



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.2.2002
COM(2002) 95 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Democratische controle op Europol

INHOUD

1.	Inleiding	3
2.	Standpunten van het Europees Parlement.....	5
3.	De huidige wijze van functioneren van Europol.....	7
3.1.	Taken en bevoegdheden	7
3.2.	Bestaande controles	8
3.2.1.	Voorschriften inzake gegevensbescherming.....	8
3.2.2.	De Raad van Bestuur	9
3.2.3.	Parlementaire controle	10
4.	Toekomstige ontwikkelingen.....	12
5.	Conclusie en aanbevelingen.....	13

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

Democratische controle op Europol

1. INLEIDING

- 1.1. In artikel 29 van het Verdrag van Amsterdam (VEU) is als een nieuwe doelstelling voor de Unie vastgelegd "...de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van zekerheid te verschaffen door de ontwikkeling van gezamenlijk optreden van de lidstaten op het gebied van politieële en justitiële samenwerking in strafzaken ...". In dit artikel is tevens bepaald dat deze doelstelling wordt verwezenlijkt door het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit. Als een van de middelen om criminaliteit te bestrijden is genoemd nauwere samenwerking tussen politiediensten, douaneautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten in de lidstaten, zowel rechtstreeks als via de Europese Politiedienst (Europol)¹.

Artikel 30 bevat een algemene verklaring, namelijk dat de Raad samenwerking bevordert via Europol. Voorts zijn in dit artikel een aantal maatregelen vermeld, die de Raad binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag moet nemen². De conclusies van de speciale Europese Raad Justitie en Binnenlandse zaken van Tampere van oktober 1999 bevatten voorstellen om Europol verder te ontwikkelen³.

- 1.2. Europol⁴ is pas in juli 1999 volledig operationeel geworden, na in 1993 als de Europol-Drugseenheid met bepaalde activiteiten te zijn begonnen. De rol en het mandaat van Europol in het kader van de communautaire aanpak bij de bestrijding van de ernstige vormen van internationale criminaliteit zijn steeds terugkerende thema's waarover van gedachten wordt gewisseld, ook tijdens de opeenvolgende intergouvernementele conferenties. Zij hebben bijzonder veel aandacht gekregen door de gebeurtenissen van 11 september in New York en Washington en door de reactie van de Unie daarop. Zeer onlangs nog, op 6 december 2001, besloot de Raad op grond van een voorstel dat in de tweede helft van 2000 door Zweden en België werd ingediend, het mandaat van Europol uit te breiden tot alle vormen van criminaliteit die zijn vermeld in de bijlage bij de overeenkomst tot oprichting van Europol. Er zijn thans intensieve besprekingen aan de gang over de wijze waarop de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Europese Raad van Tampere het best ten uitvoer kunnen worden gelegd om de rol van Europol verder uit te breiden en deze politiedienst operationeler te maken. Recent werden meer fundamentele ideeën over de toekomst van Europol geformuleerd, bijvoorbeeld in verband met de mogelijkheid om deze dienst reële onderzoeksbevoegdheden te

¹ Art. 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

² Art. 30, lid 2, van het VEU.

³ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 (conclusies van Tampere) nrs. 43 en 45.

⁴ Europol-overeenkomst, PB C 316/1995, blz.1.

geven.

- 1.3. Ook in het Europees Parlement, in het bijzonder in de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, zijn vragen gerezen over de wijze waarop een adequate democratische controle op Europol kan worden uitgeoefend.

Tot kort geleden was het thema van de democratische, of beter gezegd de parlementaire, controle op Europol echter nooit uitvoerig besproken. Hierin is verandering gekomen met de indiening door het Zweedse voorzitterschap, op 14 mei 2001, van een overzicht van de bestaande wettelijke bepalingen betreffende de democratische controle op Europol⁵. Op 7 en 8 juni 2001 organiseerde het Nederlandse parlement vervolgens de eerste interparlementaire conferentie betreffende Europol, tijdens welke het centrale thema de parlementaire controle was.

Bij elke bespreking van het thema van de democratische controle op Europol moet zorgvuldig worden onderzocht welke de bestaande controlemechanismen zijn, of deze adequaat zijn en of zij verder moeten worden ontwikkeld. Er bestaat geen twijfel over dat er behoefte is aan een adequaat niveau van controle op Europol. Bij de vraag of de parlementaire controle op de activiteiten van Europol moet worden uitgebreid, moet in gedachten worden gehouden dat Europol een politieorganisatie is, die actief is op het heikele gebied van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Het gaat er derhalve om het juiste evenwicht te vinden tussen, enerzijds, een passend niveau van parlementaire controle en, anderzijds, de confidentialiteit en geheimhouding waaraan een politieorganisatie behoefte heeft om deze gevaarlijke vorm van criminaliteit doeltreffend te kunnen bestrijden. Hoe belangrijk het is dat het juiste evenwicht wordt gevonden, is aangetoond door de recente gebeurtenissen in de Verenigde Staten.

- 1.4. In het scorebord van de Europese Commissie wordt erop aangedrongen te onderzoeken in hoeverre een herziening van de Europol-overeenkomst noodzakelijk is om de kwestie van de democratische controle te bestrijken⁶. In het scorebord is als uiterste termijn voor dit onderzoek het einde van 2001 vermeld. Dat het om een belangrijke aangelegenheid gaat, blijkt uit de goedkeuring van de "Verklaring over de toekomst van de Europese Unie" door de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december. In deze verklaring wordt van de Europese instellingen minder logheid en starheid en vooral meer efficiëntie en transparantie gevraagd. Er wordt tevens gewezen op de verwachtingen van de Europese burger, die een grotere rol van de Unie wenst in zaken van justitie en veiligheid en het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit. Deze thema's, die duidelijk relevant zijn voor deze mededeling, staan nu op de agenda van de Conventie, die de volgende Intergouvernementele Conferentie over de toekomst van de Unie moet voorbereiden.
- 1.5. Twee onderwerpen die verband houden met de democratische controle worden in deze mededeling niet behandeld: de rechterlijke controle en de financiering van Europol via de communautaire begroting. De Commissie is van mening dat het, gezien de huidige taken en bevoegdheden van Europol (die, zoals hierna is uiteengezet, veel beperkter zijn dan die van de politiediensten van de lidstaten), beter

⁵ Zie document 8677/01 Europol 39 van de Raad.

⁶ COM (2001) 628 def. van 30 oktober 2001, blz. 43.

is deze thema's op een later tijdstip, in het kader van de discussie over de eventuele toekenning van onderzoeksbevoegdheden aan Europol, te onderzoeken.

2. STANDPUNTEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

- 2.1. Het Europees Parlement heeft het thema van de democratische controle reeds verscheidene keren ter sprake gebracht. In april 1999 hechtte het zijn goedkeuring aan een aanbeveling aan de Raad over de uitbreiding van de bevoegdheden van Europol en de versterking van de parlementaire controle daarop⁷. In oktober 2000 keurde het een verslag goed over het Portugese initiatief om de bevoegdheid van Europol uit te breiden tot het witwassen van geld in het algemeen⁸. Meer recent, in oktober 2001, keurde het een verslag goed over het gemeenschappelijk Belgisch-Zweeds initiatief om de bevoegdheid van Europol uit te breiden tot alle in de bijlage bij de Europol-overeenkomst vermelde vormen van criminaliteit⁹.
- 2.2. In zijn aanbeveling van 1999, die werd goedgekeurd vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, verklaarde het Parlement dat de bestaande parlementaire controlemechanismen te log en, als gevolg van de intergouvernementele aard van de besluitvormingsprocedures op het gebied van de politieke samenwerking, ondoeltreffend zijn. Het beschouwt de wijze waarop aan het Europees Parlement kennis wordt gegeven van de activiteiten van Europol niet als een toereikende parlementaire controle. Het Parlement voert echter ook aan dat de nieuwe bevoegdheden van Europol aangaande de ondersteunende coördinatie van politionele acties, zoals vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam, geen fundamentele wijzigingen impliceren van de systematiek en de noodzaak van parlementaire controle¹⁰.

Het Parlement¹¹:

- verzoekt de Raad met name een verstrekkende parlementaire en gerechtelijke controle van Europol op het niveau van de Europese Unie in het Verdrag op te nemen en geen operationele bevoegdheden aan Europol te verlenen zonder dat het Parlement dit orgaan aan een adequate democratische controle kan onderwerpen. Het Parlement dringt er met klem bij de Raad op aan de reeds gevestigde rechten van het Europees Parlement op kennisgeving en raadpleging te eerbiedigen.
- stelt voor de begroting van Europol in de communautaire begroting op te nemen.

⁷ Aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad betreffende Europol: Versterking van de parlementaire controle en uitbreiding van de bevoegdheden; A4-0064/1999, goedgekeurd op 13 april 1999 (rapporteur: Hartmut Nassauer).

⁸ Verslag over het initiatief van de Portugese Republiek met het oog op de aanneming van een akte van de Raad houdende opstelling, op grond van artikel 43, lid 1, van de Europol-overeenkomst van een protocol tot wijziging van artikel 2 en de bijlage bij die overeenkomst; A5-0312/2000, goedgekeurd op 14 november 2000 (rapporteur: Anna Karamanou)

⁹ Verslag betreffende het initiatief van het Koninkrijk België en het Koninkrijk Zweden met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad houdende uitbreiding van het mandaat van Europol tot de in de bijlage bij de Europol-overeenkomst vermelde ernstige vormen van internationale criminaliteit; A5-0370/2001 def. van 24 oktober 2001, goedgekeurd op 13 november 2001 (rapporteur: Maurizio Turco).

¹⁰ Zie de overwegingen Q en S van de aanbeveling van 1999.

¹¹ Zie de aanbevelingen nrs. 1-6 en 16.

- geeft in overweging om in het geval dat Europol verder wordt ontwikkeld tot een politiedienst met grensoverschrijdende operationele bevoegdheden, te voorzien in de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie, dan wel van een andere gerechtelijke autoriteit. In dit geval zou Europol op het Gemeenschapsrecht moeten worden gebaseerd en worden onderworpen aan de verantwoordelijkheid van een lid van de Commissie.
- appelleert aan de parlementen van de lidstaten om het recht en de plicht om toezicht te houden op het handelen van het voor Europol verantwoordelijke nationale lid van de Raad en van de naar de Raad van Bestuur van Europol afgevaardigde vertegenwoordigers van de lidstaten consequent uit te oefenen. Hierbij moet nauw worden samengewerkt met het Europees Parlement.

2.3. In zijn verslag over het Portugese initiatief dat op 14 november 2000 werd aangenomen, herhaalt het Parlement zijn eerdere kritiek en formuleert het bijkomende ideeën over de wijze waarop de democratische verantwoordingsplicht van Europol kan worden versterkt (bijvoorbeeld verschijning van de directeur van Europol voor de bevoegde commissie van het Parlement; het recht van het Parlement te verzoeken om een gedachtewisseling over het bijzondere jaarverslag; het geven van de bevoegdheid aan het Europese Hof van Justitie om uitspraak te doen over geschillen en conflicten tussen de lidstaten in verband met de uitlegging of de tenuitvoerlegging van de Europol-overeenkomst).¹²

2.4. Ook de aanbevelingen die door het Europees Parlement zijn gedaan in zijn verslag over het gemeenschappelijke Belgisch-Zweedse initiatief houdende uitbreiding van het mandaat van Europol tot alle in de bijlage bij de Europol-overeenkomst vermelde ernstige vormen van criminaliteit, dat op 13 november 2001 werd goedgekeurd, hebben hoofdzakelijk ten doel de controle van het Europees Parlement op Europol te versterken. Zo vroeg het Parlement bijvoorbeeld dat de Commissie tegen het einde van 2001 een voorstel voor een herziening van de Europol-overeenkomst overeenkomstig de beste normen en methoden inzake democratische controle op politiediensten in de lidstaten zou indienen: "Een voorstel voor een algemene hervorming van de instrumenten op het gebied van justitiële en politieke samenwerking, met inbegrip van een herziening van de Europol-overeenkomst, overeenkomstig de beste normen en methoden inzake democratische controle op politiediensten in de lidstaten, moet op initiatief van de Commissie worden ingediend vóór eind 2001. Deze algemene hervorming moet zijn gericht op de geleidelijke communautarisering van deze instrumenten, de versterking van het rechterlijk toezicht door het Hof van Justitie en de financiering ervan uit de communautaire begroting".¹³

Op het ogenblik dat het Parlement dit verzoek formuleerde, had de Raad reeds een overzicht opgesteld van de wijzigingen van de Europol-overeenkomst die nodig werden geacht om Europol doeltreffender te doen functioneren. De lidstaten achtten het nuttig een grondige bespreking van de kwestie van de democratische controle op Europol uit te stellen in afwachting van de mededeling van de Commissie daarover. Deze mededeling kan worden beschouwd als een belangrijke eerste stap in het proces van de geleidelijke verbetering van de democratische controle op Europol, aangezien

¹² Verslag van het Europees Parlement; A5-0312/2000, blz.. 6-8.

¹³ Verslag van het Europees Parlement; A5-0370/2001 def., blz. 6.

in een groot deel ervan een aantal essentiële vragen betreffende de precieze taken en functies van Europol, in vergelijking met die van de nationale politiediensten van de lidstaten, alsmede de momenteel bestaande mogelijkheden om controle op Europol uit te oefenen, worden besproken.

3. DE HUIDIGE WIJZE VAN FUNCTIONEREN VAN EUROPOL

Om te kunnen vaststellen of de bestaande bepalingen een adequate democratische controle op Europol mogelijk maken, moeten eerst de taken en bevoegdheden van Europol zelf nader worden onderzocht.

3.1. Taken en bevoegdheden

In artikel 2, lid 1, van de Europol-overeenkomst is het doel van Europol als volgt omschreven: "... het optreden van en de samenwerking tussen de bevoegde instanties van de lidstaten met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van terrorisme, de illegale handel in verdovende middelen en andere ernstige vormen van internationale criminaliteit doeltreffender te maken voor zover er concrete aanwijzingen zijn voor het bestaan van een criminele structuur of organisatie en twee of meer lidstaten betrokken zijn...".

In artikel 3, lid 1, is bepaald dat Europol met het oog op het bereiken van zijn doelstelling primair de volgende taken heeft:

- de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten te vergemakkelijken;
- informatie en inlichtingen te verzamelen, te compileren en te analyseren;
- de bevoegde autoriteiten van de lidstaten onverwijld te voorzien van informatie die voor hen van belang is, en hun onmiddellijk informatie te geven over de verbanden tussen strafbare feiten die aan het licht zijn gekomen;
- het opsporingsonderzoek in de lidstaten te ondersteunen door de nationale eenheden alle relevante informatie te verstrekken;
- geautomatiseerde gegevensbestanden bij te houden.

Bij de uitvoering van deze taken kon Europol tot onlangs alleen de volgende vormen van criminaliteit aanpakken: drugshandel, handel in nucleaire en radioactieve stoffen, mensensmokkel, criminaliteit in verband met gestolen voertuigen, terrorisme en het witwassen van geld.¹⁴ Sinds 1 januari 2002 kan Europol alle vormen van criminaliteit aanpakken die zijn vermeld in de bijlage bij de Europol-overeenkomst.¹⁵

De Europol-overeenkomst beperkt de taken van Europol bijgevolg in principe tot de uitwisseling van gegevens, misdaadanalyse en coördinatie. Dat betekent dat het mandaat van Europol beperkt is tot een veel geringer aantal taken dan die welke traditioneel worden vervuld door de nationale politiediensten, die belast zijn met de handhaving van de openbare orde en veiligheid, bevoegd zijn arrestaties te verrichten

¹⁴ Artikel 2 van de Europol-overeenkomst; Besluit van de Raad van 29 april 1999 waarbij het mandaat van Europol wordt uitgebreid tot de bestrijding van valschemerij en de vervalsing van betaalmiddelen.

¹⁵ Besluit van de Raad van 6 december 2001; PB C 362/2001, blz. 1.

en het recht hebben wapens te gebruiken. Europol kan op grond van de overeenkomst alleen verzoeken om informatie, dan wel informatie verstrekken en verwerken, ook via elektronische weg, en is daarbij aan zeer strenge voorschriften onderworpen. Een belangrijk verschil met een nationale politiedienst is bijvoorbeeld dat Europol momenteel geen operationele bevoegdheden en onderzoeksbevoegdheden heeft en dat geen wapens mogen worden gedragen: Europol is niet bevoegd telefoons af te luisteren, huiszoekingen te doen, arrestaties te verrichten of andere maatregelen te nemen die inbreuk maken op de grondrechten van de burgers (een uitzondering hierop vormt het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zie punt 3.2.1 hierna), en waarvoor bijgevolg niet alleen een adequate rechtsgrondslag, maar ook toetsing door de rechter, bijvoorbeeld door een openbaar ministerie of een andere democratisch verantwoordelijke autoriteit, vereist is.

3.2. Bestaande controles

Teneinde te kunnen beoordelen of de bepalingen inzake de controle op Europol in een juiste verhouding staan tot zijn bevoegdheden, moet de Europol-overeenkomst worden onderzocht. In deze overeenkomst is nauwkeurig vastgelegd wat Europol mag doen en hoe deze dienst bij de vervulling van zijn taken te werk moet gaan.

Uit het bovenstaande blijkt dat gegevensverwerking de hoofdactiviteit van Europol vormt, waarbij de verwerking van persoonsgegevens aan strikte regels is onderworpen. Europol verzamelt en verwerkt gegevens die afkomstig zijn van rechtshandhavinginstanties in de lidstaten of die het resultaat zijn van zijn eigen inlichtingenwerk, slaat deze op en verspreidt deze. Europol ondertekende onlangs samenwerkingsovereenkomsten met Interpol, Noorwegen en IJsland alsmede met de kandidaat-landen Polen, Hongarije, Estland en Slovenië. Deze overeenkomsten voorzien in de mogelijkheid persoonsgegevens uit te wisselen. De samenwerkingsovereenkomst die in december jongstleden met de Verenigde Staten is ondertekend, staat de uitwisseling van dergelijke gegevens niet toe. Europol onderhandelt ook met alle andere kandidaat-landen over dergelijke samenwerkingsovereenkomsten. Door overeenkomsten zullen aanvullende bronnen van informatie worden verschaft.

3.2.1. Voorschriften inzake gegevensbescherming

Het belangrijkste grondrecht van de burgers waarop de werkzaamheden van Europol van invloed zijn, is derhalve het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.¹⁶ De Europol-overeenkomst bevat dan ook een aantal artikelen betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van gegevens.¹⁷ In artikel 23 van de overeenkomst is bepaald dat elke lidstaat een nationaal controleorgaan (NCO) aanwijst. Het NCO ziet volgens het nationale recht van de lidstaat toe op de toelaatbaarheid van de invoer, de opvraging en de verstrekking op welke wijze ook van persoonsgegevens aan Europol. Het dient tevens te toetsen of de rechten van de betrokkenen hierdoor niet worden geschaad. Daarnaast is in artikel 24 bepaald dat een gemeenschappelijk controleorgaan (GCO) wordt opgericht. Dit

¹⁶ Zie in dit verband ook het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 8: bescherming van persoonsgegevens.

¹⁷ Titel IV, artikelen 13 tot en met 25 van de Europol-overeenkomst.

onafhankelijke orgaan, dat bestaat uit vertegenwoordigers van elk nationaal controleorgaan, heeft tot taak erop toe te zien dat Europol de bepalingen van de overeenkomst inzake gegevensbescherming naleeft. Het dient ook in overeenstemming met de overeenkomst toe te zien op de werkzaamheden van Europol opdat de rechten van de personen niet geschaad worden door de opslag, de verwerking en het gebruik van de gegevens waarover Europol beschikt. Het GCO ziet tevens toe op de rechtmatigheid van de verstrekking van de van Europol afkomstige gegevens. Europol is ertoe verplicht het GCO te helpen zijn taken met succes te vervullen, in het bijzonder door aan de leden ervan permanente toegang tot alle dienst ruimten te verlenen, door de gevraagde informatie te verstrekken, door toegang te verlenen tot alle gegevens en door de beslissingen van het GCO op ingestelde beroepen uit te voeren.¹⁸ Eenieder heeft het recht het GCO te verzoeken zich ervan te vergewissen of Europol bij de behandeling van persoonsgegevens op een toelaatbare en juiste wijze te werk is gegaan.¹⁹ Overeenkomstig artikel 24, lid 6, van de Europol-overeenkomst doet het GCO regelmatig verslag van zijn werkzaamheden en worden deze verslagen bij de Raad ingediend.

In de overeenkomst en in verscheidene aanvullende besluiten van de Raad worden ten slotte het gebruik van gegevens en de verstrekking van gegevens aan derde staten en instanties geregeld.²⁰

3.2.2. *De Raad van Bestuur*

De Raad van Bestuur leidt en controleert de dagelijkse werkzaamheden van Europol. In de overeenkomst is een lange lijst van taken opgenomen, die door de Raad van Bestuur moeten worden vervuld. Zo moet deze bijvoorbeeld:²¹

- het jaarverslag over de activiteiten van Europol in het voorgaande jaar goedkeuren;
- een verslag over de voorgenomen activiteiten van Europol aannemen, waarin rekening wordt gehouden met de operationele behoeften van de lidstaten en de gevolgen voor de begroting en de personeelsformatie van Europol;
- de regels voor het gebruik van de gegevensbestanden voorbereiden;
- bestandsreglementen goedkeuren;
- meewerken aan de benoeming en het ontslag van de directeur en de adjunct-directeuren;
- meewerken aan de opstelling van de begroting;
- de financiële vijfjarenraming goedkeuren;

¹⁸ Artikel 24, lid 2 en artikel 22, lid 7, van de Europol-overeenkomst.

¹⁹ Artikel 24, lid 4, van de Europol-overeenkomst.

²⁰ Bijvoorbeeld het Besluit van de Raad van 3 november 1998 houdende vaststelling van de regels betreffende de ontvangst door Europol van informatie van derde partijen (PB C 26/1999, blz. 17); Besluit van de Raad van 12 maart 1999 houdende vaststelling van de regels betreffende de verstrekking van persoonsgegevens door Europol aan derde staten en instanties (PB C 88, 1999, blz. 1).

²¹ Artikel 28 van de Europol-overeenkomst.

- de financieel controleur benoemen en toezicht houden op diens ambtsuitoefening;
- meewerken aan de eventuele wijziging van de overeenkomst;
- uitspraak doen in geschillen tussen een lidstaat en Europol of tussen lidstaten over de schadevergoedingen voor onrechtmatige of onjuiste verwerking van gegevens.

De Raad van Bestuur bestaat uit één vertegenwoordiger per lidstaat. De Europese Commissie heeft de status van waarnemer. De Raad van Bestuur moet ten minste tweemaal per jaar bijeenkomen, maar doet dat in de praktijk ongeveer zes keer per jaar. Het vervullen van bovengenoemde taken maakt het de Raad van Bestuur mogelijk zeer nauwkeurig toe te zien op de werking van Europol. De bevoegde ministers van de lidstaten blijven via hun vertegenwoordigers in het bestuur permanent goed geïnformeerd over de werking van Europol.

Er kan bijgevolg worden gesteld dat de controle op Europol, in het bijzonder wat de gegevensbescherming en het door de Raad van Bestuur uitgeoefende toezicht betreft, vergelijkbaar is met, zo niet uitgebreider is dan, de controle die in de lidstaten op de nationale politiediensten wordt uitgeoefend, hoewel de bevoegdheden van laatstgenoemde veel ruimer zijn dan die waarover Europol momenteel beschikt.

3.2.3. *Parlementaire controle*

- a) De verantwoordelijkheid voor het leiden van en het houden van toezicht op Europol berust derhalve bij de Raad van Bestuur, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De voor Europol verantwoordelijke leden van de Raad, d.w.z. de ministers die in elke lidstaat bevoegd zijn voor politieaangelegenheden, worden door de nationale parlementen gecontroleerd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. Elk van hen dient adequate informatie over de wijze van functioneren van Europol te verschaffen aan zijn eigen nationale parlement, dat hem ter verantwoording kan roepen voor het beleid van het ministerie met betrekking tot Europol.

De Europol-overeenkomst zelf bevat ook specifieke bepalingen betreffende het Europees Parlement. In artikel 34 is bepaald dat de voorzitter van de Raad het Europees Parlement jaarlijks een bijzonder verslag toezendt over de werkzaamheden van Europol. Sinds Europol in juli 1999 volledig operationeel werd, is twee keer een dergelijk verslag ingediend: voor 1999 en voor 2000. Het verslag dat door de Raad aan het Parlement werd toegezonden, was in beide gevallen een (slechts in zeer lichte mate) aangepaste versie van het algemene jaarverslag dat door Europol aan de Raad werd toegezonden. Bijgevolg rijst de vraag of er een dwingende reden bestaat waarom het Parlement niet precies hetzelfde verslag zou ontvangen als de Raad. Het zou een verbetering zijn wanneer eenzelfde verslag zou worden toegezonden aan het Europees Parlement en aan de Raad.²²

In de Europol-overeenkomst is tevens bepaald dat het Europees Parlement bij een eventuele wijziging van de overeenkomst wordt geraadpleegd.

²² Het Europees Parlement heeft zich nog niet over de Europol-verslagen uitgelaten.

De beperkte controlemogelijkheden die door artikel 34 van de - in 1998 in werking getreden - Europol-overeenkomst, aan het Europees Parlement zijn verleend, werden onrechtstreeks uitgebreid door artikel 39 van het Verdrag van Amsterdam (of VEU). Dit artikel legt de Raad de verplichting op het Europees Parlement te raadplegen voordat hij wettelijk verbindende maatregelen, zoals kaderbesluiten, besluiten en overeenkomsten, aanneemt. Deze bepaling is bijgevolg ook van toepassing op alle rechtsinstrumenten die Europol betreffen. In verscheidene artikelen van de Europol-overeenkomst is bepaald dat de Raad besluiten neemt volgens de procedures van titel VI van het VEU. Dit betekent dat de verplichting van artikel 39 van het VEU, dat het Parlement moet worden geraadpleegd, van toepassing is. Aldus is gewaarborgd dat het Europees Parlement wordt geraadpleegd over belangrijke besluiten in verband met de ontwikkeling van Europol, b.v. in verband met de uitbreiding van het mandaat van Europol, de benoeming en het ontslag van de directeur ervan of de vaststelling van regels betreffende de verstrekking van persoonsgegevens.²³

In artikel 39 is voorts bepaald dat het voorzitterschap van de Raad en de Commissie het Europees Parlement regelmatig op de hoogte brengen van de werkzaamheden op de onder titel VI vallende gebieden. Er is tevens in vastgesteld dat het Europees Parlement vragen of aanbevelingen tot de Raad kan richten en dat het ieder jaar een debat wijdt aan de vooruitgang die op de in titel VI genoemde gebieden is geboekt.

Deze bepalingen van het Verdrag van Amsterdam hebben de rol van het Europees Parlement versterkt, hoewel deze ver achterblijft bij zijn rol in het kader van het EG-Verdrag. Deze situatie is echter niet specifiek voor Europol, maar geldt in het algemeen voor het hele gebied van de onder de derde pijler vallende samenwerking.

- b) In een andere relevante bepaling van het VEU, artikel 41, is vastgesteld dat bepaalde artikelen van het EG-Verdrag van toepassing zijn op de bepalingen betreffende de in titel VI bedoelde gebieden. Eén van deze bepalingen is artikel 195 van het EG-Verdrag, waarin is vastgesteld dat de ombudsman, die wordt benoemd door het Europees Parlement, ook bevoegd is voor het optreden van de communautaire instellingen of organen dat onder de derde pijler valt. De ombudsman is derhalve bevoegd kennis te nemen van klachten over gevallen van wanbeheer bij het optreden van Europol.
- c) Zowel op nationaal als op Europees niveau wordt bijgevolg een veeleer onrechtstreekse parlementaire controle op Europol uitgeoefend. Dat geldt echter ook voor de controle op de politie in de meeste lidstaten. Hier is het de verantwoordelijke minister, en in laatste instantie de regering, die verantwoording schuldig zijn aan het nationale parlement, omdat zij politiek verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de politie. De nationale parlementen hebben in het algemeen geen rechtstreekse invloed op het functioneren van de politie.²⁴

²³ Het Zweedse voorzitterschap heeft onlangs samen met het Secretariaat-generaal van de Raad een overzicht van de wettelijke bepalingen betreffende de democratische controle op Europol ingediend. Zie document 8677/01-Europol 39 van de Raad.

²⁴ Eén bekende uitzondering is de situatie in België, waar sinds het begin van 1990 een "Comité P" bestaat, dat toezicht houdt op alle activiteiten van de politie. Het Comité is samengesteld uit vijf leden, waaronder de voorzitter, die een rechter is, en wordt bijgestaan door een onderzoeksdienst die uit dertig personen bestaat. Het "Comité P" brengt rechtstreeks verslag uit aan een speciale parlementaire commissie.

De parlementaire controle wordt echter niet alleen onrechtstreeks, maar ook “gefragmenteerd” uitgeoefend, namelijk door 15 nationale parlementen en door het Europees Parlement.

In hoeverre de controle op Europol adequaat is, werd voor het eerst onderzocht tijdens de eerste interparlementaire conferentie betreffende Europol in Den Haag van 7 en 8 juni 2001, die door het Nederlandse Parlement werd georganiseerd. Aan deze conferentie werd deelgenomen door de voor politieke en justitiële zaken bevoegde leden van de nationale parlementen en het Europees Parlement. De conferentie had zowel ten doel de bekendheid van de parlementen met Europol-aangelegenheden te verbeteren als van gedachten te wisselen over de democratische controle op het gebied van politieke aangelegenheden. De conferentie kwam tot de conclusie dat de nationale parlementen niet in staat zijn een toereikende parlementaire controle op de besluiten van de Raad in politieke en Europol-aangelegenheden te organiseren. Daarom moet een netwerk worden opgezet, dat bestaat uit de leden van de nationale parlementen en van het Europees Parlement die verantwoordelijk zijn voor justitie en binnenlandse zaken.²⁵

4. TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

Vorig jaar is in de Unie een discussie op gang gekomen over de mogelijke toekomstige taken en bevoegdheden van Europol, die steeds duidelijker vorm krijgen. Hoe belangrijk deze zijn is aangetoond door de gebeurtenissen van 11 september.

De discussie is zich meer gaan toespitsen op fundamentele manieren om van Europol een doeltreffender instrument in de strijd tegen ernstige vormen van internationale criminaliteit te maken. Eén daarvan is de mogelijke uitbreiding van het mandaat van Europol, om het deze mogelijk te maken op te treden tegen veel meer soorten criminaliteit dan de zeven die in punt 3.1 hiervoor zijn vermeld. Dit heeft geleid tot een initiatief van Zweden en België om de bevoegdheid van Europol uit te breiden tot alle in de bijlage bij de Europol-overeenkomst vermelde ernstige vormen van internationale criminaliteit. Op 6 december 2001 heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken een besluit in die zin aangenomen.²⁶

Een centrale plaats in het debat wordt ingenomen door de bepalingen van artikel 30, lid 2, van het VEU, waaruit duidelijk blijkt dat de operationele rol van Europol in de toekomst zou moeten worden versterkt. Binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag, moet de Raad Europol in staat stellen deel te nemen aan gezamenlijke teams en de lidstaten te vragen onderzoeken in te stellen en te coördineren. Op de Europese Raad van Tampere van oktober 1999 werd onderstreept dat dergelijke maatregelen dringend noodzakelijk zijn.

²⁵ Voorontwerp van resolutie van de interparlementaire conferentie van Den Haag van 7 en 8 juni 2001.

²⁶ Besluit van de Raad van 6 december; PB C 362/2001, blz. 1.

Op basis van een initiatief van het Belgische voorzitterschap van 2001 onderzoekt de Raad momenteel een wijziging van de Europol-overeenkomst om deze bepalingen ten uitvoer te leggen. Een van de andere behandelde denksporen betreft de vereenvoudiging van de huidige logge procedure om de Europol-overeenkomst te wijzigen. Volgens die procedure moet elke wijziging door alle lidstaten worden geratificeerd²⁷.

Dergelijke ontwikkelingen zouden ertoe bijdragen dat Europol zich geleidelijk zou ontwikkelen van een dienst met een louter ondersteunende functie voor de lidstaten die zich hoofdzakelijk bezighoudt met de uitwisseling van uitwisseling en inlichtingenwerk tot een orgaan met een meer uitgesproken uitvoerende functie. Bepaalde denksporen in verband met de toekomstige taken en bevoegdheden van Europol ten slotte gaan nog verder en betreffen met name de mogelijkheid Europol uit te bouwen tot een operationele Europese politie met opsporingsbevoegdheden, onder meer de bevoegdheid verdachten te ondervragen, onderzoeken in te stellen, enz.²⁸

Zodra op enig punt in de toekomst duidelijk wordt dat dergelijke operationele bevoegdheden aan Europol zullen worden toegekend, zal zeer zorgvuldig moeten worden onderzocht wat dat voor de dan bestaande controles op de organisatie impliceert en zullen verregaander maatregelen moeten worden genomen.

5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

De kernvraag in dit hele document is of er al dan niet behoefte is aan meer controle door de parlementen, zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen, op de werkzaamheden en het functioneren van Europol, in het bijzonder gezien de veranderende rol van deze organisatie.

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de huidige mechanismen voor de controle op Europol, gezien de beperkte bevoegdheden die deze dienst in vergelijking met de nationale politiediensten heeft, niet als juridisch ontoereikend kunnen worden beschouwd. De bestaande controles (door de parlementen, de nationale controleorganen, het gemeenschappelijk controleorgaan en de Raad van Bestuur) worden echter op onrechtstreekse, gefragmenteerde en niet gemakkelijk te begrijpen wijze uitgeoefend. Algemeen ontstaat dan ook het gevoel - zoals zeer sterk is gebleken tijdens de conferentie van 7 en 8 juni in Den Haag - dat een duidelijker en doorzichtiger mechanisme nodig is.

Wat op dit ogenblik geacht wordt te ontbreken, is in de eerste plaats een geïnstitutionaliseerde en geregelde uitwisseling van informatie tussen de verantwoordelijke personen in de nationale parlementen en het Europees Parlement. Indien alle op nationaal niveau of op EU-niveau bestaande bepalingen en procedures inzake parlementaire controle ter kennis werden gebracht van alle andere parlementen, zou dit reeds een aanzienlijke verbetering betekenen. Er is trouwens evenmin voorzien in een geregelde, formele uitwisseling van informatie tussen het Europees Parlement en Europol, zodat ook op het gebied van de informatieverstrekking aan het Europees Parlement verbetering mogelijk is.

²⁷ Document 5455/02 Europol 5 van de Raad; het is interessant deze procedure te vergelijken met de oplossing die is gevonden voor Eurojust (op te richten bij besluit van de Raad).

²⁸ Zie in dit verband het recente verslag van het Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht: "Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol - Kurzvorstellung der Ergebnisse", blz. 261.

De Commissie is van mening dat met het oog op dergelijke verbeteringen slechts een beperkt aantal wijzigingen in de Europol-overeenkomst nodig is, alsmede een mechanisme dat de nationale parlementen en het Europees Parlement de mogelijkheid geeft hun respectieve rollen te onderzoeken en te coördineren.

Indien in de toekomst aan Europol echter opsporingsbevoegdheid zou worden toegekend, zijn verrekender maatregelen nodig. Middelerwijl legt de Commissie de volgende aanbevelingen ter overweging voor:

- (1) Invoering van een formeel mechanisme voor informatie-uitwisseling en coördinatie tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement. De huidige gefragmenteerde, en daardoor minder doeltreffende, controle zou zich geleidelijk ontwikkelen tot een gestructureerde en eengemaakte controle op EU-niveau, die zou zijn gebaseerd op een versterkte samenwerking tussen de parlementen van de lidstaten en het Europees Parlement.

Daartoe zou een gemengd comité kunnen worden opgericht, dat is samengesteld uit leden van de commissies van de lidstaten en van het Europees Parlement die verantwoordelijk zijn voor politieaangelegenheden. Dit gemengde comité zou twee keer per jaar kunnen bijeenkomen om informatie en ervaringen uit te wisselen en om Europol-aangelegenheden te bespreken²⁹. Via een speciaal orgaan dat zou bestaan uit een vijftal leden die door het gemengd comité zouden worden benoemd en aan dit comité verslag zouden uitbrengen, zou dit gemengd comité in nauw contact staan met Europol.

- (2) Wijziging van artikel 34 van de Europol-overeenkomst in die zin dat Europol jaarlijks een enkel verslag over zijn werkzaamheden opstelt, dat zowel aan het Europees Parlement als aan de Raad zou worden toegezonden.
- (3) Wijziging van artikel 34 van de Europol-overeenkomst waardoor het Europees Parlement het formele recht verkrijgt het voorzitterschap om een gedachtewisseling over het jaarverslag van Europol te verzoeken.
- (4) Wijziging van artikel 34 van de Europol-overeenkomst waardoor het Europees Parlement het formele recht verkrijgt de directeur van Europol te verzoeken voor de bevoegde commissie te verschijnen.
- (5) Wijziging van artikel 24, lid 6, van de Europol-overeenkomst waardoor het gemeenschappelijk controleorgaan ertoe wordt verplicht jaarlijks een verslag over zijn werkzaamheden op te stellen en aan het Europees Parlement toe te zenden. Er zou kunnen worden overwogen in deze verslagen informatie op te nemen over de door de nationale controleorganen verrichte controles.

²⁹ Als voorbeeld kan de Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden van de nationale parlementen van de lidstaten en het Europees Parlement (COSAC) worden genoemd. COSAC werd in 1989 opgericht om de rol van de nationale parlementen in de Gemeenschap te versterken. Deze conferentie heeft ten doel de uitwisseling van informatie tussen de commissies die in de nationale parlementen bevoegd zijn voor Europese aangelegenheden te intensiveren. Zij komt twee keer per jaar bijeen om kwesties van gemeenschappelijk belang te bespreken.