EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

19.2.2007

DELOVNI DOKUMENT

o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (EUROPOL)

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europol: sedanji pravni okvir

Leta 1989 je Nemčija predstavila ambiciozno idejo o vzpostavitvi policijskega urada s širokimi pristojnostmi, temu pa je sledila ustanovitev Evropskega policijskega urada (Europol). Europol je bil ustanovljen na podlagi člena K1.9 maastrichtske pogodbe. Urad je pričel delovati 3. januarja 1994 in je bil sprva znan pod imenom Europol - služba za droge (ESD). Njegovo delovanje je bilo omejeno na boj proti drogam, postopoma pa se je razširilo na druga pomembna področja kriminalitete. Europol je bil ustanovljen s Konvencijo o Europolu[1], podpisano 26. julija 1995, urad pa je uradno začel delovati 1. julija 1999. Sedež ima v Haagu, na Nizozemskem. Europol ima status pravne osebe[2], katere naloga je izboljšati učinkovitost pristojnih organov držav članic in njihovo sodelovanje pri preprečevanju hujših oblik mednarodnega organiziranega kriminala in terorizma ter boju proti njim.

Z amsterdamsko pogodbo (člen 30(2)) je dobil privilegiran položaj pri izmenjavi informacij med policijskimi organi. Pet let po amsterdamski pogodbi je bilo treba Europolu omogočiti, da pristojnim organom olajša preiskovalne dejavnosti, te dejavnosti podpira in pomaga usklajevati operativne ukrepe, ki jih vodijo mešane enote, v katerih imajo predstavniki Europola podporno vlogo[3]. Prečiščeno besedilo Pogodbe o Evropski uniji (PEU)[4] namenja Europolu vlogo, v kateri je sestavni del policijskega in pravosodnega sodelovanja na področju kriminala.

Že ob ustanovitvi je bila vloga Europola informirati, podpirati in analizirati. S konvencijo je Europol doživel nujne spremembe, ki so vodile k pripravi treh dodatnih protokolov[5]. Države članice so njihovo ratifikacijo zaključile v zadnjem mesecu in protokoli bodo začeli veljati najkasneje aprila 2007[6]. Postopek revizije konvencije s pomočjo protokolov zahteva ratifikacijo vseh držav članic, torej gre za posebej dolg in zahteven postopek. Za vsako spremembo Konvencije o Europolu so potrebna vsaj 4 leta.

2. Stališče Evropskega parlamenta glede Europola: njegove zahteve od 1998 dalje

Evropski parlament meni, da je bila ustanovitev Europola potreben ukrep za boj proti organiziranemu kriminalu v EU, in je vedno podpiral vse ukrepe za izboljšanje tega organa. Vendar je prav tako večkrat poudaril, da mora biti izvajanje policijskih nalog v sistemu pravne države pod parlamentarnim nadzorom, Konvencija o Europolu pa predvideva, da Parlament prejme zgolj letno poročilo o dejavnostih. Evropski parlament je vedno podpiral vključitev Europola v institucionalni okvir EU. Zahteval je tudi, naj bo zato Europol podvržen demokratičnemu nadzoru Parlamenta[7] sodnemu nadzoru Sodišča in finančnemu ter

[1] Akt Sveta z dne 26. julija 1995 o podpisu Konvencije na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (Konvencija o Europolu), UL C 316, 27.11.1995, str. 2.
[2] Člen 26(1), prav tam.
[3] Okvirni sklep 2002/465/PNZ z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah, UL L 162, 20.6.2002, str. 1.
[4] UL C 325, 24.12.2002, str. 1.
[5] Protokoli o Europolu: Protokol o spremembi člena 2 in Priloge h Konvenciji o Europolu z dne 30. novembra 2000, UL C 358, 13.12.2000, str. 1; Protokol o privilegijih in imunitetah Europola, članov njegovih organov, namestnikov direktorja in uslužbencev Europola z dne 28. novembra 2002, UL C 312, 16.12.2002, str. 1; in Protokol o spremembi Konvencije o Europolu z dne 27. novembra 2003, UL C 2, 6.1.2004, str. 3.
[6] UL L 41, 13.2.2007, str. 21.
[7] Glej Priporočilo Evropskega parlamenta Svetu o Europolu: okrepitev parlamentarnega nadzora in povečanje pristojnosti (UL C 219, 30.7.1999, str. 101).

proračunskemu nadzoru v skladu z običajnimi določbami EU s tega področja. Evropski parlament je v več resolucijah predlagal, naj se Europol vključi v okvir Skupnosti[8].

Pogosto je opozarjal, da so postopki za spremembo Konvencije o Europolu, za katere je potrebna ratifikacija držav članic, izjemno zahtevni in zavlačujejo začetek veljavnosti novih določb. Večkrat je pozval k sklepom Sveta na podlagi člena 34(2) Pogodbe o EU[9]. Zato je poročevalec z navdušenjem pozdravil predlog sklepa Sveta, ki ga je Evropska komisija predložila 20. decembra 2006, o ustanovitvi Evropskega policijskega urada, s katerim bi Europol pridobil pravni okvir, ki se bo bolje prilagodil spreminjajočim se okoliščinam. Vseeno pa poročevalec meni, da so nujne spremembe, ki bodo zagotovile učinkovit demokratični nadzor nad to prestrukturirano organizacijo. V naslednjem odstavku so natančneje navedene.

3. Nov scenarij za Europol

Potreba po novi pravni podlagi za Europol je bila pogosto predmet predlogov in pobud, zlasti Evropskega parlamenta. Tako se je leta 2002 s sporazumom o treh protokolih, ki spreminjajo Konvencijo o Europolu, začela študija o možnosti, da se ta konvencija nadomesti z drugim pravnim instrumentom. Avstrijsko predsedstvo Sveta je organiziralo obsežno posvetovanje in skupina „prijateljev predsedstva“ je maja 2006 pripravila strateški dokument, ki je predstavil rešitve za boljše delovanje Europola[10].

Svet PNZ je junija 2006 (sklepi o prihodnosti Europola) v svojih sklepih predlagal, „da bi proučili, ali in kako do 1. januarja 2008, ali čim prej potem, Konvencijo o Europolu nadomestiti s sklepom Sveta, kakor je predvideno v členu 34(2)(c) PEU, kadar je to mogoče na podlagi dejanske pobude ali predloga.“

Prva ocena vsebine predloga Komisije

Cilj predloga, ki ga je Evropska komisija predstavila decembra 2006[11], je ustanovitev Europola na podlagi sklepa Sveta, vključno z vsemi spremembami, ki so že vključene v tri protokole, ter nadaljnje izboljšanje, ki bo Europolu omogočilo soočenje z novimi izzivi in bolj učinkovito podporo organom kazenskega pregona držav članic. Pravna podlaga, na kateri temelji ta sklep Sveta, je člen 34(2)(c) PEU. V skladu s členom 34 PEU sklepi Sveta nimajo neposrednega učinka. Države članice morajo odločiti, ali so potrebni dodatni zakoni za izvajanje sklepa Sveta. V prihodnje bi bilo treba pri spremembah takega sklepa predvideti določeno časovno obdobje, v katerem bodo države članice lahko prilagodile svojo nacionalno zakonodajo (v zvezi s tem glej sklep Sveta o Eurojustu[12]). Člen 34 PEU predvideva, da Svet ukrepe za izvajanje sklepov Sveta sprejme s kvalificirano večino. Člen 35 PEU določa pristojnosti Sodišča, ki avtomatično veljajo za vsak sklep Sveta, sprejet na podlagi člena 34 PEU, in torej tudi za Konvencijo o Europolu, če jo nadomesti sklep Sveta[13].

---

[8] Glej Priporočilo Evropskega parlamenta z dne 30. maja 2002 o prihodnjem razvoju Europola in njegovi polni vključitvi v institucionalni sistem EU (UL C 187 E, 7.8.2003, str. 144) ter njegovo priporočilo z dne 10. aprila 2003 o prihodnjem razvoju Europola (UL C 64 E, 12.3.2004, str. 588).

[9] Glej Priporočilo Evropskega parlamenta z dne 30. maja 2002 o prihodnjem razvoju Europola in njegovi polni vključitvi v institucionalni sistem EU (UL C 187 E, 7.8.2003, str. 144).

[10] Poročilo prijateljev predsedstva o prihodnosti Europola, CS_2006_09184_Option Paper AT.

[11] Sklep Sveta o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (EUROPOL), KOM(2006)0817

[12] UL L 63, 6.3.2002.

[13] Uvodna izjava 22, sklep Sveta (Europol), KOM(2006)0817

S tem sklepom Sveta bo Europol dobil status agencije Evropske unije[14]. To pa bo imelo dve pomembni posledici: Europol se bo financiral iz proračuna Skupnosti[15] in za zaposlene v Europolu bodo veljali Kadrovski predpisi za uradnike Evropskih skupnosti[16]. Dejstvo, da ukrepanje urada ni več povezano z obstojem organizirane kriminalne strukture[17] in so Europolova pooblastila razširjena[18], ima velike posledice za dejavnosti Europola. Predlog sklepa Sveta predvideva tudi določbe o mešanih enotah, spodbujanju preiskav, pranju denarja[19]. Zelo pozitivna je tudi vključitev določbe o dostopu do Europolovih dokumentov v skladu z uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001[20]. Pri varstvu podatkov je zadovoljivo, da sedanji sklep predvideva tudi, da Europol imenuje neodvisnega pooblaščenca za varstvo podatkov[21], kar lahko le okrepi zaupanje organov držav članic v Europol. Slednjič, pri pripravi tega sklepa sta bili upoštevani tudi načelo subsidiarnosti (člen 2 PEU in člen 5 PES) in načelo sorazmernosti[22].

Kar zadeva vlogo Evropskega parlamenta[23], se uporablja člen 39 PEU. Ta člen namreč predvideva, da se Svet posvetuje z Evropskim parlamentom pred sprejetjem kakršnega koli izvedbenega ukrepa za sklep Sveta. To pravilo bi veljalo tudi za sklep Sveta o Europolu. Sodelovanje Evropskega parlamenta v postopku odločanja o pripravi Europolovega proračuna krepi demokratični nadzor nad to organizacijo.
Vendar pa se v zvezi s parlamentarnim nadzorom nad Europolom postavljata dve vprašanji, ki ju novi sklep ne obravnava:
- nadzor nacionalnih parlamentov in Evropskega parlamenta nad sprejetjem sklepa Sveta in prihodnjimi spremembami tega sklepa ne sme biti manjši kot nadzor nad spremembami konvencije (protokol, za katerega je potrebna ratifikacija). Države članice morajo razpravljati o tem, kako nacionalne parlamente vključiti v sprejemanje vseh sprememb sklepa Sveta o Europolu.
- primerna pobuda bi lahko bila ustanovitev mešanega odbora nacionalnih parlamentov/Evropskega parlamenta za nadzor dejavnosti Europola[24].
V predlaganem sklepu je parlamentarni nadzor, razen pri proračunu, omejen na člen 47, ki govori o možnosti, da predsednik upravnega odbora in direktor Europola nastopita pred Evropskim parlamentom za razpravljanje o splošnih vprašanjih o Europolu. Svet se bo z Evropskim parlamentom posvetoval zgolj, če bo nameraval razrešiti direktorja Europola in njegove namestnike[25].

Zaključek

Evropska unija še naprej verjame v načelo suverenosti in v trdna partnerstva, podprta z

[14] Uvodna izjava 5, prav tam.
[15] Uvodna izjava 3 in člen 41, prav tam. Proračun Skupnosti bo nadomestil neposredne prispevke držav članic. Ustrezni zneski so v finančnem okviru 2007-2013 že dodeljeni: 82 milijonov EUR do leta 2010 in do 85 milijonov EUR v letu 2013, KOM_SEC (2006)1683, str. 5
[16] Člen 38, sklep Sveta (Europol), KOM(2006)0817.
[17] Primerjati je treba člen 2(1) Konvencije o Europolu, UL C 316, 27.11.1995, ter člena 3 in 4 sklepa Sveta (Europol), KOM(2006)0817.
[18] Priloga I, sklep Sveta (Europol), KOM(2006)0817.
[19] Člena 6 in 7, uvodna izjava 9, sklep Sveta (Europol), KOM(2006)0817.
[20] UL L 145, 31.5.2001, str. 43. Glej člen 45, sklep Sveta (Europol), KOM(2006)0817.
[21] Člen 27, sklep Sveta (Europol), KOM(2006)0817.
[22] Uvodna izjava 24, prav tam.
[23] Uvodna izjava 21, prav tam.
[24] Glej A5-0108/2004 (5438/2004 – C5-0059/2004 – 2004/0806(CNS)).
[25] Glej člen 37(7), sklep Sveta (Europol), KOM(2006)0817.

novimi organizacijami in pobudami. Prepričanje in podpora glede prihodnosti Europola ostajata močna, zlasti sedaj ko smo končno priče pravni in operativni prenovi te organizacije. Vendar so zaželene izboljšave pri demokratični odgovornosti Europola, zlasti zaradi širitve njegovih operativnih pristojnosti. Podelitev ustreznih operativnih pristojnosti in izboljšanje demokratičnega nadzora sta neločljivo povezana.