

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.12.17.
COM(2010) 776 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**az Europol tevékenységének az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek által
közösén végzett ellenőrzésére vonatkozó eljárásokról**

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés: Az Europol parlamenti ellenőrzésének kérdése.....	3
2.	Az Europol tevékenységének parlamenti ellenőrzése a jelenlegi keretek között	5
2.1.	Európai Parlament.....	5
2.2.	Nemzeti parlamentek	6
3.	Az Europol parlamenti ellenőrzésével kapcsolatos vita.....	8
3.1.	Az európai parlament álláspontja.....	8
3.2.	A nemzeti parlamentek álláspontja	12
4.	kilátások: Az Europol az új intézményi keretek között	14
4.1.	A kényszerítő intézkedések kérdése – az EUMSz. 88. cikkének (3) bekezdése.....	14
4.2.	A nemzeti parlamentek szerepe a Lisszaboni Szerződés biztosította keretek között.	15
5.	Következtetések és ajánlások.....	16
5.1.	Közös vagy parlamentközi állandó fórum létrehozása	17
5.2.	Fokozott átláthatóság: új kommunikációs stratégia az EP-vel és a nemzeti parlamentekkel	18
5.3.	A szerepkörök elválasztása	18

1. BEVEZETÉS: AZ EUROPOL PARLAMENTI ELLENŐRZÉSÉNEK KÉRDÉSE

Az Europol alapító jogi aktusa a Tanács 2009. április 6-i határozata¹. A határozat hatályon kívül helyezi a korábbi vonatkozó jogi keretet, azaz az 1998-ban hatályba lépett és három jegyzőkönyv² hatálybalépésével 2007-ben módosított egyezményt³.

A tanácsi határozat célja mindenekelőtt az volt, hogy az Europol jogalapját egy nemzetközi megállapodásnál rugalmasabb eszközzel váltsa fel. Másodsorban a tanácsi határozat a kormányközi finanszírozást az Unió költségvetéséből folyósított finanszírozással váltotta fel, és így az Europol számára uniós ügynökségi státuszt biztosított. A szervezet kulcsfontosságú alkotórészét – a két vagy több tagállamot érintő, határokon átnyúló bűncselekményformákkal kapcsolatos információk gyűjtését, cseréjét és elemzését végző bűnüldözési támogató központot – a határozat nem alakította át, bár az Europolnak biztosított felhatalmazást kiterjesztette a „szervezett” bűnözésről a „súlyos” bűncselekményekre. Egyéb változások is bevezetésre kerültek, ám ezek nem érintik az Europol küldetésének alapvető természetét, amely továbbra is a kényszerítő eszközökkel nem rendelkező bűnüldözési támogató központként való működés maradt.

A tanácsi határozat 2010. január 1-jén, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) hatálybalépését követően egy hónappal lépett hatályba.

Az Europolra vonatkozó új jogi kereteket az EUMSZ. 88. cikke fekteti le. Megállapítja, hogy az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait rendes jogalkotási eljárás, azaz együttdöntés keretében elfogadott rendelet(ek)ben kell meghatározni. A jövőben elfogadásra kerülő, többek között az Europol felépítését és feladatait meghatározó európai parlamenti és tanácsi rendelet(ek) egyik aspektusa az Europol tevékenységének az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek által közösen végzett **ellenőrzésére** vonatkozó eljárásokhoz kapcsolódik. A Stockholmi Programban⁴ az Európai Tanács felkérte a Bizottságot arra, hogy nyújtson be vitaanyagot ezekről az eljárásokról.

Az Europol működésének jövőbeli jogi keretéről a Bizottság vezetésével és valamennyi kulcsintézmény és érdekelt fél – mindenekelőtt az Európai Parlament és a Tanács képviselőinek – részvételével jelenleg folyik a vita. E vita során az intézményeknek lehetőségük lesz konkrét javaslatokat tenni arra vonatkozóan, miképpen hozható létre és működtethető a gyakorlatban hatékonyan, az EUMSZ. 88. cikkével összhangban a parlamenti ellenőrzés mechanizmusa.

Az elmúlt évtized folyamán az Európai Parlament (a továbbiakban: EP), és különösen az EP Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága több állásfoglalást és egyéb vitaanyagot tett közzé a demokratikus ellenőrzés kérdéskörében.

¹ A Tanács 2009. április 6-i 2009/371/IB határozata az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról (HL L 121., 2009.5.15., 37. o.) (a továbbiakban: „a tanácsi határozat”).

² 1. Jegyzőkönyv az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló Egyezmény (Europol-egyezmény) 43. cikkének (1) bekezdése alapján az Egyezmény 2. cikkének és mellékletének módosításáról („pénzmosásról szóló jegyzőkönyv”), HL C 358., 2000.12.13., 2. o.

2. Jegyzőkönyv az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló egyezmény (Europol-egyezmény), és az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv módosításáról („JIT-jegyzőkönyv”), HL C 312., 2002.12.16. 2. o.

3. Jegyzőkönyv az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló Egyezmény (Europol-egyezmény) 43. cikkének (1) bekezdése alapján, az említett egyezmény módosításáról („dán jegyzőkönyv”), HL C 2., 2004.1.6., 3. o.

³ HL C 316., 1995.11.27., 1. o.

⁴ A stockholmi program – A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa, HL C 115., 2010.5.4., 1. o.

Ezenfelül a Tanács svéd elnöksége 2001-ben részletes leltárt állított össze a parlamenti kontroll témájával foglalkozó, meglévő jogi rendelkezésekről, és az Europolt érintő ügyek tekintetében javasolta az EP szerepkörének bővítését⁵.

E kezdeményezések kiindulópontját az Europol-egyezmény rendelkezései és az egyezményt módosító, fent említett három jegyzőkönyvet létrehozó tanácsi aktusokra irányuló javaslatok képezték. Ezen túlmenően a jelen közlemény figyelembe veszi az Europolt létrehozó tanácsi határozatra irányuló javaslat kapcsán kifejtett európai parlamenti álláspontot is.

Az Europol az első olyan európai szerv, amely a rendőrségi együttműködés területén létrejött. Abban az időben, amikor a jelen közlemény tárgyát képező vita megkezdődött⁶, ezt a területet túlnyomórészt kormányközi döntések alapján szabályozták, így az a közösségi jogrend pereméhez tartozott, ahol az EP csak rendkívül korlátozott hatáskörökkel rendelkezett. Kezdetben (az eredeti egyezmény értelmében) a parlamenti felügyelet arra korlátozódott, hogy a tanácsi elnökség továbbította a Parlament számára az Europol tevékenységéről szóló éves különjelentést, és az Europol-egyezmény módosítása esetén a Parlamentnek konzultációs joga volt. Felmerült az igénye azonban annak, hogy az Europol rendőrségi tevékenységekben való részvétele és a nemzeti bűnüldözési szolgálatok között információcserében játszott kulcsszerepe miatt a parlamenti felügyelet az egyezményben előirányzott rendelkezéseknél szélesebb körű legyen. Az információk – köztük a személyes adatokra vonatkozó információk – feldolgozása, amely az Europol központi tevékenysége, kihathat az egyének alapvető jogaira, különösen a személyes adatok védelmének jogára. Sokan úgy vélték, egy erősebb parlamenti kontrollrendszer a demokratikus legitimáció növelésének megfelelő eszköze lehet ezen a területen.

Ez a közlemény áttekinti a múltban az Europol parlamenti felügyelete kapcsán kifejtett megfontolásokat és véleményeket, bemutatja, milyen kontrollmechanizmusok vonatkoznak jelenleg a szervezet tevékenységére, és ennek alapján következtetéseket és a vita további irányát befolyásolni hivatott ajánlásokat fogalmaz meg. A javaslatok közül több az Europolra vonatkozó jelenlegi jogi kereteken belül is végrehajtható. Más javaslatok további gondolkodást igényelnek, és a Bizottság mérlegeli, hogy azokat – a jogalapnak az EUMSz. 88. cikkével összhangban lévő megváltozásával együtt – beépíti egy, az Europolra vonatkozó új rendeletjavaslatba, amelyet 2013-ig kíván benyújtani a jelenlegi tanácsi határozat értékelését és egy hatásvizsgálat lefolytatását követően.

⁵ Lásd a 8677/01. sz. (Europol 39) „Az Europol demokratikus kontrollja” című, a svéd elnökségtől a 36. cikk szerinti bizottságnak címzett tanácsi dokumentumot.

⁶ A demokratikus ellenőrzésről folytatott vita az Europol-egyezmény elfogadását megelőző eszmecserékkal vette kezdetét. A téma parlamenti előadója, Hartmut Nassauer, jöllehet támogatta az Europol létrehozását, a parlamenti kontroll fokozása érdekében az egyezmény felülvizsgálatát javasolta (Az 1996. március 14-i plenáris ülésen elhangzott vita összefoglalója, INI/1994/2221 sz. eljárási akta).

2. AZ EUROPOL TEVÉKENYSÉGÉNEK PARLAMENTI ELLENŐRZÉSE A JELENLEGI KERETEK KÖZÖTT

Az Europolt létrehozó tanácsi határozat új hatásköröket biztosít az EP számára, sőt mi több, gyökeresen átalakítja az Europol és az EP kapcsolatrendszerét. Az Europolnak az EU jogi keretei közé történő beemelése az EP-t – különösen mint a költségvetési hatóság egyik ágát – közvetlenül bevonja egy újonnan létrehozott ügynökség tevékenységének kormányzásába.

2.1. Európai Parlament

A költségvetési eljárás

A parlamenti befolyás tekintetében az Europolt létrehozó tanácsi határozat legfigyelemreméltóbb újítása az, hogy az Europol jogállását kormányközi intézményből uniós ügynökséggé változtatja, ami az uniós költségvetésből folyósított közvetlen finanszírozással jár. Ez egyben azt is jelenti, hogy a határozat az Europolt az EU költségvetési rendeletének hatálya alá vonja. A költségvetési hatóság egyik ágaként az EP-nek közvetlen hatása lehet az új ügynökség tevékenységére⁷.

Az EP emellett a költségvetés ellenőrzéséért is felelős⁸. A Tanács ajánlását figyelembe véve az EP megadja a mentesítést az igazgatónak a költségvetés végrehajtása tekintetében. Az Europol továbbá köteles az EP kérésére az EP rendelkezésére bocsátani minden olyan információt, amely az adott pénzügyi évre vonatkozó mentesítési eljárás zavartalan lebonyolításához szükséges.

Az Európai Parlamenttel folytatott közvetlen információcsere

A tanácsi határozat új rendelkezést vezet be, utat nyitva az EP és az Europol közötti rendszeres és formális információcsere előtt: a Tanács elnöksége, az igazgatótanács elnöke és az igazgató az EP kérésére mindenkor megjelenik az EP előtt az Europollal kapcsolatos kérdéseknek a diszkréció és titoktartási kötelezettség figyelembevételével történő megvitatása céljából⁹. Fontos, hogy az EP kérésének kötelező eleget tenni. Ez abból a szempontból is fontos újítás, hogy a rendelkezés felhatalmazza az EP-t arra, hogy függetlenül kérjen tájékoztatást az Europol igazgatójától. A kötelező erő jelentős újdonság a bel- és igazságügy területén.

Konzultáció a végrehajtási intézkedésekről

Az EP-vel konzultálni kell a jelenlegi jogalap minden olyan végrehajtási intézkedéséről, amely tanácsi határozat formáját ölti.

A jelenlegi tanácsi határozat több rendelkezést tartalmaz arra vonatkozóan, milyen információkat kell az EP rendelkezésére bocsátani. Ezek előrelépést jelentenek azon módosításokhoz képest, amelyeket a 2003. évi dán jegyzőkönyv illesztett be az Europol-egyezménybe.

A Tanács által az EP-hez továbbítandó információk

A Tanács elfogadja, és tájékoztatás céljából évenként eljuttatja az EP-hez a következő dokumentumokat¹⁰:

⁷ A tanácsi határozat 42. cikkének (1) bekezdése.

⁸ A tanácsi határozat 43. cikkének (6), (9) és (10) bekezdése.

⁹ A tanácsi határozat 48. cikke.

¹⁰ A tanácsi határozat 37. cikkének (10) bekezdése.

- a bevételi és kiadási előirányzat tervezetét, a létszámtervet, valamint a végleges költségvetést;
- az Europol jövőbeli tevékenységére vonatkozó munkaprogramot¹¹;
- az Europol előző évi tevékenységéről szóló általános jelentést.

A közös ellenőrző szerv által az EP-hez továbbítandó információk¹²

A közös ellenőrző szerv nemcsak a Tanácshoz, hanem az EP-hez is eljuttatja rendszeres időközönként összeállított tevékenységi jelentéseit¹³.

2.2. Nemzeti parlamentek

A nemzeti parlamentek az adott tagállam kormányának ellenőrzésén keresztül, az egyes tagállamok alkotmányos szabályaival összhangban gyakorolnak felügyeletet az Europol tevékenysége felett.

Az Europol irányítása és felügyelete az Europol igazgatótanácsának feladata. Az igazgatótanács, amelynek tagjai a tagállamok képviselői, a Tanácsnak tartozik jelentéstételi kötelezettséggel. A Tanács Europol-ügyek tekintetében illetékes tagjai, azaz a bel- vagy igazságügy-miniszterek a nemzeti parlament ellenőrzése alatt végzik tevékenységüket.

A bel- vagy igazságügy-miniszterek mindegyike felelős azért, hogy megfelelően tájékoztassa hazája nemzeti parlamentjét az Europol működéséről, és elszámoltatható a nemzeti parlamentben az adott minisztérium Europol vonatkozásában folytatott politikájáról. Az Europol tehát a nemzeti parlamentek ily módon már ma is ellenőrzi.

Amint azt az alábbi 3.2. szakaszban jelezzük, az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciájának (a továbbiakban: COSAC) titkársága által a konferencia 41. ülése számára készített előkészítő jelentés bemutatja az Europol parlamenti ellenőrzésének jelenlegi gyakorlatát¹⁴.

Az egyes országokban alkalmazott gyakorlatok eltérőek. Egyes nemzeti parlamentek a vonatkozó jogi aktusok, például az Europol hatáskörét módosító javaslatok megvitatására szorítókozó dokumentumalapú, eseti ellenőrzést gyakorolnak. Az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló tanácsi határozatot például előzetesen megvitták a nemzeti parlamentek¹⁵.

Más parlamentek arra használják a nemzeti kormányok felett uniós ügyekben gyakorolt elszámoltatási jogkörüket, hogy bármely adott időpontban tájékoztatást kérjenek az

¹¹ Emellett az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet 185. cikkében említett szervekre vonatkozó költségvetési keretrendeletéről szóló 2343/2002/EK, Euratom rendelet módosításáról szóló 2008. július 9-i 652/2008/EK, Euratom bizottsági rendelet (HL L 181., 2008.7.10., 23. o.) kötelezi az Europol, hogy legkésőbb minden év március 31-ig küldje meg a Bizottságnak és a költségvetési hatóságnak munkaprogramja tervezetét.

¹² Az Europol független, külső adatvédelmi ellenőrző hatósága.

¹³ A tanácsi határozat 34. cikkének (6) bekezdése.

¹⁴ Eleventh Bi-annual Report: Developments in the European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny (Tizenegyedik féléves jelentés: Fejlemények az Európai Unióban. A parlamenti ellenőrzésre vonatkozó eljárások és gyakorlatok). A COSAC-titkárság által készített és az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciájának 2009. május 11–12-én Prágában megrendezett XLI. ülésén előterjesztett dokumentum, www.cosac.eu.

¹⁵ A tanácsi határozat elfogadásához vezető folyamat során például a Cseh Köztársaság törvényhozása fenntartást fogalmazott meg, és határozatban hívta fel a figyelmet annak fontosságára, hogy a javasolt intézkedés megfeleljen az arányosság követelményeinek. A cseh Alkotmányügyi és Jogi Bizottság azt javasolta a kormánynak, hogy a javaslatot csak bizonyos feltételek teljesülése esetén hagyja jóvá.

Europolról (így működik például a belga képviselőház és a francia szenátus). További szokásos gyakorlat a parlament és az adott ország Europol igazgatótanácsába delegált tagja közötti közvetlen kapcsolat fenntartása vagy az Europolról szóló jelentések éves értékelése.

Dánia és Írország kormányának előzetesen ki kell kérnie a nemzeti parlament hozzájárulását minden a bel- és igazságügyek területén végrehajtandó intézkedésben való részvételhez. Mindkét parlament megvitatja az Europolra vonatkozó ügyeket, ha az adott téma szerepel a Bel- és Igazságügyi Tanács ülésének napirendjén. E két törvényhozás következképpen közvetlen hatást gyakorol az Europollal összefüggő döntésekre.

A parlamentközi együttműködés jövőbeli lehetőségei kapcsán a COSAC-jelentés megjegyzi: „A nemzeti parlamentek jelenleg a bel- és igazságügy területének általános ellenőrzése keretében ellenőrzik az Europol-t. Egyes esetekben ezt a feladatot az uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságok, más esetekben szakbizottságok látják el, vagy a kettő valamilyen kombinációja keretében történik az ellenőrzés.”

3. AZ EUROPOL PARLAMENTI ELLENŐRZÉSÉVEL KAPCSOLATOS VITA

Az Europol parlamenti ellenőrzésére vonatkozóan jelenleg kialakult, a 2. részben ismertetett keretek az Europol felügyeletével kapcsolatban az elmúlt évtizedben lezajlott viták eredményeit tükrözik. A jelen közlemény az Europol feletti parlamenti ellenőrzés megfelelő rendszerének kialakítása céljából ugyancsak figyelembe veszi a múltban kifejtett véleményeket.

3.1. Az európai parlament álláspontja

► Az EP-nek a tárgyban korábban kifejtett nézetei és kívánalmai nagy vonalakban a következőképpen összegezhetők¹⁶:

Az Europol beillesztése a közösségi jogba és a közösségi költségvetésből való finanszírozása

Az EP ismételten kérte, hogy az Europol működését vonják a közösségi jog alá, különösen, ám nem szükségképpen abban az esetben, ha határokon átnyúló operatív jogosítványokat biztosítanak számára. Az EP javasolta azt is, hogy az Europol költségvetését vonják a közösségi költségvetés alá. Tekintve az Europol-egyezmény módosításának rendkívül hosszú és körülményes eljárását, az EP szorgalmazta, hogy az egyezményt tanácsi határozattal váltsák fel.

Az Európai Parlament tájékoztatása és a Parlammnttel folytatott konzultáció

Az EP nem érezte elégségesnek azt, hogy tájékoztatás gyanánt csak az Europol tevékenységéről szóló éves különjelentést kapja meg.

¹⁶ a) Az Europolról szóló, 1996. március 14-i állásfoglalás (A4-0061/96). Az állásfoglalást az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (előadó: Hartmut Nassauer) jelentése alapján fogadták el. A továbbiakban: *az 1996. évi állásfoglalás*.
b) Az Europol parlamenti ellenőrzésének megerősítéséről és hatásköreinek bővítéséről szóló, Tanácsnak címzett, nem jogalkotási állásfoglalásként 1999. április 13-án elfogadott ajánlás (A4-0064/99). Az ajánlás az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság hasonló című, 1999. február 23-i ajánlásjavaslata alapján készült (előadó: Hartmut Nassauer). A továbbiakban: *az 1999. évi ajánlás*.
c) Állásfoglalás az Európai Parlament „portugál kezdeményezéséről” (A5-0312/2000). Az állásfoglalást az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentése alapján (előadó: Anna Karamanou) 2000. november 4-én fogadta el a Parlament. A továbbiakban *a 2000. évi állásfoglalás*.
d) „Belga–svéd kezdeményezés” – az Európai Parlament módosításait tartalmazó, 2001. november 13-én elfogadott állásfoglalás. Az állásfoglalás az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak a Belga Királyság és a Svéd Királyság az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló egyezményt módosító jegyzőkönyvet stb. létrehozó tanácsi jogi aktusra irányuló kezdeményezéséről szóló, 2001. október 24-i jelentésén (A5-0370/2001 VÉGLEGES) alapul (előadó Maurizio Turco). A továbbiakban: *a 2001. évi határozat*.
e) „Belga–spanyol kezdeményezés” – 2002. május 30-án elfogadott nem jogalkotási állásfoglalás (P5-TA(2002)0269). Az állásfoglalás a Belga Királyságnak és a Svéd Királyságnak az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozó egyezményt módosító jegyzőkönyvet stb. megalkotó tanácsi jogi aktusra irányuló kezdeményezéséről, valamint az Europol fejlesztéséről és az Európai Unió intézményi rendszerébe való automatikus beillesztéséről szóló, Tanácsnak címzett európai parlamenti ajánlásról szóló jelentésén alapul (Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, előadó: Gérard M.J. Deprez, 2002. május 16., A5-0173/2002 VÉGLEGES). A továbbiakban: *a 2002. évi ajánlás*.
f) Ajánlás a Tanácsnak az Europol fejlesztéséről (2003/2070 (INI)). Christian Ulrik von Boetticher és Maurizio Turco társelőadók 2003. április 7-i jelentése (A5-0116/2003) alapján, 2003. április 10-én elfogadott nem jogalkotási állásfoglalás (P5_TA(2003)0186). A továbbiakban: *a 2003. évi ajánlás*.
g) 2008. január 17-i jogalkotási állásfoglalás az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról (P6_TA (2008)0015). Az állásfoglalás az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról szóló jelentésén (A6-0447/2007) alapul (előadó: Agustín Díaz de Mera García Consuegra). A továbbiakban: *a 2008. évi állásfoglalás*.

Kérte, hogy rendszeresen (negyedéves alapon) tájékoztassák az Europol tevékenységéről. Sürgette továbbá, hogy a Tanács vegye figyelembe az Európai Unióról szóló korábbi szerződésben biztosított jogát a tájékoztatáshoz és a konzultációhoz. Különösen azt szorgalmazta, hogy az Europol működésével kapcsolatos ügyek széles körében vonják be a konzultációba, és kérte, hogy véleményét megfelelőképpen vegyék figyelembe.

2001-ben az EP kifejezte azt az óhaját is, hogy vonják be az Europol prioritást jelentő tevékenységi területeinek meghatározásával kapcsolatos konzultációkba.

A nemzeti és európai parlamenti ellenőrzési eljárások megerősítése

Az EP szerint a nemzeti parlamenti kontrolleljárások az Europol kormányközi jellege miatt nehézkesek és eredménytelenek. Az EP felkérte a Tanácsot, hogy egy következő EU-Szerződésben kapjanak helyet az Europol európai szintű, teljes parlamenti ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések. 2001-ben az EP felkérte a Bizottságot arra, hogy nyújtson be javaslatot az Europol-egyezmény felülvizsgálatáról, amely az egyezményt összhangba hozná a tagállami rendőrségek esetében megvalósuló, magasabb szintű demokratikus kontrollal.

Tanácsi határozat várható elfogadásának fényében az EP azt szorgalmazta, hogy az Europolra vonatkozó nemzeti parlamenti és európai parlamenti ellenőrzési eljárások ne legyenek kevésbé szigorúak, mint az egyezmény módosításaira vonatkozó eljárások (ratifikációs folyamat). Az EP felkérte a tagállamokat, vitassák meg, hogyan lehetne bevonni a nemzeti parlamenteket az Europolra vonatkozó tanácsi határozat majdani módosításainak elfogadásába¹⁷.

Parlamentközi koordináció és a nemzeti parlamentek meglévő jogainak gyakorlása

Az EP felkérte a nemzeti parlamenteket arra, hogy következetesen vegyék figyelembe mind hazájuk Europolért felelős tanácsi képviselője, mind az Europol igazgatótanácsába kinevezett tagállami képviselők tevékenységének ellenőrzésére vonatkozó jogukat és kötelezettségüket. Szorgalmazta, hogy ennek során szorosan működjenek együtt az EP-vel.

Az Europol hatáskörének kiterjesztése

1996. évi állásfoglalásában az EP kérte, hogy az Europol-egyezmény majdani felülvizsgálata során vizsgálják meg annak lehetőségét, hogy az Europol számára – felhatalmazásának keretein belül – nyomozati hatáskört biztosítsanak. Az EP továbbá szorgalmazta, hogy az Europol csak annyiban kapjon operatív (ebben az értelmezésben: „kényszerítő”) hatáskört, „amennyiben az Európai Bizottság utasításainak lesz alárendelve, és az így működő Európai Rendőrségi Hivatal az Európai Parlamentnek és a nemzeti parlamenteknek felelős”¹⁸.

A későbbiekben az EP felkérte a Tanácsot, hogy ne ruházzon határokon átnyúló operatív hatáskört az Europolra anélkül, hogy a közösségi jogon és az EP bevonásán alapuló, megfelelő ellenőrzési mechanizmusról gondoskodna. 2007-ben az EP ismételten hangsúlyozta, hogy a megfelelő operatív hatáskör biztosítása szorosan összefügg a demokratikus kontroll megerősítésével.

► Számos konkrét javaslat is előterjesztésre került:

Egy parlamentközi bizottság lehetséges szerepe

¹⁷ Munkadokumentum az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) létrehozásáról a 2008. évi állásfoglalás kapujában. Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, előadó: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 2007. február 19. (PE 384.589v01-00).

¹⁸ Az 1996. évi állásfoglalás 15. pontja

Javaslat merült fel arra nézve, hogy a Tanács elnöksége vagy annak képviselője az Europollal kapcsolatos kérdések megvitatását illetően kötelezően megjelenne egy az EP által a nemzeti parlamentekkel együttműködésben felállítandó közös bizottság előtt.

Jobb tájékoztatás az átláthatóság növelése érdekében

Ezzel kapcsolatban felvetődött, hogy az EP jogot formálhatna arra, hogy az Europol igazgatójával vagy a Tanács elnökségével eszmecsere-t kezdeményezzen az éves különjelentés és az adatvédelmi jelentés alapján. Egy másik javaslat alapján az EP formálisan is jogosulttá válna az illetékes parlamenti bizottság elé hívni az Europol igazgatóját, vagy az igazgató jogosulttá válna saját kezdeményezésére megjelenni a parlamenti bizottság előtt.

Résztvétel az igazgató kinevezési és elbocsátási eljárásában

Az erre vonatkozó javaslat szerint a Tanáccsal együtt az EP is részt venne az igazgató és az igazgatóhelyettes kinevezési és elbocsátási eljárásában¹⁹. Az 1996. évi állásfoglalásban az EP szorgalmazta, hogy álláspontját „megfelelő módon vegyék figyelembe”.

Európai parlamenti képviselők az Europol igazgatótanácsában

Az EP javasolta, hogy a tagállamok egy-egy képviselője mellett a Bizottság és az EP két-két képviselője is kapjon helyet az igazgatótanácsban, mindegyikük egy-egy szavazattal²⁰.

Meg kell jegyezni, hogy az Europol-egyezményhez csatolt harmadik jegyzőkönyv, amely 2007 áprilisában lépett hatályba, bevezetett néhány, az EP tájékoztatáshoz és konzultációhoz való joga szempontjából kedvező módosítást. Ezek egyikeként a Tanácsot kötelezték arra, hogy az Europol működésének egyes aspektusaival kapcsolatos bizonyos intézkedések elfogadásakor folytasson konzultációt az EP-vel²¹. Emellett a jegyzőkönyv bevezette a Tanács elnöksége számára azt a lehetőséget is, hogy az Europol igazgatója segítségével vagy anélkül megjelenjen az EP előtt az Europollal összefüggő általános kérdések megvitatása céljából²².

Az eredeti egyezmény módosításai tehát legalább az EP által az Europol működésének kezdeti időszakában felvetett aggályok némelyikére gyógyírt kínáltak.

► Az EP részt vett az Europol létrehozásáról szóló tanácsi határozatra irányuló bizottsági javaslatról folytatott konzultációban, és véleményét a 2008. január 17-i jogalkotási állásfoglalásban foglalta össze²³.

A javaslat benyújtásakor a Bizottság figyelembe vette az EP által korábban megfogalmazott legfontosabb ajánlások egy részét. A tanácsi határozat a jogalap és a finanszírozás tekintetében beilleszti az Europol-t az EU intézményi rendszerébe. Az Europol közösségi alapokra való helyezése növeli a parlamenti kontroll lehetőségét egyrészt azért, hogy az EP kötelező konzultációs szerepe révén bevonja az EP-t a végrehajtási határozatok elfogadására irányuló eljárásba, másrészt – ami ennél is fontosabb – azért, hogy az EP alapvető szerepet játszik a költségvetés, illetve ennek részeként a létszámterv elfogadásában, valamint a mentesítési folyamatban.

¹⁹ a) Az 1996. évi állásfoglalás 11. pontja
b) A 2000. évi állásfoglalásban javasolt 8. módosítás.
c) A 2002. évi ajánlás 4. ajánlása.
d) A 2003. évi ajánlás 4. ajánlása.

²⁰ a) A 2000. évi állásfoglalásban javasolt 7. módosítás.
c) A 2002. évi ajánlás 4. ajánlása.
c) A 2003. évi ajánlás 4. ajánlása.

²¹ Az egyezmény 34. cikkének (1) bekezdése.

²² Az egyezmény 34. cikkének (2) bekezdése.

²³ A 2008. évi állásfoglalás.

Jelentős változás, hogy végül bekerült a tanácsi határozat szövegébe az EP azon javaslata, hogy tegyék kötelezővé a Tanács elnöksége, az igazgatótanács elnöke és az igazgató számára, hogy az EP kérésére megjelenjen a Parlament előtt „az Európával kapcsolatos kérdéseknek a [...] megvitatása céljából”²⁴.

Az EP által a javasolt határozat legkülönbözőbb kérdéseivel kapcsolatban benyújtott 55 módosítás a fokozott demokratikus elszámoltathatóság és irányítás tekintetében három javaslatcsoportba szerveződött:

A parlamenti kontroll erősítése, különösen egy parlamentközi bizottság létrehozása által

Megjegyezve, hogy az Europol operatív hatáskörének kiterjesztése miatt az Europol demokratikus elszámoltathatóságának további javítását látja szükségesnek, az EP kérte, hogy az Europol igazgatótanácsának elnöke vagy a szervezet igazgatója terjessze az Europol következő évi prioritásait egy „az Európai Parlamentnek a nemzeti parlamenti képviselők részvételével ülésező közös bizottsága elé [...] a civil társadalommal folytatandó demokratikus vita és [az Europol] tevékenysége feletti jobb ellenőrzés biztosítása érdekében”²⁵.

Az EP által javasoltak szerint a tervezési szakaszba akkor lehetséges idejekorán bevonni az EP-t, ha (1) az előirányzott költségvetés-tervezet becslését, a létszámtervet is tartalmazó előzetes költségvetés-tervezetet és a végleges költségvetést, (2) az Europol jövőbeli tevékenységére vonatkozó munkaprogramot és (3) az Europol előző évi tevékenységéről szóló általános jelentést továbbítják a Parlamenthez, „amelynek adott esetben lehetősége van megvizsgálni azokat, szükség esetén a nemzeti parlamentekkel is együttműködve”²⁶.

A jogalkotó elfogadta azt a javaslatot, hogy az éves tervezési dokumentumokat tájékoztatásul, de nem konzultáció céljából, továbbítani kell a Parlamentnek (de a nemzeti parlamenteknek nem). Ez meghatározó befolyást biztosít az EP számára a költségvetési eljárás keretein belül.

A parlamentközi bizottság előtti kötelező megjelenés felvetését a Tanács nem fogadta el, így ez a javaslat nem került be a határozat szövegébe. A parlamentközi bizottság létrehozására végül nem is került sor.

Részvétel az igazgató kinevezési eljárásában

Az EP javasolta, hogy kérdéseket tehessen fel a jelölteknek, véleményezhesse és rangsorolhassa őket. A javaslat szerint az igazgatótanácsnak az igazgató kijelölésekor a Parlament véleményét figyelembe kell vennie. A javaslatot a Tanács nem fogadta el.

Szigorúbb adatvédelmi rendelkezések

Az EP jelentős fontosságot tulajdonít az adatvédelmi rendelkezések további biztosítékok beépítését célzó megerősítésének. Ide tartozik az, hogy az Europol harmadik országokkal folytatott kapcsolatában figyelembe kell venni „az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartásának szintjét”²⁷.

Azt a javaslatot, hogy az EP-t közvetlenül vonják be az adatvédelmi folyamatba, a jogalkotó nem támogatta.

²⁴ A tanácsi határozat 48. cikke.

²⁵ 50. módosítás.

²⁶ 39. módosítás.

²⁷ 58. módosítás.

3.2. A nemzeti parlamentek álláspontja

► A nemzeti parlamentek elsősorban a COSAC-on fejtették ki az Europol nemzeti parlamenti kontrolljával kapcsolatos nézeteiket.

A COSAC szorgalmazta, hogy az Europol parlamenti kontrollját az EP és a nemzeti parlamentek összehangoltan gyakorolják. Ez a fórum nem részletezte, milyen módon lehetne létrehozni jól működő eljárásokat, de sürgette, hogy a nemzeti parlamentek vegyenek részt a demokratikus kontroll végrehajtásáról folytatott párbeszédben²⁸.

2009-ben azonban a COSAC-titkárság – a szervezet 41. konferenciájának előkészítéseként – figyelemre méltó jelentést tett közzé, amely az EU-országok parlamentjeinek küldött kérdőíven alapult. Mivel a jelentés részben az Europol parlamenti felügyeletének kérdésével foglalkozik, áttekinti a nemzeti szinten fennálló helyzetet, és összefoglalja a nemzeti parlamentek javaslatait²⁹.

*Javaslatok az EUMSZ. 88. cikkében említett parlamenti együttműködés gyakorlatba való átültetésére*³⁰

Számos parlament fejtette ki azt az álláspontját, hogy a parlamentek közötti hatékony együttműködés eszközeiként érdemes fontolóra venni egyes bizottsági ülések vagy közös parlamenti találkozók megrendezését. Ezek mibenlétét illetően a javaslatok számos változat mellett érveltek a már meglévő parlamentközi találkozók e célra történő alkalmazásától kezdve specifikus, nemzeti parlamenti és EP-képviselőket egyaránt tartalmazó egyes bizottság létrehozásán át a már meglévő COSAC szerepkörének kiterjesztéséig. Felmerült mindezek kombinációjának lehetősége is.

A jelentésben számos eltérő álláspont megfogalmazódik a COSAC-nak az Europol tevékenységének ellenőrzésében játszott lehetséges szerepe kapcsán. Több parlament megállapította, hogy a COSAC fórumként szolgálhat az Europol demokratikus kontrolljával kapcsolatos információk, ötletek és legjobb gyakorlatok megvitatására és megosztására. Egyes parlamentek javasolták, hogy e megbeszélésekre hívják meg az Europol igazgatóját is, aki rendszeresen tájékoztatást adna az Europol tevékenységéről, továbbá azt, hogy a COSAC üléseinek napirendjén rendszeresen szerepeljen az Europol tevékenységének felügyelete. Más nemzeti parlamentek azonban az EP-vel együtt azon fenntartásuknak adtak hangot, hogy e kérdések nem illenek a COSAC jelenlegi szerepkörébe, és sokkal inkább egy európai parlamenti szakbizottság illetékességi körébe tartozhatnának.

*A nemzeti szintű parlamenti ellenőrzés javítása a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után*³¹

²⁸ Legutóbbi hozzájárulások: A COSAC XLIV. Konferenciájának (Brüsszel, 2010. október 24–26.) hozzájárulása; a COSAC XLII. Konferenciájának (Stockholm, 2009. október 4–6.) hozzájárulása; és a COSAC XLI. Konferenciájának (Prága, 2009. május 10–12.) hozzájárulása, www.cosac.eu.

²⁹ Eleventh Bi-annual Report: Developments in the European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny. Parts 1.4 and 1.5 (Tizenegyedik féléves jelentés: Fejlemények az Európai Unióban. A parlamenti ellenőrzésre vonatkozó eljárások és gyakorlatok, 1.4. és 1.5. rész). A COSAC-titkárság által készített és az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciájának 2009. május 11–12-én Prágában megrendezett XLI. ülésén előterjesztett dokumentum, www.cosac.eu.

³⁰ Ezek a javaslatok az Eurojust tevékenységének értékeléséről szóló, az EUMSZ. 85. cikkében említett szabályokra is vonatkoznak.

³¹ Eleventh Bi-annual Report: Developments in the European Union. Procedures and practices relevant to parliamentary scrutiny. Part 1.2 (Tizenegyedik féléves jelentés: Fejlemények az Európai Unióban. A parlamenti ellenőrzésre vonatkozó eljárások és gyakorlatok). Az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciájának 2009. május 11–12-én Prágában megrendezett XLI. ülésén előterjesztett dokumentum 1.2. része.

A jelek szerint a legtöbb parlament nem tárgyalta részletesen ezt a kérdést, és csak nagyon kevés konkrét javaslat került említésre. Néhány parlament azonban részletesen meghatározta jövőbeli részvételének formáját (pl. specifikus adminisztratív munkacsoport létrehozása, találkozók a téma szakértőinek számító parlamenti és kormányzati képviselőkkel, a jelenlegi ellenőrzési rendszer értékelése).

► Az Europol demokratikus ellenőrzése volt a témája a 2001-ben Hágában az Europol parlamenti kontrolljáról megrendezett interparlamentáris konferenciának.

A konferencián elfogadott állásfoglalás-tervezet először fogalmazott meg konkrét javaslatokat az Europol nemzeti parlamenti ellenőrzése tárgyában³².

A javaslatok központi eleme egy ún. „Parlopol bizottság” létrehozása volt. A Parlopol az információcserét és az összehangoltabb kezdeményezést elősegítő hálózatot képezne. A javaslat értelmében a bizottság olyan nemzeti parlamenti és EP-képviselőkből állna, „akik a Miniszterek Tanácsa keretében vagy az Europol kormányzó testületeiben folytatott európai együttműködés vagy integráció formái alá tartozó rendőrségi és igazságügyi kérdésekkel foglalkoznak”.

Ez a hálózat egyúttal elősegítené a különböző nemzeti parlamenti kontrollmechanizmusok összehangolt, a tagállamok kormányképviselőin keresztül érvényesülő alkalmazását. A 2009. évi, említett COSAC-jelentésből úgy tűnik, hogy a nemzeti parlamentek támogatás nélkül nehezen képesek elegendő információt összegyűjteni a Miniszterek Tanácsának és az Europol igazgatótanácsának vonatkozó határozatairól.

³² Az Europol parlamenti ellenőrzéséről rendezett interparlamentáris konferencia állásfoglalás-tervezete, Hága, 2001. június 8.

4. KILÁTÁSOK: AZ EUROPOL AZ ÚJ INTÉZMÉNYI KERETEK KÖZÖTT

A Lisszaboni Szerződés számos olyan újítást vezetett be, amely közvetlenül érinti az Europol fejlesztésének irányait és a parlamenti ellenőrzés kérdéskörét.

4.1. A kényszerítő intézkedések kérdése – az EUMSZ. 88. cikkének (3) bekezdése

Az elmúlt évtized során nyitott kérdés maradt, hogy célszerű-e az Europol számára biztosítani a kényszerítő intézkedések alkalmazásának lehetőségét. Az ezzel kapcsolatos vitában a kényszerítő erő biztosításának lehetősége mindazonáltal összekapcsolódott az Europol erősebb parlamenti és bírói felügyeletének előfeltételével. 2002. évi közleményében³³ a Bizottság megállapította: amennyiben nyomozati jogkörrel kívánjuk felruházni az Europol-t, meg kell erősíteni parlamenti kontrollját. Legutóbb az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága előadójának 2007. februári munkadokumentuma jutott hasonló következtetésre³⁴.

Ez a kérdés mára lekerült a napirendről. Az EUMSZ. 88. cikkének (3) bekezdése kizárja az Europol kényszerítő erővel történő felruházását: *„Az Europol által végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben kell végrehajtani, amelynek területét ezek a cselekmények érintették. Kényszerítő intézkedések alkalmazására kizárólag a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok jogosultak.*

Az Europol egyetlen olyan jogkörrel sem rendelkezik – például a letartóztatás, házkutatás, lehallgatás joga –, amely jellemzően a nemzeti rendőrségek sajátja. Az a rendelkezés, amely az Europol számára lehetővé teszi, hogy felkérje a tagállamokat nyomozás megindítására³⁵, csak meghatározott esetekre vonatkozik, és nem kötelezi a tagállamot a felkérés teljesítésére. Az Europol nem vizsgálódhat függetlenül a tagállamokban. Ugyanez vonatkozik az Europol-tisztviselők közös nyomozócsoportokban való részvételére³⁶, amelyre támogatói minőségükben kerül sor, míg a kényszerítő intézkedések elrendelése a tagállam illetékes hatóságainak kizárólagos hatásköre marad³⁷.

³³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az Europol demokratikus kontrollja, 2010.2.26., COM(2002) 95 végleges.

³⁴ Munkadokumentum az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL) létrehozásáról. Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság, előadó: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 2007. február 19., PE 384.589v01-00.

³⁵ A tanácsi határozat 7. cikke. A nyomozás megindítására vonatkozó felkérés jogát már az Europol-egyezmény 3. cikke is tartalmazta. A tanácsi határozat értelmében a tagállamok kötelesek reagálni az Europol megkeresésére („shall”), míg korábban ez nem volt kötelező számukra („should”). Ennek ellenére azonban dönthetnek úgy, hogy mégsem indítják meg a kért nyomozást.

³⁶ A tanácsi határozat 6. cikke.

³⁷ Az Európai Közösségeknek, a Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 12. cikke, 13. cikkének második bekezdése és 14. cikke rendelkezéseinek hatálya alá tartozó tisztviselői és egyéb alkalmazottai kategóriáinak megállapításáról szóló 549/69/Euratom, ESZAK, EGK rendelet módosításáról szóló, 2008. november 27-i 371/2009/EK tanácsi rendelet (HL L 121., 2009.5.15., 1. o.) megállapítja, hogy a közös nyomozócsoportokban részt vevő Europol-tisztviselőket nem illeti meg a bírósági eljárások alóli mentesség.

4.2. A nemzeti parlamentek szerepe a Lisszaboni Szerződés biztosította keretek között

A Lisszaboni Szerződés kibővíti a nemzeti parlamentek jogait és kötelezettségeit, biztosítva, hogy e parlamentek tevékenyen hozzájárulnak az Unió jó működéséhez³⁸. A politikai folyamatban játszott új szerepkörükben:

- megkapják a Bizottságtól az uniós jogalkotási aktusok tervezeteit (azok EP-nek és Tanácsnak történő továbbításával egy időben),
- ellenőrzik, hogy e tervezetek tiszteletben tartják-e a szubszidiaritás elvét.

A nemzeti parlamentek ezáltal az európai politikai döntéshozatal korai szakaszának fontos szereplőivé váltak.

Előretekintve az Europol működését szabályozó, az EUMSZ. 88. cikkének (2) bekezdése értelmében a jövőben elfogadandó rendeletre, a nemzeti parlamentek bevonása az európai szintű jogalkotási aktusok tervezeteinek ellenőrzésébe az Europol parlamenti ellenőrzésének kérdését is érinti.

A Lisszaboni Szerződés biztosította keretek között a nemzeti parlamenteknek joguk van tájékoztatást kapni a jogalkotási javaslatokról, és lehetőségük nyílik kifejezni véleményüket. A nemzeti alkotmányossági eljárások alapján a nemzeti parlamentek az uniós jogalkotó bármely jogalkotási javaslatát véleményezhetik. A parlament véleménye a nemzeti jog alapján akár kötelező érvényű is lehet az adott ország kormányának a Tanácsban képviselt álláspontjára.

A nemzeti parlamentek így az Europol működését szabályozó jövőbeli rendelet kialakításához is hozzájárulhatnak.

³⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés 12. cikke.

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Nem kétséges, hogy a bűnüldözési vonatkozású tevékenységek felügyeletére szükség van, különösen ott, ahol ezek a polgárok alapvető jogait és szabadságát érintik. Az Europol tekintetében az EUMSZ. 88. cikke az EP és a nemzeti parlamentek által végrehajtandó ellenőrzési eljárások létrehozásáról rendelkezik. Az Europol küldetése és feladatai érinthetik a személyek magánélethez való jogát³⁹. Az EP és a nemzeti parlamentek által végzett ellenőrzésre ezért szükség van ahhoz, hogy növeljük az uniós együttműködés e területének demokratikus legitimitását.

Az Europol jövőjével kapcsolatos eszmecserék az elmúlt években gyakran irányultak az Europol számára a nemzeti rendőrségekéhez hasonló kényszerítő intézkedések alkalmazását lehetővé tevő szerepkörbővítésre. Általános volt az egyetértés, hogy ennek együtt kell járnia a parlamenti ellenőrzési hatáskörök megerősítésével.

Amint láttuk, feladatkörének fokozatos kiterjesztése ellenére az Europol nem jutott kényszerítő vagy autonóm nyomozati eszközökhöz⁴⁰, és az EUMSZ. nem teszi lehetővé, hogy az ügynökség a jövőben bármiféle kényszerítő hatáskörre tegyen szert.

Tekintettel az Europol hatáskörének jellegére, a jelenlegi ellenőrzési eljárásokat általában jogi szempontból megfelelőnek tartják az érdekeltek, és ezek lehetőségei – együttesen – meghaladják a tagállamokban a rendőrségek parlamenti kontrollja számára általában biztosított lehetőségeket. Létezik azonban a parlamenti ellenőrzésről folytatott vitának néhány olyan problémája, amely még megoldást kíván. Ezek közül néhány a parlamentközi bizottság nemrégiben rendezett találkozásán is napirendre került⁴¹.

Először is, a parlamentek, a nemzeti adatellenőrzési szervek, az Europol közös ellenőrző szerve és igazgatótanácsa által végzett ellenőrzésekről az a kép alakult ki, hogy ezek végrehajtása közvetett, szétaprózott és nehezen követhető. A nemzeti parlamentek különösen nehézkesnek tartják azt a megoldást, amikor az ellenőrzés hazájuk kormányának az igazgatótanácsban vagy a Tanácsban helyet foglaló képviselőjén keresztül történik. Emellett erőfeszítéseik egymás közötti koordinálása is nehézséget jelent számukra. A nemzeti parlamentek esetenként továbbra is úgy érzik, hogy kevés információt kapnak az Europol munkájáról.

Másodszorban, markáns jogalkotói szerepkör hiányában az EP többször kifejezte azt az óhaját, hogy alaposabban ellenőrizhesse az Europol tevékenységét.

A 2009. évi tanácsi határozat jelentősen kiterjesztette az Europol tekintetében az EP számára biztosított jogosítványokat, és lehetőséget nyitott a rendszeres információcserét biztosító mechanizmusok kialakítására.

Az új ellenőrzési eszközök azonban nem érintik az EP és a nemzeti parlamentek között a monitoring kérdésében folytatott koordinációt. Emellett egy, a rendőrségi ügyekben illetékes

³⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke.

⁴⁰ Még az Europol közelmúltban, a terrorizmus finanszírozásának felderítését célzó programmal kapcsolatos EU–USA megállapodás végrehajtása keretében kapott feladata – a beérkező adatkérések ellenőrzése – sem minősíthető kényszerítő intézkedésnek.

⁴¹ Parlamentközi bizottsági ülés: Demokratikus felelősség a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben. Az Europol, az Eurojust, a Frontex és Schengen értékelése. Brüsszel, 2010. október 4–5.

nemzeti parlamenti bizottságok COSAC-féle fórumának hiányában fokozni kellene a nemzeti parlamentek által tett erőfeszítések koordinálását.

Az alábbi szakaszokban megfogalmazott ajánlások ezeket a kérdéseket kívánják kezelni, további adalékkal szolgálva a parlamenti ellenőrzésről folyó intézményközi vitához. A jelenlegi tanácsi határozat értékelésének és egy hatástanulmány elkészítésének szükségessége miatt az 5.1. és 5.2. szakaszban található javaslatokat már az új Europol-rendelet – várhatóan 2013-ban történő – elfogadása előtt át lehetne ültetni a gyakorlatba.

Az Europol demokratikus ellenőrzésére szolgáló majdani eljárások formája és tartalma az ügynökség jövőbeli jogi kereteinek kialakításáról folyó eszmecsere során az intézmények és más érdekelt felek által megfogalmazott javaslatok nyomán alakul ki. Ebben a folyamatban, amelyet 2010 áprilisában indított el a Bizottság, valamennyi intézményi érdekelt fél részt vesz. Az első találkozóra 2010 júliusában került sor.

A szabályozási ügynökségekkel foglalkozó intézményközi csoport⁴² újabb erőfeszítéseinek eredményei ugyancsak értékes hozzájárulással szolgálnak a vitához. Az eszmecsere kimenetele kimagasló fontossággal bír majd egy működőképes és átgondolt javaslat megalkotása tekintetében.

Ez a közlemény ebbe az irányba kívánja megtenni az első lépést.

5.1. Közös vagy parlamentközi állandó fórum létrehozása

A Bizottság támogatja egy közös vagy parlamentközi állandó fórum létrehozásának elképzelését, amely számos alkalommal felmerült, és amely a parlamentek és a független szakértők támogatását is élvezi. A Lisszaboni Szerződés teremtette intézményes keretek új lehetőséget nyitnak e felvetés megvalósítására⁴³.

E parlamentközi fórumban részt vehetnének mind a nemzeti parlamentek rendőrségi ügyekért felelős bizottságai, mind az EP hasonló bizottságai. A közös testület rendszeres időközönként ülésezhetne, és az Europol munkájával kapcsolatos kérdések megvitatása céljából meghívhatná üléseire az ügynökség igazgatóját. Alcsoportot hozhatna létre például az Europollal való közvetlen kapcsolattartás elősegítésére⁴⁴. A Bizottság ajánlja, hogy az igazgatótanács elnöke ugyancsak kapjon meghívást a testület előtti megjelenésre.

A fórum létrehozásával formális keretet kapna a nemzeti parlamentek és az EP közötti információcsere és koordináció mechanizmusa, és ez előmozdítaná a parlamenti kontroll uniós szintű egységesítését (a nemzeti parlamenti eljárások sérelme nélkül). A Bizottság üdvözlőné a lehetőséget, hogy tevékenyen részt vehessen a testület munkájában.

Ahhoz, hogy hatékonyan működhessen, e közös testületnek rugalmas működési keretekkel kell rendelkeznie. Az EP és a nemzeti parlamentek tevékenységének koordinálását és

⁴² A csoportot az „Európai ügynökségek – A további teendők” című bizottsági közlemény (COM(2008) 135) nyomán hozták létre.

⁴³ A nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló (1.) jegyzőkönyv 9. cikke megállapítja: „Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közösen meghatározzák az Európai Unión belül a parlamentek közötti hatékony és rendszeres együttműködés megszervezésének és előmozdításának módját.”

Az (1.) jegyzőkönyv 10. cikke a következőképpen rendelkezik: „Egy, az uniós ügyekre szakosodott parlamenti bizottságokból álló konferencia bármilyen olyan észrevételt megfogalmazhat, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság figyelmére érdemesnek tart. A konferencia továbbá előmozdítja az információk és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament között, beleértve azok különbizottságait is.”

⁴⁴ A Bizottság 2002. évi közleményében javasoltaknak megfelelően.

együttműködésük fejlesztését az EP és a nemzeti parlamentek tudják megvalósítani; ennek érdekében elő kell segíteni, hogy felkarolják e kezdeményezést, és kezükbe vegyék saját eljárásaik irányítását.

5.2. Fokozott átláthatóság: új kommunikációs stratégia az EP-vel és a nemzeti parlamentekkel

Biztosítandó, hogy az EP hozzájárulhasson stratégiai iránymutatások kidolgozásához, és részt vehessen az ügynökség prioritásainak meghatározásában, célszerű lenne az EP Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságában megvitatni az Europol többéves stratégiáját és éves munkaprogramját.

Az elmúlt években az Europol – többek között teljesítménymérési eljárások kidolgozása révén – jelentős erőfeszítéseket tett az elszámoltathatóság javítására. Eltérő időközönként értékelő jelentéseket és más, a tevékenységét összegző dokumentumokat készít.

Az Europol tevékenységének az EP és a nemzeti parlamentek számára biztosított nagyobb átláthatósága hozzájárul majd demokratikus legitimációjának erősítéséhez. Ennek jegyében javasoljuk, hogy az Europol rendszeresen továbbítsa az EP és – kijelölt kapcsolattartó pontokon keresztül – a nemzeti parlamentek felé a következőket:

- időszakos jelentést operatív eredményeiről, valamint
- a felhasználói felmérés eredményét⁴⁵ (kétévente).

Egy jövőben létrehozandó parlamentközi fórum és az Europol irányító testületei közötti kommunikáció megszilárdítása céljából rendszeres eszmecsere kerülhetne sor az Europol stratégiai dokumentumainak vagy a fent említett jelentéseknek az igazgató és/vagy az igazgatótanács elnöke által történő előterjesztésekor is. A parlamentközi fórum hálózata információs csatornaként is működhetne, elősegítve az Europol-dokumentumok nemzeti parlamentekhez történő gyors eljuttatását.

Végül a Bizottság gondoskodik arról, hogy a nemzeti parlamentek tájékoztatást kapjanak az Europolra vonatkozó tanácsi határozat értékelésével kapcsolatos fejleményekről.

5.3. A szerepkörök elválasztása

A jövőben elfogadandó rendelet fényében fontos lesz megfelelő módon elválasztani egymástól a jogalkotási és végrehajtási hatásköröket, és a különböző feladatokat betöltő hatóságokat. Ennek érdekében a Bizottság nem ajánlja, hogy az EP tagokat jelöljön az Europol igazgatótanácsába.

Hasonlóképpen, annak érdekében, hogy a végrehajtási feladatokat ellátó igazgató kinevezése ne váljon politikai kérdéssé, a Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy az igazgatót az igazgatótanács nevezze ki, és ne a Tanács vagy az EP.

⁴⁵ Az Europol felhasználói felmérése (Europol User Survey) az Europol általános teljesítményével és egyes kiválasztott termékeivel és szolgáltatásaival kapcsolatos felhasználói elégedettséget méri. A kérdőívet kétévente küldik el elektronikus úton a tagállamokban működő felhasználók és partnerek meghatározott körének.