



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.2006
SEC(2006) 1683

**WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE
BESLUIT VAN DE RAAD TOT OPRICHTING VAN DE EUROPESE
POLITIEDIENST**

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2006) 817 definitief}
{SEC(2006) 1682}

**WERKDOCUMENT VAN DE COMMISSIE
BESLUIT VAN DE RAAD TOT OPRICHTING VAN DE EUROPESE
POLITIEDIENST**

Beknopte EFFECTBEOORDELING

1. WELK PROBLEEM MOET MET HET VOORSTEL WORDEN OPGELOST?

De Europese politiedienst (Europol) werd opgericht in 1995, op basis van een overeenkomst tussen de lidstaten. Europol was de eerste organisatie die werd opgericht op grond van de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Sindsdien is een aanzienlijk aantal rechtsinstrumenten vastgesteld, waaronder instrumenten tot oprichting van andere organen en bureaus die zich bezighouden met onderwerpen die verband houden met veiligheid. De meest recente voorbeelden daarvan zijn Eurojust en de EPA, beide met een besluit van de Raad als rechtsgrond, een instrument dat is ingevoerd bij het Verdrag van Amsterdam. Elke wijziging van een overeenkomst moet doorgaans worden bekrachtigd door alle overeenkomstsluitende partijen, terwijl wijzigingen van een besluit direct (unaniem) door de Raad kunnen worden vastgesteld, na raadpleging van het Europees Parlement.

Uit de besprekingen in het kader van het Oostenrijkse en Finse voorzitterschap is gebleken dat ook na de inwerkingtreding van de drie protocollen verdere verbeteringen van de werking van Europol wenselijk zijn. Het huidige Europol-kader moet worden afgestemd op de nieuwe veiligheidsrisico's, die een vernieuwende aanpak vergen. Uit de voorafgaande besprekingen over de toekomst van Europol in de werkgroepen van de Raad is naar voren gekomen dat in de lidstaten ruime steun bestaat voor het voorstel om de Europol-overeenkomst te vervangen door een besluit van de Raad.

2. WAT ZIJN DE ALGEMENE BELEIDSDOELSTELLINGEN?

De algemene beleidsdoelstelling van het voorstel is een rechtskader voor Europol te scheppen dat gemakkelijker kan worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Vertaald in concrete beleidsdoelstellingen betekent dit dat het voorstel:

- Europol beter in staat moet stellen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten te ondersteunen bij hun bestrijding van ernstige criminaliteit, waaronder terrorisme;
- het mandaat van Europol in overeenstemming moet brengen met de politieke visie op Europol die in het grondwettelijk verdrag is verwoord;

- het rechtskader van Europol moet afstemmen op het rechtskader van andere organen die actief zijn op het gebied van de derde pijler, met name Eurojust en de EPA;
- voor een rechtskader moet zorgen waarmee Europol het beschikbaarheidsbeginsel ten aanzien van rechtshandavingsinformatie volledig kan toepassen;
- de werking van Europol moet vereenvoudigen;
- het hoge niveau van gegevensbescherming dat nu door de Europol-overeenkomst en de uitvoeringsmaatregelen wordt gewaarborgd, moet handhaven of waar mogelijk moet verbeteren;
- het Europees Parlement meer moet betrekken bij de werking van Europol;
- onnodige effecten op de huidige werkzaamheden van Europol als gevolg van de veranderingen van het rechtskader moet voorkomen door middel van zorgvuldige overgangsregelingen die Europol en zijn partners rechtszekerheid bieden en de bestaande rechten van het Europol-personeel eerbiedigen.

3. WAT ZIJN DE BELANGRIJKSTE BESCHIKBARE BELEIDSOPTIES OM DE DOELSTELLINGEN TE BEREIKEN?

Bij de voorbereiding van dit voorstel heeft de Commissie een aantal verschillende beleidsopties overwogen, waarvan de meeste al in een vroeg stadium terzijde werden geschoven als gevolg van de ontwikkelingen van de laatste jaren.

Van de "niks-doen"-optie werd al snel afgezien vanwege de problemen die de procedures voor wijziging van de Europol-overeenkomst met zich brengen. En omdat er geen overeenstemming bestaat over de toekomst van het grondwettelijk verdrag, is het onduidelijk welke rechtsinstrumenten er in de toekomst beschikbaar zijn om de huidige situatie van Europol te verbeteren. Ten slotte was er het feit dat de Raad JBZ in zijn conclusies van 1-2 juni 2006 stelde 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 Raad, zoals voorzien is in artikel 34, lid 2, onder c), van het VEU, zo mogelijk op basis van een concreet initiatief of voorstel".

Een tweede optie was de Europol-overeenkomst te vervangen door een besluit van de Raad en tegelijkertijd een protocol voor te stellen om de Europol-overeenkomst in te trekken. Na een zorgvuldige juridische analyse oordeelde de Commissie¹ dat een prototol tot intrekking van de Europol-overeenkomst niet nodig was. Na verdere besprekingen in de organen van de Raad werd het standpunt van de Commissie zowel door de overgrote meerderheid van de lidstaten als door de Juridische dienst van de Raad gedeeld.

Een derde optie zou zijn geweest de Europol-overeenkomst te vervangen door een besluit van de Raad zonder te bepalen dat Europol zou worden gefinancierd uit de

¹ Werkdocument van de Commissie SEC(2006)851 van 21 juni 2006.

Gemeenschapsbegroting. Maar de Commissie is van mening dat de politieke keuze om Europol uit de Gemeenschapsbegroting te financieren de enige logische keuze is, omdat de Raad en het Parlement dan in het kader van de algemene begrotingsprocedure samen beslissen over de begroting van Europol, waardoor de democratische controle over Europol wordt versterkt. Bovendien betekent het toepassen op Europol van alle standaardinstrumenten (EU-personeelsstatuut en EU-begrotingsvoorschriften) een aanzienlijke administratieve vereenvoudiging. Daar komt nog bij dat artikel 41, lid 3, van het VEU bepaalt: "De beleidsuitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van die bepalingen komen eveneens ten laste van de begroting van de Europese Gemeenschappen, tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit."

Gezien de problemen met het huidige rechtsinstrument zijn alleen een kaderbesluit en een besluit van de Raad in overweging genomen. Daar kaderbesluiten vooral bedoeld zijn om de wetgeving van de lidstaten te harmoniseren, lijkt een besluit van de Raad op basis van artikel 34, lid 2, onder c), van het VEU het meest geschikte instrument om een orgaan in het kader van titel VI van het VEU op te richten. Bij de voorbereiding van het voorstel zijn verschillende mogelijkheden bekeken om de werking van Europol te verbeteren, waarvan er vele in het kader van het Oostenrijkse voorzitterschap waren gebundeld in een zogeheten "options paper".

4. WELKE - POSITIEVE EN NEGATIEVE - GEVOLGEN WORDEN VERWACHT VAN DE GEKOZEN OPTIE?

In algemene zin is het voorstel bedoeld om de werking van Europol te verbeteren en de beleidsdoelstelling van meer politiesamenwerking te ondersteunen.

De lidstaten waren voorstander van een zorgvuldige ontwikkeling van Europol als organisatie, maar niet van een "revolutie" in de zin van een volledig anders opgezette organisatie. In aansluiting op deze duidelijke boodschap bevat het voorstel een aantal door de lidstaten en Europol voorgestelde en gesteunde wijzigingen, maar wordt de aard van de organisatie niet wezenlijk veranderd.

Een besluit van de Raad zorgt ervoor dat eventueel noodzakelijke verdere wijzigingen van het rechtskader van Europol kunnen worden uitgevoerd. En het feit dat bekende en gemoderniseerde bepalingen op de Europol-begroting en de bijbehorende procedures worden toegepast en dat het EU-Statuut ook geldt voor het personeel van Europol, zal het beheer van de organisatie alsmede de besluitvorming en de controle over de begroting aanzienlijk vereenvoudigen.

Het meest directe positieve effect van de wijziging van het mandaat van Europol is dat de beperking dat Europol pas kan optreden als er sprake is van betrokkenheid van een georganiseerde criminele structuur, komt te vervallen. Deze vereiste heeft in de dagelijkse praktijk voor veel interpretatieproblemen gezorgd.

Hoewel de overgang zeker veel werk zal kosten, is dat een eenmalige investering. Met goed doordachte overgangsbepalingen kan Europol zich zelfs tijdens het overgangsproces blijven richten op zijn kerntaken. Omdat Europol meer dan 400 personeelsleden telt, met een begroting van ongeveer 60 miljoen euro werkt en vaste betrekkingen onderhoudt met verschillende partners, moet het veranderingsproces

zorgvuldig worden beheerd en transparant zijn voor alle betrokkenen. Dit is mogelijk door middel van zorgvuldige communicatie en de eerbiediging van verworven rechten.

De toepassing van het beschikbaarheidsbeginsel zal in de dagelijkse praktijk nog uitvoerig worden besproken. Daarom beperkt het voorstel zich tot het bieden van een duidelijke rechtsgrond die Europol ruimere toegang verschaft tot nationale en internationale databanken, vooropgesteld dat deze toegang alleen mogelijk is indien de toepasselijke nationale of internationale rechtsinstrumenten daarin voorzien.

Alle waarborgen die in het verleden zijn ingebouwd om dit niveau van gegevensbescherming te bereiken, blijven door het voorstel intact. De bevredigende rol van het gemeenschappelijk controleorgaan blijft grotendeels onveranderd, maar het voorstel biedt wel mogelijkheden voor samenwerking met de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, voor zover dat passend is. In sommige gevallen, zoals met de invoering van een onafhankelijke gegevensbeschermingsfunctionaris bij Europol en met de vereenvoudiging en de verduidelijking van de rechten van de burgers, is het beschermingsniveau zelfs verbeterd. Een belangrijk en duidelijk positief effect is dat de instanties van de lidstaten het volste vertrouwen in Europol kunnen hebben als betrouwbare rechtshandavingsorganisatie.

Er zijn financiële gevolgen voor de Gemeenschapsbegroting, omdat Europol voortaan wordt gefinancierd uit deze begroting. In het financiële kader 2007-2013 zijn de desbetreffende bedragen al gereserveerd: 82 miljoen euro voor 2010, oplopend tot 85 miljoen euro in 2013. De betrokkenheid van het Europees Parlement bij de besluitvormingsprocedure over de Europol-begroting houdt in dat er meer democratische controle is op Europees niveau. Het personeel van Europol valt in de toekomst onder het algemene personeelsstatuut van de EU, waardoor bestaande rechten worden gewaarborgd en een verhoging van de salariskosten wordt voorkomen. Het voorstel gaat uit van de veronderstelling dat het personeel dat voor Europol werkt ten tijde van de inwerkingtreding van het besluit, een tijdelijk contract krijgt aangeboden in de zin van het EU-personeelsstatuut.

Wat de mensenrechten betreft is het voorstel in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht en met het Handvest van de grondrechten. Hoewel het voorgestelde besluit uiteraard gevolgen heeft voor de in artikel 7 van het Handvest gewaarborgde privacyrechten van de burgers en het in artikel 8 van het Handvest gewaarborgde recht op bescherming van persoonsgegevens, is de beperking van die rechten gerechtvaardigd overeenkomstig artikel 52 van het Handvest. De in het voorstel vervatte beperkingen van deze rechten zijn evenredig en noodzakelijk voor de verwezenlijking van de algemeen erkende doelstellingen om criminaliteit en terrorisme te voorkomen en te bestrijden.

Ten aanzien van internationale overeenkomsten bepalen de overgangsbepalingen dat alle bestaande overeenkomsten geldig blijven. De partners waarmee Europol samenwerkt krijgen echter een bepaalde periode de tijd om na te gaan of de verandering gevolgen heeft voor de geldende overeenkomst en zo ja, of dit betekent dat de overeenkomst moet worden aangepast. Bovendien is het voorstel erop gericht het systeem zo te veranderen dat de internationale betrekkingen van Europol nauwer aansluiten bij het externebetrekkingenbeleid van de Unie als geheel. Afgezien van

regelingen waarbij het niet gaat om de uitwisseling van persoonsgegevens, is het de bedoeling tot overkoepelende overeenkomsten met derde landen te komen waarin alle aspecten van samenwerking tussen deze landen en de Europese Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken worden geregeld.

Ten slotte is het zo dat Europol, nadat het besluit is vastgesteld, een overgangsfase moet doormaken waarin grote inspanningen zullen worden gevraagd van de juridische, de financiële en de personeelsafdeling. Het onderzoekswerk mag daar niet onder lijden. Na de overgangsperiode wordt het Europol-besluit volledig van toepassing.

5. HOE MOETEN DE RESULTATEN EN EFFECTEN VAN HET VOORSTEL NA DE UITVOERING WORDEN GEËVALUEERD?

De resultaten en effecten van het voorstel na de toepassing zullen continu worden gevolgd en geëvalueerd door de raad van bestuur van Europol, en op basis van jaarlijkse verslagen ook door de Raad, de Commissie en het Europees Parlement. Het voorstel behelst ook de invoering van een monitoringsysteem en een externe evaluatie om de vijf jaar.

6. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN

Het voorstel is in hoge mate gebaseerd op de brede raadpleging van belanghebbenden die tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap is gehouden. Deze raadpleging begon met een bespreking in de informele JBZ-Raad van januari 2006, die in februari werd gevolgd door een conferentie op hoog niveau over de toekomst van Europol. Aan deze conferentie werd deelgenomen door vertegenwoordigers van de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, van Europol en Eurojust, van het gemeenschappelijk controleorgaan van Europol, van de Commissie en van de academische wereld. De conferentie moest materiaal opleveren om de bestaande ideeën over de toekomst van Europol verder uit te werken. Een van de conclusies van de conferentie was dat als Europol zou worden gebaseerd op de huidige versie van het VEU, dit zou betekenen dat de overeenkomst moest worden vervangen door een besluit van de Raad. Wat het mandaat betreft werd voorgesteld Europol te belasten met grensoverschrijdende ernstige criminaliteit.

Samenwerking met derde landen en internationale organisaties werd als een bijzonder belangrijk punt beschouwd. De mogelijkheden voor Europol om structureel samen te werken met derden moeten echter duidelijk worden verruimd. De conferentie concludeerde ook dat de toegang van Europol tot informatie moet worden verbeterd. Er werden voorstellen gedaan om ervoor te zorgen dat de raad van bestuur zich strategischer opstelt. Het grootste deel van het voorstel van de Commissie is gebaseerd op de resultaten van de conferentie op hoog niveau en op de werkzaamheden van de groep "Vrienden van het voorzitterschap", die zijn beschreven in de "options paper".

Na de conferentie op hoog niveau werden de werkzaamheden voortgezet tijdens een aantal bijeenkomsten van de groep "Vrienden van het voorzitterschap", waarin bijna alle lidstaten waren vertegenwoordigd. De resultaten van deze werkzaamheden werden gebundeld in een "options paper", waarin een groot aantal mogelijkheden wordt geschetst om de werking van Europol te verbeteren. Ook verdere contacten

met belanghebbenden – waaronder Europol – bleken nuttig bij de voorbereiding van het voorstel.

Omdat bij deze voorbereidingen alle belanghebbenden waren betrokken, werden verdere formele raadplegingen overbodig geacht.

7. ONTWERPVOORSTEL VAN DE COMMISSIE EN MOTIVERING

Er is gekozen voor een voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van Europol, dat in de plaats komt van de bestaande Europol-overeenkomst. Einddoel is een volledig nieuw rechtskader te ontwerpen waardoor Europol de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten doeltreffender kan bijstaan.

De Commissie is tot de conclusie gekomen dat Europol een nieuw rechtskader nodig heeft in de vorm van een besluit van de Raad, dat Europol moet worden gefinancierd uit de Gemeenschapsbegroting en dat het personeel van Europol voortaan onder het algemene EU-personeelsstatuut moet vallen. De conclusies van de Raad van juni 2006 die in december 2006 aan de Raad werden voorgelegd, ondersteunen deze ontwikkeling.

Dit voorstel beantwoordt het best aan de behoefte aan verbetering van Europol, zowel wat het rechtskader als wat het mandaat en de taken betreft. Meer ambitieuze mogelijkheden – met onafhankelijke onderzoeksbevoegdheden voor Europol – zijn wel besproken maar werden al snel terzijde geschoven. Geen van de minder ambitieuze opties biedt de duidelijke voordelen van dit voorstel.