

29.04.99

Unterrichtung

**durch das
Europäische Parlament**

**Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu Europol:
Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und Erweiterung der
Befugnisse**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 112118 - vom 27. April 1999. Das Europäische Parlament hat die Entschließung
in der Sitzung am 13. April 1999 angenommen.

Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu Europol: Stärkung der parlamentarischen Kontrolle und Erweiterung der Befugnisse

Das Europäische Parlament.

- gestützt auf Artikel 94 seiner Geschäftsordnung,
- unter Hinweis auf Artikel K.6 Absatz 3 des EU-Vertrags,
- unter Hinweis auf Artikel K.1 Nummer 9, Artikel K.3 Absatz 2 und Artikel K.6 Absatz 2 des EU-Vertrags,
- unter Hinweis auf Artikel K.1 (künftiger Artikel 29 EUV), Artikel K.2 (künftiger Artikel 30 EUV) Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2, Artikel K.13 (künftiger Artikel 41 EUV) und Artikel K.14 (künftiger Artikel 42 EUV) des Vertrags von Amsterdam,
- in Kenntnis des Rechtsakts des Rates vom 26. Juli 1995 über die Fertigstellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen)⁽¹⁾,
- in Kenntnis des Protokolls aufgrund von Artikel K.3 des Vertrages über die Europäische Union und von Artikel 41 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol⁽²⁾,
- unter Hinweis auf seine Entschlüsse vom 22. Januar 1993 zur Gründung von Europol⁽³⁾, vom 19. Mai 1995 zum Europol-Übereinkommen⁽⁴⁾, vom 14. März 1996 zu Europol⁽⁵⁾ und vom 16. September 1998 zum Jahresbericht 1996 der Europol-Drogenstelle⁽⁶⁾,
- unter Hinweis auf die gemeinsamen Maßnahmen vom 10. März 1995⁽⁷⁾ und vom 16. Dezember 1996⁽⁸⁾ betreffend die Europol-Drogenstelle,
- unter Hinweis auf das Arbeitsprogramm 1999 von Europol,
- in Kenntnis des Entwurfs des Europol-Haushaltsplans für 1999 (7369/1/98 REV 1),
- in Kenntnis der Entscheidungen des Rates der Justiz- und Innenminister vom 3. und 4. Dezember 1998,

⁽¹⁾ ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 1.

⁽²⁾ ABl. C 221 vom 19.7.1997, S. 2.

⁽³⁾ ABl. C 42 vom 15.2.1993, S.250.

⁽⁴⁾ ABl. C 151 vom 19.6.1995, S. 376.

⁽⁵⁾ ABl. C 96 vom 1.4.1996, S. 288.

⁽⁶⁾ ABl. C 313 vom 12.10.1998, S. 62.

⁽⁷⁾ ABl. L 62 vom 20.3.1995, S.1.

⁽⁸⁾ ABl. L 342 vom 31.12.1996, S. 4.

- unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 14. Juli 1998: Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (KOM(98)0459),
- in Kenntnis des Vorschlags für eine Empfehlung des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten (A4-0064/99),
- A. in der Erwägung, daß die Gründung des Europäischen Polizeiamtes (Europol) ein notwendiger Schritt zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität in der Europäischen Union ist,
- B. in der Erwägung, daß die Ausübung polizeilicher Befugnisse in einem demokratisch-rechtsstaatlichen System parlamentarischer Kontrolle unterliegen muß und daß dementsprechend die Rechtsgrundlagen von einem unmittelbar gewählten Parlament in gesetzlicher Form zu setzen sind und die handelnden Personen dem Parlament verantwortlich sein müssen, damit die Befugnisse im Konsens mit der Bevölkerung, der die Polizei dient, ausgeübt werden,
- C. in der Erwägung, daß die parlamentarische Kontrolle von Europol durch das Europäische Parlament gemäß dem Europol-Übereinkommen auf einen vom Ratsvorsitz zu übermittelnden jährlichen Sonderbericht für die durchgeführten Arbeiten und die Anhörung zu einer etwaigen Änderung des Europol-Übereinkommens beschränkt ist,
- D. in der Erwägung, daß es daneben gemäß Artikel K.6 des EU-Vertrags regelmäßig zu unterrichten und unter gebührender Berücksichtigung seiner Auffassungen zu den wichtigsten Aspekten zu hören ist,
- E. in der Überzeugung, daß Rechte auf Unterrichtung und Anhörung dem Europäischen Parlament eine gewisse Mitwirkung ermöglichen, die parlamentarische Kontrolle von Europol hinsichtlich der Rechtsgrundlagen und der persönlichen Verantwortlichkeit der handelnden Personen damit jedoch nicht gewährleistet ist,
- F. in der Erwägung, daß die Unterrichtung des Europäischen Parlaments nicht auf den jährlichen Sonderbericht nach Artikel 34 Europol-Übereinkommen beschränkt bleiben muß und daß vielmehr Artikel K.6 Absatz 1 des EU-Vertrags die regelmäßige Unterrichtung des Europäischen Parlaments fordert,
- G. in der Erwägung, daß die Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch Europol in der gegenwärtigen Systemstruktur zwar auf die Verarbeitung von personengebundenen Daten unter Einsatz automatisierter Informationssysteme beschränkt ist, Europol aber diese Analysedaten den Behörden der Mitgliedstaaten und in Zukunft den Behörden von Drittstaaten zur Verfügung stellen kann, was einen Eingriff in die informationellen Grundrechte zur Folge hat,
- H. in der Erwägung, daß die ordentliche Amtsführung des Direktors von Europol vom Verwaltungsrat überwacht wird, der somit die Fach- und Rechtsaufsicht über Europol ausübt,
- I. in der Erwägung, daß der Verwaltungsrat sich aus einem Vertreter je Mitgliedsstaat zusammensetzt und jedes Verwaltungsratsmitglied eine Stimme hat,
- J. in der Erwägung, daß das Handeln der Verwaltungsratsmitglieder in die jeweilige nationale demokratische Legitimationskette eingebunden ist und dementsprechend der Weisung und der Verantwortlichkeit des jeweiligen zuständigen Ratsmitgliedes unterliegt,
- K. in der Erwägung, daß die für den Verwaltungsrat zuständigen Ratsmitglieder der nationalen parlamentarischen Kontrolle nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften unterliegen,

- L. in der Erwägung, daß die in Artikel 30 Absatz 1 des Europol-Übereinkommens festgelegte Weisungsfreiheit Direktor und Bedienstete von Europol lediglich von Weisungen von Regierungen, Behörden, Organisationen oder nicht Europol angehörenden Personen freistellt,
- M. in der Erwägung, daß Weisungsfreiheit demgemäß weder im Verhältnis von Verwaltungsrat zu Europol noch im Verhältnis der Mitgliedstaaten zu den von ihnen entsandten Verwaltungsratsmitgliedern gilt,
- N. in der Erwägung, daß die rechtlichen Grundlagen der Datenverarbeitung bei Europol in den Titeln II, III und IV des Europol-Übereinkommens und in den Durchführungsbestimmungen gemäß Artikel 10 Absatz 1 Europol-Übereinkommen festgelegt sind und daß die Verabschiedung dieser Bestimmungen in der bei zwischenstaatlichen Übereinkommen üblichen Weise der Kontrolle der Parlamente der Mitgliedstaaten unterworfen war,
- O. in der Erwägung, daß die Parlamente der Mitgliedstaaten die Überwachung der Datenverarbeitung im einzelnen dadurch kontrollieren, daß sie nach Maßgabe des jeweiligen nationalen Rechts Einfluß auf die Tätigkeit der nationalen Kontrollinstanzen nehmen können,
- P. in der Erwägung, daß die Datenverarbeitung auf Europol-Ebene zwar der Überwachung der unabhängigen gemeinsamen Kontrollinstanz unterliegt, die Parlamente der Mitgliedstaaten jedoch erst über den an den Rat zu übermittelnden Tätigkeitsbericht der gemeinsamen Kontrollinstanz oder den Tätigkeitsbericht des Verwaltungsrates Kontrolle ausüben können,
- Q. in der Überzeugung, daß insoweit die parlamentarische Kontrolle durch die mitgliedstaatlichen Parlamente angesichts der zwischenstaatlichen Mechanismen zu schwerfällig und zu wenig effektiv ist und die Unterrichtung des Europäischen Parlaments nicht als hinreichende parlamentarische Kontrolle bewertet werden kann,
- R. in der Erwägung, daß die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments zu parlamentarischer Kontrolle dadurch erheblich verstärkt werden könnten, daß der Haushalt von Europol in den Gemeinschaftshaushalt übernommen würde,
- S. in der Erwägung, daß die neuen Befugnisse von Europol nach dem Vertrag von Amsterdam zur unterstützenden Koordinierung polizeilicher Einsätze die Systematik und die Notwendigkeiten parlamentarischer Kontrolle nicht grundsätzlich verändern,
- T. in der Erwägung, daß der besonders kontrollbedürftige Umgang mit Daten durch den Vertrag von Amsterdam unverändert bleibt,
- U. in der Überzeugung, daß die Fortentwicklung von Europol zu einer europäischen Polizeieinheit mit operativen Befugnissen als Antwort auf die sich ausbreitende, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität im Anschluß an eine äußerst ausführliche Prüfung aller erforderlichen Aspekte unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips in Erwägung gezogen werden sollte,
- V. in der Erwägung, daß Europol dementsprechend die verantwortliche Koordinierung grenzüberschreitender Ermittlungen im Rahmen seiner Zuständigkeit mit Weisungsrecht gegenüber nationalen Polizeibehörden und unter Verzicht auf exekutive Befugnisse übertragen werden sollte,
- W. in der Erwägung, daß operative Befugnisse dieser Qualität von der Kontrolle durch die Parlamente der Mitgliedstaaten nicht mehr hinreichend erfaßt werden und eine effektivere parlamentarische Kontrolle auf zwischenstaatlicher Ebene nicht möglich ist,
- X. in der Überzeugung, daß ein faktisch in geschützte Rechtspositionen der Bürger eingreifendes europäisches Polizeiamt, insbesondere eine mit Weisungsbefugnissen gegenüber nationalen

Polizeibehörden ausgestattete europäische Polizeieinheit, nicht mehr zwischenstaatlich organisiert werden kann, sondern auf eine gemeinschaftliche Grundlage gestellt werden muß, um die Befugnis des Europäischen Parlaments zu unmittelbarer parlamentarischer Kontrolle begründen zu können,

- Y. in der Überzeugung, daß ein auf Gemeinschaftsrecht beruhendes europäisches Polizeiamt aus Gründen der Effektivität rechtsstaatlicher und parlamentarischer Kontrolle und Transparenz der Weisung und Verantwortung eines Mitglieds der Kommission unterstellt werden sollte, das seinerseits dem Europäischen Parlament gegenüber volle parlamentarische Verantwortung trägt,
- Z. in der Überzeugung, daß der mit einem gemeinschaftsrechtlichen europäischen Polizeiamt verbundene eng begrenzte und präzise bestimmte Verzicht auf nationale Souveränität angesichts der damit verbundenen effektiven Möglichkeiten der Bekämpfung organisierter Kriminalität nicht zuletzt im Interesse der Bürger gerechtfertigt ist,
- AA. in der Überzeugung, daß ein mit operativen Befugnissen ausgestattetes europäisches Polizeiamt im Hinblick auf seine strafrechtliche Ermittlungstätigkeit in irgendeiner Weise der Leitung einer europäischen Staatsanwaltschaft unterstehen sollte, die darüber zu entscheiden hätte, ob das Ergebnis grenzüberschreitender Ermittlungstätigkeit zur Erhebung einer gerichtlichen Anklage ausreicht oder nicht,

1. richtet an den Rat die folgenden Empfehlungen:

(Empfehlung 1)

fordert den Rat auf, keine operativen Befugnisse auf Europol zu übertragen, ohne daß das Europäische Parlament Europol einer angemessenen demokratischen Kontrolle unterziehen kann;

(Empfehlung 2)

fordert den Rat auf, im Zuge der nächsten Regierungskonferenz eine umfassende parlamentarische und gerichtliche Kontrolle von Europol auf europäischer Ebene in den Vertrag aufzunehmen;

(Empfehlung 3)

fordert den Rat erneut und mit Nachdruck auf, im Zusammenhang mit Europol die Rechte des Europäischen Parlaments auf Unterrichtung und Anhörung gemäß Artikel K.6 EU-Vertrag zu achten und dementsprechend das Europäische Parlament zu folgenden Gegenständen anzuhören und seine Auffassungen gebührend zu berücksichtigen:

- Beschlußfassung betreffend die vorfristige Befassung Euopols mit terroristischen Handlungen gemäß Artikel 2 Absatz 2 Unterabsatz 2 Europol-Übereinkommen,
- Beschluß über die Beauftragung von Europol mit weiteren der im Anhang zu dem Europol-Übereinkommen aufgeführten Formen der Kriminalität,
- Durchführungsbestimmungen betreffend die Dateien gemäß Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 3 Europol-Übereinkommen,
- von Europol zu beachtende Regeln gemäß Artikel 10 Absatz 4 letzter Satz Europol-Übereinkommen,
- allgemeine Regeln für die Übermittlung von personenbezogenen Daten durch Europol gemäß Artikel 18 Absatz 2 Europol-Übereinkommen,
- Tätigkeitsberichte der gemeinsamen Kontrollinstanz gemäß Artikel 24 Absatz 6 Europol-Übereinkommen,

- Regeln über die von Europol zu schließenden Vereinbarungen gemäß Artikel 28 Absatz 3 Europol-Übereinkommen,
- Beschluß des Rates über die Entlassung des Direktors und der stellvertretenden Direktoren gemäß Artikel 29 Absatz 6 Europol-Übereinkommen,
- Personalstatut gemäß Artikel 30 Absatz 3 Europol-Übereinkommen,
- Geheimschutzregelung gemäß Artikel 31 Absatz 1 Europol-Übereinkommen,
- Haushaltsplanung gemäß Artikel 35 Absatz 5 Europol-Übereinkommen,
- Finanzordnung gemäß Artikel 35 Absatz 9 Europol-Übereinkommen,
- Prüfungsbericht gemäß Artikel 36 Absatz 3 Europol-Übereinkommen,
- Entlastungsbeschluß gemäß Artikel 36 Absatz 5 Europol-Übereinkommen,
- Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über die Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens gemäß Artikel 40 Absatz 1 Europol-Übereinkommen,
- Protokoll betreffend Vorrechte und Immunitäten gemäß Artikel 41 Europol-Übereinkommen,
- Änderung des Übereinkommens gemäß Artikel 43 Absatz 1 Europol-Übereinkommen,
- Beschluß betreffend die Definitionen der im Anhang aufgeführten Kriminalitätsformen gemäß Artikel 43 Absatz 3 Europol-Übereinkommen,
- Berichte des Verwaltungsrats gemäß Artikel 28 Absatz 10 Europol-Übereinkommen,
- Ernennung des Direktors und der stellvertretenden Direktoren gemäß Artikel 29 Europol-Übereinkommen;

(Empfehlung 4)

bedauert, daß der Rat das Europäische Parlament bei der Verabschiedung der Rechtsakte und Beschlüsse, die im Amtsblatt C 26 vom 30. Januar 1999 veröffentlicht worden sind, weder gemäß Artikel K.6 EU-Vertrag angehört und seine Auffassungen gebührend berücksichtigt noch es unterrichtet hat;

(Empfehlung 5)

fordert den Rat auf, die Übernahme des Haushalts von Europol in den Gemeinschaftshaushalt zu beschließen und gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und nach entsprechenden Vorschlägen der Kommission für die erforderlichen Haushaltsbeschlüsse zu sorgen; fordert für die Zwischenzeit den Rat auf, dafür zu sorgen, daß der Tätigkeitsbereich von Europol nur dann ausgeweitet wird, wenn ausreichende Finanzmittel zur Verfügung gestellt worden sind;

(Empfehlung 6)

fordert die Parlamente der Mitgliedstaaten auf, Recht und Pflicht zur Kontrolle des Handelns der für Europol zuständigen Ratsmitglieder sowie der in den Europol-Verwaltungsrat entsandten Vertreter im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften konsequent wahrzunehmen und dabei mit dem Europäischen Parlament eng zusammenzuarbeiten;

(Empfehlung 7)

fordert den Rat auf, das Europäische Parlament über den jährlichen Sonderbericht hinaus regelmäßig, mindestens jedoch vierteljährlich, über die Arbeit von Europol zu unterrichten;

(Empfehlung 8)

empfiehlt den Parlamenten der Mitgliedstaaten, sich über die Tätigkeit der nationalen Kontrollinstanzen gemäß Artikel 23 Europol-Übereinkommen regelmäßig Bericht erstatten zu lassen und darüber mit dem Europäischen Parlament in einen Meinungsaustausch zu treten;

(Empfehlung 9)

fordert den Rat auf, im Interesse des Schutzes der Integrität der Bürger darüber zu wachen, daß die auf europäischer Ebene zusammengeführten Netze einzelstaatlicher Datenschutzinstanzen Treffen in einer Form abhalten, durch die keine Gefahr des Durchsickerns sensibler Daten entsteht;

(Empfehlung 10)

fordert den Rat auf, zu untersuchen, ob eine kleinere, ständig tätige europäische Datenschutzinstanz (im Unterschied zu der gegenwärtigen, vorläufig tätigen) geschaffen werden sollte;

(Empfehlung 11)

empfiehlt den Parlamenten der Mitgliedstaaten, die jährlichen Berichte des Verwaltungsrates gemäß Artikel 28 Absatz 10 Europol-Übereinkommen ebenso wie die Berichte der nationalen Kontrollinstanzen im Hinblick auf notwendige Veränderungen der einschlägigen Bestimmungen des Europol-Übereinkommens zu prüfen und Veränderungen gemeinsam mit dem Europäischen Parlament in die Wege zu leiten;

(Empfehlung 12)

fordert den Rat auf, von den Möglichkeiten zur Fortentwicklung von Europol gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags von Amsterdam unverzüglich Gebrauch zu machen und das Europäische Parlament zu den entsprechenden Rechtsakten anzuhören;

(Empfehlung 13)

fordert den Rat auf, unverzüglich eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag einzusetzen, im Rahmen des geltenden Rechts praktikable Vorschläge zur Intensivierung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit von Ermittlungsbehörden zu machen und dabei insbesondere die Bildung multinationaler Teams für grenzüberschreitende Ermittlungen in Betracht zu ziehen;

(Empfehlung 14)

fordert den Rat auf, unter dem Gesichtspunkt der Effektivierung grenzüberschreitender Verbrechensbekämpfung zu prüfen, ob Europol die verantwortliche Koordinierung grenzüberschreitender Verbrechensbekämpfung im Rahmen seiner Zuständigkeiten einschließlich der erforderlichen Weisungsbefugnis gegenüber nationalen Polizeibehörden übertragen werden kann und welche Rechtsgrundlagen dazu geschaffen werden müssen;

(Empfehlung 15)

verlangt die Schaffung eines unabhängigen Gremiums, das befugt ist, solche Beschwerden gegen die Polizei zu untersuchen, die mit Entscheidungen von Europol über die Tätigkeiten seines Personals zusammenhängen;

(Empfehlung 16)

fordert den Rat auf, im Fall der Fortentwicklung Europol zu einer Polizeieinheit mit grenzüberschreitenden operativen Befugnissen die Errichtung einer die Ermittlungstätigkeit von Europol fachlich leitenden europäischen Staatsanwaltschaft oder einer sonstigen gerichtlichen Instanz zu prüfen;

(Empfehlung 17)

fordert, Europol im Fall der Fortentwicklung zu einer europäischen Polizeieinheit mit grenzüberschreitenden operativen Befugnissen auf gemeinschaftsrechtlicher Grundlage zu verankern und der verantwortlichen Weisung eines Mitglieds der Kommission zu unterordnen;

(Empfehlung 18)

fordert, einen für Europol verantwortlichen Kommissar der parlamentarischen Kontrolle des Europäischen Parlaments zu unterstellen;

(Empfehlung 19)

fordert den Rat auf, dem Europäischen Parlament innerhalb von zwei Jahren nach der Arbeitsaufnahme von Europol über die Förderung der Zusammenarbeit durch Europol gemäß Artikel 30 Absatz 2 des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrags von Amsterdam und über die Möglichkeiten zur Ausstattung von Europol mit darüber hinaus gehenden operativen Befugnissen Bericht zu erstatten;

2. beauftragt seinen Präsidenten, diese Empfehlung dem Rat und - zur Kenntnisnahme - der Kommission und den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.