



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.2.2002
KOM(2002) 95 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

Den demokratiske kontrol med Europol

INDHOLD

1.	Indledning	3
2.	Europa-Parlamentets holdninger	5
3.	Europols nuværende funktion	7
3.1.	Opgaver og beføjelser	7
3.2.	Nuværende kontrol	8
3.2.1.	Databeskyttelsesregler	8
3.2.2.	Styrelsesrådet	9
3.2.3.	Parlamentarisk kontrol	10
4.	Fremtiden	11
5.	Konklusion og anbefalinger	12

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Den demokratiske kontrol med Europol

1. INDLEDNING

- 1.1. Artikel 29 i Amsterdam-traktaten (TEU) fastslår som et nyt mål for Unionen, "at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager". Den fastslår endvidere, at dette mål skal nås ved både at forebygge og bekæmpe organiseret og anden kriminalitet. Et af midlerne til at bekæmpe kriminalitet er et tættere samarbejde mellem politi, toldmyndigheder og andre kompetente myndigheder i medlemsstaterne, både direkte og gennem Den Europæiske Politienhed (Europol)¹.

Artikel 30 fastslår generelt, at Rådet skal fremme samarbejde via Europol. Desuden anføres en række foranstaltninger, som Rådet skal gennemføre inden for fem år efter traktatens ikrafttræden². Konklusionerne fra det særlige Europæiske Råd om retlige og indre anliggender i Tammerfors i oktober 1999 omfatter forslag til yderligere udvikling af Europol³.

- 1.2. Europol⁴ blev først fuldt ud operationel i juli 1999 efter at have påbegyndt visse aktiviteter i 1993 under navnet "Europol's Narkotikaenhed". Europol's rolle og mandat som led i EU's strategi for bekæmpelse af alvorlig international kriminalitet er genstand for en løbende debat, som også foregår på regeringskonferenceniveau. Der er kommet særlig fokus på disse spørgsmål efter begivenhederne den 11. september i New York og Washington og på baggrund af EU's svar på disse begivenheder. Så sent som den 6. december 2001 besluttede Rådet, på grundlag af et forslag, der blev stillet i anden halvdel af 2000 af Sverige og Belgien, at udvide Europol's mandat til at omfatte alle de former for kriminalitet, der er nævnt i bilaget til konventionen om oprettelse af Europol. Spørgsmålet om, hvordan bestemmelserne i Amsterdam-traktaten og konklusionerne fra det Europæiske Råd i Tammerfors bedst kan virkeliggøres, således at Europol får en udvidet og mere operativ rolle, er under stadig debat. Der er for nylig rejst mere grundlæggende spørgsmål om Europol's fremtid, såsom muligheden for at give enheden egentlige efterforskningsmæssige beføjelser.

¹ Artikel 29 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

² Artikel 30, stk. 2 i TEU.

³ Det Europæiske Råd i Tammerfors den 15. - 16. oktober - Formandsskabets konklusioner (Tammerfors-konklusionerne), nr. 43 og 45.

⁴ Europol-konventionen, EFT C 316 /1995, s. 1.

- 1.3. Der er også rejst spørgsmål om, hvilke midler der bør anvendes for at sikre den demokratiske kontrol med Europol, især af Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Friheder og Rettigheder, Retsvæsen og Indre Anliggender.

Indtil for nylig havde spørgsmålet om den demokratiske eller snarere parlamentariske kontrol med Europol ikke været nærmere drøftet. Dette ændrede sig først, da det svenske formandskab den 14. maj 2001 forelagde en oversigt over de eksisterende lovgivningsmæssige bestemmelser vedrørende demokratisk kontrol med Europol⁵. Dette initiativ blev fulgt op ved, at det nederlandske parlament arrangerede den første interparlamentariske EU-konference om Europol den 7.-8. juni 2001, som fokuserede på spørgsmålet om parlamentarisk kontrol.

Spørgsmålet om den demokratiske kontrol med Europol kræver en nøje undersøgelse af, hvilke kontrolmekanismer der allerede eksisterer, om de er tilstrækkelige, eller om de bør udvikles yderligere. Det er dog hævet over enhver tvivl, at en passende kontrol er nødvendig. Ved diskussionen om, hvorvidt den parlamentariske kontrol med Europolis aktiviteter bør udvides, bør man huske på, at Europol er en politiorganisation, som arbejder inden for det højfølsomme område, som bekæmpelsen af organiseret kriminalitet er. Udfordringen består derfor i, at finde den rette balance mellem på den ene side parlamentarisk kontrol i et passende omfang og på den anden side det behov for fortrolighed og diskretion, som en politiorganisation må have for at kunne bekæmpe denne farlige form for kriminalitet. De nylige begivenheder i USA har yderligere understreget betydningen af at finde den rette balance.

- 1.4. Ifølge Europa-Kommissionens "resultattavle" bør det undersøges, om der er behov for at revidere Europol-konventionen for at tage hensyn til aspektet demokratisk kontrol⁶. Resultattavlen nævner slutningen af 2001 som frist for denne undersøgelse. Sagen er blevet endnu mere relevant, efter at Det Europæiske Råd i Laeken den 14. og 15. december vedtog sin "Erklæring om Den Europæiske Unions fremtid". Det anføres i erklæringen, at EU-institutionerne bør være præget af mindre træghed og stivhed og af mere effektivitet og gennemsigtighed. Endvidere at borgerne forventer, at EU spiller en større rolle inden for retsvæsen og sikkerhed og bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Disse spørgsmål, som tydeligvis er relevante for denne meddelelse, er nu sat på dagsordenen for Konventet, som skal forberede den næste regeringskonference om Unionens fremtid.

- 1.5. Der dog to aspekter vedrørende demokratisk kontrol, som ikke behandles i denne meddelelse: den retlige kontrol og finansieringen af Europol over fællesskabsbudgettet. Kommissionen er af den opfattelse, at på baggrund af Europolis nuværende opgaver og beføjelser - som er langt mere begrænsede end de opgaver og beføjelser, der tillægges politimyndighederne i medlemsstaterne, hvilket vil fremgå af det følgende - vil det være mere hensigtsmæssigt at undersøge disse spørgsmål på et senere tidspunkt i forbindelse med en eventuel tildeling af efterforskningsmæssige beføjelser til Europol.

⁵ Se Rådets dokument 8677/01 Europol 39.

⁶ KOM(2001) 628 endelig af 30. oktober 2001, s. 43.

2. EUROPA-PARLAMENTETS HOLDNINGER

- 2.1. Europa-Parlamentet har rejst spørgsmålet om demokratisk kontrol flere gange. I april 1999 vedtog det en henstilling til Rådet om udvidelse af Europols beføjelser og styrkelse af den parlamentariske kontrol⁷. I oktober 2000 vedtog Parlamentet en betænkning om det portugisiske initiativ med henblik på at udvide Europols kompetence til at omfatte hvidvaskning af penge generelt⁸. I oktober 2001 vedtog Parlamentet en betænkning om det fælles belgisk-svenske initiativ til at udvide Europols kompetence til at omfatte alle de former for kriminalitet, der er anført i bilaget til Europol-konventionen⁹.
- 2.2. Parlamentet fastslog i sin henstilling fra 1999, som blev godkendt inden Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse, at den kontrol, der foretages af medlemsstaternes parlamenter gennem de mellemstatslige mekanismer, er for bureaukratisk og ineffektiv, og at forelæggelsen af oplysninger for Europa-Parlamentet ikke kan betragtes som en tilstrækkelig parlamentarisk kontrol. Imidlertid henviste Parlamentet også til, at Europols nye beføjelser til underbyggende samordning af politiets indsats i medfør af Amsterdam-traktaten ikke ændrer noget principielt ved den parlamentariske kontrols systematik og nødvendighed¹⁰.

Parlamentet retter bl.a. følgende henstillinger¹¹:

- det opfordrer Rådet til at optage en omfattende parlamentarisk og retlig kontrol med Europol på europæisk plan i traktaten og ikke give Europol nogen operationelle beføjelser, uden at Parlamentet kan foretage en passende kontrol. Parlamentet opfordrer indtrængende Rådet til at tage hensyn til Parlamentets allerede fastslåede ret til at blive underrettet og hørt
- det foreslår, at Europols budget optages i fællesskabsbudgettet
- det foreslår Rådet, at det i tilfælde af, at Europol videreudvikler sig til en politienhed med grænseoverskridende operative beføjelser, overvejer at nedsætte en europæisk statsadvokatur eller en tilsvarende retslig myndighed. I så tilfælde bør Europol etableres på et fællesskabsretligt grundlag og placeres under et kommissionsmedlems myndighed og ansvar
- det opfordrer medlemsstaternes parlamenter til konsekvent at benytte retten og pligten til at kontrollere det arbejde, som udføres af de medlemmer af Rådet, der er ansvarlige for Europol, samt af de repræsentanter, som er udnævnt til Europols Styrelsesråd. Dette bør ske i snævert samarbejde med Europa-Parlamentet.

⁷ Europa-Parlamentets henstilling til Rådet om Europol: styrkelse af den parlamentariske kontrol og udvidelse af beføjelserne; A4-0064/1999 vedtaget den 13. april 1999 (Ordfører: Hartmut Nassauer).

⁸ Betænkning om initiativet fra Den Portugisiske Republik med henblik på vedtagelse af Rådets retsakt om udarbejdelse på grundlag af artikel 43, stk. 1, i Europol-konventionen af en protokol om ændring af artikel 2 og bilaget til konventionen; A5-0312/2000 vedtaget den 14. november 2000 (Ordfører: Anna Karamanou).

⁹ Betænkning om initiativ fra Kongeriget Belgien og Kongeriget Sverige med henblik på vedtagelse af Rådets afgørelse om Europols mandat til at omfatte former for grov international kriminalitet, som er anført i bilaget til Europol-konventionen; A5-0370/2001 endelig udg. af 24. oktober 2001, vedtaget den 13. november 2001 (Ordfører: Maurizio Turco).

¹⁰ Se betragtning Q og S i henstillingen af 1999.

¹¹ Henstilling nr. 1-3, 5, 6 og 16.

- 2.3. Parlamentet gentager i sin betænkning vedtaget den 14. november 2000 om det portugisiske initiativ sin tidligere fremførte kritik og foreslår nye måder, hvorpå man kan øge den demokratiske kontrol med Europol (f.eks. at Europolis direktør mødes med det kompetente parlamentsudvalg; Parlamentet har ret til at kræve en udveksling af synspunkter om den årlige særberetning; Domstolen får kompetence til at træffe afgørelse i tvister mellem medlemsstaterne vedrørende fortolkning eller anvendelse af Europol-konventionen)¹².
- 2.4. De forslag, Europa-Parlamentet har stillet i betænkningen vedtaget den 13. november 2001 om det belgisk-svenske initiativ med henblik på at udvide Europolis mandat til at omfatte alle de alvorlige former for kriminalitet, der er anført i bilaget til Europol-konventionen, tager også hovedsagelig sigte på at øge Europa-Parlamentets kontrol med Europol. Således anmodede Parlamentet f.eks. om, at Kommissionen inden udløbet af 2001 forelagde et forslag til revision af Europol-konventionen med anvendelse af de bedste standarder og metoder til demokratisk kontrol med politimyndighederne i medlemsstaterne: "Forslag til global reform af instrumenterne til retligt samarbejde og politisamarbejde omfattende en revision af Europol-konventionen, der er baseret på medlemsstaternes politis bedste standarder og bedste demokratiske kontrolmetoder, skal inden udgangen af 2001 forelægges på Kommissionens initiativ; denne globale reform bør tage sigte på gradvist at henlægge disse instrumenter under Fællesskabets kompetence, på at styrke Domstolens judicielle kontrol og på at finansiere instrumenterne over fællesskabsbudgettet"¹³.

På det tidspunkt, hvor Parlamentet fremsatte denne anmodning, havde Rådet allerede udarbejdet en oversigt over de ændringer af Europol-konventionen, som blev anset nødvendige for at få Europol til at fungere mere effektivt. Medlemsstaterne fandt det hensigtsmæssigt at udsætte den grundlæggende drøftelse af spørgsmålet om demokratisk kontrol med Europol, indtil Kommissionen havde udarbejdet sin meddelelse om emnet. Meddelelsen kan betragtes som et vigtigt første skridt i retning af gradvis at forbedre den demokratiske kontrol med Europol; en stor del af meddelelsen søger at belyse nogle grundlæggende spørgsmål vedrørende Europolis præcise opgaver og funktioner i forhold til de opgaver, medlemsstaternes politimyndigheder er pålagt, samt de nuværende former for kontrol med organisationen.

¹² Europa-Parlamentets betænkning, A5-0312/2000, s. 6-8

¹³ Europa-Parlamentets betænkning, A5-0370/2001 endelig udg., s. 6

3. EUROPOLS NUVÆRENDE FUNKTION

En undersøgelse af, hvorvidt de nuværende bestemmelser om demokratisk kontrol med Europol er tilstrækkelige, må begynde med en undersøgelse af Europols opgaver og beføjelser.

3.1. Opgaver og beføjelser

Artikel 2, stk. 1, i Europol-konventionen fastslår, at Europols målsætning er "at forbedre effektiviteten hos medlemsstaternes kompetente myndigheder og disses samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, ulovlig narkotikahandel og andre former for grov international kriminalitet, for så vidt der er konkrete indicier for, at der foreligger en kriminel struktur eller organisation, og to eller flere medlemsstater berøres af en af de nævnte former for kriminalitet ..."

Artikel 3, stk. 1, fastslår, at Europol fortrinsvis har til opgave:

- at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne
- at indsamle, kombinere og analysere oplysninger og efterretninger
- uopholdeligt at underrette medlemsstaternes kompetente myndigheder om oplysninger af relevans for dem og underrette dem, hvis Europol konstaterer en sammenhæng mellem forskellige strafbare forhold
- at lette gennemførelsen af politimæssig efterforskning i medlemsstaterne ved at meddele de nationale enheder alle relevante oplysninger
- at føre edb-baserede datasamlinger.

Ved udførelsen af disse opgaver kunne Europol indtil for nylig kun beskæftige sig med følgende former for kriminalitet: ulovlig handel med narkotika, ulovlig handel med nukleare og radioaktive materialer, illegal indvandring, menneskehandel, kriminalitet i forbindelse med motorkøretøjer, terrorisme og hvidvaskning af penge¹⁴. Fra 1. januar 2002 har Europol kunnet beskæftige sig med alle de former for kriminalitet, der er anført i bilaget til Europol-konventionen¹⁵.

Europol-konventionen begrænser således Europols opgaver til grundlæggende at bestå i informationsudveksling, kriminalitetsanalyse og koordinering. Dette betyder, at Europols mandat omfatter langt færre opgaver og rettigheder end dem, medlemsstaternes nationale politistyrker traditionelt tildeles, såsom at sikre den offentlige orden og garantere sikkerheden, retten til at foretage arrestationer og retten til at bære våben. De eneste beføjelser, Europol har på grundlag af konventionen, er at kunne anmode om, meddele og behandle oplysninger, herunder online, på grundlag af meget strenge lovgivningsmæssige bestemmelser. En af de større forskelle, f.eks. i forhold til en national politimyndighed, er, at Europol i øjeblikket ikke har nogen operationelle og efterforskningsmæssige beføjelser og ikke bærer våben; Europol har ikke ret til at foretage aflytninger, husundersøgelser, anholdelser

¹⁴ Artikel 2 i Europol-konventionen; Rådets afgørelse af 29. april 1999 om udvidelse af Europols mandat til at omfatte bekæmpelse af falskmøntneri og forfalskning af betalingsmidler.

¹⁵ Rådets afgørelse af 6. december 2001, EFT C 362/2001, s. 1.

eller udføre andre politiaktiviteter, som berører borgernes grundlæggende rettigheder (bortset fra retten til privatliv, jf. nedenstående punkt 3.2.1), og som derfor - ud over at de kræver et retsgrundlag - skal være under retlig kontrol, dvs. under en offentlig anklagers eller en anden demokratisk ansvarlig myndigheds kontrol.

3.2. Nuværende kontrol

For at kunne vurdere, om bestemmelserne vedrørende kontrol med Europol er tilstrækkelige set i forhold til Europols nuværende beføjelser, er det nødvendigt at undersøge Europol-konventionen. I det følgende beskrives detaljeret, hvad Europol har ret til, og hvordan organisationen bør udføre sine funktioner.

Som ovenfor nævnt består Europols arbejde hovedsagelig i behandling af oplysninger, herunder (efter nøje fastsatte regler) personoplysninger. Europol indsamler, behandler, lagrer og formidler oplysninger, som er modtaget fra medlemsstaternes retshåndhavende organer og gennem Europols eget efterretningsarbejde. Europol har for nylig indgået samarbejdsaftaler med Interpol, Norge, Island og med kandidatlandene Polen, Ungarn, Estland og Slovenien. Disse aftaler omfatter muligheden for at udveksle personoplysninger. Den samarbejdsaftale, der blev indgået med De Forenede Stater i december måned sidste år, giver ikke mulighed for udveksling af sådanne oplysninger. Europol fører fortsat forhandlinger om samarbejdsaftaler med alle øvrige kandidatlande. Disse aftaler vil være yderligere kilder til information.

3.2.1. Databeskyttelsesregler

Den vigtigste borgerrettighed, som berøres af Europols nuværende arbejde, er således retten til privatlivets fred¹⁶. Inden for dette område indeholder Europol-konventionen en række artikler om behandling af personoplysninger og databeskyttelse¹⁷. Konventionens artikel 23 fastslår, at hver medlemsstat skal udpege en national kontrolinstans. Den nationale kontrolinstans har til opgave i overensstemmelse med national ret at overvåge lovligheden af den pågældende medlemsstats indlægning, søgning og videregivelse til Europol af personoplysninger. Den skal også sikre sig, at den registreredes rettigheder ikke krænkes. Desuden fastslår artikel 24, at der skal oprettes en fælles kontrolinstans. Den fælles kontrolinstans, som er et uafhængigt organ, bestående af repræsentanter for hver af de nationale kontrolinstanser, har til opgave at sikre, at Europol overholder konventionens bestemmelser om databeskyttelse. Den fælles kontrolinstans skal desuden kontrollere lovligheden af videregivelsen af oplysninger, som stammer fra Europol. Europol er forpligtet til at bistå den fælles kontrolinstans med udførelsen af dens opgaver, især ved at give kontrolinstansen fri adgang til alle sine lokaler, at give den alle de efterretninger, den anmoder om, at give den indsigt i alle dokumenter samt gennemføre kontrolinstansens afgørelser med hensyn til klageadgang¹⁸. Enhver kan anmode den fælles kontrolinstans om at undersøge, om Europols behandling af personoplysninger er lovlig og korrekt¹⁹. I overensstemmelse med Europol-

¹⁶ Se også i denne forbindelse Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder; artikel 8: Beskyttelse af personoplysninger.

¹⁷ Afsnit IV, artikel 13 – 25 i Europol-konventionen.

¹⁸ Artikel 24, stk. 2, og artikel 24, stk. 7, i Europol-konventionen.

¹⁹ Artikel 24, stk. 4, i Europol-konventionen.

konventionens artikel 24, stk. 6, udarbejder den fælles kontrolinstans regelmæssigt beretninger om sine aktiviteter, som sendes til Rådet.

Ud over ovennævnte bestemmelser om databeskyttelse fastsætter konventionen og en række supplerende retsakter fra Rådet regler for anvendelse af oplysninger og for meddelelse af oplysninger til tredjelande og eksterne organisationer²⁰.

3.2.2. *Styrelsesrådet*

Styrelsesrådets funktion er at overvåge og vejlede Europol, når det gælder organisationens daglige arbejde. Konventionen indeholder en lang liste over opgaver, som Styrelsesrådet er pålagt. Som eksempler kan nævnes²¹:

- vedtagelse af en almindelig beretning om Europols aktiviteter i det forløbne år
- vedtagelse af en rapport om Europols fremtidige aktiviteter under hensyn til medlemsstaternes operative behov, følgerne for budgettet og antallet af ansatte ved Europol
- forberedelse af registerforskrifterne
- godkendelse af oprettelsen af databaser
- medvirken ved udnævnelse og afskedigelse af direktøren og vicedirektørerne
- medvirken ved opstillingen af budgettet
- vedtagelse af den femårige finansplan
- udnævnelse af finansinspektøren og tilsyn med dennes embedsførelse
- medvirken ved ændringer af konventionen
- afgørelse af tvister mellem en medlemsstat og Europol eller mellem medlemsstater om erstatning som følge af en ulovlig eller ukorrekt behandling af oplysninger.

Styrelsesrådet består af en repræsentant for hver medlemsstat. Europa-Kommissionen har observatørstatus. Styrelsesrådet træder sammen mindst to gange om året, men i praksis ca. seks gange om året. Udførelsen af de ovenstående opgaver gør det muligt for det ret detaljeret at kontrollere Europols funktion. Gennem deres repræsentanter i Styrelsesrådet er det mulig for medlemsstaternes kompetente ministre til stadighed at være velinformeret om Europols funktion.

Man kan derfor sige, at med hensyn til databeskyttelse og den kontrol, Styrelsesrådet udøver, svarer kontrollen med Europol til den kontrol, medlemsstaterne fører med de nationale politimyndigheder, hvis den ikke er endnu større, og dette på trods af, at disse myndigheder har langt større beføjelser end Europol på nuværende tidspunkt.

²⁰ F.eks. Rådets retsakt af 3. november 1998 om fastsættelse af regler for Europols modtagelse af oplysninger fra tredjeparter (EFT C 26/1999, s. 3); Rådets retsakt af 12. marts 1999 om fastsættelse af regler for Europols videregivelse af personoplysninger til tredjelande og eksterne organisationer (EFT C 88/1999, s. 1).

²¹ Artikel 28 i Europol-konventionen.

3.2.3. *Parlamentarisk kontrol*

- a) Ansvar for vejledningen og overvågningen af Europol ligger derfor hos Styrelsesrådet, som er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne. Styrelsesrådet refererer til Rådet. De af Rådets medlemmer, som er ansvarlige for Europol, dvs. de ministre, der er kompetente med hensyn til kriminalpolitianliggender i medlemsstaterne, er undergivet national parlamentarisk kontrol i henhold til bestemmelserne i deres respektive forfatninger. Hver af disse medlemmer er ansvarlige for at give tilstrækkelig information om Euopols funktion til vedkommendes nationale parlament, hvor vedkommende kan gøres ansvarlig for ministeriets politik vedrørende Europol.

Europol-konventionen indeholder også specifikke bestemmelser om Europa-Parlamentet. Artikel 34 fastslår, at Rådets formandskab én gang om året skal sende Parlamentet en særlig rapport om Euopols arbejde. Siden Europol blev fuldt operationel i juli 1999, er der to gange fremsendt sådanne rapporter, nemlig for årene 1999 og 2000. Disse rapporter har været (let) redigerede versioner af de almindelige årlige Europol-rapporter, som sendes til Rådet. Spørgsmålet er derfor, om der er nogen tvingende grund til, at Parlamentet ikke skulle kunne modtage nøjagtig samme rapport som den, der sendes til Rådet. Det ville være en forbedring, hvis der blev sendt en enkelt rapport til Europa-Parlamentet og Rådet²².

Europol-konventionen fastslår også, at Europa-Parlamentet skal høres, inden der kan foretages nogen ændring af konventionen.

De begrænsede muligheder for kontrol, som Europa-Parlamentet blev tildelt i konventionens artikel 34, som trådte i kraft i 1998, er nu indirekte blevet udvidet med Amsterdam-traktaten, hvor den relevante bestemmelse er artikel 39. Ifølge denne artikel skal Rådet høre Parlamentet, inden det vedtager retligt bindende foranstaltninger, såsom rammeafgørelser, afgørelser og konventioner. Bestemmelsen vedrører således også vedtagelsen af sådanne instrumenter, der involverer Europol. Flere af artiklerne i Europol-konventionen fastslår, at Rådet skal træffe afgørelse i overensstemmelse med procedurene i afsnit IV i TEU. Dette betyder, at forpligtelsen i artikel 39 i TEU til at høre Parlamentet er gældende. Det sikres således, at Europa-Parlamentet høres om vigtige afgørelser vedrørende Euopols udvikling, f.eks. udvidelser af Euopols mandat, udnævnelse og afskedigelse af Euopols direktør eller fastsættelsen af regler for overførsel af personoplysninger²³.

Artikel 39 fastslår desuden, at Rådets formandskab og Kommissionen regelmæssigt skal underrette Europa-Parlamentet om det arbejde, der finder sted vedrørende områder, der er omhandlet under afsnit VI.

Disse bestemmelser i Amsterdam-traktaten har styrket Europa-Parlamentets rolle, som imidlertid stadig er svag i forhold til den rolle, det tildeles i henhold til EF-traktaten. Denne situation er dog ikke speciel for Euopols vedkommende. Det gælder for alt samarbejde under tredje søjle.

²² Europa-Parlamentet har ikke afgivet nogen udtalelser om Europol-rapporterne.

²³ Det svenske formandskab forelagde for nylig sammen med Rådets Generalsekretariat en oversigt over de gældende lovgivningsmæssige bestemmelser vedrørende demokratisk kontrol med Europol. Se Rådets dokument 8677/01Europol 39

- b) For så vidt angår andre relevante traktatbestemmelser, fastslår artikel 41 i TEU, at visse af artiklerne i EF-traktaten finder anvendelse på de områder, der er omhandlet i afsnit VI i TEU. En af disse artikler er artikel 195 i EF-traktaten, som fastslår, at Ombudsmanden, som udnævnes af Europa-Parlamentet, også er kompetent med hensyn til EU-institutionernes og EU-organernes aktiviteter under tredje søjle. Som følge heraf har han beføjelser til at modtage klager over eventuelle tilfælde af ukorrekt forvaltning i forbindelse med Europol-aktiviteter.
- c) Den parlamentariske kontrol med Europol, hvad enten det er på nationalt eller EU-plan, har således en noget indirekte form. Dette gælder imidlertid også for kontrollen med politiet i de fleste medlemsstater. Det er den ansvarlige minister, og i sidste instans regeringen, som, eftersom den er politisk ansvarlig for politiets funktion, er ansvarlig over for parlamentet. Parlaterne har normalt ikke nogen direkte indflydelse på politiets funktion²⁴.

Samtidig med at kontrollen er indirekte, er den imidlertid også opsplittet, eftersom den er delt mellem 15 nationale parlamenter og Europa-Parlamentet.

Det første officielle skridt i retning af at undersøge tilstrækkeligheden af disse kontrolordninger blev taget med den første interparlamentariske konference om Europol i Haag den 7.-8. juni 2001, som var arrangeret af det nederlandske parlament. Her mødtes medlemmer af de nationale parlamenter og af Europa-Parlamentet, som var ansvarlige for politimæssige og retlige anliggender. Konferencen tog sigte på at øge kendskabet til Europol-anliggender og på udveksling af synspunkter om demokratisk kontrol med politianliggender. Konferencen konkluderede, at de nationale parlamenter ikke er i stand til individuelt at organisere en tilstrækkelig parlamentarisk kontrol med Rådets beslutninger om politianliggender og om Europol-anliggender. Der bør derfor oprettes et netværk bestående af nationale parlamentarikere og medlemmer af Europa-Parlamentet med ansvar for retlige og indre anliggender²⁵.

4. FREMTIDEN

Hvad angår Europols eventuelle fremtidige opgaver og beføjelser, indledtes der sidste år en diskussion i EU, som bliver stadig mere klar og fokuseret. Begivenhederne den 11. september har yderligere understreget, hvor relevant diskussionen er.

Diskussionen har bevæget sig mod mere radikale måder, hvorpå Europol kan gøres mere effektiv, når det gælder bekæmpelsen af alvorlig international kriminalitet. Et af forslagene har været en udvidelse af Europols mandat, således at organisationen ville være i stand til at behandle mange flere typer af kriminalitet end de syv, der er anført under ovenstående punkt 3.1. Dette har ført til et initiativ fra Sveriges og Belgiens side til at udvide Europols kompetence til at omfatte alle de former for kriminalitet, der er anført i bilaget til Europol-

²⁴ En kendt undtagelse er situationen i Belgien, hvor man siden begyndelsen af 1990'erne har haft "Comité P", som kontrollerer alle politiaktiviteter. Komitéen har fem medlemmer, formanden er dommer, og den assisteres af en efterforskningsenhed på trediven personer.. "Comité P" refererer direkte til et særudvalg i parlamentet.

²⁵ Det foreløbige udkast til resolution fra den interparlamentariske konference i Haag den 7. - 8. juni 2001.

konventionen. Den 6. december 2001 vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) en afgørelse herom²⁶.

Det centrale punkt i debatten er bestemmelserne i artikel 30, stk. 2, i TEU, hvor det fastslås, at Europol bør spille en mere operationel rolle i fremtiden. Inden for fem år efter den nævnte afgørelses ikrafttrædelse skal Rådet sætte Europol i stand til at deltage i fælles grupper og til at anmode medlemsstaterne om at indlede og koordinere efterforskninger. Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999 understregede, at det hastede med at gennemføre disse foranstaltninger.

På grundlag af et initiativ fra det belgiske formandskab i 2001 drøfter Rådet i øjeblikket en ændring af Europol-konventionen, som skal gøre det muligt at gennemføre foranstaltningerne. Desuden drøftes et forslag om forenkling af den nuværende omstændelige procedure, som finder anvendelse, hvis der skal foretages ændringer af Europol-konventionen. Ifølge denne procedure skal enhver ændring ratificeres af alle medlemsstater²⁷.

En sådan udvikling vil bidrage til gradvis at ændre Europol fra at være blot et politikontor, der har til opgave at støtte medlemsstaterne, og som hovedsagelig beskæftiger sig med oplysninger og efterretning, til et mere operationelt organ. Endelig er der tanker fremme om Europolis fremtidige opgaver og beføjelser, som er endnu mere vidtgående, f.eks. muligheden af, at Europol udvikler sig til en operativ europæisk politistyrke med efterretningsmæssige beføjelser²⁸, herunder også med ret til at forhøre mistænkte, indlede undersøgelser mv.

Når det på et tidspunkt i fremtiden bliver klart, at Europol vil få tildelt sådanne operationelle beføjelser, vil det være nødvendigt meget nøje at undersøge, hvad dette medfører for den på dette tidspunkt anvendte kontrol med organisationen, og at træffe mere vidtgående foranstaltninger.

5. KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Det vigtigste spørgsmål i hele denne meddelelse har været, hvorvidt der er brug for mere kontrol med Europolis funktion fra parlamenternes side, på både EU-plan og nationalt plan, specielt i lyset af udviklingen af organisationens rolle.

Ovenstående gennemgang af den nuværende kontrol med Europol viser, at det nuværende system ikke kan betragtes som retligt utilstrækkeligt på grund af de begrænsede beføjelser, Europol er tildelt i forhold til de nationale politimyndigheder. Den nuværende kontrol (gennem parlamenterne, de nationale kontrolinstanser, den fælles kontrolinstans og Styrelsesrådet) udøves imidlertid på en indirekte, opsplittet og ikke let forståelig måde. Dette skaber en generel følelse af, at der er behov for et mere klart og gennemskueligt system, hvilket der også i vid udstrækning blev givet udtryk for på konferencen den 7. - 8. juni i Haag.

²⁶ Rådets afgørelse af 6. december, EFT C 362/2001, s. 1.

²⁷ Rådets dokument 5455/02 Europol 5; det er interessant at sammenligne denne procedure med den løsning, der er fundet for Eurojust's vedkommende, og som skal fastslås gennem en rådsafgørelse.

²⁸ Se i denne forbindelse den nylige rapport fra Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: "Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol - Kurzvorstellung der Ergebnisse", s. 26.

Hvad der savnes i øjeblikket, er først og fremmest en institutionaliseret og regelmæssig informationsudveksling mellem de ansvarlige i de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Hvis alle de bestemmelser og procedurer vedrørende parlamentarisk kontrol, som findes på nationalt plan og EU-plan, blev formidlet ud til parlamenterne, ville situationen allerede blive betydeligt forbedret. Desuden er der ikke forudsat nogen formel regelmæssig informationsudveksling mellem Parlamentet og Europol, og der er også mulighed for at forbedre underretningen af Europa-Parlamentet.

Efter Kommissionens opfattelse vil disse forbedringer kunne opnås gennem et begrænset antal ændringer af selve Europol-konventionen samt gennem indførelse af en mekanisme, der sætter de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet i stand til at undersøge og koordinere deres respektive funktioner.

Hvis Europol i fremtiden skulle få tildelt efterforskningsmæssige beføjelser, vil det imidlertid blive nødvendigt med mere vidtrækkende foranstaltninger. I mellemtiden forelægger Kommissionen følgende anbefalinger til overvejelse:

- (1) Der etableres en formel mekanisme for informationsudveksling og koordinering mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet. Den nuværende opsplittede, og dermed mindre effektive, kontrol ændres gradvis til en struktureret og ensartet kontrol på EU-plan, baseret på et øget samarbejde mellem medlemsstaternes parlamenter og Europa-Parlamentet.

Med dette formål for øje kan oprettes et blandet udvalg, bestående af medlemmer af både de nationale parlamenter og Europa-Parlamentets udvalg med ansvar for politianliggender. Dette blandede udvalg træder sammen to gange om året for at udveksle oplysninger og erfaringer og drøfte Europol-anliggender²⁹. Udvalget opretholder tæt kontakt til Europol gennem et særligt organ med ca. fem medlemmer, som udnævnes af det blandede udvalg, og som refererer til dette.

- (2) Artikel 34 i Europol-konventionen ændres, således at der kun udarbejdes en enkelt årlig rapport om Europolis aktiviteter til orientering for både Europa-Parlamentet og Rådet.
- (3) Artikel 34 i Europol-konventionen ændres, således at Europa-Parlamentet har formel ret til at kræve en udveksling af synspunkter om årsrapporten om Europol med formandskabet.
- (4) Artikel 34 i Europol-konventionen ændres, således at Europa-Parlamentet har formel ret til at indkalde Europolis direktør til at give møde for det kompetente udvalg.

²⁹ Et eksempel herpå kunne være Konferencen for Organer med Ansvar for EU-anliggender i Unionens Parlament (COSAC). COSAC blev oprettet i 1989 for at styrke de nationale parlamenteres rolle i Fællesskabet. Konferencens mål er at øge udvekslingen af oplysninger mellem de forskellige udvalg i de nationale parlamenter, som er specialiserede i EU-anliggender og at træde sammen to gange om året for at drøfte spørgsmål af fælles interesse.

- (5) Artikel 24, stk. 6, i Europol-konventionen ændres, således at den fælles kontrolinstans er forpligtet til at udarbejde sin aktivitetsrapport på årsbasis og til at fremsende den til Europa-Parlamentet. Det kan forudses i disse rapporter at medtage oplysninger om den kontrol, der er foretaget af de nationale kontrolinstanser.