EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

19.2.2007

WERKDOCUMENT

over de oprichting van de Europese Politiedienst (EUROPOL)

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europol: de huidige juridische context

Aan de basis van de oprichting van de Europese Politiedienst (Europol) lag een ambitieus idee uit 1989 van Duitsland om een politiedienst met uitgebreide bevoegdheden in het leven te roepen. Europol is opgericht op basis van artikel K1.9 van het Verdrag van Maastricht. De dienst is op 3 januari 1994 opgestart onder de naam "Europol-drugseenheid (EDU)". In het begin was het actieterrein beperkt tot de strijd tegen drugs. Geleidelijk aan werden echter nieuwe belangrijke sectoren van de misdaadbestrijding aan de bevoegdheid van de eenheid toegevoegd. Europol zelf werd ingesteld door de Europol-overeenkomst[1], ondertekend op 26 juli 1995, en is officieel met zijn werkzaamheden begonnen op 1 juli 1999. De dienst is gevestigd in Den Haag (Nederland). Europol, dat rechtspersoonlijkheid bezit[2], heeft als opdracht de verbetering van de doeltreffendheid van de bevoegde diensten van de lidstaten en van de onderlinge samenwerking op het gebied van preventie en bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde internationale criminaliteit en het terrorisme.

Artikel 30, lid 2 van het Verdrag van Amsterdam verleende de dienst een bevoorrechte positie in de uitwisseling van informatie tussen de politiediensten. Vijf jaar na het Verdrag van Amsterdam bleek het nodig Europol de mogelijkheid te bieden om het recherchewerk van de bevoegde autoriteiten te faciliteren en te ondersteunen, en bijstand te verlenen aan de coördinatie van de operationele acties van gezamenlijke teams, waarin vertegenwoordigers van Europol een ondersteunende rol spelen[3]. In de geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)[4] wordt ingegaan op de rol van Europol als onderdeel van de politiële en justitiële samenwerking in de bestrijding van criminaliteit.

Europol kreeg van bij de start een rol bij de informatieverspreiding, ondersteuning en analyse. Sinds zijn oprichting heeft Europol een aantal essentiële veranderingen ondergaan die geleid hebben tot drie bijkomende protocollen[5]. De ratificatie van deze protocollen door de lidstaten is pas de laatste maanden afgerond kunnen worden. Zij zullen uiterlijk in april 2007 in werking treden[6]. De procedure van herziening van de overeenkomst door middel van de protocollen veronderstelt ratificatie door alle lidstaten: een lang en moeizaam proces. Voor iedere wijziging van de Europol-overeenkomst is minimum 4 jaar nodig.

2. Standpunt van het Europees Parlement met betrekking tot Europol: zijn opeenvolgende verzoeken sinds 1998

Volgens het Europees Parlement is de instelling van Europol een noodzakelijke maatregel

---

1. Akte van de Raad van 26 juli 1995 houdende opstelling van de Overeenkomst op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst), PB C 316 van 27.11.1995, blz. 2.

[2] Artikel 26, lid 1, ibid.

[3] Kaderbesluit 2002/465/JHA van de Raad van 13 juni 2002 inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams, PB L 162, 20.6.2002, blz.1.

[4] PB C 325, 24.12.2002, blz.1.

[5] Europol-protocollen: Protocol tot wijziging van artikel 2 en de bijlage bij de Europol-Overeenkomst van november 2000, PB C 358, 13.12.2000, blz. 1; Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden van 28 november 2002, PB C 312, 16.12.2002, blz. 1; Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-overeenkomst), PB C 2, 6.1.2004, blz. 3.

[6] PB L 41 van 13.02.07, blz. 21.

geweest in de strijd tegen de georganiseerde misdaad in de EU. Het EP heeft altijd zijn steun toegezegd aan inspanningen om Europol te verbeteren. Toch heeft het EP er herhaaldelijk op gewezen dat de rechtsstaat vereist dat de uitoefening van politiefuncties onderworpen wordt aan de parlementaire controle, terwijl in de Europol-overeenkomst alleen wordt bepaald dat een jaarlijks activiteitenverslag wordt ingediend. Het Europees Parlement heeft er altijd voor gepleit Europol te integreren in het institutionele kader van de EU. Het heeft er ook op aangedrongen dat Europol in dat opzicht wordt onderworpen aan de democratische controle door het Parlement[1], de juridische controle van het Hof van Justitie en de financiële en budgettaire controle overeenkomstig de desbetreffende gebruikelijke EU-voorschriften. Het Europees Parlement heeft in verscheidene resoluties aangedrongen op "communautarisering" van Europol[2].

Het Europees Parlement heeft herhaaldelijk de logheid van de procedures voor het wijzigen van de Europol-overeenkomst gehekeld: de vereiste ratificatie door alle lidstaten vertraagt de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen in aanzienlijke mate. Het Parlement heeft diverse malen aangedrongen op een besluit van de Raad op grond van artikel 34, lid 2, van het EU-Verdrag[3]. De rapporteur juicht dan ook het voorstel van de Europese Commissie van 20 december 2006 betreffende het besluit van de Raad tot oprichting van de Europese Politiedienst met als doel voor Europol een juridisch kader te creëren dat makkelijker aan de omstandigheden kan worden aangepast van harte toe. Toch acht de rapporteur een aantal wijzigingen onontbeerlijk om een efficiënte democratische controle op deze geherstructureerde organisatie te waarborgen. In de volgende paragraaf wordt hier in detail op ingegaan.

3. Een nieuw scenario voor Europol

De laatste jaren zijn, vooral door het Europees Parlement, herhaaldelijk voorstellen gedaan en initiatieven genomen om voor Europol de nieuwe rechtgrondslag te creëren die het zo hard nodig heeft. Zo werd in 2002 ter gelegenheid van het akkoord over de drie protocollen tot wijziging van de Europol-overeenkomst een studie opgestart over de mogelijkheid om de overeenkomst te vervangen door een nieuw rechtsinstrument. Het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad heeft een brede consultatieprocedure op gang gebracht en de groep "Vrienden van het Voorzitterschap" heeft in mei 2006 een leidraad opgesteld met voorstellen om de functionering van Europol te verbeteren[4].

De Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken heeft in zijn conclusies van juni 2006 betreffende de toekomst van Europol besloten dat "de bevoegde Raadsinstanties moeten beginnen met het overleg over de vraag of en hoe de Europol-overeenkomst nog vóór 1 januari 2008, of zo spoedig mogelijk daarna, kan worden vervangen door een besluit van de

[1] Zie de aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad betreffende Europol: Versterking van de parlementaire controle en uitbreiding van de bevoegdheden (BP C 219 van 30.07.1999, blz. 101).
[2] Zie de aanbeveling van het Europees Parlement van 30 mei 2002 over de toekomstige ontwikkeling van Europol en zijn volledige opneming in het institutioneel bestel van de Europese Unie (PB C 187E van 7.8.2003, blz. 144) en de aanbeveling van het Europees Parlement van 10 april 2003 over de toekomstige ontwikkeling van Europol (PB C 64E van 12.3.2004, blz. 588).
[3] Zie punt E van de aanbeveling van het EP van 30 mei 2002 over de toekomstige ontwikkeling van Europol en zijn volledige opneming in het institutioneel bestel van de Europese Unie (PB C 187E van 7.8.2003, blz. 144).
[4] Verslag van de "Vrienden van het Voorzitterschap" over de toekomst van Europol, CS_2006_09184_Option Paper AT.

Raad, zoals voorzien is in artikel 34, lid 2, onder c), van het VEU, zo mogelijk op basis van een concreet initiatief of voorstel".

Eerste evaluatie van de inhoud van het Commissievoorstel

Het voorstel dat de Europese Commissie in december 2006 op tafel heeft gelegd[1] heeft als doel Europol te baseren op een besluit van de Raad waarin alle wijzigingen worden opgenomen die al zijn vervat in de drie protocollen, alsook nieuwe verbeteringen die nodig zijn opdat Europol in staat kan worden gesteld het hoofd te bieden aan de nieuwe uitdagingen en de doeltreffendheid van zijn actie ter ondersteuning van de wetshandhavingsinstanties van de lidstaten te verbeteren. Dit besluit van de Raad heeft als rechtsgrondslag artikel 34, lid 2, letter c, van het VEU. Dit artikel bepaalt dat de kaderbesluiten van de Raad geen rechtstreekse werking hebben. De lidstaten zouden moeten beslissen of aanvullende wetten voor de uitvoering noodzakelijk zijn om aan het besluit van de Raad kracht van wet te verlenen. In de toekomst zou voor amendementen op dergelijke besluiten moeten worden afgesproken dat de lidstaten een bepaalde tijd wordt gegund om hun nationale wetgevingen te wijzigen (zie in dat verband het besluit van de Raad over Eurojust[2]). In artikel 34 van het VEU wordt bepaald dat de besluiten tot uitvoering van besluiten van de Raad worden aangenomen met gekwalificeerde meerderheid in de Raad. In artikel 35 van het VEU worden de regels vastgesteld betreffende de bevoegdheid van het Hof van Justitie die automatisch geldt voor alle besluiten die de Raad op grond van artikel 34 van het VEU neemt, en bijgevolg ook voor de Europol-overeenkomst, wanneer deze door een besluit van de Raad wordt vervangen[3].

Dit besluit van de Raad zal Europol het statuut van orgaan van de Europese Unie verlenen[4]. Dit heeft twee zeer belangrijke gevolgen: Europol zal gefinancierd worden uit de algemene begroting van de Europese Unie[5] en het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen zal ook gelden voor het personeel van Europol[6]. Het feit dat het optreden van de dienst niet langer gebonden is aan het bestaan van een georganiseerde misdaadstructuur[7] alsook de uitbreiding van het mandaat van Europol[8] hebben ingrijpende gevolgen voor de activiteiten van Europol. Het huidige voorstel voor een besluit van de Raad voorziet ook in bepalingen betreffende gezamenlijke teams, het instellen van een strafrechtelijk onderzoek en witwaspraktijken[9]. Een ander bijzonder positief punt is de opname in de tekst van de bepaling inzake toegang tot de Europol-documenten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad[10]. Wat gegevensbescherming betreft, kan met voldoening worden vastgesteld dat het onderhavige besluit ook voorziet in de aanwijzing bij Europol van een onafhankelijke

[1] Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), COM(2006)0817.
[2] PB L 63 van 6.3.2002.
[3] Overweging 22 van het Besluit van de Raad (Europol), COM(2006)0817.
[4] Overweging 5, ibid.
[5] Overweging 3 en artikel 41, ibid. De communautaire begroting zal in de plaats komen van de directe bijdragen van de lidstaten. De corresponderende bedragen zijn al toegewezen uit hoofde van het financiële kader 2007-2013: 82 miljoen euro voor 2010 en tot 85 miljoen euro in 2013, COM_SEC(2006)1683, blz. 5.
[6] Artikel 38 van het Besluit van de Raad (Europol), COM(2006)0817.
[7] Vergelijk artikel 2, lid 1, van de Europol-overeenkomst, PB C 316 van 27.11.1995 met de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Raad (Europol), COM(2006)0817.
[8] Bijlage I bij het Besluit van de Raad (Europol), COM(2006)0817.
[9] De artikelen 6 en 7 en overweging 9 van het Besluit van de Raad (Europol), COM(2006)0817.
[10] PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43. Zie artikel 45 van het Besluit van de Raad (Europol), COM(2006)0817.

gegevensbeschermingsfunctionaris[1]. Dit zal zonder enige twijfel het vertrouwen van de autoriteiten van de lidstaten in Europol versterken. En tot slot is in het besluit ook rekening gehouden met het subsidiariteitsbeginsel (artikel 2 van het VEU en artikel 5 van het VEG) en het evenredigheidsbeginsel[2].

Wat de rol van het Europees Parlement betreft[3], is artikel 39 van het VEU van toepassing. Hierin wordt inderdaad bepaald dat het Europees Parlement gehoord en geraadpleegd moet worden met betrekking tot alle door de Raad vast te stellen bepalingen voor de uitvoering van een besluit van de Raad. Deze regel zou ook gelden voor het Raadsbesluit inzake Europol. De deelneming van het Europees Parlement aan de besluitvormingsprocedure met het oog op de vaststelling van de Europol-begroting draagt bij aan de versterking van de democratische parlementaire controle.

De parlementaire controle op Europol doet echter twee vragen rijzen die in het nieuwe besluit niet in aanmerking zijn genomen:

- de controle door de nationale parlementen en het Europees Parlement op de aanneming van een besluit van de Raad en de toekomstige amendementen daarop moet minstens van hetzelfde niveau zijn als de controle op wijzigingen van de overeenkomst (voor een protocol is ratificatie vereist). De lidstaten moeten overleg plegen omtrent de manier waarop de respectieve nationale parlementen worden betrokken bij de aanneming van amendementen/wijzigingen op een besluit van de Raad betreffende Europol.

- de instelling van een gemengde commissie nationale parlementen/Europees Parlement[4] voor de controle op de activiteiten van Europol zou een goed initiatief kunnen zijn.

De enige plaats waar in het huidige besluit wordt gerefereerd aan parlementaire controle, behalve voor de begroting, is artikel 47, waarin staat dat de voorzitter van de raad van bestuur en de directeur van Europol voor het Europees Parlement kunnen verschijnen om algemene kwesties in verband met Europol te bespreken. Het Europees Parlement zal alleen worden geraadpleegd wanneer de directeur en de adjunct-directeuren van Europol door de Raad uit hun functie worden ontheven[5].

Conclusie

De Europese Unie blijft vasthouden aan het soevereiniteitsbeginsel en hechte partnerschappen, geschraagd door nieuwe organisaties en initiatieven. Het geloof in de toekomst van Europol en bereidheid tot ondersteuning blijven sterk, vooral nu men eindelijk enige vernieuwing op juridisch en operationeel vlak begint te bespeuren. Toch zijn meer verbeteringen wenselijk, vooral wat de democratische aansprakelijkheid van Europol betreft, met name als gevolg van de uitbreiding van zijn operationele bevoegdheden. De toekenning van adequate operationele bevoegdheden en de versterking van de democratische controle zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

[1] Artikel 27 van het Besluit van de Raad (Europol), COM(2006)0817.
[2] Overweging 24, ibid.
[3] Overweging 23, ibid.
[4] Zie A5-0108/2004 (5438/2004 - C5-0059/2004 - 2004/0806(CNS)).
[5] Artikel 37, lid 7, van het Besluit van de Raad (Europol), COM(2006)0817.