EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

19.2.2007

DARBO DOKUMENTAS

dėl Europos policijos biuro (EUROPOLO) įsteigimo

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėjas: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europolas: dabartinis teisinis kontekstas

Europos policijos biuro (Europolo) įsteigimas buvo 1989 m. Vokietijos iškeltos ambicingos idėjos įkurti plačius įgaliojimus turintį policijos biurą tęsinys. Europolas buvo įsteigtas vadovaujantis Mastrichto sutarties K1.9 straipsniu. Biuras pradėjo savo veiklą 1994 m. sausio 3 d. ir iš pradžių jis buvo žinomas kaip „Europolo narkotikų padalinys“ (ENP). Jo veikla apsiribojo kova su narkotikais. Palaipsniui jo veikla buvo išplėsta, įtraukiant kitas svarbias nusikalstamumo sritis. Europolas buvo įsteigtas Europolo konvencijos[1], pasirašytos 1995 m. liepos 26 d., pagrindu, o savo veiklą biuras oficialiai pradėjo 1999 m. liepos 1 d. Jo būstinė yra įsikūrusi Hagoje, Olandijoje. Europolo, turinčio juridinio asmens statusą[2], tikslas – kompetentingų valstybių narių institucijų veiklą daryti veiksmingesnę ir skatinti jų bendradarbiavimą kovojant su sunkiu tarptautiniu organizuotu nusikalstamumu ir terorizmu bei jų prevencijos srityje.

Amsterdamo sutartimi (30 straipsnio 2 dalis) jam buvo suteikta išskirtinė padėtis informacijos keitimosi tarp policijos pajėgų srityje. Praėjus penkeriems metams po Amsterdamo sutarties įsigaliojimo reikėjo sudaryti Europolui sąlygas padėti valstybių narių kompetentingoms institucijoms vykdyti tyrimo veiksmus ir juos palengvinti, padėti koordinuoti bendrų grupių, į kurias kaip pagalbininkai įeina Europolo atstovai, operatyvinius veiksmus[3]. Konsoliduotame Europos Sąjungos sutarties variante[4] nurodoma, jog Europolas yra sudedamoji policijos ir teismų bendradarbiavimo nusikalstamumo srityje dalis.

Iš pradžių Europolas vykdė informacijos, palaikymo ir analizės funkcijas. Įsigaliojus konvencijai, Europolui buvo būtini pokyčiai, jie nulėmė trijų papildomų protokolų priėmimą[5]. ES valstybės narės šiuos protokolus visiškai ratifikavo tik paskutinį mėnesį ir jie įsigalios vėliausiai 2007 m. balandžio mėn.[6]. Konvencijos persvarstymo priimant protokolus procedūra turi būti ratifikuota visų valstybių narių, todėl tai ypač ilga ir sudėtinga procedūra. Kiekvienam Europolo konvencijos pakeitimui reikia mažiausiai 4 metų.

2. Europos Parlamento pozicija dėl Europolo: jo reikalavimai nuo 1998 m.

Europos Parlamentas mano, kad Europolo įsteigimas yra būtina kovos su organizuotu nusikalstamumu ES priemonė ir jis visada palaikė bet kokias šios institucijos veiklos gerinimo priemones. Tačiau jis taip pat daug kartų pabrėžė, jog teisinėje valstybėje policijos funkcijų vykdymui turi būti nustatyta parlamentinė kontrolė, nors Europolo konvencija numato, kad Parlamentui turi būti pateikta tik metinė veiklos ataskaita. Europos Parlamentas visada buvo Europolo integracijos į ES institucinę tvarką šalininkas. Jis taip pat reikalavo, kad Europolui

[1] Tarybos 1995 m. liepos 26 d. aktas, nustatantis, remiantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu, konvenciją dėl Europos policijos biuro įsteigimo (Europolo konvencija). OL C 316, 1995 11 27, p. 2.
[2] Ten pat, 26 (1) straipsnis.
[3] 2002 m. birželio 13 d. pamatinis sprendimas 2002/465/TVR dėl jungtinių tyrimo grupių, OL L 162, 2002 6 20, p. 1.
[4] OL C 325, 2002 12 24, p. 1.
[5] Europolo protokolai: 2000 m. lapkričio mėn. protokolas, iš dalies keičiantis Europolo konvencijos 2 straipsnį ir priedą, OL C 358, 2000 12 13, p. 1; 2002 m. lapkričio 28 d. protokolas dėl Europolo, jos tarnybų narių, padalinių ir jų narių privilegijų ir imunitetų, OL C 312, 2002 12 16, p. 1; ir 2003 m. lapkričio 27 d. protokolas, iš dalies keičiantis Europolo konvenciją, OL C 2, 2004 1 6, p. 3.
[6] OL L 41,2007 2 13, p. 21.

būtų nustatyta demokratinė Parlamento kontrolė[7], teisminė Teisingumo Teismo kontrolė bei finansinė ir biudžeto kontrolė, vadovaujantis įprastinėmis ES teisės normomis šioje srityje. Daugelyje Europos Parlamento rezoliucijų buvo siūloma, kad Europolas būtų priskirtas Bendrijos kompetencijos sričiai[8].

Europos Parlamentas dažnai akcentavo Europolo konvencijos pakeitimo procedūros, kuri reikalauja valstybių narių ratifikavimo, sudėtingumą, vilkinantį naujų nuostatų įsigaliojimą. Daug kartų jis ragino vadovautis Tarybos remiantis ES sutarties 34 straipsnio 2 dalimi priimtais sprendimais[9]. Todėl pranešėjas su džiaugsmu sutiko Europos Komisijos 2006 m. gruodžio 20 d. pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo, įsteigiančio Europos policijos biurą, kuriuo siekiama sukurti Europolui kintančias aplinkybes labiau atitinkantį teisinį pagrindą. Tačiau pranešėjas mano, jog būtina įtraukti reikiamus pakeitimus, užtikrinančius veiksmingą demokratinę šios restruktūrizuotos institucijos kontrolę. Plačiau šis klausimas aptariamas kitoje dalyje.

3. Naujas scenarijus Europolui

Naujo teisinio pagrindo Europolui būtinybė dažnai atsispindėjo pasiūlymuose ir iniciatyvose, ypač tose, kurias teikė Europos Parlamentas. 2002 metais susitarimo dėl trijų papildomų Europolo konvencijos pakeitimo protokolų proga buvo pradėtas tyrimas dėl galimybės pakeisti šią konvenciją kita teisine priemone. Tarybai pirmininkavusi Austrija suorganizavo plačias konsultacijas ir 2006 m. gegužės mėn. grupė, pasivadinusi „Pirmininkaujančios šalies draugai“, parengė strateginį dokumentą, kuriame išdėstyti galimi sprendimai, kaip pagerinti Europolo veiklą[10].

2006 m. birželio mėn. TVR taryba (išvados dėl Europolo ateities) savo išvadose nurodė, kad „Kompetentingos Tarybos struktūros turėtų imtis veiksmų, kad apsvarstytų, ar tikslinga iki 2008 m. sausio 1 d. arba kuo anksčiau po šios datos pakeisti Europolo konvenciją Tarybos sprendimu, kaip numatyta Europos Sąjungos sutarties 34 straipsnio 2 dalies c punkte, jei įmanoma, remiantis konkrečia iniciatyva arba pasiūlymu, ir kaip tai padaryti.“

Pirmasis Komisijos pasiūlymo turinio įvertinimas.

Europos Komisijos 2006 m. gruodžio mėn. pateiktu pasiūlymu[11] siekiama įsteigti Europolą Tarybos sprendimu, apimančiu visus pakeitimus, jau įtrauktus į tris protokolus, taip pat kitus patobulinimus, leisiančius pašalinti naujus Europolo patiriamus sunkumus bei padidinti valstybių narių teisėsaugos struktūroms teikiamos pagalbos veiksmingumą. ES sutarties 34 straipsnio 2 dalis yra teisinis pagrindas, kuriuo šis Tarybos sprendimas yra pagrįstas. ES sutarties 34 straipsnis nenumato tiesioginio Tarybos sprendimų taikymo. Valstybės narės turėtų nuspręsti, ar Tarybos sprendimui įgyvendinti būtini papildomi įstatymai. Ateityje tokio

[7] Žr. Europos Parlamento rekomendaciją Tarybai dėl Europolo: parlamentinės kontrolės stiprinimas ir įgaliojimų išplėtimas (OL C 219, 1999 7 30, p. 101).
[8] Žr. EP 2002 m. gegužės 30 d. rekomendaciją Tarybai dėl Europolo vystymosi ateityje ir savaiminio jo įsiliejimo į institucinę Europos Sąjungos sistemą (OL C 187 E, 2003 8 7, p. 144) ir jo 2003 m. balandžio 10 d. rekomendaciją dėl Europolo vystymosi ateityje (OL C 64 E, 2004 3 12, p. 588).
[9] Žr. EP 2002 m. gegužės 30 d. rekomendacijos Tarybai dėl Europolo vystymosi ateityje ir savaiminio jo įsiliejimo į institucinę Europos Sąjungos sistemą E punktą (OL C 187 E, 2003 8 7, p. 144).
[10] Pirmininkaujančios valstybės ataskaitos dėl Europolo ateities rėmėjai, CS_2006_09184_Galimybių dokumentas AT.
[11] Tarybos sprendimas, įsteigiantis Europos policijos biurą (Europolą), COM(2006)0817.

sprendimo pakeitimuose turėtų būti numatyta palikti valstybėms laiko pakeisti savo nacionalinę teisę (šiuo klausimu žiūrėti Tarybos sprendimą dėl Eurojusto[12]). ES sutarties 34 straipsnis numato, jog sprendimus, kuriais įgyvendinami Tarybos sprendimai, Taryba priima kvalifikuota balsų dauguma. ES sutarties 35 straipsnis nustato Teisingumo Teismo jurisdikcijos taisykles, kurios automatiškai taikomos visiems Tarybos sprendimams, priimtiems pagal ES sutarties 34 straipsnį, taigi ir Europolo konvencijai, jei ji yra pakeičiama Tarybos sprendimu[13].

Šis Tarybos sprendimas suteiks Europolui Europos Sąjungos agentūros statusą[14]. Tai sukelia du labai svarbius padarinius: Europolas bus finansuojamas iš Bendrijos biudžeto[15] ir Europolo darbuotojams bus taikomi Europos Bendrijų pareigūnų tarnybos nuostatai[16]. Tai, kad organizuoto nusikalstamumo buvimas nebėra būtina sąlyga, kad biuras galėtų veikti[17], taip pat Europolo įgaliojimų išplėtimas[18] yra labai veiksmingi Europolo veiklos aspektai. Dabartiniame pasiūlyme dėl Tarybos sprendimo taip pat numatytos nuostatos dėl jungtinių tyrimo grupių, tyrimų inicijavimo, pinigų plovimo[19]. Susipažinimą su Europolo dokumentais, vadovaujantis Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1049/2001[20], reglamentuojančių taisyklių įtraukimas taip pat vertintinas teigiamai. Kalbant apie duomenų apsaugą, džiugina tai, kad dabartiniame sprendime yra numatyta Europole paskirti nepriklausomą duomenų apsaugos pareigūną[21]. Tai tik sustiprintų valstybių narių valdžios institucijų pasitikėjimą Europolu. Galiausiai rengiant šio sprendimo redakciją laikomasi ir subsidiarumo bei proporcingumo principų (ES sutarties 2 ir 5 straipsniai)[22].

Europos Parlamento vaidmuo nustatytas ES sutarties 39 straipsnyje[23]: Europos Parlamentas turi būti išklausytas ir išgirstas visų priemonių, kuriomis įgyvendinamas Tarybos sprendimas, klausimais, prieš Tarybai jas priimant. Ši taisyklė taip pat būtų taikoma ir Tarybos sprendimui dėl Europolo. Europos Parlamento dalyvavimas priimant sprendimus dėl Europolo biudžeto nustatymo prisideda prie šios institucijos demokratinės kontrolės stiprinimo.
Vis dėlto parlamentinė Europolo kontrolė iškelia du klausimus, kurie naujame sprendime nereglamentuoti:
- nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento kontrolė, taikoma Tarybos sprendimo bei jo pakeitimo priėmimui, ateityje neturi būti mažesnė, nei buvo taikoma konvencijos pakeitimams (protokolas, kurį reikia ratifikuoti). Valstybės narės turi aptarti, kaip savo nacionalinius parlamentus įtraukti į Tarybos sprendimo dėl Europolo pakeitimų priėmimą;
- jungtinio nacionalinių parlamentų ir Europos Parlamento komiteto sudarymas[24] Europolo

[12] OL L 63, 2002 3 6.
[13] Tarybos sprendimo (Europolas) 22 konstatuojamoji dalis, COM(2006)0817.
[14] Ten pat, 5 konstatuojamoji dalis.
[15] Ten pat, 3 konstatuojamoji dalis ir 41 straipsnis. Bendrijos biudžetas pakeis tiesiogines valstybių narių įmokas. Atitinkamos sumos jau buvo numatytos finansinėse perspektyvose 2007–2013 m.: 82 milijonai eurų 2010 metais ir iki 85 milijonų eurų 2013 metais, COM_SEC(2006)1683, p. 5.
[16] Tarybos sprendimo (Europolas) 38 straipsnis, COM(2006)0817.
[17] Reikia palyginti Europolo konvencijos 2(1) straipsnį (OL C 316, 1995 11 27) su Tarybos sprendimo (Europolas) 3 ir 4 straipsniais (COM(2006) 817).
[18] Tarybos sprendimo (Europolas) I priedas, COM(2006) 0817.
[19] Tarybos sprendimo (Europolas) atitinkamai 6 ir 7 straipsniai bei 9 konstatuojamoji dalis, COM(2006)0817.
[20] OL L 145, 2001 5 31, p. 43. Žiūrėti Tarybos sprendimo (Europolas) 45 straipsnį, COM(2006)0817.
[21] Tarybos sprendimo (Europolas) 27 straipsnis, COM(2006)0817.
[22] Ten pat, 24 konstatuojamoji dalis.
[23] Ten pat, 21 konstatuojamoji dalis.
[24] Žr. A5-0108/2004 (5438/2004 – C5-0059/2004 – 2004/0806(CNS)).

veiklos kontrolei galėtų būti tinkama iniciatyva.
Dabartiniame sprendime parlamentinė kontrolė, išskyrus biudžeto atveju, apsiriboja 47 straipsniu, kuriame kalbama apie galimybę valdybos pirmininkui ir direktoriui atvykti į Europos Parlamentą, kad aptartų bendro pobūdžio su Europolu susijusius klausimus. Su Europos Parlamentu bus konsultuojamasi tik Tarybai atleidžiant Europolo direktorių ir jo pavaduotojus[25].

Išvada

Europos Sąjunga ir toliau tiki suverenumo principu bei tvirta, naujomis organizacijomis ir iniciatyvomis remiama partneryste. Tikėjimas Europolo ateitimi ir parama jam išlieka stiprūs, ypač dabar, kai galiausiai esame šios institucijos teisinio ir veiklos atsinaujinimo liudininkais. Vis dėlto būtini patobulinimai Europolo demokratinės atsakomybės srityje, ypač išplėtus jo veiklos įgaliojimus. Tinkamų veiklos įgaliojimų suteikimas bei demokratinės kontrolės pagerinimas yra iš esmės susiję.

[25] Tarybos sprendimo (Europolas) 37 (7) straipsnis, COM(2006)0817.