

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2006/0804(CNS)

31.5.2006

*

ONTWERPVERSLAG

over het initiatief van de Republiek Oostenrijk met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad tot wijziging van het statuut van Europol (5428/2006 – C6-0073/2006 – 2006/0804(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Claude Moraes

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 ontwerp tekst

(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	7

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het initiatief van de Republiek Oostenrijk met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad tot wijziging van het statuut van Europol (5428/2006 – C6-0073/2006 – 2006/0804(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gelet op het initiatief van de Republiek Oostenrijk (5428/2006)¹,
 - gelet op artikel 44 van het besluit van de Raad van 3 december 1998 houdende vaststelling van het statuut voor de personeelsleden van Europol (hierna te noemen het Statuut),
 - gelet op artikel 39, lid 1, van het EU-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C6-0073/2006),
 - gezien de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: "Democratische controle op Europol" (COM(2002)0095),
 - onder verwijzing naar zijn aanbeveling aan de Raad van 30 mei 2002 over de toekomstige ontwikkeling van Europol en zijn volledige opneming in het institutioneel bestel van de Europese Unie²,
 - onder verwijzing naar zijn aanbeveling aan de Raad van 10 april 2003 over de toekomstige ontwikkeling van Europol³,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 7 juli 2005 over het initiatief van het Groothertogdom Luxemburg met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad inzake de aanpassing van de basissalarissen en de toelagen van de personeelsleden van Europol⁴,
 - gelet op de artikelen 93 en 51 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2006)
- A. overwegende dat het Parlement niet is geraadpleegd over of op de hoogte gebracht van operationele en organisatorische maatregelen in verband met Europol of de huidige activiteiten en toekomstige programma's van Europol met het oog op de behoeften van de EU en de lidstaten, en dat het vanwege dit gebrek aan informatie voor het Parlement niet mogelijk is de relevantie of de verdienste van het voorgestelde besluit te beoordelen;
1. verwerpt het initiatief van de Republiek Oostenrijk;

¹ Nog niet verschenen in het PB.

² PB C 187 E, 7.8.2003, blz. 144.

³ PB C 64 E, 12.3.2004, blz. 588.

⁴ *Aangenomen teksten*, P6_TA(2005)0290.

2. verzoekt de Republiek Oostenrijk haar initiatief in te trekken;
3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de regering van de Republiek Oostenrijk.

TOELICHTING

Het Europees Parlement is geraadpleegd over het initiatief van de Republiek Oostenrijk met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad tot wijziging van het statuut van Europol.

Het Oostenrijkse voorstel strekt tot wijziging van de regels voor de arbeidsovereenkomsten van alle personeelsleden van Europol. Bovendien wil het voorstel, dat door de Raad met eenparigheid van stemmen dient te worden vastgesteld, aanpassingen in het statuut doorvoeren, met name ten aanzien van de dienstverbanden van het bureau van de financieel controleur en van het secretariaat van de raad van bestuur.

Het Europees Parlement is zich bewust van het belang van Europol als wezenlijk onderdeel van de veiligheidsarchitectuur van de EU. Er is zeker vooruitgang geboekt op het gebied van samenwerking en uitwisseling van informatie over criminele recherche en de georganiseerde misdaad. De rapporteur is van mening dat het in het belang van betere samenwerking op veiligheidsgebied in de EU noodzakelijk is dat in alle lidstaten gemeenschappelijke normen worden toegepast, en dat dit slechts kan worden gerealiseerd wanneer Europol een echt EU-agentschap wordt. De ontwikkeling van Europol staat op de agenda van de Europese Commissie¹, die een voorstel zou kunnen doen voor een hervorming van deze intergouvernementele organisatie tot een EU-orgaan in de tweede helft van 2006. De reorganisatie van Europol lijkt ook bovenaan de agenda's te staan van de bijeenkomsten van de EU-ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. De diverse alternatieven voor deze hervorming worden momenteel uitgewerkt door de verantwoordelijke werkgroep van de Raad en zullen uiterlijk op de bijeenkomst van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van de EU van 1 juni 2006 worden gepresenteerd². Het mandaat van Europol dient te worden herzien om de operationele effectiviteit van de organisatie en de grensoverschrijdende politiesamenwerking te verbeteren.

Het is natuurlijk van groot belang voor de stabiliteit van de organisatie dat het personeelsstatuut wordt verbeterd en geactualiseerd, omdat dit bijdraagt aan een betere werkomgeving. De rapporteur is echter van mening dat het huidige voorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van de laatste ontwikkelingen rond Europol, dat zich - zoals hiervoor aangegeven - momenteel in een hervormingsproces bevindt, en niet zonder reden.

Het Europees Parlement heeft bij herhaling gehamerd op de noodzaak van democratische controle, gegevensbescherming, transparantie (toegang tot documenten) en financiële verantwoording met betrekking tot Europol. Tot dusver is de Raad nog niet op deze aspecten ingegaan. De algemene hervorming van Europol zal door de rapporteur krachtig gesteund worden, mits ook de genoemde aspecten daarbij worden aangepakt. Maar voor het moment lijkt het strijdig met de door het Parlement geuite wensen om een advies te formuleren over het onderhavige initiatief.

¹ Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, Brussels 10 June 2005, 9778/2/05 REV 2 JAI 207, blz. 18.

² Future of Europol, discussiestuk naar aanleiding van de besprekingen over de toekomst van Europol tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap, mei 2006.

Er is behoefte aan meer transparantie om de rol van Europol als Europese dienst voor politesamenwerking te versterken. Toekomstige voorstellen over de toekomst van Europol moeten mede ingaan op de onderstaande aspecten; alleen naar aanleiding daarvan kan het Europees Parlement zijn mening geven. Bepaalde aspecten zijn voor het Parlement van cruciaal belang; als bijdrage aan de meningsvorming worden deze hieronder nader toegelicht.

1. De wijzigingsprotocollen bij de Europol-overeenkomst:

Het is belangrijk op te merken dat de oorspronkelijke Europol-overeenkomst, die op 26 juli 1995 is ondertekend, gewijzigd is door drie protocollen¹ die tot dusver niet door alle lidstaten zijn geratificeerd en daarom mogelijk niet in werking zullen treden. Deze protocollen beogen de rol van Europol als centrale Europese organisatie voor rechtshandhaving te versterken. Ze hebben bepaalde obstakels aangepakt die de lidstaten tegenkwamen in hun dagelijkse samenwerking met Europol en in de samenwerking tussen Europol en derden². Daarom is het verbazend dat de lidstaten, die zowel tijdens de onderhandelingen als bij de vaststelling van het protocol door de Raad blijk gaven van hun politieke wil om veranderingen door te voeren, thans niet bereid zijn het interne ratificatieproces voort te zetten. Ook bij de vaststelling van het grondwettelijk verdrag voor de EU gaven de lidstaten duidelijke signalen dat ze in de toekomst een grotere rol voor Europol wensten, maar thans lijken ze niet bereid de noodzakelijke stappen te zetten om de reeds besloten veranderingen door te voeren. Het verzoek van de Europese Raad aan de lidstaten om alle protocollen uiterlijk eind 2004 te ratificeren heeft tot dusver geen resultaten opgeleverd³.

De ratificatie van de drie protocollen lijkt een van de grootste prioriteiten te zijn, zoals ook door het Oostenrijkse voorzitterschap wordt onderstreept op de conferentie op hoog niveau over de toekomst van Europol, omdat "anders een kloof zichtbaar wordt tussen de politieke wil en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging". Nu is waarschijnlijk het juiste moment om de Europese overeenkomst te vervangen door een besluit van de Raad⁴.

2. Toegang tot documenten van Europol

De structuur van Europol dateert van de vroege jaren negentig. Europol kan beschouwd worden als het oudste product van de Europese samenwerking op het gebied van de rechtshandhaving. Reeds enige jaren zijn er problemen rond de toegang tot documenten, vooral met betrekking tot het beschikbaarheidsbeginsel. Wederzijdse uitwisseling van informatie is reeds onderdeel van de taakstelling van Europol⁵. Het valt echter te betreuren dat in de Europol-overeenkomst de verplichting van de lidstaten om gegevens aan Europol te verschaffen niet meer dan een morele plicht is; deze plicht zou meer effect hebben in een

¹ Op grond van de Europol-Overeenkomst (artikel 43) moeten deze protocollen door de lidstaten worden geratificeerd volgens de grondwettelijke vereisten in iedere lidstaat.

² Zo verleent het tweede protocol (Besluit van de Raad van 28 november 2002) aan Europol bevoegdheden om deel te nemen aan gezamenlijke onderzoeksteams van de lidstaten, en onderstreept en versterkt het zijn rol als centraal coördinerend orgaan voor de onderzoeken van de lidstaten. Het derde protocol (het "Deense protocol", Besluit van de Raad van 27 november 2003) stroomlijnt onder meer de interne procedures, die tot op heden voor vertragingen zorgen in het werk van Europol, geeft Europol de mogelijkheid om nieuwe gegevensbanken op te zetten voor zijn analytische werkzaamheden, vergemakkelijkt de deelname van derden aan de analytische werkzaamheden van Europol en breidt de rechten van het Europees Parlement uit.

³ Fight against terrorism and organised crime; police cooperation in Europe: the role of Europol, bijdrage van Jens Henrik Højbjerg, plaatsvervangend directeur van Europol, voor de gezamenlijke parlementaire bijeenkomst van 18 oktober 2005, blz. 2.

⁴ Samenvatting van de voorzitter van de conferentie op hoog niveau over de toekomst van Europol (23-24 februari 2006), Europol 20 CATS 63, Brussel 29 maart 2006, 7868/06, blz. 3.

⁵ Europol-overeenkomst, besluit van de Raad van 26 juli 1995, titel II.

wettelijk verbindende vorm¹. Dit kan worden gerealiseerd wanneer Europol een Europees agentschap wordt, omdat in dat geval de gemeenschappelijke Europese normen kunnen worden toegepast.

Omwille van een behoorlijke verantwoording moeten de activiteiten van Europol door het Europees Parlement worden gecontroleerd. Het Parlement heeft dikwijls verzocht dat het jaarverslag van Europol en het verslag inzake de gegevensbescherming worden opgesteld door het gemeenschappelijk toezichthoudend orgaan voor de gegevensbescherming, maar deze verzoeken zijn tot dusver niet ingewilligd². Het protocol³ ging in op een aantal van deze zaken, zoals het recht op toegang tot documenten van Europol⁴, het informeren van het Europees Parlement in de raadplegingsprocedure en de mogelijkheid dat het voorzitterschap of zijn vertegenwoordiger samen met de directeur van Europol voor het Europees Parlement verschijnt om algemene aangelegenheden rond Europol te bespreken⁵. Ondanks de verwerking van een aantal aspecten van transparantie in het (nog niet geratificeerde) protocol toont het feit dat het Europees Parlement niet op voet van gelijkheid met de Raad meebeslist over de benoeming en het ontslag van de directeur van Europol duidelijk aan dat de parlementaire controle op Europol tekort schiet. De toezegging van Europol om informatie aan het Europees Parlement te doen toekomen over het algemene jaarverslag van Europol over vorig jaar, de toekomstige jaarverslagen van Europol en het vijfjaarlijkse financieringsplan, is nog niet nagekomen⁶.

Deze situatie is onbevredigend. Men zou hiertegen in kunnen brengen dat Europol een Europese inlichtingendienst is⁷, die meer belang aan veiligheid moet hechten dan aan transparantie. Maar uit de taakomschrijving van Europol blijkt duidelijk dat het orgaan eigenlijk een inlichtingen- en analysesysteem tot stand brengt zonder zelf over uitvoerende bevoegdheden te beschikken. In een "ruimte van vrijheid, veiligheid en recht" is een dergelijk gebrek aan evenwicht tussen veiligheidsdoelstellingen en transparantie niet langer aanvaardbaar.

Conclusies

Europol kan een zeer nuttig hulpmiddel zijn voor de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten bij het voorkomen en bestrijden van ernstige vormen van internationale georganiseerde misdaad. Maar het Europees Parlement is om de bovengenoemde redenen kritisch over de afwezigheid van voldoende democratische controle, transparantie en financiële verantwoording van dit orgaan, zowel op nationaal als op Europees niveau. De rapporteur pleit met klem voor een zodanige hervorming van de structuur en werkwijze van Europol dat het Europees Parlement de beschikking heeft over de benodigde instrumenten om toezicht te houden op de activiteiten van Europol, om zodoende de democratische controle te waarborgen waar het Parlement voor staat.

¹ Samenvatting van de voorzitter van de conferentie op hoog niveau over de toekomst van Europol (23-24 februari 2006), Europol 20 CATS 63, Brussel 29 maart 2006, 7868/06, blz. 6-7.

² Verslag-Moraes over het initiatief van het Groothertogdom Luxemburg met het oog op de aanneming van een Besluit van de Raad inzake de aanpassing van de basissalarissen en de toelagen van de personeelsleden van Europol (5429/2005-CC6-0037/2005-2005/0803 (CNS), A6-0139/2005, blz. 6.

³ Het protocol (*Publicatieblad C 002, 06/01/2004 blz. 0001 - 0012*) tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), besluit van de Raad van 27 november 2003.

⁴ *ibid.*, art. 32, onder a), par. 17, blz. 7.

⁵ *ibid.*, art. 34, par. 18, blz. 7.

⁶ *ibid.*, art. 28, lid 10 en art. 35, lid 4.

⁷ Werkprogramma 2007, Europol, Den Haag 31 maart 2006, blz. 3.

Op grond van het vorenstaande stelt de rapporteur voor, in overeenstemming met de staande praktijk van het Parlement, het initiatief waarover het Parlement in dezen wordt geraadpleegd te verwerpen.