ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

19.2.2007

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ)

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Ευρωπόλ: Σημερινό νομικό πλαίσιο

Η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ) αποτέλεσε συνέχεια μιας φιλόδοξης ιδέας την οποία διατύπωσε η Γερμανία το 1989 με σκοπό να δημιουργηθεί μια αστυνομική υπηρεσία με εκτεταμένες αρμοδιότητες. Η Ευρωπόλ δημιουργήθηκε βάσει του άρθρου K1.9 της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Η Υπηρεσία ξεκίνησε τις δραστηριότητές της στις 3 Ιανουαρίου 1994 και στην αρχή ήταν γνωστή με την επωνυμία "Μονάδα Ναρκωτικών Ευρωπόλ". Περιόριζε τη δράση της στην καταπολέμηση των ναρκωτικών. Σταδιακά οι δραστηριότητές της διευρύνθηκαν και με άλλους σημαντικούς τομείς της εγκληματικότητας. Η Ευρωπόλ ιδρύθηκε με τη Σύμβαση Ευρωπόλ[1] η οποία υπογράφηκε στις 26 Ιουλίου 1995 και η Υπηρεσία ξεκίνησε επίσημα τις δραστηριότητές της την 1η Ιουλίου 1999. Έχει εγκατασταθεί στη Χάγη των Κάτω Χωρών. Η Ευρωπόλ, η οποία διαθέτει νομική προσωπικότητα[2], έχει ως αποστολή τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των αρμόδιων υπηρεσιών των κρατών μελών και τη συνεργασία τους όσον αφορά την πρόληψη και την καταπολέμηση των σοβαρών μορφών οργανωμένης διεθνούς εγκληματικότητας και της τρομοκρατίας.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (άρθρο 30, παράγραφος 2) της παρέσχε μια προνομιακή θέση στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ αστυνομικών δυνάμεων. Πέντε χρόνια μετά την Συνθήκη του Άμστερνταμ, κατέστη αναγκαίο να δοθεί δυνατότητα στην Ευρωπόλ να διευκολύνει και να στηρίζει τις δραστηριότητες έρευνας των αρμόδιων αρχών και να συνδράμει στο συντονισμό των επιχειρησιακών δράσεων που αναλαμβάνουν μικτές ομάδες στις οποίες οι εκπρόσωποι της Ευρωπόλ διαδραματίζουν ρόλο στήριξης[3]. Η ενοποιημένη έκδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ)[4] αντιμετωπίζει το ρόλο της Ευρωπόλ ως μέρος της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας όσον αφορά την εγκληματικότητα.

Ευθύς εξ αρχής η Ευρωπόλ είχε ένα ρόλο ενημέρωσης, υποστήριξης και ανάλυσης. Έκτοτε, η Σύμβαση Ευρωπόλ αποτέλεσε αντικείμενο αναγκαίων αλλαγών οι οποίες οδήγησαν στην έκδοση τριών συμπληρωματικών πρωτοκόλλων[5]. Η επικύρωση αυτών των πρωτοκόλλων από τα κράτη μέλη της ΕΕ ολοκληρώθηκε μόλις τον τελευταίο μήνα και τα εν λόγω πρωτόκολλα θα τεθούν σε ισχύ το αργότερο τον Απρίλιο του 2007[6]. Η διαδικασία αναθεώρησης της Σύμβασης μέσω πρωτοκόλλων απαιτεί την επικύρωση από όλα τα κράτη μέλη και επομένως πρόκειται για μια ιδιαίτερα μακρά και βραδεία διαδικασία. Κάθε αλλαγή της Σύμβασης Ευρωπόλ απαιτεί τουλάχιστον 4 χρόνια.

2. Θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε σχέση με την Ευρωπόλ: τα αιτήματά του από το 1998

[1] Πράξη του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1995 περί θεσπίσεως της σύμβασης με βάση το άρθρο K.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Σύμβαση Ευρωπόλ) ΕΕ C 316 της 27.11.1995, σελ. 2.
[2] Άρθρο 26 (1) αυτόθι.
[3] Η απόφαση πλαίσιο 2002/465/JHA της 13ης Ιουνίου 2002 σχετικά με τις κοινές ερευνητικές ομάδες, ΕΕ L 162, 20.6.2002, σελ. 1.
[4] ΕΕ C 325, 24.12.2002, σελ. 1.
[5] Τα Πρωτόκολλα Ευρωπόλ: το Πρωτόκολλο για την τροποποίηση του άρθρου 2 και του παραρτήματος της Σύμβασης Ευρωπόλ του Νοεμβρίου 2002, ΕΕ C 358, 13.12.2000, σελ. 1· το Πρωτόκολλο για τα προνόμια και τις ασυλίες της Ευρωπόλ, των μελών των υπηρεσιών της, των υποδιευθυντών της και των μελών της της 28ης Νοεμβρίου 2002, ΕΕ C 312, 16.12.2002, σελ. 1· και το Πρωτόκολλο για την τροποποίηση της Σύμβασης Ευρωπόλ της 27ης Νοεμβρίου 2003, ΕΕ C 2, 6.1.2004, σελ. 3.
[6] ΕΕ L 41 της 13.02.07, σελ. 21.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η ίδρυση της Ευρωπόλ αποτελεί ένα αναγκαίο μέτρο για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος στην ΕΕ και υποστήριξε πάντοτε κάθε μέτρο για τη βελτίωση αυτού του οργανισμού. Ωστόσο, έχει επίσης υπογραμμίσει επανειλημμένα ότι σε ένα καθεστώς κράτους δικαίου η άσκηση αστυνομικών καθηκόντων πρέπει να υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο ενώ η Σύμβαση Ευρωπόλ προβλέπει μόνο τη διαβίβαση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ετήσιας έκθεσης δραστηριότητας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπήρξε πάντοτε υποστηρικτής της ενσωμάτωσης της Ευρωπόλ στο θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ. Ζήτησε επίσης η Ευρωπόλ υπό αυτή την ιδιότητα να υποβάλλεται στο δημοκρατικό έλεγχο του Κοινοβουλίου[7], στο δικαστικό έλεγχο του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στον οικονομικό και δημοσιονομικό έλεγχο σύμφωνα με τις συνήθεις διατάξεις της ΕΕ στον εν λόγω τομέα. Σε διάφορα ψηφίσματά του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε την κοινοτικοποίηση της Ευρωπόλ[8].

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συχνά κατήγγειλε τη βραδύτητα των διαδικασιών τροποποίησης της Σύμβασης Ευρωπόλ οι οποίες απαιτούν την επικύρωση εκ μέρους των κρατών μελών και καθυστερούν την έναρξη ισχύος των νέων διατάξεων. Επανειλημμένα ζήτησε τη χρήση αποφάσεων του Συμβουλίου βάσει του άρθρου 34, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΕ[9]. Συνεπώς ο εισηγητής δέχθηκε με ιδιαίτερη ικανοποίηση την πρόταση της Επιτροπής της 20ής Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με την απόφαση του Συμβουλίου για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας με στόχο να δοθεί στην Ευρωπόλ ένα νομικό πλαίσιο που θα είναι περισσότερο προσαρμοσμένο στην εξέλιξη των περιστάσεων. Ωστόσο, ο εισηγητής θεωρεί αναγκαίο να υποβάλει κάποιες απαραίτητες τροποποιήσεις προκειμένου να εξασφαλισθεί ένας αποτελεσματικός δημοκρατικός έλεγχος σ' αυτό τον αναδιαρθρωμένο οργανισμό. Μια πιο συγκεκριμένη αναφορά γίνεται στην ακόλουθη παράγραφο.

3. Νέο σενάριο για την Ευρωπόλ

Η ανάγκη μιας νέας νομικής βάσης για την Ευρωπόλ συχνά αποτέλεσε αντικείμενο προτάσεων και πρωτοβουλιών, κυρίως εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Έτσι το 2002 ξεκίνησε μια μελέτη - με την ευκαιρία της συμφωνίας σχετικά με τα τρία πρωτόκολλα τροποποίησης της Σύμβασης Ευρωπόλ - σχετικά με τη δυνατότητα αντικατάστασης αυτής της Σύμβασης από ένα άλλο νομικό μέσον. Διοργανώθηκε μια ευρεία διαβούλευση εκ μέρους της Αυστριακής Προεδρίας του Συμβουλίου και ένα έγγραφο προσανατολισμού στο οποίο εκτίθενται λύσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπόλ εκπονήθηκε από την ομάδα των "Φίλων της Προεδρίας" το Μάιο του 2006[10].

Το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ιουνίου 2006 (συμπεράσματα σχετικά με το μέλλον της Ευρωπόλ) στα συμπεράσματά του αναφέρει να μελετηθούν η δυνατότητα και οι τρόποι ενδεχόμενης αντικατάστασης, το αργότερο την 1η Ιανουαρίου 2008 ή εντός της συντομότερης προθεσμίας μετά από αυτή την ημερομηνία, της Σύμβασης Ευρωπόλ από απόφαση του Συμβουλίου η οποία θα εκδοθεί βάσει του άρθρου 34,

[7] Βλέπε τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς το Συμβούλιο σχετικά με την Ευρωπόλ: ενίσχυση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και διεύρυνση των αρμοδιοτήτων (ΕΕ C 219 της 30.07.1999, σελ. 101).
[8] Βλέπε τη σύσταση του ΕΚ της 30ής Μαΐου 2002 σχετικά με τη μελλοντική ανάπτυξη της Ευρωπόλ και την πλήρη ένταξή της στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ (ΕΕ C 187 E της 7.8.2003, σελ. 144) και τη σύστασή του της 10ης Απριλίου 2003 σχετικά με τη μελλοντική ανάπτυξη της Ευρωπόλ (ΕΕ C 64 E της 12.3.2004, σελ. 588).
[9] Βλέπε σημείο Ε της σύστασης του ΕΚ της 30ής Μαΐου 2002 σχετικά με τη μελλοντική ανάπτυξη της Ευρωπόλ και την πλήρη ένταξή της στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ (ΕΕ C 187 E της 7.8.2003, σελ. 144).
[10] Friends of the Presidency's report to the Future of Europol, CS_2006_09184_Opinion Paper AT.

παράγραφος 2, στοιχείο (β), της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ει δυνατόν με βάση μια συγκεκριμένη πρωτοβουλία ή πρόταση.

Πρώτη αξιολόγηση του περιεχομένου της πρότασης της Επιτροπής

Η πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή το Δεκέμβριο του 2006[11] έχει στόχο τη θέσπιση της Ευρωπόλ με βάση απόφαση του Συμβουλίου η οποία θα περιλαμβάνει όλες τις τροποποιήσεις που έχουν ήδη ενσωματωθεί και στα τρία πρωτόκολλα καθώς και νέες βελτιώσεις που θα επιτρέπουν στην Ευρωπόλ να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις και να αυξήσει την αποτελεσματικότητα της υποστήριξής της στις αρχές καταστολής των κρατών μελών. Το άρθρο 34, παράγραφος 2, στοιχείο (γ) της ΣΕΕ αποτελεί τη νομική βάση πάνω στην οποία στηρίζεται η απόφαση του Συμβουλίου. Το άρθρο 34 της ΣΕΕ αποκλείει ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να αποφασίσουν εάν χρειάζονται συμπληρωματικοί νόμοι για την εφαρμογή προκειμένου να δοθεί αποτέλεσμα στην απόφαση του Συμβουλίου. Στο μέλλον, οι τροποποιήσεις μιας τέτοιας απόφασης θα πρέπει να προβλέπουν να δίδεται ένας ορισμένος χρόνος στα κράτη ώστε να τροποποιήσουν τις εθνικές νομοθεσίες τους (επί του θέματος αυτού, βλέπε την απόφαση του Συμβουλίου για το Eurojust[12]). Το άρθρο 34 της ΣΕΕ προβλέπει ότι οι αποφάσεις οι οποίες εκτελούν τις αποφάσεις του Συμβουλίου εγκρίνονται με ειδική πλειοψηφία του Συμβουλίου. Το άρθρο 35 της ΣΕΕ καθορίζει τους κανόνες αρμοδιότητας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων οι οποίοι εφαρμόζονται αυτόματα σε όλες τις αποφάσεις του Συμβουλίου οι οποίες εγκρίνονται με βάση το άρθρο 34 της ΣΕΕ και συνεπώς και στη Σύμβαση Ευρωπόλ εάν αυτή αντικατασταθεί από απόφαση του Συμβουλίου[13].

Αυτή η απόφαση του Συμβουλίου θα δώσει στην Ευρωπόλ το καθεστώς οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης[14]. Αυτό θα έχει δύο πολύ σημαντικές συνέπειες: τη χρηματοδότηση της Ευρωπόλ από τον κοινοτικό προϋπολογισμό[15] και την εφαρμογή του κανονισμού υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο προσωπικό της Ευρωπόλ[16]. Το γεγονός ότι η παρέμβαση της Υπηρεσίας δεν υπόκειται πλέον στην ύπαρξη μιας οργανωμένης εγκληματικής δομής[17] καθώς και η διεύρυνση της εντολής της Ευρωπόλ[18] αποτελούν ιδιαίτερα αποτελεσματικές συνέπειες για τη δραστηριότητα της Ευρωπόλ. Η παρούσα πρόταση απόφασης του Συμβουλίου προβλέπει επίσης διατάξεις στον τομέα των μικτών ομάδων, της κίνησης ερευνών, της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες[19]. Είναι επίσης ιδιαίτερα θετική η ενσωμάτωση της διάταξης όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα της Ευρωπόλ σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του

[11] Απόφαση του Συμβουλίου για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.
[12] ΕΕ L 63 της 6.3.2002.
[13] Αιτιολογική σκέψη 22, Απόφαση του Συμβουλίου (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.
[14] Αιτιολογική σκέψη 5, αυτόθι.
[15] Αιτιολογική σκέψη 3 και άρθρο 41, αυτόθι. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός θα αντικαταστήσει τις άμεσες συνεισφορές των κρατών μελών. Τα αντίστοιχα ποσά έχουν ήδη διατεθεί βάσει του χρηματοδοτικού πλαισίου 2007-2013: 82 εκατ. ευρώ για το 2010 και έως 85 εκατ. ευρώ το 2013, COM_SEC(2006)1683, σελ. 5.
[16] Άρθρο 38, Απόφαση του Συμβουλίου (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.
[17] Πρέπει να συγκριθούν το άρθρο 2(1) της Σύμβασης Ευρωπόλ, ΕΕ C 316 της 27.11.1995 και τα άρθρα 3-4 της Απόφασης του Συμβουλίου (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.
[18] Παράρτημα Ι, Απόφαση του Συμβουλίου (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.
[19] Άρθρα 6-7 και αιτιολογική σκέψη 9 αντίστοιχα της Απόφασης του Συμβουλίου (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου[20]. Όσον αφορά την προστασία των δεδομένων, είναι ικανοποιητικό το γεγονός ότι η παρούσα απόφαση προβλέπει επίσης το διορισμό στην Ευρωπόλ ενός ανεξάρτητου υπεύθυνου προστασίας δεδομένων[21]. Αυτό οπωσδήποτε θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη των αρχών των κρατών μελών στην Ευρωπόλ. Τέλος, η αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 2 της ΣΕΕ και άρθρο 5 της ΣΕΚ) και της αναλογικότητας τηρήθηκαν επίσης στην εκπόνηση της παρούσας απόφασης[22].

Όσον αφορά το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[23], σημείο αναφοράς αποτελεί το άρθρο 39 της ΣΕΕ. Αυτό όντως προβλέπει ότι πρέπει να ακουστεί η γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ό,τι αφορά όλα τα εκτελεστικά μέτρα μιας απόφασης του Συμβουλίου εφόσον αυτά πρέπει να εγκριθούν από το Συμβούλιο. Αυτός ο κανόνας θα εφαρμοζόταν επίσης και σε μια απόφαση του Συμβουλίου για την Ευρωπόλ. Η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κατάρτιση του προϋπολογισμού της Ευρωπόλ συμβάλλει στην ενίσχυση του δημοκρατικού ελέγχου αυτού του οργανισμού. Ωστόσο, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί της Ευρωπόλ θέτει δύο ζητήματα τα οποία δεν θίγονται στη νέα απόφαση:
- ο έλεγχος εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της έγκρισης μιας απόφασης του Συμβουλίου και των μελλοντικών τροποποιήσεών της δεν πρέπει να είναι μικρότερος σε σχέση με τον έλεγχο των τροποποιήσεων της Σύμβασης (αφού ένα πρωτόκολλο απαιτεί επικύρωση)· τα κράτη μέλη πρέπει να συζητήσουν τον τρόπο που θα συμμετάσχουν τα κοινοβούλιά τους στην έγκριση όλων των τροποποιήσεων μιας απόφασης του Συμβουλίου για την Ευρωπόλ·
- η θέση σε εφαρμογή μιας μικτής επιτροπής εθνικών κοινοβουλίων - Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[24] για τον έλεγχο των δραστηριοτήτων της Ευρωπόλ θα μπορούσε να είναι μια κατάλληλη πρωτοβουλία.
Στην παρούσα απόφαση η αναφορά στον κοινοβουλευτικό έλεγχο, εκτός από τον προϋπολογισμό, περιορίζεται στο άρθρο 47 το οποίο ομιλεί για τη δυνατότητα του προέδρου του διοικητικού συμβουλίου και του διευθυντή της Ευρωπόλ να παρουσιάζονται ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την εξέταση γενικών ζητημάτων που άπτονται της Ευρωπόλ. Διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα υπάρχει μόνο στην περίπτωση ανάκλησης του διευθυντή και των αναπληρωτών διευθυντών της Ευρωπόλ εκ μέρους του Συμβουλίου[25].

Συμπέρασμα

Η Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί να πιστεύει στην αρχή της κυριαρχίας και των σταθερών εταιρικών σχέσεων, υποστηριζόμενες από νέους οργανισμούς και νέες πρωτοβουλίες. Η πίστη και η στήριξη όσον αφορά το μέλλον της Ευρωπόλ παραμένουν έντονες κυρίως τώρα που γινόμαστε τελικά μάρτυρες της νομικής και επιχειρησιακής ανανέωσης αυτού του οργανισμού. Ωστόσο, είναι επιθυμητές βελτιώσεις όσον αφορά τη δημοκρατική ευθύνη της Ευρωπόλ, ιδίως μετά τη διεύρυνση των επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων της. Η παροχή κατάλληλων επιχειρησιακών αρμοδιοτήτων και η βελτίωση του δημοκρατικού ελέγχου είναι

[20] ΕΕ L 145 της 31.5.2001, σελ. 43. Βλέπε άρθρο 45 της Απόφασης του Συμβουλίου (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.
[21] Άρθρο 27, Απόφαση του Συμβουλίου (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.
[22] Αιτιολογική σκέψη 24, αυτόθι.
[23] Αιτιολογική σκέψη 21, αυτόθι.
[24] Βλέπε A5-0108/2004 (5438/2004 – C5-0059/2004 – 2004/0806(CNS)).
[25] Άρθρο 37 (7) της Απόφασης του Συμβουλίου (Ευρωπόλ), COM(2006)0817.

άρρηκτα συνδεδεμένες.