EURÓPSKY PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

19.2.2007

PRACOVNÝ DOKUMENT

o Európskom policajnom úrade (EUROPOL)

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajca: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

DT\652813SK.doc PE 384.579v01-00

Externý preklad

1. Europol: súčasný právny kontext

Európsky policajný úrad (Europol) bol vytvorený vďaka ambicióznej myšlienke zriadiť policajný úrad s rozšírenými právomocami, s ktorou prišlo Nemecko v roku 1989. Europol bol zriadený podľa článku K1.9 Maastrichtskej zmluvy. Úrad začal vykonávať svoju činnosť 3. januára 1994 a spočiatku bol známy pod názvom Protidrogová jednotka Europolu. Svoju činnosť zúžil na boj proti drogám. Postupne sa jeho činnosť rozšírila o ďalšie dôležité oblasti trestnej činnosti. Europol bol zriadený na základe Dohovoru o Europole[1], ktorý bol podpísaný 26. júla 1995. Oficiálne začal svoju činnosť 1. júla 1999. Svoje sídlo má v Haagu v Holandsku. Europol, ktorý má právnu subjektivitu[2], má za cieľ zlepšiť účinnosť príslušných služieb členských štátov a ich spoluprácu, pokiaľ ide o prevenciu a boj proti závažným formám medzinárodného organizovaného zločinu a terorizmu.

Amsterdamská zmluva (článok 30 ods. 2) poskytla Europolu privilegované miesto v rámci výmeny informácií medzi policajnými silami. Päť rokov po prijatí Amsterdamskej zmluvy bolo potrebné umožniť Europolu zjednodušiť a podporiť vyšetrovacie činnosti príslušných orgánov a napomôcť koordináciu vykonávacích činností uskutočňovaných spoločnými tímami, v ktorých zohrávajú podpornú úlohu zástupcovia Europolu[3]. Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ)[4] sa zaoberá úlohami Europolu ako súčasti policajnej a súdnej spolupráce v oblasti trestnej činnosti.

Europol od začiatku plnil úlohu spočívajúcu v poskytovaní informácií a podpory a v uskutočňovaní analýzy. Neskôr bol Dohovor o Europole predmetom návrhov na potrebné zmeny a doplnenia vo forme troch dodatkových protokolov[5]. Ratifikácia týchto protokolov členskými štátmi bola ukončená až v poslednom mesiaci a tieto protokoly nadobudnú účinnosť najneskôr v apríli 2007[6]. Postup revízie dohovoru prostredníctvom protokolov si vyžaduje ratifikáciu všetkými členskými štátmi, a ide teda o osobitne zdĺhavý a náročný proces. Každá zmena Dohovoru o Europole si vyžaduje minimálne štyri roky.

2. Postavenie Európskeho parlamentu vo vzťahu k Europolu: jeho podania od roku 1998

Európsky parlament sa domnieva, že zriadenie Europolu predstavuje nevyhnutné opatrenie na boj proti organizovanej trestnej činnosti v EÚ, a preto vždy podporil všetky opatrenia na

[1] Akt Rady z 26. júla 1995 o ustanovení dohovoru podľa článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o zriadení Európskeho policajného úradu (Dohovor o Europole), Ú. v. ES C 316, 27.11.1995, s.2.
[2] Článok 26 ods. 1 tamže.
[3] Rámcové rozhodnutie 2002/465/JHA z 13. júna 2002 o spoločných vyšetrovacích tímoch, Ú. v. ES L 162, 20.6.2002, s. 1.
[4] Ú. v. ES C 325, 24.12.2002, s.1.
[5] Protokoly o Europole: protokol, ktorým sa mení a dopĺňa článok 2 a príloha k Dohovoru o Europole z novembra 2000, Ú. v. ES C 358, 13.12.2000, s.1, Protokol o výsadách a imunitách Europolu, členov jeho orgánov, zástupcov riaditeľa a zamestnancov z 28. novembra 2002, Ú. v. ES C 312, 16.12.2002, s. 1, protokol, ktorým sa mení a dopĺňa Dohovor o Europole z 27. novembra 2003, Ú. v. EÚ C 2, 6.1.2004, s. 3.
[6] Ú. v. EÚ L 41, 13.02.07, s. 21.

Externý preklad

zlepšenie tejto organizácie. Zároveň však niekoľkokrát zdôraznil, že v právnom štáte musí byť výkon policajných funkcií podriadený kontrole zo strany parlamentu, hoci Dohovor o Europole ustanovuje povinnosť predložiť mu iba jednu správu o činnosti ročne. Európsky parlament bol vždy zástancom začlenenia Europolu do inštitucionálneho rámca EÚ. Zároveň požadoval, aby bol Europol v tomto rámci podriadený demokratickej kontrole Parlamentu[7], justičnej kontrole Súdneho dvora a finančnej a rozpočtovej kontrole v súlade s obvyklými opatreniami EÚ v tejto oblasti. V niekoľkých svojich uzneseniach Európsky parlament navrhol, aby bol Europol začlenený do inštitucionálneho rámca Spoločenstva[8].

Európsky parlament často poukazoval na zložitosť postupov, pokiaľ ide o zmenu a doplnenie Dohovoru o Europole, ktoré si vyžadujú ratifikáciu členskými štátmi a zdržiavajú nadobudnutie účinnosti nových ustanovení. Niekoľkokrát požadoval použitie rozhodnutí Rady na základe článku 34 ods. 2 Zmluvy o EÚ[9]. V nadväznosti na to spravodajca s potešením privítal návrh Európskej komisie z 20. decembra 2006 týkajúci sa rozhodnutia Rady o Európskom policajnom úrade, ktorého cieľom bolo poskytnúť Europolu právny rámec jednoduchšie adaptovateľný na meniace sa okolnosti. Spravodajca však považuje za potrebné zaviesť nevyhnutné zmeny na zabezpečenie účinnej demokratickej kontroly tejto reštrukturalizovanej organizácie. V nasledujúcom odseku sú uvedené presnejšie informácie.

3. Nový scenár pre Europol.

Potreba nového právneho základu pre Europol bola často predmetom návrhov a podnetov, ktoré predkladal predovšetkým Európsky parlament. Takto sa v roku 2002 začal prieskum – pri príležitosti dohody o troch pozmeňujúcich a doplňujúcich protokoloch k Dohovoru o Europole – zameraný na možnosť nahradiť tento dohovor iným právnym nástrojom. Rakúske predsedníctvo Rady zorganizovalo rozsiahle konzultácie a skupina priateľov predsedníctva vypracovala v máji 2006[10] smerný dokument vysvetľujúci riešenia na zlepšenie činnosti Europolu.

Rada pre spravodlivosť a vnútorné veci (JAI) navrhla na svojom zasadnutí v júni 2006 (závery o budúcnosti Europolu) vo svojich záveroch „zvažovať otázku a spôsob nahradenia dohovoru o Europole do 1. januára 2008 alebo čo najskôr po tomto termíne, rozhodnutím Rady, ako sa uvádza v článku 34 ods. 2 písm. b) Zmluvy o Európskej únii, tam kde je to možné na základe konkrétnej iniciatívy alebo návrhu."

Prvé hodnotenie obsahu návrhu Komisie.

Cieľom návrhu predloženého Európskou komisiou v decembri 2006[11] je zriadiť Europol na základe rozhodnutia Rady, ktoré zahŕňa všetky zmeny a doplnenia uvedené v troch

[7] Pozri odporúčanie Európskeho parlamentu Rade o Europole: posilnenie parlamentnej kontroly a rozšírenie právomocí (Ú. v. ES C 219, 30.07.1999, s.101).
[8] Pozri odporúčanie EP z 30. mája 2002 o budúcom rozvoji Europolu a jeho plnoprávnom začlenení do inštitucionálneho systému EÚ (Ú. v. C 187 E, 7.8.2003, s.144) a odporúčanie EP z 10. apríla 2003 o budúcom rozvoji Europolu (Ú. v EÚ C 64 E, 12.3.2004, s.588).
[9] Pozri bod E odporúčania EP z 30. mája 2002 o budúcom rozvoji Europolu a jeho plnoprávnom začlenení do inštitucionálneho systému EÚ (Ú. v. C 187 E, 7.8.2003, s.144).
[10] Správa skupiny priateľov predsedníctva o budúcnosti Europolu, CS_2006_09184_Option Paper AT.
[11] Rozhodnutie Rady o Európskom policajnom úrade (Europol), KOM(2006)0817.

Externý preklad

Externý preklad

protokoloch, ako aj ďalšie zlepšenia na riešenie nových problémov, ktorým Europol čelí, a zvýšenie účinnosti jeho pomoci orgánom presadzovania práva členských štátov. Právny základ tohto rozhodnutia Rady predstavuje článok 34 ods. 2 písm. c) Zmluvy o EÚ. Článok 34 Zmluvy o EÚ vylučuje, že rozhodnutia Rady môžu mať priamy účinok. Členské štáty by mali rozhodnúť, či sú na dosiahnutie nadobudnutia účinnosti rozhodnutia Rady potrebné dodatočné implementačné právne predpisy. V budúcnosti by zmeny a doplnenia takéhoto rozhodnutia mali počítať s tým, že štátom treba dožičiť určitý čas na zmenu a doplnenie svojich vnútroštátnych predpisov (v tejto súvislosti pozri rozhodnutie Rady pre Eurojust[12]). Článok 34 Zmluvy o EÚ ustanovuje, že rozhodnutia, ktorými sa vykonávajú rozhodnutia Rady, sa prijímajú v Rade kvalifikovanou väčšinou hlasov. Článok 35 Zmluvy o EÚ ustanovuje pravidlá príslušnosti Súdneho dvora, ktoré sa automaticky uplatňujú na všetky rozhodnutia Rady prijaté na základe článku 34 Zmluvy o EÚ, a teda aj na základe Dohovoru o Europole, ak sa nahrádza rozhodnutím Rady[13].

Týmto rozhodnutím Rady sa Europolu udelí štatút agentúry Európskej únie[14], čo bude mať dva významné dôsledky: financovanie Europolu z rozpočtu Spoločenstva[15] a uplatňovanie Služobného poriadku úradníkov Európskych spoločenstiev na zamestnancov Europolu[16]. Skutočnosť, že zásah úradu nepodlieha existencii štruktúry organizovanej trestnej činnosti[17] a takisto rozšírenie mandátu Europolu[18] majú na činnosť Europolu hmatateľný vplyv. Súčasný návrh rozhodnutia Rady ustanovuje aj opatrenia v oblasti spoločných pracovných skupín, podnetu na vyšetrovanie a prania špinavých peňazí[19]. Veľmi pozitívny vplyv má aj začlenenie ustanovenia o prístupe k dokumentom Europolu v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (CE) č. 1049/2001[20]. Pokiaľ ide o ochranu údajov, je uspokojivé, že súčasné rozhodnutie ustanovuje aj vymenovanie nezávislého úradníka pre ochranu údajov v rámci Europolu[21]. Týmto prístupom sa posilní dôvera orgánov členských štátov v Europol. Pri vypracovaní tohto rozhodnutia[22] bola napokon dodržaná aj zásada subsidiarity (článok 2 Zmluvy o EÚ a článok 5 Zmluvy o ES) a zásada proporcionality.

Pokiaľ ide o úlohu Európskeho parlamentu[23], týka sa jej článok 39 Zmluvy o EÚ. Tento článok totiž ustanovuje, že Európsky parlament bude vypočutý a vyslyšaný v súvislosti so všetkými vykonávacími opatreniami k rozhodnutiu Rady hneď, ako ich Rada bude musieť prijať. Toto pravidlo je potrebné uplatniť aj na rozhodnutie Rady o Europole. Účasť

[12] Ú. v. EÚ L 63, 6.3.2002.
[13] Odôvodnenie 22 rozhodnutia Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[14] Odôvodnenie 5 tamže.
[15] Odôvodnenie 3 a článok 41 tamže. Rozpočet Spoločenstva nahradí priame príspevky členských štátov. Príslušné sumy boli pridelené na základe finančného rámca 2007 – 2013: 82 miliónov EUR pre rok 2010 a až 85 miliónov EUR v roku 2013, KOM_SEC(2006)1683, s. 5.
[16] Článok 38 rozhodnutia Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[17] Treba porovnať článok 2 ods. 1 Dohovoru o Europole, Ú. v. ES C 316, 27.11.1995 a články 3 – 4 rozhodnutia Rady (Europol), KOM(2006) 817.
[18] Príloha I rozhodnutia Rady (Europol), KOM(2006) 0817.
[19] Článok 6 – 7 a odôvodnenie 9 rozhodnutia Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[20] Ú. v. ES L 145, 31.5.2001, d. 43. Pozri článok 45 rozhodnutia Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[21] Článok 27 rozhodnutia Rady (Europol), KOM(2006)0817.
[22] Odôvodnenie 24 tamže.
[23] Odôvodnenie 21 tamže.

Európskeho parlamentu na postupe prijímania rozhodnutia o rozpočte Europolu prispieva k posilneniu demokratickej kontroly tejto inštitúcie.
V súvislosti s parlamentnou kontrolou Europolu sa však vynárajú dve otázky, ktorými sa nové rozhodnutie nezaoberá:
– kontrola prijatia rozhodnutia a jeho budúcich zmien a doplnení národnými parlamentmi a Európskym parlamentom nesmie byť menej dôsledná než v prípade kontroly zmien a doplnení dohovoru (protokol, ktorý si vyžaduje ratifikáciu). Členské štáty musia prediskutovať spôsob, akým zapoja svoje národné parlamenty do prijatia akejkoľvek zmeny a doplnenia rozhodnutia Rady o Europole,
– zriadenie spoločného výboru národných parlamentov a Európskeho parlamentu[24] na kontrolu činností Europolu by mohlo byť vhodnou iniciatívou.
V súčasnom rozhodnutí sa odkaz na parlamentnú kontrolu, okrem kontroly rozpočtu, zužuje na článok 47, v ktorom sa hovorí o možnosti pre predsedu správnej rady a riaditeľa Europolu vystúpiť v Európskom parlamente s cieľom diskutovať o všeobecných otázkach týkajúcich sa Europolu. S Európskym parlamentom sa uskutoční porada iba v prípade odvolania riaditeľa a zástupcov riaditeľa Radou[25].

Záver

Európska únia naďalej verí v zásadu suverenity a v solídnych partnerov podporovaných novými organizáciami a iniciatívami. Viera a podpora, pokiaľ ide o budúci Europol, je silná najmä teraz, keď sme konečne svedkami právnej a funkčnej obnovy tejto organizácie. Sú však potrebné ďalšie zlepšenia, pokiaľ ide o demokratickú zodpovednosť Europolu, najmä po rozšírení jeho vykonávacích právomocí. Udelenie primeraných vykonávacích právomocí a posilnenie demokratickej kontroly sú vo svojej podstate vzájomne previazané.

[24] Pozri A5-0108/2004 (5438/2004 – C5-0059/2004 – 2004/0806(CNS)).
[25] Článok 37 ods. 7 rozhodnutia Rady (Europol), KOM(2006)0817.

Externý preklad

Externý preklad