EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

19. 2. 2007

PRACOVNÍ DOKUMENT

o zřízení Evropského policejního úřadu (EUROPOL)

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europol: stávající právní rámec

Zřízení Evropského policejního úřadu (Europol) je výsledkem ambiciózní myšlenky Německa, která byla vyslovena v roce 1989, vytvořit policejní úřad s rozsáhlými pravomocemi. Europol byl zřízen podle článku K1.9 Maastrichtské smlouvy. Úřad zahájil svou působnost dne 3. ledna 1994 a na začátku byl znám jako protidrogová jednotka Europol (EDU). Svou činnost zaměřil na boj proti drogám. Postupně se přidávaly další důležité oblasti trestné činnosti. Europol byl zřízen Úmluvou o Europolu[1] podepsanou dne 26. července 1995 a úřad oficiálně zahájil svou činnost dne 1. července 1999. Sídlí v nizozemském Haagu. Úkolem Europolu, který má právní subjektivitu[2], je zlepšit účinnost příslušných orgánů členských států a dále zlepšit jejich spolupráci, co se týče předcházení a boje proti závažným formám mezinárodní organizované trestné činnosti a terorismu.

Amsterodamská smlouva (čl. 30 odst. 2) mu nabídla přední místo v oblasti výměny informací mezi policejními složkami. Pět let po Amsterodamské smlouvě bylo nezbytné umožnit Europolu zjednodušit a podpořit vyšetřovací činnosti příslušných orgánů a pomoci koordinaci operativních akcí vedených smíšenými týmy, ve kterých mají zástupci Europolu podpůrnou roli[3]. Konsolidovaná verze Smlouvy o Evropské unii (SEU)[4] popisuje úkol Europolu jako součást policejní a soudní spolupráce, která se týká trestné činnosti.

Již od počátku měl Europol informační, podpůrnou a analytickou roli. Po podepsání Úmluvy byl Europol předmětem nezbytných změn, které vedly k vytvoření tří dodatečných protokolů[5]. Ratifikace těchto protokolů členskými státy Evropské unie byla dokončena minulý měsíc a tyto protokoly vstoupí v platnost nejdéle v dubnu 2007[6]. Postup revize Úmluvy prostřednictvím protokolů vyžaduje, aby byla ratifikace provedena všemi členskými státy a jedná se tedy o obzvláště zdlouhavý a obtížný postup. Každá změna Úmluvy o Europolu vyžaduje minimálně 4 roky.

2. Postavení Evropského parlamentu vůči Europolu: jeho požadavky od roku 1998

Evropský parlament se domnívá, že zřízení Europolu je nezbytným opatřením v boji proti organizovanému zločinu v EU, a vždy podporoval veškerá opatření, která by vedla ke zlepšení tohoto orgánu. Také však několikrát zdůrazňoval, že v systému právního státu musí být výkon policejních funkcí podroben parlamentní kontrole, zatímco Úmluva o Europolu stanoví pouze to, aby byla Parlamentu předkládána výroční zpráva o činnosti. Evropský parlament vždy podněcoval zahrnutí Europolu do institucionálního rámce EU. Požadoval rovněž, aby byl Europol v této souvislosti podroben demokratické kontrole Parlamentu[7], soudní kontrole Soudního dvora a finanční a rozpočtové kontrole v souladu s běžnými ustanoveními EU v tomto ohledu. V několika rezolucích Evropského parlamentu bylo

[1] Akt Rady ze dne 26. července 1995, kterým se na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii vypracovává Úmluva o zřízení Evropského policejního úřadu (Úmluva o Europolu) Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 2.
[2] Čl. 26 odst. 1 tamtéž.
[3] Rámcové rozhodnutí 2002/465/JHA ze dne 13. června 2002 o společných vyšetřovacích týmech, Úř. věst. L 162, 20.6. 2002, s. 1.
[4] Úř. věst. C 325, 24.12.2002, s. 1.
[5] Protokoly Europol: protokol z listopadu 2000, kterým se mění článek 2 a příloha Úmluvy o Europolu , Úř. věst. C 358 13.12.2000, s. 1; protokol ze dne 28. listopadu 2002 o výsadách a imunitách Europolu, členů jeho orgánů, náměstků ředitele a zaměstnanců Europolu , Úř. věst. C 312 16.12. 2002, s. 1; a protokol ze dne 27. listopadu 2003, kterým se mění Úmluva o Europolu , Úř. věst. C 2, 6.1.2004, s. 3.
[6] Úř. věst. L 41, 13.2.2007, s. 21.
[7] Viz doporučení Evropského parlamentu Radě o Europolu: Posílení parlamentní kontroly a rozšíření pravomocí (Úř. věst. C 219, 30.7.1999, s. 101).

navrženo, aby se stal Europol součástí Společenství[8].

Evropský parlament často upozorňoval na obtížnost pozměňovacích postupů Úmluvy o Europolu, které vyžadují ratifikaci členských států a zpožďují vstup nových opatření v platnost. Několikrát požadoval, aby byla použita rozhodnutí Rady na základě čl. 34 odst. 2 Smlouvy o EU[9]. V důsledku toho zpravodaj velice uvítal návrh Evropské komise ze dne 20. prosince 2006, který se týkal rozhodnutí Rady o zřízení Evropského policejního úřadu s cílem dát Europolu právní rámec, který by byl více přizpůsobivý měnícím se okolnostem. Zpravodaj se však domnívá, že je nezbytné představit nutné změny, aby byla zajištěna účinná demokratická kontrola této restrukturalizované organizace. Přesnější odkaz je obsažen v následujícím odstavci.

3. Nový scénář pro Europol

Nutnost vytvoření nového právního základu pro Europol byla často předmětem návrhů a iniciativ předložených především prostřednictvím Evropského parlamentu. V roce 2002 tak byla při příležitosti dohody o třech protokolech pozměňujících Úmluvu o Europolu zahájena studie o možnosti nahradit tuto úmluvu jiným právním předpisem. Rakouským předsednictvím Rady byla uspořádána široká konzultace a v květnu 2006 byla skupinou přátel předsednictví navržena řada řešení, jak zlepšit práci Europolu[10].

Rada pro soudnictví a vnitřní věci z června 2006 (závěry o budoucnosti Europolu) uvádí ve svých závěrech „přezkoumávat, jestli a jak by bylo možné nahradit od 1. ledna 2008 nebo co nejdříve po tomto dni Úmluvu o Europolu rozhodnutím Rady přijatým podle čl. 34 odst. 2 písm. c) SEU, pokud možno na základě konkrétní iniciativy nebo návrhu."

První hodnocení obsahu návrhu Komise.

Cílem návrhu předloženého Evropskou komisí v prosinci 2006[11] je založit Europol na základě rozhodnutí Rady se začleněním všech změn, které jsou již obsaženy ve třech protokolech a dále dalších zlepšení, které Europolu umožní čelit novým úkolům a zvýšit účinnost jeho podpory vůči donucovacím orgánům členských států. Čl. 34 odst. 2 písm. c) SEU představuje právní základ, na němž je toto rozhodnutí Rady založeno. Článek 34 SEU vylučuje, že by rozhodnutí Rady mohla mít přímý účinek. Členské státy by se musely rozhodnout, zda jsou nezbytné dodatečné prováděcí právní předpisy, aby se rozhodnutí Rady stalo účinným. V budoucnosti by pozměňovací návrhy takového rozhodnutí musely členským státům zajistit určitý čas na to, aby pozměnily své vnitrostátní předpisy (k této věci viz rozhodnutí Rady pro Evropskou jednotku pro soudní spolupráci (Eurojust)[12]. Článek 34 SEU stanoví, že rozhodnutí, která provádějí rozhodnutí Rady budou v Radě přijata kvalifikovanou většinou.

[8] Viz doporučení EP ze dne 30. května 2002 o budoucím směřování Europolu a jeho automatickém začlenění do systému institucí Evropské unie (Úř. věst. C 187 E, 7.8.2003, s. 144) a jeho doporučení ze dne 10. dubna 2003 o budoucím směřování Europolu (Úř. věst. C 64 E, 12.3.2004, s. 588).
[9] Viz bod E doporučení EP ze dne 30. května 2002 o budoucím směřování Europolu a jeho automatickém začlenění do systému institucí Evropské unie (Úř. věst. C 187 E, 7.8.2003, s. 144).
[10] Zpráva přátel předsednictví o budoucnosti Europolu, CS_2006_09184_Option Paper AT.
[11] Rozhodnutí Rady, kterým se zřizuje Evropský policejní úřad (Europol), KOM(2006)0817.
[12] Úř. věst. L 63, 6.3.2002.

Článek 35 SEU stanoví pravidla pravomoci Soudního dvora, která se automaticky použijí na všechna rozhodnutí Rady přijatá na základě článku 34 SEU a tedy i na Úmluvu o Europolu, pokud bude nahrazena rozhodnutím Rady[13].

Toto rozhodnutí Rady udělí Europolu statut agentury Evropské unie[14]. To má dva velmi důležité důsledky: financování Europolu z rozpočtu Společenství[15] a použití služebního řádu úředníků Evropských společenství na zaměstnance Europolu[16]. Skutečnost, že zásah úřadu již není podmíněn existencí důkazů o zločinném spolčení[17], jakož i rozšíření mandátu Europolu[18] představují pro činnost Europolu velmi efektivní následky. Stávající návrh rozhodnutí Rady stanoví také ustanovení, která se týkají smíšených týmů, podněcování vyšetřování a praní peněz[19]. Zahrnutí ustanovení o přístupu k dokumentům Europolu v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001[20] je rovněž velmi pozitivním důsledkem. Co se týká ochrany údajů, je uspokojující, že stávající rozhodnutí stanoví Europolu také jmenování nezávislého inspektora ochrany údajů[21]. To může důvěru orgánů členských států v Europol pouze posílit. Konečně zásada subsidiarity (článek 2 SEU a článek 5 SES) a zásada proporcionality byly při sestavování tohoto rozhodnutí též respektovány[22].

Co se týká úkolu Evropského parlamentu[23], odkazuje na něj článek 39 SEU. Stanoví totiž, že Evropský parlament bude slyšen a vyslyšen, pokud jde o veškerá prováděcí opatření rozhodnutí Rady, jakmile musí být tato opatření přijata Radou. Toto pravidlo se použije rovněž na rozhodnutí Rady o Europolu. Účast Evropského parlamentu na postupu rozhodování o sestavování rozpočtu Europolu přispívá k posílení demokratické kontroly této organizace.
Parlamentní kontrola Europolu však vyvolává dvě otázky, kterými se nové rozhodnutí nezabývá:
– kontrole přijetí rozhodnutí Rady a jeho případným pozměňovacím návrhům, kterou provedou vnitrostátní parlamenty a Evropský parlament, nesmí být přikládána menší důležitost než kontrole pozměňovacích návrhů Úmluvy (protokol, který vyžaduje ratifikaci). Členské státy musí projednat způsob, jakým zahrnou své vnitrostátní parlamenty do postupu přijímání veškerých pozměňovacích návrhů k rozhodnutí Rady o Europolu.
– vytvoření smíšeného výboru vnitrostátních parlamentů/Evropského parlamentu[24] určeného ke kontrole činností Europolu může být vhodnou iniciativou.
Ve stávajícím rozhodnutí je odkaz na parlamentní kontrolu, kromě rozpočtové kontroly, vymezen v článku 47, který hovoří o možnosti předsedy správní rady a ředitele Europolu vystoupit před Evropským parlamentem, aby vysvětlili všeobecné otázky týkající se Europolu. V případě odvolání ředitele Europolu a jeho zástupců Radou bude Evropský parlament pouze konzultován[25].

---

[13] Bod odůvodnění 22, rozhodnutí Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[14] Bod odůvodnění 5, tamtéž.
[15] Bod odůvodnění 3 a článek 41, tamtéž. Rozpočet Společenství nahradí přímé příspěvky členských států. Odpovídající částky byly již vyhrazeny podle finančního rámce 2007–2013: 82 milionů EUR na rok 2010 a až 85 milionů EUR v roce 2013, KOM_SEK(2006)1683, s. 5.
[16] Článek 38, rozhodnutí Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[17] Je třeba porovnat čl. 2 odst. 1 Úmluvy o Europolu Úř. věst. C 316, 27.11.1995 a články 3–4 Rozhodnutí Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[18] Příloha I, Rozhodnutí Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[19] Články 6–7 a bod odůvodnění 9 rozhodnutí Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[20] Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43. Viz článek 45 rozhodnutí Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[21] Článek 27, rozhodnutí Rady (Europol) KOM(2006)0817.
[22] Bod odůvodnění 24, tamtéž.
[23] Bod odůvodnění 21, tamtéž.
[24] Viz A5–0108/2004 (5438/2004 – C5–0059/2004 – 2004/0806(CNS)).
[25] Čl. 37 odst. 7 rozhodnutí Rady (Europol), KOM(2006)0817.

Závěr

Evropská unie i nadále věří v zásadu svrchovanosti a silné partnerství, které jsou podporovány novými organizacemi a iniciativami. Důvěra a podpora týkající se budoucnosti Europolu jsou stále silné, a to především nyní, kdy jsme konečně svědky právního a operativního obnovení této organizace. Zlepšení demokratické odpovědnosti Europolu jsou však žádoucí zvláště po rozšíření jeho operativních pravomocí. Získání adekvátních operativních pravomocí a zlepšení demokratické kontroly představují témata, která spolu podstatně souvisejí.