

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

---

*Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres*

VORLÄUFIG  
2006/0804(CNS)

31.5.2006

\*

## ENTWURF EINES BERICHTS

über die Initiative der Republik Österreich im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts zur Änderung des Statuts der Bediensteten von Europol (5428/2006 – C6-0073/2006 – 2006/0804(CNS))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Claude Moraes

### ***Erklärung der benutzten Zeichen***

- \* Verfahren der Konsultation  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
- \*\*I Verfahren der Zusammenarbeit (erste Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
- \*\*II Verfahren der Zusammenarbeit (zweite Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des  
Gemeinsamen Standpunkts*  
*Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung  
des Gemeinsamen Standpunkts*
- \*\*\* Verfahren der Zustimmung  
*Absolute Mehrheit der Mitglieder außer in den Fällen, die in  
Artikel 105, 107, 161 und 300 des EG-Vertrags und Artikel 7 des  
EU-Vertrags genannt sind*
- \*\*\*I Verfahren der Mitentscheidung (erste Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen*
- \*\*\*II Verfahren der Mitentscheidung (zweite Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des  
Gemeinsamen Standpunkts*  
*Absolute Mehrheit der Mitglieder zur Ablehnung oder Abänderung  
des Gemeinsamen Standpunkts*
- \*\*\*III Verfahren der Mitentscheidung (dritte Lesung)  
*Mehrheit der abgegebenen Stimmen zur Billigung des  
gemeinsamen Entwurfs*

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

### ***Änderungsanträge zu Legislativtexten***

Die vom Parlament vorgenommenen Änderungen werden durch Fett- und Kursivdruck hervorgehoben. Wenn Textteile mager und kursiv gesetzt werden, dient das als Hinweis an die zuständigen technischen Dienststellen auf solche Teile des Legislativtextes, bei denen im Hinblick auf die Erstellung des endgültigen Textes eine Korrektur empfohlen wird (beispielsweise Textteile, die in einer Sprachfassung offenkundig fehlerhaft sind oder ganz fehlen). Diese Korrektorempfehlungen bedürfen der Zustimmung der betreffenden technischen Dienststellen.

## INHALT

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	5
BEGRÜNDUNG .....	7



# ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu der Initiative der Republik Österreich im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts zur Änderung des Statuts der Bediensteten von Europol (5428/2006 – C6-0073/2006 – 2006/0804(CNS))

## (Verfahren der Konsultation)

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis der Initiative der Republik Österreich (5428/2006)<sup>1</sup>,
  - unter Hinweis auf Artikel 44 des Rechtsaktes des Rates vom 3. Dezember 1998 zur Festlegung des Statuts der Bediensteten von Europol (im Folgenden „Das Statut“),
  - gestützt auf Artikel 39 Absatz 1 des EU-Vertrags, gemäß dem es vom Rat konsultiert wurde (C6-0073/2006),
  - in Kenntnis der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Die demokratische Kontrolle von Europol (KOM(2002)0095),
  - unter Hinweis auf seine Empfehlung an den Rat vom 30. Mai 2002 zur künftigen Entwicklung von Europol und zu seiner vollen Integration in das institutionelle System der Europäischen Union<sup>2</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Empfehlung an den Rat vom 10. April 2003 zur künftigen Entwicklung von Europol<sup>3</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 7. Juli 2005 über die Initiative des Großherzogtums Luxemburg mit dem Ziel der Annahme eines Beschlusses des Rates zur Anpassung der Grundgehälter und Zulagen der Europol-Bediensteten<sup>4</sup>,
  - gestützt auf die Artikel 93 und 51 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-0000/2006),
- A. in der Erwägung, dass das Parlament nicht zu den operationellen und organisatorischen Maßnahmen betreffend Europol oder zu den derzeitigen Aktivitäten und künftigen Programmen von Europol als Reaktion auf den Bedarf der EU und der Mitgliedstaaten konsultiert wurde bzw. darüber nicht informiert wurde; in der Erwägung, dass das Parlament aufgrund dieses Informationsdefizits nicht in der Lage ist, die Bedeutung und die Angemessenheit des vorgeschlagenen Beschlusses zu bewerten,

1. lehnt die Initiative der Republik Österreich ab;

---

<sup>1</sup> Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

<sup>2</sup> ABl. 187 E vom 7.8.2003, S. 144.

<sup>3</sup> ABl. C 64E vom 12.3.2004, S. 588.

<sup>4</sup> *Angenommene Texte*, P6\_TA(2005)0290.

2. fordert die Republik Österreich auf, ihre Initiative zurückzuziehen;
3. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission sowie der Regierung der Republik Österreich zu übermitteln.

## BEGRÜNDUNG

Das EP wurde zu der Initiative der Republik Österreich im Hinblick auf die Annahme eines Rechtsakts des Rates zur Änderung des Statuts der Bediensteten von Europol konsultiert.

Der österreichische Vorschlag zielt darauf ab, die Regelungen für die Vertragsbedingungen für alle Bediensteten zu ändern. Ferner sollen mit dem Vorschlag, der vom Rat einstimmig angenommen werden muss, das Statut und insbesondere die Beschäftigungsbedingungen des Büros des Finanzkontrolleurs und des Sekretariats des Verwaltungsrates aktualisiert werden.

Das Europäische Parlament ist sich der Bedeutung von Europol als einer sehr wichtigen Komponente in der Sicherheitsarchitektur der EU bewusst. Bei der Zusammenarbeit und beim Austausch von Informationen über kriminalpolizeiliche Auswertungen und die organisierte Kriminalität sind Fortschritte erzielt worden. Der Berichterstatter vertritt die Auffassung, dass zur Verstärkung der Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen in der EU in den Mitgliedstaaten gemeinsame Standards angewendet werden müssen, und dies kann nur erreicht werden, wenn Europol eine vollwertige EU-Agentur wird. Die Entwicklung von Europol steht auf der Agenda der Europäischen Kommission<sup>1</sup>, die im zweiten Halbjahr 2006 einen Vorschlag zur Umwandlung dieser zwischenstaatlichen Organisation in eine Einrichtung der EU vorlegen könnte. Die Umstrukturierung von Europol scheint auch eine der größten Prioritäten der Tagungen der Justiz- und Innenminister zu sein. Reformalternativen werden in der Arbeitsgruppe des Rates ausgearbeitet. Diese werden auf der Tagung der EU-Justiz- und -Innenminister spätestens am 1. Juni 2006<sup>2</sup> vorgelegt. Das Mandat von Europol muss überarbeitet werden, um die Arbeitsweise von Europol effizienter zu gestalten und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu verbessern.

Selbstverständlich ist es von großer Bedeutung für die Stabilität der Organisation, das Statut für ihre Bediensteten zu verbessern und zu aktualisieren, da dies zu einem besseren Arbeitsklima beitragen würde. Allerdings vertritt der Berichterstatter die Auffassung, dass dieser Vorschlag im allgemeineren Kontext der jüngsten Entwicklung von Europol bewertet werden muss. Diese Einrichtung wird wie oben genannt derzeit reformiert, und dies aus gutem Grund.

Das Europäische Parlament hat mehrmals nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle, des Datenschutzes, der Transparenz (Zugang zu Dokumenten) und der Rechenschaftspflicht von Europol hingewiesen. Bislang sind diese Aspekte vom Rat noch nicht aufgegriffen worden. Die allgemeine Reform von Europol wird vom Berichterstatter sehr unterstützt, vorausgesetzt, sie trägt den oben genannten Aspekten Rechnung. Derzeit jedoch ist es wohl mit unseren Forderungen unvereinbar, eine Stellungnahme zu der Initiative abzugeben, zu der das Parlament im vorliegenden Fall konsultiert wird.

Größere Transparenz ist nötig, um Europol in seiner Rolle als das Amt der EU für polizeiliche Zusammenarbeit zu stärken. Alle künftigen Vorschläge für die Zukunft von Europol müssen den oben dargelegten Aspekten Rechnung tragen, und nur dann kann das Europäische Parlament seine Stellungnahme abgeben. Einige Punkte sind für das Parlament von

---

<sup>1</sup> Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Brüssel, 10. Juni 2005, 9778/2/05 REV 2 JI 207, S. 18.

<sup>2</sup> Zukunft von Europol, Optionspapier, das die Ergebnisse der Beratungen über die Zukunft von Europol während des österreichischem Vorsitzes widerspiegelt, Mai 2006.

herausragender Bedeutung, und sie können als hilfreiche Denkanstöße genutzt werden:

### **1. Die Zusatzprotokolle zum Europol-Übereinkommen**

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass das ursprüngliche Europol-Übereinkommen, das am 26. Juli 1995 unterzeichnet wurde, durch drei Protokolle<sup>1</sup> geändert wurde, die bislang nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden und daher nicht in Kraft treten konnten. Mit diesen Protokollen soll die Rolle von Europol als zentrale europäische Strafverfolgungsbehörde gestärkt werden. Sie beseitigen Hindernisse, die von den Mitgliedstaaten in ihrer täglichen Zusammenarbeit mit Europol und der Zusammenarbeit zwischen Europol und Drittländern<sup>2</sup> festgestellt wurden. Es überrascht daher, dass Mitgliedstaaten, die ihre politische Entschlossenheit im Hinblick auf eine Veränderung während der Verhandlungen und während der Annahme des Protokolls durch den Rat gezeigt haben, nunmehr nicht willens sind, mit dem internen Ratifizierungsverfahren fortzufahren. Ferner setzten die Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung des Europäischen Verfassungsvertrags ein deutliches Signal für eine gestärkte Rolle von Europol in der Zukunft, doch derzeit scheinen sie sich zu scheuen, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Änderungen durchzuführen, die sie bereits beschlossen haben. Obwohl der Europäische Rat die Mitgliedstaaten aufgefordert hat, alle Protokolle bis Ende 2004 zu ratifizieren, sind bislang keine Fortschritte zu verzeichnen<sup>3</sup>. Die Ratifizierung der drei Protokolle ist eine sehr wichtige Priorität, wie vom österreichischen Vorsitz auf der hochrangigen Konferenz über die Zukunft von Europol unterstrichen wurde, weil andernfalls eine Kluft zwischen politischem Willen und praktischer Umsetzung festgestellt würde. Wahrscheinlich ist nunmehr die Zeit gekommen, um das Europol-Übereinkommen durch einen Beschluss des Rates zu ersetzen<sup>4</sup>.

### **2. Zugang zu Europol-Dokumenten**

Die Struktur von Europol geht zurück auf den Beginn der 1990er Jahre und kann als das älteste Produkt der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung in der EU betrachtet werden. Seit einigen Jahren kommt es vor allem zu Problemen beim Zugang zu Europol-Dokumenten, namentlich beim Grundsatz der Verfügbarkeit. Der gegenseitige Informationsaustausch gehört bereits zu den Aufgaben von Europol<sup>5</sup>. Allerdings ist die Tatsache ein Handicap, dass die Pflicht der Mitgliedstaaten, Europol Daten zu liefern, lediglich eine moralische Pflicht ist. Es wäre effizienter, wenn es sich um eine rechtlich verbindliche Pflicht handeln würde<sup>6</sup>. Diese Forderung könnte erfüllt werden, wenn Europol

---

<sup>1</sup> Gemäß Europol-Übereinkommen (Artikel 43 des Europol-Übereinkommens) müssen Änderungen von den Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden.

<sup>2</sup> Das zweite Protokoll (Beschluss des Rates vom 28. November 2002) beispielsweise weist Europol die Befugnis zu, an gemeinsamen Ermittlungsgruppen der Mitgliedstaaten teilzunehmen, und unterstreicht und stärkt die Rolle von Europol als eine zentrale Koordinierungsbehörde für die Ermittlungen der Mitgliedstaaten. Das dritte Protokoll („Dänisches Protokoll“, Beschluss des Rates vom 27. November 2003) trifft unter anderem interne Verfahren, die die Arbeit von Europol in der Vergangenheit verzögerten, und gibt Europol in der Gegenwart die Möglichkeit, neue Datenbanken einzurichten, um die Auswertungstätigkeit zu erleichtern, vereinfacht die Einbeziehung von Drittländern in die Auswertungstätigkeit von Europol und erweitert die Rechte des Europäischen Parlaments.

<sup>3</sup> Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität; polizeiliche Zusammenarbeit in Europa: die Rolle von Europol, ein Beitrag von Jens Henrik Højbjerg, stellvertretender Direktor von Europol, zum gemeinsamen parlamentarischen Treffen vom 18. Oktober 2005, S. 2.

<sup>4</sup> Zusammenfassung des Vorsitzenden der hochrangigen Konferenz über die Zukunft von Europol (23.-24. Februar 2006), Europol 20 CATS 63, Brüssel 29. März 2006, 7868/06, S. 3.

<sup>5</sup> Europol-Übereinkommen, Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995, Titel II.

<sup>6</sup> Zusammenfassung des Vorsitzenden der hochrangigen Konferenz über die Zukunft von Europol (23.-



eine europäische Agentur würde, denn in diesem Falle könnten die gemeinsamen europäischen Standards umgesetzt werden.

Die Tätigkeit von Europol sollte vom Europäischen Parlament kontrolliert werden, damit eine Rechenschaftspflicht von Europol gewährleistet ist. Das Parlament hat oft gefordert, dass der jährliche Tätigkeitsbericht von Europol und der Datenschutzbericht von der Gemeinsamen Kontrollinstanz für den Datenschutz erstellt werden. Diese Forderungen sind bislang jedoch nicht erfüllt worden<sup>1</sup>. Das Protokoll<sup>2</sup> beinhaltet einige dieser Aspekte. So sieht es etwa das Recht auf Zugang zu Europol-Dokumenten vor<sup>3</sup>, die Unterrichtung des Europäischen Parlaments gemäß dem Konsultationsverfahren und die Möglichkeit, dass der Vorsitz oder sein Vertreter und der Direktor von Europol vor dem Europäischen Parlament erscheinen, um allgemeine Fragen über Europol zu erörtern<sup>4</sup>. Wenngleich einige Elemente zur Verbesserung der Transparenz in das Protokoll - das allerdings noch nicht ratifiziert ist - aufgenommen wurden, so ist doch offensichtlich, dass die derzeit fehlende Möglichkeit des Europäischen Parlaments, sich gleichberechtigt mit dem Rat an den Verfahren der Ernennung und der Amtsenthebung des Direktors von Europol zu beteiligen, die unzureichende parlamentarische Kontrolle über Europol verdeutlicht. Die Zusage von Europol, dem Europäischen Parlament Informationen, den allgemeinen Tätigkeitsbericht von Europol im letzten Jahr, den Bericht über die künftigen Tätigkeiten von Europol und den fünfjährigen Finanzplan zu übersenden, ist noch nicht eingehalten worden<sup>5</sup>.

Diese Situation ist eindeutig nicht zufrieden stellend. Man könnte behaupten, Europol sei ein europäischer Geheimdienst<sup>6</sup> und sollte daher der Sicherheit Priorität vor der Transparenz geben. Aus dem Mandat von Europol geht jedoch klar hervor, dass Europol eine Einrichtung ist, die im Wesentlichen ein Informations- und Auswertungssystem zur Verfügung stellt, ohne Exekutivbefugnisse zu besitzen. In dem so genannten Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ein derartiges Ungleichgewicht zwischen Sicherheitszielen und Transparenz nicht länger hinnehmbar.

### **Schlussfolgerungen**

Europol kann eine sehr nützliche Unterstützung für die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Bekämpfung von schweren Formen der internationalen organisierten Kriminalität sein. Aufgrund der oben angeführten Gründe jedoch kritisiert das Europäische Parlament den Mangel an ausreichender demokratischer Kontrolle, Transparenz und Rechenschaftspflicht dieser Einrichtung sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf europäischer Ebene. Der Berichterstatter spricht sich nachdrücklich für eine Reform der Organisation und des Arbeitssystems von Europol aus, durch die dem Europäischen Parlament die nötigen Instrumente zur Überwachung der Tätigkeiten von Europol an die Hand gegeben werden, um die demokratische Kontrolle sicherzustellen, für deren Ausübung

---

24. Februar 2006), Europol 20 CATS 63, Brüssel 29. März 2006, 7868/06, S. 6-7.

<sup>1</sup> Bericht Moraes über die Initiative des Großherzogtums Luxemburg mit dem Ziel der Annahme eines Beschlusses des Rates zur Anpassung der Grundgehälter und Zulagen der Europol-Bediensteten (5429/2005 – C6-0037/2005 – 2005/0803(CNS)), A6-0139/2005, S. 6.

<sup>2</sup> Protokoll zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), Rechtsakt des Rates vom 27. November 2003, *ABl. C 002 vom 6.1.2004, S. 1-12*.

<sup>3</sup> *Ibid.*, S. 7, Nr. 17, Art. 32a.

<sup>4</sup> *Ibid.*, S. 7, Nr. 18, Art. 34.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Art. 28 Abs. 10 und Art. 35 Abs. 4.

<sup>6</sup> Arbeitsprogramm 2007, Europol, Den Haag, 31. März 2006, S. 3.

unser Organ zuständig ist.

Aus diesem Grund und entsprechend den Gepflogenheiten des Parlaments schlägt der Berichterstatter vor, die Initiative, zu der das Parlament im vorliegenden Fall konsultiert wird, abzulehnen.