EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

19.2.2007

ARBETSDOKUMENT

om inrättandet av Europeiska polisbyrån (Europol)

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europol: den nuvarande rättsliga ramen

Europeiska polisbyrån (Europol) inrättades efter det att Tyskland 1989 hade lagt fram ett ambitiöst förslag om att inrätta en polisbyrå med utökade befogenheter. Europol inrättades på grundval av artikel K 1.9 i Maastrichtfördraget. Byrån inledde sin verksamhet den 3 januari 1994 och var i början känd som ”Europols narkotikaenhet” (ENE). Verksamheten var begränsad till narkotikabekämpning. Efterhand utökades verksamheten till andra viktiga områden inom brottsbekämpning. Europol inrättades genom Europolkonventionen[1] som undertecknades den 26 juli 1995 och byrån inledde officiellt sin verksamhet den 1 juli 1999. Den har sitt säte i Haag i Nederländerna. Europol är en juridisk person[2] med uppgift att öka effektiviteten hos medlemsstaternas behöriga enheter och effektivisera deras samarbete för att förhindra och bekämpa allvarliga former av internationell organiserad brottslighet och terrorism.

Genom Amsterdamfördraget (artikel 30.2) fick Europol en privilegierad ställning i fråga om informationsutbytet mellan polisstyrkor. Fem år efter Amsterdamfördraget blev det nödvändigt att ge Europol möjlighet att underlätta och stödja de behöriga myndigheternas utredningsverksamhet och hjälpa till att samordna de operativa åtgärder som genomförs av gemensamma grupper där Europols företrädare har en stödjande roll[3]. I den konsoliderade versionen av Fördraget om Europeiska unionen[4] fastställs Europols roll som en del av det polisiära och rättsliga samarbetet mot brottslighet.

Europol har sedan början haft en informativ, stödjande och analyserande roll. Sedan konventionen antogs genomgick emellertid Europol en del nödvändiga förändringar som har mynnat ut i upprättandet av tre tilläggsprotokoll[5]. EU:s medlemsstater ratificerade inte dessa protokoll förrän förra månaden och protokollen kommer att träda i kraft senast i april 2007[6]. För att konventionen skall kunna ses över med hjälp av protokoll måste alla medlemsstater ratificera protokollen, vilket alltså är ett synnerligen långt och besvärligt förfarande. Varje

---

[1] Rättsakt som antogs av rådet den 26 juli 1995 om fastställandet av konventionen som utarbetats på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) EGT C 316, 27.11.1995, s. 2.
[2] Artikel 26.1 ibid.
[3] Rådets rambeslut 2002/465/RIF av den 13 juni 2002 om gemensamma utredningsgrupper, EGT L 162, 20.6.2002, s. 1.
[4] EGT C 325, 24.12.2002, s. 1.
[5] Europolprotokollen: protokollet om ändring av artikel 2 och av bilagan till Europolkonventionen från november 2000, EGT C 358, 13.12.2000, s. 1; protokollet om privilegier och immunitet för Europol, medlemmarna i organen, dess biträdande direktörer och dess tjänstemän av den 28 november 2002, EGT C 312, 16.12.2002, s. 1; protokollet om ändring av Europolkonventionen av den 27 november 2003, EUT C 2, 6.1.2004, s. 3.
[6] EUT L 41, 13.2.2007, s. 21.

ändring av Europolkonventionen tar minst fyra år.

2. Europaparlamentets ståndpunkt när det gäller Europol: krav som framförts sedan 1998

Europaparlamentet anser att inrättandet av Europol är en nödvändig åtgärd i kampen mot den organiserade brottsligheten i EU och har hela tiden ställt sig bakom alla åtgärder för att förbättra organet. Likväl har parlamentet även vid flera tillfällen betonat att den polisiära verksamheten enligt rättsstatsprincipen måste stå under parlamentarisk kontroll medan det i Europolkonventionen endast anges att parlamentet skall få ta del av en årlig verksamhetsrapport. Europaparlamentet har alltid förespråkat att Europol skall integreras i EU:s institutionella system. Parlamentet har också begärt att Europol i denna egenskap skall stå under parlamentets demokratiska kontroll[7], under EG-domstolens rättsliga kontroll och under EU:s sedvanliga finans- och budgetkontroll. Europaparlamentet har i flera av sina resolutioner föreslagit att Europol skall bli en EU-institution[8].

Europaparlamentet har ofta påtalat hur besvärliga ändringsförfarandena för Europolkonventionen är, eftersom de kräver ratificering av medlemsstaterna och försenar ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Parlamentet har vid flera tillfällen begärt att rådet skall kunna fatta beslut i enlighet med artikel 34.2 i EU-fördraget[9]. Det var följaktligen med stor entusiasm som föredraganden tog emot Europeiska kommissionens förslag av den 20 december 2006 till rådets beslut om inrättandet av Europeiska polisbyrån som syftar till att skapa en rättslig ram för Europol som lättare kan anpassas efter nya förutsättningar. Föredraganden anser ändå att vissa ändringar måste göras för att garantera en effektiv demokratisk kontroll över denna omstrukturerade organisation. I följande avsnitt ges en mer detaljerad beskrivning.

3. Nytt scenario för Europol

Behovet av en ny rättslig grund för Europol har flera gånger tagits upp i förslag och initiativ, framför allt från Europaparlamentet. Således lades en undersökning fram 2002 – i samband

---

[7] Se Europaparlamentets rekommendation till rådet om Europol: Förstärkning av den parlamentariska kontrollen och en utökning av befogenheterna (EGT C 219, 30.7.1999, s. 101).
[8] Se Europaparlamentets rekommendation av den 30 maj 2002 om Europols framtida utveckling och fullständiga integration i Europeiska unionens institutionella system (EUT C 187 E, 7.8.2003, s. 144) och dess rekommendation av den 10 april 2003 om Europols framtida utveckling (EUT C 64 E, 12.3.2004, s. 588).
[9] Se punkt E i Europaparlamentets rekommendation av den 30 maj 2002 om Europols framtida utveckling och fullständiga integration i Europeiska unionens institutionella system (EUT C 187 E, 7.8.2003, s. 144).

med godkännandet av de tre protokollen om ändring av Europolkonventionen – om möjligheten att ersätta konventionen med ett annat rättsligt instrument. Rådets österrikiska ordförandeskap ordnade då ett stort samråd och ett beslutsunderlag med lösningar för hur Europol skulle kunna fungera bättre utarbetades av gruppen ”Ordförandeskapets vänner” i maj 2006[10].

Rådet (rättsliga och inrikes frågor) beslutade i sina slutsatser från juni 2006 (slutsatser om Europols framtid) att ”överväga om och hur Europolkonventionen senast den 1 januari 2008, eller snarast möjligt därefter, skall kunna ersättas med ett rådsbeslut enligt artikel 34.2 c i EU-fördraget, om möjligt på grundval av ett konkret initiativ eller förslag.”

Första utvärderingen av innehållet i kommissionens förslag.

Europeiska kommissionens förslag från december 2006[11] syftar till att inrätta Europol på grundval av ett beslut av rådet som inbegriper såväl de ändringar som redan finns i de tre protokollen som nya förbättringar för att Europol skall kunna möta nya utmaningar, och ger ett effektivare stöd till medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Artikel 34.2 c i EU-fördraget utgör den rättsliga grunden för rådets beslut. Enligt artikel 34 i EU-fördraget får rådets beslut inte ha direkt effekt. Medlemsstaterna skall besluta om det behövs ytterligare tillämpningslagstiftning för att verkställa rådets beslut. I framtiden borde det i ändringarna av ett sådant beslut anges att medlemsstaterna skall få en viss tid på sig för att ändra den nationella lagstiftningen (se rådets beslut om Eurojust[12] i denna fråga). I artikel 34 i EU-fördraget fastställs det att åtgärder för att genomföra rådets beslut skall antas med kvalificerad majoritet i rådet. I artikel 35 i EU-fördraget anges bestämmelserna för EG-domstolens behörighet som automatiskt gäller för alla rådets beslut som antas i enlighet med artikel 34 i EU-fördraget, och därmed även för Europolkonventionen om denna ersätts med ett beslut från rådet[13].

Rådets beslut kommer att ge Europol en ställning som EU-organ[14]. Detta får två mycket

[10] Ordförandeskapets vänners rapport om Europols framtid, CS_2006_09184_Option Paper AT.
[11] Rådets beslut om inrättandet av Europeiska polisbyrån (Europol), KOM(2006)0817.
[12] EGT L 63, 6.3.2002.
[13] Skäl 22 i rådets beslut (Europol), KOM(2006)0817.
[14] Skäl 5, ibid.

viktiga konsekvenser: Europol finansieras via gemenskapsbudgeten[15] och Europeiska gemenskapernas tjänsteföreskrifter skall gälla för Europols personal[16]. Det faktum att byråns verksamhet inte längre styrs av förekomsten av organiserad brottslighet[17] får i kombination med Europols utökade behörighet[18] konkreta konsekvenser för Europols verksamhet. I det aktuella förslaget till rådets beslut fastställs även bestämmelser för gemensamma utredningsgrupper, inledning av undersökningar och penningtvätt[19]. Införlivandet av bestämmelsen om tillgång till Europols handlingar i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001[20] är också väldigt positiv. När det gäller uppgiftsskyddet är det bra att det i det nuvarande beslutet även fastställs att Europol skall utse ett oberoende uppgiftsskyddsombud[21]. Detta kommer att stärka de nationella myndigheternas förtroende för Europol. Slutligen har man även tagit hänsyn till subsidiaritetsprincipen (artikel 2 i EU-fördraget och artikel 5 i EG-fördraget) och proportionalitetsprincipen vid utformningen av beslutet[22].

När det gäller Europaparlamentets[23] roll utgörs grunden av artikel 39 i EU-fördraget. Där fastställs det faktiskt att Europaparlamentet skall höras när det gäller samtliga åtgärder för att genomföra rådets beslut innan rådet antar besluten. Denna regel skulle även gälla för rådets beslut om Europol. Europaparlamentets deltagande i beslutsförfarandet för fastställandet av Europols budget bidrar till att stärka den demokratiska kontrollen av organisationen.

Den parlamentariska kontrollen över Europol väcker likväl två frågor som inte tas upp i det nya beslutet:

– De nationella parlamentens och Europaparlamentets kontroll över antagandet av rådets beslut och de därpå följande ändringarna får inte vara sämre än kontrollen över ändringarna av konventionen (ett protokoll som måste ratificeras). Medlemsstaterna måste diskutera hur de nationella parlamenten skall anknytas vid antagandet av ändringar i rådets beslut om Europol.

---

[15] Skäl 3 och artikel 41, ibid. Gemenskapens budget skall ersätta medlemsstaternas direkta bidrag. Följande belopp har redan tilldelats inom ramen för budgetramen för 2007–2013: 82 miljoner euro för 2010 och upp till 85 miljoner euro 2013, KOM_SEK(2006)1683, s. 5.
[16] Artikel 38 i rådets beslut (Europol), KOM(2006)0817.
[17] Jämför artikel 2.1 i Europolkonventionen, EGT C 316, 27.11.1995, med artikel 3 och 4 i rådets beslut (Europol), KOM(2006)0817.
[18] Bilaga I, rådets beslut (Europol), KOM(2006)0817.
[19] Artikel 6 och 7 respektive skäl 9 i rådets beslut (Europol) KOM(2006)0817.
[20] EGT L 145, 31.5.2001, s. 43. Se artikel 45 i rådets beslut (Europol) KOM(2006)0817.
[21] Artikel 27 i rådets beslut (Europol), KOM(2006)0817.
[22] Skäl 24, ibid.
[23] Skäl 21, ibid.

– Inrättandet av en gemensam kommitté för de nationella parlamenten och Europaparlamentet[24] för kontroll av Europols verksamhet skulle kunna vara ett lämpligt initiativ.

I det nuvarande beslutet hänvisas det enbart till den parlamentariska kontrollen, förutom när det gäller budgeten, i artikel 47, där det anges att Europols styrelseordförande och direktör kan framträda inför Europaparlamentet för att diskutera allmänna frågor som gäller Europol. Europaparlamentet skall endast rådfrågas om rådet entledigar Europols direktör eller biträdande direktörer[25].

Slutsats

Europeiska unionen tror fortsatt på principen om nationell suveränitet och på stabila partnerskap, med stöd av nya organisationer och initiativ. Förtroendet och stödet när det gäller Europols framtid är fortsatt starkt, framför allt nu när man äntligen ser en förnyelse av organisationens regler och verksamhet. Det skulle likväl vara bra med förbättringar när det gäller Europols demokratiska ansvar, i synnerhet efter utökningen av byråns operativa befogenheter. Beviljandet av lämpliga operativa befogenheter hänger nära samman med förbättrad demokratisk kontroll.

[24] Se A5-0108/2004 (5438/2004 – C5-0059/2004 – 2004/0806(CNS)).
[25] Artikel 37.7 i rådets beslut (Europol), KOM(2006)0817.