EUROOPA PARLAMENT

2004 *2009*

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

19.2.2007

TÖÖDOKUMENT

Euroopa Politseiameti (EUROPOL) asutamine

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europol: praegune õiguslik taust

Euroopa Politseiameti (EUROPOL) asutamine sai alguse Saksamaa poolt 1989. aastal teatavaks tehtud ambitsioonikast ideest asutada laiaulatuslike volitustega politseiamet. Europol loodi Maastrichti lepingu artikli K1.9 alusel. Amet alustas tegevust 3. jaanuaril 1994 ja oli esialgu tuntud Europoli uimastiüksuse (EDU) nime all. Ameti tegevus piirdus uimastivastase võitlusega. Järk-järgult lisandusid teised olulised kuritegevuse valdkonnad. Europol asutati 26. juulil 1995. aastal allkirjastatud Europoli konventsiooni[1] alusel ning amet alustas ametlikult tegevust 1. juulil 1999. Ameti asukoht on Madalmaades Haagis. Europol on juriidiline isik[2] ja tema ülesanne on tõhustada liikmesriikide pädevate asutuste tegevust ning nende koostööd rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse raskete vormide ja terrorismi vältimisel ja tõkestamisel.

Amsterdami leping (artikli 30 lõige 2) andis ametile politseiteenistuste vahelises teabevahetuses eelisseisundi. Viis aastat pärast Amsterdami lepingu jõustumist peeti vajalikuks võimaldada Europolil hõlbustada ja toetada pädevate asutuste juurdlustegevust ning aidata kaasa selliste ühiste uurimisrühmadega läbiviidavate operatiivmeetmete kooskõlastamisele, kus Europoli esindajatel on toetav funktsioon[3]. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioonis[4] käsitletakse Europoli funktsiooni osana kriminaalasjadega seotud politsei- ja õigusalasest koostööst.

Algusest peale on Europolil olnud teavitamise, toetamise ja analüüsimise ülesanne. Pärast konventsiooni vastuvõtmist on Europolis tehtud vajalikke muudatusi, mis on tinginud kolme lisaprotokolli[5] koostamise. Protokollide ratifitseerimine ELi liikmesriikide poolt lõppes alles möödunud kuul ja need jõustuvad hiljemalt 2007. aasta aprillis[6]. Kuna konventsiooni muutmine protokollide abil eeldab protokollide ratifitseerimist kõigi liikmesriikide poolt, on see protseduur eriti pikk ja raske. Europoli konventsiooni iga muudatus võtab vähemalt neli aastat aega.

2. Euroopa Parlamendi seisukoht Europoli osas: parlamendi nõudmised alates 1998. aastast

Euroopa Parlament peab Europoli asutamist ELis organiseeritud kuritegevuse tõkestamiseks vajalikuks vahendiks ja on alati toetanud kõiki selle ameti tegevuse tõhustamise meetmeid. Sellegipoolest on parlament korduvalt rõhutanud, et õigusriigi põhimõtte kohaselt peab politseiülesannete täitmine alluma parlamendi järelevalvele, kuid Europoli konventsioon näeb ette ainult iga-aastaste tegevusaruannete esitamise parlamendile. Euroopa Parlament on alati pooldanud Europoli integreerimist ELi institutsionaalsesse raamistikku. Parlament on

[1] Nõukogu 26. juuli 1995. aasta akt, millega kehtestati Euroopa Liidu lepingu artiklil K.3 põhinev konventsioon Euroopa Politseiameti loomise kohta (Europoli konventsioon), EÜT C 316, 27.11.1995, lk 2.
[2] Artikli 26 lõige 1, *ibid*.
[3] 13. juuni 2002. aasta raamotsus 2002/465/JSK ühiste uurimisrühmade kohta, EÜT L 162, 20.6.2002, lk 1.
[4] EÜT C 325, 24.12.2002, lk 1.
[5] Europoli protokollid: 2000. aasta novembri protokoll, millega muudetakse Europoli konventsiooni artiklit 2 ja lisa, EÜT C 358 13.12.2000, lk 1; 28. novembri 2002. aasta protokoll Europoli, selle organite liikmete ning Europoli asedirektorite ja töötajate privileegide ja immuniteetide kohta, EÜT C 312 16.12.2002, lk 1; 27. novembri 2003. aasta protokoll, millega muudetakse Europoli konventsiooni, ELT C 2 6.1.2004, lk 3.
[6] ELT L 41, 13.2.2007, lk 21.

nõudnud ka seda, et Europoli suhtes kohaldataks parlamendi demokraatlikku kontrolli[7], Euroopa Kohtu kohtulikku kontrolli ning finants- ja eelarvekontrolli vastavalt ELi tavapärasele korrale antud valdkondades. Mitmes Euroopa Parlamendi resolutsioonis on tehtud ettepanek Europoli toomiseks ühenduse pädevusalasse[8].

Parlament on korduvalt tauninud Europoli konventsiooni muutmise menetluse raskust, sest see eeldab ratifitseerimist kõigi liikmesriikide poolt ja aeglustab uute sätete jõustumist. Mitmel korral on parlament nõudnud ELi lepingu artikli 34 lõike 2 alusel[9] nõukogu otsustele tuginemist. Seetõttu tundis raportöör tõsist heameelt Euroopa Komisjoni 20. detsembri 2006. aasta ettepaneku üle võtta vastu nõukogu otsus, millega asutatakse Euroopa Politseiamet, eesmärgiga anda Europolile muutunud asjaolusid paremini arvestav õiguslik raamistik. Siiski peab raportöör oluliseks lisada vajalikke muudatusi, et tagada selle ümberkorraldatud organisatsiooni üle tõhus demokraatlik kontroll. Seda küsimust on täpsustatud järgmises peatükis.

3. Europoli uued väljavaated

Vajaduse kohta anda Europolile uus õiguslik alus on sageli tehtud ettepanekuid ja algatusi, ning seda eriti Euroopa Parlamendis. Näiteks algatati 2002. aastal – kui saavutati kokkulepe Europoli konventsiooni kolme muutmisprotokolli kohta – uurimus võimaluse kohta asendada see konventsioon mõne teise õigusliku vahendiga. Nõukogu eesistujariik Austria korraldas laiaulatusliku arutelu, mille tulemusena koostas „eesistujariigi sõprade rühm" 2006. aasta mais valikuvõimalusi kajastava dokumendi[10], kus pakuti välja lahendusi Europoli tegevuse tõhustamiseks.

2006. aasta juunis kokku tulnud justiits- ja siseasjade nõukogu märkis Europoli tulevikku puudutavates järeldustes vajadust „kaaluda, kas ja kuidas asendada 1. jaanuariks 2008 või võimalikult kiiresti pärast seda Europoli konventsioon nõukogu otsusega, nagu ette nähtud Euroopa Liidu lepingu artikli 34 lõike 2 punktis c, võimaluse korral konkreetse algatuse või ettepaneku alusel."

Esialgne sisuline hinnang komisjoni ettepanekule

Euroopa Komisjoni 2006. aasta detsembris esitatud ettepanekus[11] nähakse Europoli alusena ette nõukogu otsust, mis hõlmab kõiki kolmes protokollis juba sisalduvaid ja ka uusi täiendusi, mis võimaldaksid Europolil vastata uutele väljakutsetele ja tõhustada oma toetust liikmesriikide korrakaitseorganitele. Kõnealuse nõukogu otsuse õiguslik alus on Euroopa Liidu lepingu artikli 34 lõike 2 punkt c. Euroopa Liidu lepingu artikkel 34 välistab võimaluse, et nõukogu otsustel võiks olla otsene mõju. Liikmesriigid peaksid otsustama, kas täiendavad rakendusaktid on nõukogu otsuse jõustamiseks vajalikud. Edaspidi tuleks sellise otsuse

[7] Vt Euroopa Parlamendi soovitust nõukogule Europoli kohta: parlamendi järelevalve tugevdamine ja volituste laiendamine (EÜT C 219, 30.7.1999, lk 101).
[8] Vt Euroopa Parlamendi 30. mai 2002. aasta soovitust Europoli edasise arengu ja tema täieliku integreerimise kohta ELi institutsionaalsesse süsteemi (ELT C 187 E, 7.8.2003, lk 144) ja Euroopa Parlamendi 10. aprilli 2003. aasta soovitust Europoli edasise arengu kohta (ELT C 64 E, 12.3.2004, lk 588).
[9] Vt Euroopa Parlamendi 30. mai 2002. aasta soovituse, mis käsitleb Europoli edasist arengut ja tema täielikku integreerimist ELi institutsionaalsesse süsteemi (ELT C 187 E, 7.8.2003, lk 144), punkti E.
[10] Eesistujariigi sõprade rühma aruanne Europoli tuleviku kohta, CS_2006_09184_*Option Paper AT*.
[11] Nõukogu otsus, millega asutatakse Euroopa Politseiamet (Europol), KOM(2006)0817.

muudatusettepanekutes ette näha liikmesriikidele oma siseriiklike õigusaktide muutmiseks teatava ajavahemiku jätmine (sellel teemal vt nõukogu otsust Eurojusti kohta[12]). Euroopa Liidu lepingu artiklis 34 sätestatakse, et nõukogu otsuste rakendamiseks vajalikud otsused võtab nõukogu vastu kvalifitseeritud häälteenamusega. Euroopa Liidu lepingu artiklis 35 sätestatakse Euroopa Kohtu pädevuse eeskirjad, mida kohaldatakse automaatselt kõigi Euroopa Liidu lepingu artikli 34 põhjal vastu võetud nõukogu otsuste ja seega ka Europoli konventsiooni suhtes, kui see asendatakse nõukogu otsusega[13].

Kõnealune nõukogu otsus annaks Europolile Euroopa Liidu ameti staatuse[14]. See tooks kaasa kaks olulist tagajärge: Europoli rahastamine hakkaks toimuma ühenduse eelarvest[15] ja Europoli töötajate suhtes hakataks kohaldama Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirju[16]. Asjaolu, et ameti sekkumine ei eeldaks enam kuritegevuse organiseeritud ülesehitust[17], ning Europoli volituste laiendamine[18] tõhustaksid oluliselt Europoli tegevust. Kõnealuses ettepanekus võtta vastu nõukogu otsus nähakse ette ka sätteid ühiste uurimisrühmade, uurimiste algatamise ja rahapesu kohta[19]. Väga positiivne on ka säte Europoli dokumentidele juurdepääsu kohta vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1049/2001[20]. Andmekaitse osas on hea, et praegune otsus näeb ette sõltumatu andmekaitseametniku[21] määramise Europoli koosseisu. Võib arvata, et see suurendab liikmesriikide ametivõimude usaldust Europoli vastu. Otsuses on järgitud ka subsidiaarsuse põhimõtet (Euroopa Liidu lepingu artikkel 2 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 5) ning proportsionaalsuse põhimõtet[22].

Euroopa Parlamendi rolliga[23] seoses viidatakse Euroopa Liidu lepingu artiklile 39. See näeb ette, et Euroopa Parlamendiga tuleb konsulteerida kõigi nõukogu otsuse rakendamiseks vajalike meetmete osas, enne kui nõukogu peab need vastu võtma. Selline kord kehtiks ka Europoli käsitleva nõukogu otsuse suhtes. Euroopa Parlamendi osalemine Europoli eelarve koostamise otsustusmenetluses aitab tugevdada demokraatlikku kontrolli selle organisatsiooni üle.
Sellegipoolest tekib seoses parlamendi järelevalvega Europoli üle kaks küsimust, mida uues otsuses ei käsitleta:
– liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi mõjuvõim nõukogu otsuse ja selle edasiste muudatusettepanekute vastuvõtmise üle ei tohi olla nõrgem kui mõju, mis neil on konventsiooni muudatuste (s.t ratifitseerimist eeldavate protokollide) vastuvõtmise korral. Liikmesriigid peavad arutama, kuidas tagada nende parlamentide kaasamine Europoli

[12] EÜT L 63, 6.3.2002.
[13] Nõukogu otsuse (Europol) põhjendus 22, KOM(2006)0817.
[14] Põhjendus 5, *ibid.*
[15] Põhjendus 3 ja artikkel 41, *ibid.* Ühenduse eelarve asendab liikmesriikide otsest rahalist panust. Vastavad summad on juba eraldatud 2007.–2013. aasta finantsraamistikus: 82 miljonit eurot 2010. aastaks ja kuni 85 miljonit eurot 2013. aastaks, KOM_SEC(2006)1683, lk 5
[16] Nõukogu otsuse (Europol) artikkel 38, KOM(2006)0817.
[17] Tuleb võrrelda Europoli konventsiooni artikli 2 lõiget 1 (EÜT C 316, 27.11.1995) ja nõukogu otsuse (Europol) artikleid 3–4, KOM(2006)0817.
[18] Nõukogu otsuse (Europol) I lisa, KOM(2006)0817.
[19] Vastavalt nõukogu otsuse (Europol) artiklid 6–7 ja põhjendus 9, KOM(2006)0817.
[20] EÜT L 145, 31.5.2001, lk 43. Vt nõukogu otsuse (Europol) artiklit 45, KOM(2006)0817.
[21] Nõukogu otsuse (Europol) artikkel 27, KOM(2006)0817.
[22] Põhjendus 24, *ibid.*
[23] Põhjendus 21, *ibid.*

käsitleva nõukogu otsuse muudatusettepanekute vastuvõtmise korral.
– asjakohane algatus võiks olla liikmesriikide parlamentide ja Euroopa Parlamendi ühiskomisjoni loomine[24] Europoli tegevuse üle järelevalve teostamiseks.
Praeguses otsuses viidatakse parlamendi järelevalvele, välja arvatud eelarve osas, ainult artiklis 47, kus räägitakse Europoli haldusnõukogu eesistuja ja direktori võimalusest osaleda Euroopa Parlamendi istungil, et arutada Europoliga seotud üldküsimusi. Euroopa Parlamendiga konsulteeritakse ainult siis, kui nõukogu Europoli direktori ja asedirektorid ametist vabastab[25].

Järeldus

Euroopa Liit usub jätkuvalt suveräänsuse põhimõttesse ja tugevasse partnerlusse, mida toetavad uued organisatsioonid ja algatused. Usk Europoli tulevikku ja toetus sellele ametile on eriti tugev nüüd, kui võime lõpuks näha selle organisatsiooni õigusliku aluse ja tegevuspõhimõtete uuendamist. Sellegipoolest on soovitav teha täiendusi Europoli demokraatliku vastutuse osas, eelkõige arvestades ameti volituste laiendamist. Piisavate volituste andmine ja demokraatliku kontrolli tõhustamine on oma olemuselt tihedalt seotud.

[24] Vt A5-0108/2004 (5438/2004 – C5-0059/2004 – 2004/0806(CNS))
[25] Nõukogu otsuse (Europol) artikli 37 lõige 7, KOM(2006)0817.