EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

19.2.2007

ARBEJDSDOKUMENT

om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol)

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europol: den aktuelle juridiske baggrund

Oprettelsen af en europæisk politienhed (Europol) er resultatet af et ambitiøst tysk forslag fra 1989, der gik ud på at oprette en politienhed med udstrakte beføjelser. Europol blev oprettet på grundlag af Maastricht-traktatens artikel K.1, nr. 9. Enheden påbegyndte sit arbejde den 3. januar 1994 og var indledningsvis kendt under navnet Europols Narkotikaenhed (EDU). Enheden beskæftigede sig udelukkende med bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel. Med tiden er andre vigtige former for kriminalitet blevet inddraget under enhedens ansvarsområde. Europol blev oprettet ved Europol-konventionen[1], der blev undertegnet den 26. juli 1995, og enheden påbegyndte officielt sit virke den 1. juli 1999. Europol har hjemsted i Haag i Nederlandene. Europol, der har status som juridisk person[2], har til opgave at forbedre effektiviteten hos medlemsstaternes kompetente myndigheder og disses samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af forskellige former for grov international organiseret kriminalitet og terrorisme.

I henhold til Amsterdam-traktaten (artikel 30, stk. 2) fik Europol en fremtrædende placering i forbindelse med udvekslingen af oplysninger mellem politimyndigheder. Fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden var det påkrævet at sætte Europol i stand til at lette og støtte de kompetente myndigheders efterforskningsaktioner og fremme samordningen af operative aktioner med fælles efterforskningshold, hvor Europol-repræsentanter deltager i en støttefunktion[3]. Den konsoliderede udgave af traktaten om Den Europæiske Union (TUE)[4] behandler Europols rolle som del af politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager.

Fra begyndelsen af har Europol haft til opgave at formidle oplysninger, yde støtte og foretage analyser. Efterfølgende er der foretaget en række nødvendige ændringer i Europol-konventionen, hvilket har medført, at der er udarbejdet tre tillægsprotokoller[5]. EU-medlemsstaternes ratificering af disse protokoller er først blevet afsluttet inden for den sidste måned, og disse protokoller træder i kraft senest i april 2007[6]. Revision af konventionen finder sted ved hjælp af protokoller, der skal ratificeres af samtlige medlemsstater, og denne procedure er særdeles langstrakt og omstændelig. Enhver ændring af Europol-konventionen kræver mindst fire år.

2. Europa-Parlamentets holdning til Europol: Parlamentets krav siden 1998

Europa-Parlamentet mener, at oprettelsen af Europol var en nødvendig foranstaltning til

[1] Rådets retsakt af 26. juli 1995 om udarbejdelse af en konvention på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol-konventionen), EFT C 316 af 27.11.1995, s. 2.
[2] Artikel 26, stk. 1, ibidem.
[3] Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om fælles efterforskningshold (2002/465/RIA), EFT L 162 af 20.6.2002, s. 1.
[4] EFT C 325 af 24.12.2002, s. 1.
[5] Europol-protokoller: protokol af 30. november 2000 om ændring af artikel 2 i og bilaget til Europol-protokollen, EFT C 358 af 13.12.2000, s. 1; protokol af 28. november 2002 om privilegier og immuniteter for Europol, medlemmerne af Europols organer samt Europols vicedirektører og personale, EFT C 312 af 16.12.2002, s. 1; protokol af 27. november 2003 om ændring af Europol-konventionen, EUT C 2 af 6.1.2004, s. 3.
[6] EUT L 41 af 13.2.2007, s. 21.

bekæmpelse af organiseret kriminalitet i EU, og har altid støttet alle initiativer, der har haft til formål at forbedre denne enhed. Europa-Parlamentet har imidlertid også flere gange understreget, at udøvelsen af politifunktioner bør være underlagt parlamentarisk kontrol i en retsstat, mens Europol-konventionen kun fastsætter, at der skal sendes en årlig rapport til Europa-Parlamentet om Europols arbejde. Europa-Parlamentet har altid været tilhænger af, at Europol skulle integreres i EU's institutionelle rammer. Europa-Parlamentet har ligeledes krævet, at Europol i denne forbindelse skulle underkastes Europa-Parlamentets demokratiske kontrol[1], Domstolens kontrol og finans- og budgetkontrol i overensstemmelse med EU's sædvanlige bestemmelser på dette område. I flere beslutninger fra Europa-Parlamentet er der blevet stillet forslag om, at Europol skulle placeres under Fællesskabets kompetence[2].

Europa-Parlamentet har hyppigt kritiseret de omstændelige procedurer, der må tages i anvendelse for at ændre Europol-konventionen, og som kræver ratificering fra medlemsstaternes side og forsinker nye bestemmelsers ikrafttræden. Europa-Parlamentet har i flere omgange krævet, at Rådet træffer afgørelse på grundlag af EU-traktatens artikel 34, stk. 2[3]. Derfor var ordføreren uhyre tilfreds med, at Kommissionen den 20. december 2006 forelagde et forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed, som har til formål at forsyne Europol med retlige rammer, som lettere kan tilpasses ændrede omstændigheder. Ordføreren finder det imidlertid påkrævet, at der foretages visse uomgængeligt nødvendige ændringer for at sikre en effektiv demokratisk kontrol med denne omstrukturerede organisation. I det følgende afsnit gives der mere præcise henvisninger.

3. Et nyt scenario for Europol

Der er hyppigt blevet stillet forslag og forelagt initiativer vedrørende behovet for et nyt retsgrundlag for Europol, især fra Europa-Parlamentets side. I 2002 blev der således iværksat en undersøgelse - i forbindelse med aftalen om de tre ændringsprotokoller til Europol-konventionen - for at undersøge mulighederne for at erstatte denne konvention med et andet juridisk instrument. Rådets østrigske formandskab gennemførte en vidtfavnende høringsrunde, og i maj 2006 udarbejdede Gruppen af Formandskabets Venner en orientering, hvor der blev redegjort for de forskellige løsningsmodeller, som kunne forbedre Europols funktion[4].

På samlingen i Rådet (retlige og indre anliggender) i juni 2006 (konklusioner om Europols fremtid) blev det vedtaget, at man ville "påbegynde arbejdet for at tage stilling til, hvorvidt og hvordan Europol-konventionen kan erstattes inden den 1. januar 2008 eller snarest muligt herefter af en rådsafgørelse, som fastlagt i artikel 34, stk. 2, litra c), i TEU, om muligt på grundlag af et konkret initiativ eller forslag".

---

[1] Se Europa-Parlamentets henstilling til Rådet om Europol: Styrkelse af den parlamentariske kontrol og udvidelse af beføjelserne (EFT C 219 af 30.7.1999, s. 101).

[2] Se Europa-Parlamentets henstilling af 30. maj 2002 til Rådet om Europols fremtidige udvikling og fulde integration i Den Europæiske Unions institutionelle system (EUT C 187 E af 7.8.2003, s. 144) og Europa-Parlamentets henstilling af 10. april 2003 til Rådet om Europols fremtidige udvikling (EUT C 64 E af 12.3.2004, s. 588).

[3] Se punkt E i Europa-Parlamentets henstilling af 30. maj 2002 til Rådet om Europols fremtidige udvikling og fulde integration i Den Europæiske Unions institutionelle system (EUT C 187 E af 7.8.2003, s. 144).

[4] Rapport om Europols fremtid fra Gruppen af Formandskabets Venner:" Friends of the Presidency's report to the Future of Europol", CS_2006_09184_Option Paper AT.

Indledende vurdering af Kommissionens forslag

Det forslag, som Kommissionen forelagde i december 2006[1], har til formål at oprette Europol på grundlag af en rådsafgørelse med alle de ændringer, der allerede indgår i de tre protokoller, samt at indføre yderligere forbedringer for at klare de nye udfordringer, Europol står over for, og forbedre effektiviteten af Europols støtte til medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Retsgrundlaget for denne afgørelse fra Rådet er EU-traktatens artikel 34, stk. 2, litra c). EU-traktatens artikel 34 udelukker, at Rådets afgørelser kan have umiddelbar anvendelighed. Medlemsstaterne bør tage stilling til, om der er behov for supplerende gennemførelseslovgivning for at føre Rådets afgørelse ud i livet. Fremover bør der i forbindelse med ændringer af en sådan afgørelse afsættes et vist tidsrum til medlemsstaterne, hvor de kan ændre deres nationale lovgivning (jf. Rådets afgørelse om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet)[2]. I henhold til EU-traktatens artikel 34 vedtager Rådet med kvalificeret flertal de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre afgørelserne på unionsplan. EU-traktatens artikel 35 indeholder bestemmelser om Domstolens kompetence, som automatisk finder anvendelse på alle de afgørelser, der træffes i Rådet på grundlag af EU-traktatens artikel 34, og således også på Europol-konventionen, hvis denne konvention erstattes af en rådsafgørelse[3].

Dette forslag til Rådets afgørelse giver Europol status som et EU-agentur[4] med to meget vigtige konsekvenser: finansieringen af Europol kommer til at ske over De Europæiske Fællesskabers almindelige budget[5], og vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber kommer til at gælde for Europols personale[6]. Der stilles ikke længere krav om, at der skal foreligge en kriminel struktur eller organisation, før enheden kan gribe ind[7], og der sker en udvidelse af Europols mandat[8] - begge faktorer har meget vidtrækkende konsekvenser for Europols aktivitet. Det foreliggende forslag til Rådets afgørelse indeholder også bestemmelser om fælles efterforskningshold, indledning af efterforskning og hvidvaskning af penge[9]. Det er ligeledes særdeles positivt, at der er medtaget en bestemmelse med regler for adgang til Europols dokumenter i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001[10]. Hvad angår databeskyttelse, er det tilfredsstillende, at der ifølge den foreliggende afgørelse skal udpeges en databeskyttelsesansvarlig hos Europol[11]. Det kan kun styrke tilliden til Europol hos medlemsstaternes myndigheder. Endelig er der også taget hensyn til subsidiaritetsprincippet (EU-traktatens artikel 2 og EF-traktatens artikel 5) og proportionalitetsprincippet ved udarbejdelsen af dette forslag til afgørelse[12].

---

[1] Forslag til Rådets afgørelse om oprettelse af en europæisk politienhed (Europol).
[2] EFT L 63 af 6.3.2002.
[3] Betragtning 22, forslag til Rådets afgørelse (Europol), KOM(2006)0817.
[4] Betragtning 5, ibidem.
[5] Betragtning 3 og artikel 41, ibidem. De Europæiske Fællesskabers almindelige budget træder i stedet for medlemsstaternes direkte bidrag. Der er allerede afsat de nødvendige beløb i de finansielle overslag 2007-2013: 82 mio. EUR for 2010 og op til 85 mio. EUR i 2013, SEK(2006) 1683, s. 5.
[6] Jf. artikel 38, forslag til Rådets afgørelse (Europol), KOM(2006)0817.
[7] Her må der foretages en sammenligning mellem artikel 2, stk. 1, i Europol-konventionen, EFT C 316 af 27.11.1995, og artikel 3-4 i forslag til Rådets afgørelse (Europol), KOM(2006)0817.
[8] Bilag I, forslag til Rådets afgørelse (Europol), KOM(2006)0817).
[9] Artikel 6-7 og betragtning 9 i forslag til Rådets afgørelse (Europol), KOM(2006)0817.
[10] EFT L 145 af 31.5.2001, s. 43. Se artikel 45 i forslag til Rådets afgørelse (Europol), KOM(2006)0817.
[11] Artikel 27, forslag til Rådets afgørelse (Europol), KOM(2006)0817.
[12] Betragtning 24, ibidem.

Hvad angår Europa-Parlamentets rolle[1], er referencebestemmelsen EU-traktatens artikel 39. I denne bestemmelse er det fastsat, at Rådet hører Europa-Parlamentet, før det vedtager foranstaltninger til gennemførelse af en afgørelse, når Rådet skal vedtage sådanne foranstaltninger. Denne regel finder ligeledes anvendelse på en afgørelse fra Europols styrelsesråd. Europa-Parlamentets deltagelse i beslutningsprocessen omkring opstilling af Europols budget bidrager til at styrke den demokratiske kontrol med denne organisation.

Den parlamentariske kontrol med Europol giver imidlertid anledning til to spørgsmål, som ikke er behandlet i den nye afgørelse:

- De nationale parlamenters og Europa-Parlamentets kontrol med vedtagelsen af en afgørelse fra Rådet og fremtidige ændringer bør ikke indskrænkes i forhold til kontrollen med ændringer af konventionen (en protokol, der kræver ratificering). Medlemsstaterne bør drøfte, hvordan de kan inddrage deres nationale parlamenter i vedtagelsen af ændringer af en afgørelse fra Europols styrelsesråd.

- Nedsættelse af et blandet udvalg bestående af repræsentanter for henholdsvis de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet[2] til at kontrollere Europols aktiviteter kunne være et passende initiativ.

I det foreliggende forslag til afgørelse henvises der bortset fra budgettet kun til parlamentarisk kontrol i artikel 47, som omhandler muligheden af, at formanden for styrelsesrådet og direktøren kan give møde i Europa-Parlamentet for at drøfte generelle spørgsmål vedrørende Europol. Europa-Parlamentet vil kun blive hørt, hvis Rådet træffer afgørelse om at afskedige direktøren og vicedirektørerne[3].

Konklusion

EU går fortsat ind for suverænitetsprincippet og velfunderede partnerskaber, der understøttes af nye organisationer og initiativer. Tilliden og støtten til Europol er stadig stærk, ikke mindst på nuværende tidspunkt, hvor der omsider er ved at ske en juridisk og operationel fornyelse af denne organisation. Ikke desto mindre er det ønskeligt, at der sker forbedringer med hensyn til Europols demokratiske ansvar, særlig efter udvidelsen af de operationelle beføjelser. Tildelingen af fyldestgørende operationelle beføjelser og en forbedret demokratisk kontrol er uløseligt forbundne størrelser.

[1] Betragtning 21, ibidem.
[2] Se A5-0108/2004 (5438/2004 - C5-0059/2004 - 2004/0806(CNS)).
[3] Artikel 37, stk. 7, i forslag til Rådets afgørelse (Europol), KOM(2006)0817.