeringsgrond voor de gevallen waarin een verzoek om informatie of inlichtingen kennelijk onevenredig of irrelevant is. Deze bepaling versterkt de bescherming van de persoonlijke integriteit.

Artikel 12

Dit artikel is een standaardbepaling waarin wordt vastgelegd welke verplichtingen op de lidstaten rusten om het kaderbesluit uit te voeren.

Artikel 13

Dit artikel regelt hoe het onderhavige besluit zich verhoudt tot bepaalde instrumenten van de Unie respectievelijk tot bilaterale en multilaterale overeenkomsten of regelingen inzake het uitwisselen van informatie en inlichtingen.

De leden 5 en 6 verplichten de lidstaten opgave te doen van bestaande of nieuwe overeenkomsten of regelingen op ditzelfde gebied.

Artikel 14

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het kaderbesluit.