

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 17.12.2010
COM(2010) 776 definitief

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

**betreffende de procedures voor het toezicht op de activiteiten van Europol door het
Europees Parlement, in samenwerking met de nationale parlementen**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding: de parlementaire controle op Europol	3
2.	Parlementaire controle op de werkzaamheden van Europol binnen het bestaande kader	5
2.1.	Europees Parlement	5
2.2.	Nationale parlementen	6
3.	Het debat over de parlementaire controle op Europol	8
3.1.	Het standpunt van het Europees Parlement	8
3.2.	De standpunten van de nationale parlementen	12
4.	Toekomstverwachtingen: Europol in het nieuwe institutionele kader	14
4.1.	De bevoegdheid tot het gebruik van dwangmiddelen – artikel 88, lid 3, VWEU	14
4.2.	Rol van de nationale parlementen in het kader van het Verdrag van Lissabon	15
5.	Conclusie en aanbevelingen	16
5.1.	Oprichting van een permanent gemeenschappelijk of interparlementair forum	17
5.2.	Meer transparantie: een nieuwe communicatiestrategie met het EP en de nationale parlementen	18
5.3.	Verschillende rollen	19

1. INLEIDING: DE PARLEMENTAIRE CONTROLE OP EUROPOL

Het oprichtingsbesluit van Europol is het besluit van de Raad van 6 april 2009¹. Dit heft het vorige rechtskader op, een overeenkomst die in 1998 in werking was getreden² en in 2007 werd gewijzigd met de inwerkingtreding van drie protocollen³.

Het besluit van de Raad beoogde allereerst de rechtsgrondslag van Europol te vervangen door een soepeler instrument dan een internationale overeenkomst. In de tweede plaats verving het besluit van de Raad de intergouvernementele financiering door een subsidie uit de EU-begroting en gaf het aldus aan Europol de status van EU-agentschap. De essentie van de organisatie – een Europees centrum ter ondersteuning van rechtshandhaving door het verzamelen, uitwisselen en analyseren van informatie over grensoverschrijdende vormen van criminaliteit die gevolgen hebben in twee of meer lidstaten – werd door het besluit niet gewijzigd, al werd het mandaat van Europol uitgebreid van "georganiseerde" tot "zware" criminaliteit. Andere wijzigingen werden aangebracht, maar die hebben geen invloed op de wezenlijke aard van de opdracht van Europol, dat een ondersteuningscentrum op het gebied van rechtshandhaving blijft, zonder de bevoegdheid om dwangmiddelen te gebruiken.

Het besluit van de Raad is op 1 januari 2010 in werking getreden, één maand na de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd).

Artikel 88 VWEU voorziet in een nieuwe wettelijke regeling voor Europol. Het bepaalt dat het functioneren van Europol wordt geregeld door een of meer verordeningen, die volgens de gewone wetgevingsprocedure, d.w.z. via medebeslissing, worden vastgesteld. Eén aspect van de toekomstige verordening(en) van het Europees Parlement en de Raad, waarin onder meer de structuur en de taken van Europol zullen worden vastgelegd, betreft de procedures voor het **toezicht** dat door het Europees Parlement, tezamen met de nationale parlementen, dient te worden uitgeoefend. In het programma van Stockholm⁴ wordt de Commissie verzocht een discussiedocument over die procedures op te stellen.

Over het toekomstige rechtskader voor Europol vindt op dit ogenblik een discussie plaats die wordt geleid door de Commissie en waarbij alle belangrijke instellingen en belanghebbenden betrokken zijn, in het bijzonder de vertegenwoordigers van het Europees Parlement en de Raad. In de loop van deze discussie zullen de instellingen worden uitgenodigd concrete voorstellen te doen over de wijze waarop een systeem van parlementair toezicht kan worden opgezet en doeltreffend ten uitvoer kan worden gelegd conform artikel 88 VWEU.

De laatste tien jaar heeft het Europees Parlement (hierna "EP" genoemd), en in het bijzonder de parlementaire commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken,

¹ Besluit 2009/371/JBZ van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (PB L 121 van 15.5.2009, blz. 37) (hierna "het besluit van de Raad" genoemd).

² PB C 316 van 27.11.1995, blz. 1.

³ 1. Het Protocol opgesteld op grond van artikel 43, lid 1, van de Europol-overeenkomst, tot wijziging van artikel 2 en de bijlage bij die overeenkomst – (het "protocol inzake het witwassen van geld"), PB C 358 van 13.12.2000, blz. 2.

2. Het Protocol tot wijziging van de Europol-overeenkomst en het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van Europol, de leden van zijn organen, zijn adjunct-directeuren en zijn personeelsleden – (het "protocol inzake gezamenlijke onderzoeksteams"), PB C 312 van 16.12.2002, blz. 2.

3. Het Protocol opgesteld op grond van artikel 43, lid 1, van de Europol-overeenkomst, tot wijziging van die overeenkomst – (het "Deense protocol"), PB C 2 van 6.1.2004, blz. 3.

⁴ Het programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

verscheidene resoluties en andere discussiedocumenten aangenomen over democratische controle.

Overigens heeft het Zweedse voorzitterschap in 2001 een gedetailleerde inventaris gepubliceerd van de bestaande wettelijke bepalingen inzake parlementaire controle, tezamen met voorstellen om de rol van het EP ten aanzien van Europol uit te breiden⁵.

Uitgangspunt daarvoor waren de bepalingen van de Europol-overeenkomst, alsmede de voorstellen voor besluiten van de Raad betreffende de bovengenoemde drie protocollen tot wijziging van die overeenkomst. Voorts wordt in deze mededeling ingegaan op het standpunt dat het EP heeft ingenomen ten aanzien van het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van Europol.

Europol is het eerste Europese orgaan dat actief is op het gebied van politiesamenwerking. Toen het debat hierover op gang kwam⁶, werd dit terrein nog grotendeels beheerst door intergouvernementele besluitvorming, aan de zijlijn van de communautaire rechtsorde, waarbij het EP slechts zeer beperkte bevoegdheden had. Aanvankelijk (op grond van de oorspronkelijke overeenkomst) bleef het parlementaire toezicht beperkt tot de toezending door het voorzitterschap van de Raad van een bijzonder jaarlijks verslag over de werkzaamheden van Europol en tot raadpleging bij eventuele wijzigingen in de overeenkomst. Aangezien Europol betrokken is bij politiewerk en een sleutelrol speelt bij de uitwisseling van informatie tussen nationale wetshandavingsinstanties, werd een vorm van parlementair toezicht noodzakelijk geacht die verder gaat dan in de overeenkomst is bepaald. De verwerking van informatie, onder meer van persoonsgegevens, – wat de kerntaak van Europol is – kan gevolgen hebben voor de grondrechten van individuen, inzonderheid het recht op bescherming van hun persoonsgegevens. Een krachtiger systeem van parlementaire controle werd beschouwd als een middel om de democratische legitimiteit op dit gebied te vergroten.

In deze mededeling wordt een overzicht gegeven van de overwegingen en meningen die in het verleden zijn geformuleerd met betrekking tot het parlementaire toezicht op Europol en wordt uiteengezet welke controles op de activiteiten van de organisatie thans bestaan. Op grond daarvan worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd die de discussie hierover moeten voeden. Sommige van de gedane voorstellen kunnen binnen het bestek van Europolis huidige rechtsgrondslag ten uitvoer worden gelegd. Andere moeten nader worden overwogen en zouden kunnen worden opgenomen in een voorstel voor een nieuwe verordening betreffende Europol, die conform artikel 88 VWEU ook in een nieuwe rechtsgrondslag voorziet. De Commissie wil dit voorstel in 2013 indienen, na een evaluatie van het bestaande besluit van de Raad en na uitvoering van een effectbeoordeling.

⁵ Zie Raadsdocument 8677/01 Europol 39, Nota van het Zweedse voorzitterschap aan het Comité van artikel 36, Democratische controle op Europol.

⁶ Bij de besprekingen die aan de aanneming van de Europol-overeenkomst voorafgingen, kwam de discussie over democratische controle aan de orde. Hoewel hij de oprichting van Europol steunde, riep rapporteur Hartmut Nassauer op tot een herziening van de overeenkomst om de parlementaire controle te vergroten. (Beknopt verslag van de plenaire vergadering van 14 maart 1996 – proceduredossier referentie: INI/1994/2221).

2. PARLEMENTAIRE CONTROLE OP DE WERKZAAMHEDEN VAN EUROPOL BINNEN HET BESTAANDE KADER

Het besluit van de Raad tot oprichting van Europol verleent nieuwe bevoegdheden aan het EP. In feite brengt het een radicale wijziging in de relaties tussen Europol en het EP teweeg. Doordat Europol in het bestaande EU-rechtsstelsel wordt geïntegreerd, is het EP thans rechtstreeks betrokken bij het aansturen van het nieuw opgerichte agentschap, met name in zijn hoedanigheid als tak van de begrotingsautoriteit.

2.1. Europees Parlement

Begrotingsprocedure

Ten aanzien van de invloed van het Parlement heeft de belangrijkste vernieuwing in het besluit van de Raad tot oprichting van Europol te maken met de wijziging van de status van Europol van intergouvernementele instantie in EU-agentschap, wat rechtstreekse financiering uit de EU-begroting meebrengt. Dit betekent tevens dat Europol onder het Financieel Reglement van de EU valt. Als tak van de begrotingsautoriteit kan het EP rechtstreeks invloed uitoefenen op de activiteiten van het nieuwe agentschap⁷.

Voorts is het EP verantwoordelijk voor de controle op de begroting⁸. Met inachtneming van een aanbeveling van de Raad verleent het EP de directeur kwijting voor de uitvoering van de begroting. Europol is ook verplicht het EP op verzoek alle inlichtingen te verstrekken die nodig zijn voor het goede verloop van de kwijtingsprocedure voor het betrokken begrotingsjaar.

Rechtstreekse informatie-uitwisseling met het Europees Parlement

Een nieuwe bepaling in het besluit maakt een geregelde en formele uitwisseling van informatie tussen het EP en Europol mogelijk, doordat aan het EP het recht wordt verleend het voorzitterschap van de Raad, de voorzitter van de raad van bestuur en de directeur te ontbieden om, met inachtneming van de zwijg- en geheimhoudingsplicht, aangelegenheden in verband met Europol te bespreken⁹. Het is veelbetekenend dat er thans een verplichting geldt om aan het verzoek van het EP gehoor te geven. Ook dit is een belangrijke vernieuwing, aangezien deze bepaling het EP machtigt om de directeur onafhankelijk te horen. Een dergelijke dwingende verplichting is een belangrijk novum op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (hierna als "JBZ" aangeduid).

Raadpleging over uitvoeringsmaatregelen

Het EP moet worden geraadpleegd over alle maatregelen ter uitvoering van de huidige rechtsgrondslag die de vorm aannemen van een besluit van de Raad.

Het besluit van de Raad bevat een aantal bepalingen over de informatie die moet worden verstrekt aan het EP. Dit houdt een verbetering in ten opzichte van wat via het zogeheten Deense protocol van 2003 in de overeenkomst was opgenomen.

Via de Raad aan het EP verstrekte informatie

De Raad keurt elk jaar de volgende documenten¹⁰ goed en stuurt deze vervolgens ter informatie door aan het EP:

⁷ Artikel 42, lid 1, van het besluit van de Raad.

⁸ Artikel 43, leden 6, 9 en 10, van het besluit van de Raad.

⁹ Artikel 48 van het besluit van de Raad.

¹⁰ Artikel 37, lid 10, van het besluit van de Raad.

- de ontwerp-raming van de ontvangsten en uitgaven, de personeelsformatie en de definitieve begroting;
- het werkprogramma voor de toekomstige activiteiten van Europol¹¹;
- het algemeen verslag over de activiteiten van Europol in het voorgaande jaar.

*Via het gemeenschappelijk controleorgaan aan het EP verstrekte informatie*¹²

Het gemeenschappelijk controleorgaan zendt zijn activiteitenverslagen, die het regelmatig opstelt, niet alleen toe aan de Raad, maar ook aan het EP¹³.

2.2. Nationale parlementen

Het toezicht van de nationale parlementen op de werkzaamheden van Europol vindt plaats door middel van de controle die zij uitoefenen op hun respectieve regeringen, overeenkomstig de constitutionele regels van elke lidstaat.

De verantwoordelijkheid voor het aansturen en leiden van Europol ligt bij de raad van bestuur. Deze raad, die bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, brengt verslag uit aan de Raad. De leden van de Raad die bevoegd zijn voor Europol-aangelegenheden, d.w.z. de ministers van Binnenlandse Zaken of van Justitie, zijn onderworpen aan nationale parlementaire controle.

Elk van deze ministers dient correcte informatie over het functioneren van Europol te verstrekken aan zijn of haar nationale parlement, dat hem of haar ter verantwoording kan roepen over het ten aanzien van Europol gevoerde beleid. Europol wordt derhalve reeds gecontroleerd door de nationale parlementen.

Zoals nader wordt aangegeven in punt 3.2, worden in het voorbereidende rapport van het secretariaat van de conferentie van parlementaire commissies voor Europese zaken (hierna "COSAC" genoemd) voor de 41^e COSAC-conferentie de huidige werkwijzen met betrekking tot de parlementaire controle op Europol beschreven¹⁴.

De situatie verschilt van lidstaat tot lidstaat. Sommige nationale parlementen beperken hun toezicht tot een controle *ad hoc* op basis van documenten bij de bespreking van wetsvoorstellen, bv. een voorstel tot wijziging van de bevoegdheden van Europol. Zo werd het besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst in sommige nationale parlementen aan een controle vooraf onderworpen¹⁵.

¹¹ Voorts legt artikel 27, lid 4, onder a), van Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002 houdende de financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 185 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, zoals gewijzigd bij Verordening (EG, Euratom) nr. 652/2008 van de Commissie van 9 juli 2008 (PB L 181 van 10.7.2008, blz. 23) aan Europol de verplichting op uiterlijk op 31 maart van elk jaar de Commissie en de begrotingsautoriteit zijn ontwerp-werkprogramma te doen toekomen.

¹² De onafhankelijke en externe autoriteit die toezicht houdt op de gegevensbescherming bij Europol.

¹³ Artikel 34, lid 6, van het besluit van de Raad.

¹⁴ Elfde halfjaarlijks verslag: Ontwikkelingen in de Europese Unie – procedures en werkwijzen op het gebied van parlementaire controle, opgesteld door het COSAC-secretariaat en voorgelegd aan de XLI Conferentie van de commissies voor communautaire en Europese zaken van de parlementen van de Europese Unie, 11-12 mei 2009, Praag, www.cosac.eu.

¹⁵ In het proces dat aan de vaststelling van het besluit van de Raad voorafging, heeft dit bijvoorbeeld geleid tot een voorbehoud door het parlement van de Tsjechische Republiek, dat een resolutie aannam waarin werd beklemtoond dat de voorgenomen maatregelen moesten voldoen aan de evenredigheidseisen. De commissie voor constitutionele en juridische zaken gaf als aanbeveling dat de regering het voorstel zou goedkeuren mits aan bepaalde voorwaarden was voldaan.

Andere parlementen gebruiken het recht om hun regering in EU-aangelegenheden ter verantwoording te roepen als een middel om op elk gewenst ogenblik informatie te verkrijgen over Europol (de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Franse Senaat). In andere gevallen bestaan er rechtstreekse banden tussen de parlementen en de nationale vertegenwoordiger van hun land in de raad van bestuur van Europol of vindt elk jaar een bespreking plaats van de verslagen over Europol.

In het geval van Denemarken en Ierland hebben de respectieve regeringen de goedkeuring van het parlement nodig voordat zij in de Raad kunnen instemmen met de deelneming van hun land aan maatregelen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Beide parlementen bespreken Europol-aangelegenheden telkens wanneer die op de agenda van een zitting van de Raad JbZ staan. Zo kunnen de betrokken parlementen nog rechtstreeks invloed uitoefenen op beslissingen in verband met Europol.

Met betrekking tot de mogelijkheden van verdere interparlementaire samenwerking wordt in het rapport het volgende opgemerkt: "Nationale parlementen houden momenteel toezicht op Europol via hun algemene controlesystemen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. In sommige gevallen zijn de commissies voor EU-aangelegenheden daarbij betrokken, in andere gevallen bijzondere commissies, of een combinatie van beide."

3. HET DEBAT OVER DE PARLEMENTAIRE CONTROLE OP EUROPOL

Het kader waarin de parlementaire controle op Europol thans plaatsvindt, zoals beschreven in deel 2, is het resultaat van de wijze waarop het debat over het toezicht op Europol de afgelopen tien jaar is verlopen. In deze mededeling wordt in het bijzonder ook rekening gehouden met standpunten die in het verleden zijn ingenomen met het oog op de totstandbrenging van een passend systeem van parlementaire controle op Europol.

3.1. Het standpunt van het Europees Parlement

► De inzichten en wensen die het EP ter zake in het verleden kenbaar heeft gemaakt, kunnen in grote lijnen als volgt worden samengevat¹⁶:

Opneming in het Gemeenschapsrecht en financiering uit de EG-begroting

Het EP heeft bij herhaling de wens te kennen gegeven dat Europol onder het Gemeenschapsrecht zou vallen, met name, maar niet uitsluitend, met het oog op de toekenning van grensoverschrijdende operationele bevoegdheden. Het EP heeft ook steeds voorgesteld de begroting van Europol in de Gemeenschapsbegroting op te nemen. Wegens de omslachtige procedure die moest worden gevolgd voor een wijziging van de overeenkomst, heeft het EP steeds gepleit voor de vervanging ervan door een besluit van de Raad.

¹⁶

- a) Resolutie over Europol, aangenomen op 14 maart 1996, A4-0061/96, gebaseerd op het verslag van Hartmut Nassauer namens de commissie Openbare vrijheden en binnenlandse zaken – hierna "de resolutie van 1996" genoemd.
- b) Aanbeveling aan de Raad betreffende Europol: versterking van de parlementaire controle en uitbreiding van de bevoegdheden; A4-0064/1999, niet-wetgevende resolutie aangenomen op 13 april 1999, gebaseerd op een voorstel voor een aanbeveling betreffende Europol: versterking van de parlementaire controle en uitbreiding van de bevoegdheden, commissie Openbare vrijheden en binnenlandse zaken, rapporteur: Hartmut Nassauer, 23 februari 1999, A4-0064/99 – hierna "de aanbeveling van 1999" genoemd.
- c) Resolutie over het 'Portugees initiatief' van het Europees Parlement, A5-0312/2000, aangenomen op 14 november 2000, gebaseerd op het verslag van rapporteur Anna Karamanou namens de commissie Openbare vrijheden en binnenlandse zaken – hierna "de resolutie van 2000" genoemd.
- d) 'Belgisch-Zweeds initiatief' – Resolutie met amendementen van het Europees Parlement, aangenomen op 13 november 2001, gebaseerd op het verslag over 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, commissie Vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, rapporteur: Maurizio Turco, 24 oktober 2001, A5-0370/2001 – hierna "de resolutie van 2001" genoemd.
- e) 'Belgisch-Spaans initiatief' – Niet-wetgevende resolutie, aangenomen op 30 mei 2002 (P5-TA(2002)0269, gebaseerd op het verslag over het initiatief van het Koninkrijk België en het Koninkrijk Spanje met het oog op de aanneming van een Akte van de Raad tot vaststelling van het Protocol tot wijziging van de Overeenkomst tot oprichting van een Europese Politiedienst (Europol-Overeenkomst) enz. en aanbeveling van het Europees Parlement aan de Raad over de toekomstige ontwikkeling van Europol en zijn volledige opneming in het institutionele systeem van de Europese Unie, commissie Vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, rapporteur: Gérard M.J. Deprez, 16 mei 2002, A5-0173/2002 – hierna "de aanbeveling van 2002" genoemd.
- f) Aanbeveling aan de Raad over de toekomstige ontwikkeling van Europol (2003/2070(INI)) – Niet-wetgevende resolutie, aangenomen op 10 april 2003 (P5_TA(2003)0186, gebaseerd op het verslag van de co-rapporteurs: Christian Ulrik von Boetticher en Maurizio Turco, 7 april 2003, A5-0116/2003 – hierna "de aanbeveling van 2003" genoemd.
- g) Wetgevingsresolutie van 17 januari 2008 over het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol), P6_TA(2008)0015, gebaseerd op het verslag over de oprichting van de Europese politiedienst (Europol), commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, rapporteur: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 15 november 2007, A6-0447/2007 – hierna "de resolutie van 2008" genoemd.

Informatieverstrekking aan en raadpleging van het Europees Parlement

Het louter verstrekken van informatie in een speciaal jaarverslag over de werkzaamheden van Europol werd ontoereikend geacht.

Het EP verzocht om geregeld (per kwartaal) te worden geïnformeerd over de werkzaamheden van Europol. Voorts drong het bij de Raad aan op inachtneming van zijn in het oude Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde recht om te worden geïnformeerd en geraadpleegd. Met name verlangde het EP te worden geraadpleegd over een hele reeks onderwerpen in verband met het functioneren van Europol en eiste het dat terdege rekening zou worden gehouden met zijn advies.

In 2001 sprak het EP de wens uit te worden geraadpleegd over de vaststelling van de als prioritair aangemerkte actieterreinen van Europol.

Aanscherping van de nationale en Europese parlementaire controleprocedures

De bestaande regelingen voor de uitoefening van nationale parlementaire controle werden vanwege het intergouvernementele karakter van Europol als omslachtig en ondoeltreffend omschreven. Het EP drong er bij de Raad op aan in een toekomstig EU-Verdrag bepalingen op te nemen om Europol op Europees niveau aan een volledig parlementair toezicht te onderwerpen. In 2001 verzocht het EP de Commissie een voorstel tot herziening van de Europol-overeenkomst in te dienen, om die in overeenstemming te brengen met de hogere normen inzake democratische controle die gelden voor de politiekorpsen van de lidstaten.

In afwachting van een besluit van de Raad werd gevraagd om procedures op grond waarvan de nationale parlementen en het EP toezicht konden uitoefenen op Europol, en die niet minder streng zouden mogen zijn dan die welke gelden voor wijziging van de overeenkomst (ratificatieprocedure). De lidstaten werden uitgenodigd de discussie te voeren over de wijze waarop hun nationale parlementen zouden kunnen worden betrokken bij de vaststelling van wijzigingen in het besluit van de Raad over Europol¹⁷.

Interparlementaire coördinatie en uitoefening van bestaande rechten door de nationale parlementen

Nationale parlementen werden ertoe aangespoord consequent gebruik te maken van hun recht en plicht om toezicht te houden op het optreden van zowel hun nationale lid van de Raad die bevoegd is voor Europol als de vertegenwoordigers van de lidstaten die in de raad van bestuur van het orgaan zijn benoemd. Dit moest gebeuren in nauwe samenwerking met het EP.

Uitbreiding van de bevoegdheden van Europol

In zijn resolutie van 1996 riep het EP op tot een evaluatie van de Europol-overeenkomst om na te gaan of aan Europol, binnen het bestek van zijn mandaat, onderzoeksbevoegdheden konden worden toegekend. Voorts was het EP er voorstander van operationele handelingsbekwaamheid (bedoeld werd: de mogelijkheid om dwangmiddelen te gebruiken) toe te kennen aan Europol "indien de organisatie de instructies van de Europese Commissie moet volgen en indien een dergelijke Europese politie-instantie verantwoording schuldig is aan het Europees Parlement en aan de nationale parlementen"¹⁸.

Later vroeg het EP de Raad geen grensoverschrijdende operationele bevoegdheden toe te kennen aan Europol zonder tegelijk te voorzien in een afdoende toezichtregeling, die

¹⁷ Werkdocument over de oprichting van de Europese politiedienst (Europol), ter voorbereiding van de resolutie van 2008, commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, rapporteur: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 19 februari 2007, PE 384.589v01-00.

¹⁸ Punt 15 van de resolutie van 1996.

gebaseerd was op het Gemeenschapsrecht en waarbij het EP werd betrokken. In 2007 herhaalde het EP dat de toekenning van passende operationele bevoegdheden onverbrekkelijk moest samengaan met een opvoering van de democratische controle.

► Er werd ook een aantal concrete suggesties gedaan:

Rol van een interparlementaire commissie

De voorzitter van de Raad of zijn vertegenwoordiger zou verplicht moeten zijn verantwoording af te leggen voor een gemengde commissie die door het EP in samenwerking met nationale parlementen zou kunnen worden opgericht om vraagstukken in verband met Europol te bespreken.

Grotere transparantie door betere informatieverstrekking

Er werd onder meer voorgesteld het recht toe te kennen om een gedachtewisseling te eisen met de directeur of met het voorzitterschap van de Raad op basis van het speciale jaarverslag of het verslag over gegevensbescherming. Tevens werd het voorstel gedaan een formeel recht in te voeren om de directeur van Europol uit te nodigen voor de bevoegde parlementaire commissie dan wel het recht voor de directeur om op eigen initiatief gehoord te worden.

Betrokkenheid bij de procedures tot benoeming en ontslag van de directeur

Het EP zou, samen met de Raad, betrokken worden bij de procedures tot benoeming en ontslag van de directeur en de adjunct-directeurs¹⁹. In de woorden van de resolutie van 1996 diende er "naar behoren rekening te worden gehouden" met de opvattingen van het EP.

Vertegenwoordigers van het Europees Parlement in de raad van bestuur van Europol

Naast één vertegenwoordiger per lidstaat zouden de Commissie en het EP elk twee vertegenwoordigers afvaardigen in de raad van bestuur, elk met één stem²⁰.

Op te merken valt dat het derde protocol bij de Europol-overeenkomst, dat in april 2007 in werking is getreden, enkele verbeteringen heeft ingevoerd met betrekking tot het recht van het EP op informatie en raadpleging. Met name moest het EP door de Raad worden geraadpleegd over de vaststelling van een hele reeks maatregelen in verband met verschillende aspecten van de werking van Europol²¹. Tevens werd het voorzitterschap van de Raad de mogelijkheid geboden om, al dan niet bijgestaan door de directeur van Europol, voor het EP te verschijnen om algemene vraagstukken in verband met Europol te bespreken²².

Deze aanpassingen van de oorspronkelijke overeenkomst kwamen met andere woorden ten minste aan een aantal van de punten van zorg die door het EP in de beginjaren van Europol waren signaleerd, tegemoet.

► Geraadpleegd over het voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad tot oprichting van Europol, legde het EP zijn advies neer in de wetgevingsresolutie van 17 januari 2008²³.

¹⁹ a) Punt 11 van de resolutie van 1996.
b) Amendement 8 in de resolutie van 2000.
c) Aanbeveling 4 van de aanbeveling van 2002.
d) Aanbeveling 4 van de aanbeveling van 2003.

²⁰ a) Amendement 7 in de resolutie van 2000.
b) Aanbeveling 4 van de aanbeveling van 2002.
c) Aanbeveling 4 van de aanbeveling van 2003.

²¹ Artikel 34, lid 1, van de overeenkomst.

²² Artikel 34, lid 2, van de overeenkomst.

²³ Zie de resolutie van 2008.

Bij het uitwerken van het voorstellen had de Commissie reeds rekening gehouden met enkele van de belangrijkste aanbevelingen die het EP eerder had gedaan. Het besluit van de Raad integreert Europol wat betreft rechtsgrondslag en financiering in het institutionele kader van de EU. Het feit dat de organisatie aldus op communautaire leest wordt geschoeid, vergroot de mogelijkheden voor parlementaire controle, doordat het EP in de vorm van een verplichte raadpleging betrokken is bij de procedure voor het vaststellen van uitvoeringsbesluiten en, nog belangrijker, doordat het EP een wezenlijke rol speelt bij de vaststelling van de begroting, met inbegrip van de personeelsformatie, en bij de verlening van kwijting.

Veelbetekenend is dat de door het EP gewenste verplichting voor het voorzitterschap van de Raad, de voorzitter van de raad van bestuur en de directeur om op verzoek voor het EP te verschijnen om "aangelegenheden in verband met Europol te bespreken", uiteindelijk eveneens werd opgenomen in het besluit van de Raad²⁴.

Onder de 55 amendementen die door het EP op diverse aspecten van het ontwerpbesluit werden ingediend, konden drie belangrijke groepen voorstellen ter verbetering van de democratische verantwoordingsplicht en governance worden onderscheiden:

Aanscherping van de parlementaire controle, met name door middel van een interparlementaire commissie

Constaterend dat er na de uitbreiding van de operationele bevoegdheden van Europol nog enige aanscherping gewenst was met betrekking tot de democratische verantwoordingsplicht van Europol, gaf het EP de wens te kennen dat de voorzitter van de raad van bestuur of de directeur van Europol de prioriteiten van Europol voor het komende jaar zou presenteren ten overstaan van een gemengde commissie die is samengesteld uit leden van het EP en leden van de nationale parlementen, teneinde een democratisch debat met het maatschappelijk middenveld en meer controle op de activiteiten van Europol te waarborgen²⁵.

Indien (1) de ramingen en het voorontwerp van begroting, alsmede de personeelsformatie en de definitieve begroting, (2) een werkprogramma voor de toekomstige activiteiten van Europol en (3) een algemeen verslag over de activiteiten van Europol in het voorgaande jaar worden voorgelegd aan het EP, "dat in de gelegenheid wordt gesteld deze naar bevinden te behandelen, zo nodig in samenwerking met nationale parlementen"²⁶, is vroegtijdige betrokkenheid in het planningsstadium mogelijk.

Aanvaard werd om het ontwerp van de jaarlijkse planningsdocumenten alleen aan het EP (niet aan de nationale parlementen) toe te zenden, maar alleen ter informatie en niet bij wijze van raadpleging. Dit geeft het EP een doorslaggevende invloed in het kader van de begrotingsprocedure.

De idee van een verplichting om voor een interparlementaire commissie te verschijnen werd door de Raad niet overgenomen, en komt bijgevolg niet voor in de tekst van het besluit. Overigens werd een dergelijke commissie niet opgericht door het EP en de nationale parlementen.

Betrokkenheid bij de benoeming van de directeur

Het EP zou de kandidaten vragen mogen stellen, een advies mogen uitbrengen en een rangorde mogen vaststellen. De raad van bestuur zou met deze adviezen rekening moeten houden bij de benoeming van de directeur. Dit voorstel werd niet overgenomen in het besluit.

²⁴ Artikel 48 van het besluit van de Raad inzake Europol.

²⁵ Amendement 50.

²⁶ Amendement 39.

Strengere bepalingen op het gebied van gegevensbescherming

Het EP hecht groot belang aan een aanscherping van de bepalingen inzake gegevensbescherming om extra waarborgen te bieden. Dit houdt onder meer in dat rekening wordt gehouden met "het niveau van inachtneming van mensenrechten, democratie en de beginselen van de rechtsstaat"²⁷ in Europol's betrekkingen met derde landen.

De idee om het EP rechtstreeks te betrekken bij verrichtingen op het gebied van gegevensbescherming werd niet overgenomen in het besluit.

3.2. De standpunten van de nationale parlementen

► De nationale parlementen hebben hun desiderata met betrekking tot de nationale parlementaire controle op Europol hoofdzakelijk via het COSAC-kanaal kenbaar gemaakt.

COSAC heeft zich uitgesproken voor een gecoördineerd parlementair toezicht op Europol door het EP en de nationale parlementen. Dit forum gaf niet aan hoe goed functionerende procedures tot stand kunnen worden gebracht, maar verzocht wel om de nationale parlementen te raadplegen en te betrekken bij de discussies over de uitoefening van democratische controle²⁸.

In 2009, bij de voorbereiding van haar 41^e conferentie, heeft het COSAC-secretariaat evenwel een interessant verslag opgesteld op basis van een vragenlijst die aan alle EU-parlementen was toegezonden. Aangezien een deel van dat verslag betrekking heeft op de kwestie van het parlementaire toezicht op Europol, geeft het een overzicht van de situatie in de lidstaten en bevat het suggesties van de nationale parlementen²⁹.

*Voorstellen om de parlementaire samenwerking waarin artikel 88 VWEU voorziet in de praktijk te brengen*³⁰

Heel wat parlementen gaven te kennen dat ofwel vergaderingen van gemengde commissies, ofwel gezamenlijke parlementaire bijeenkomsten geschikte instrumenten waren om een doeltreffende samenwerking tussen parlementen tot stand te brengen. Wat de samenstelling van de vergaderingen betreft, varieerden de suggesties van het gebruik van de bestaande interparlementaire vergaderingen, en de oprichting van een specifieke gemengde commissie bestaande uit leden van de nationale parlementen en het EP, tot een uitbreiding van de rol van de bestaande COSAC. Een combinatie van alle bovenstaande voorstellen werd ook als een mogelijkheid gezien.

In het verslag komen zeer uiteenlopende standpunten over de mogelijke rol van COSAC bij het toezicht op de activiteiten van Europol tot uiting. Volgens een aantal parlementen zou COSAC een forum kunnen zijn voor het voeren van discussies, het delen van ideeën en het uitwisselen van informatie en van goede werkwijzen op het gebied van de democratische controle op Europol. Sommige parlementen stelden voor dat de directeur van Europol zou worden uitgenodigd om aan die discussies deel te nemen en daarbij op regelmatige basis

²⁷ Amendement 58.

²⁸ Recentste bijdragen: bijdrage van de 44^e COSAC-conferentie, Brussel 24-26 oktober 2010, bijdrage van de 42^e COSAC-conferentie, Stockholm, 4-6 oktober 2009 en bijdrage van de 41^e COSAC-conferentie, Praag, 11-12 mei 2009, www.cosac.eu.

²⁹ Elfde halfjaarlijks verslag: Ontwikkelingen in de Europese Unie – procedures en werkwijzen op het gebied van parlementaire controle, opgesteld door het COSAC-secretariaat en voorgelegd aan de CLI Conferentie van de commissies voor communautaire en Europese zaken van de parlementen van de Europese Unie, 11-12 mei 2009, onderdelen 1.4 en 1.5, www.cosac.eu.

³⁰ Ook van toepassing op de evaluatie van de activiteiten van Eurojust waarin artikel 85 VWEU voorziet.

informatie te verstrekken over de activiteiten van Europol en dat de controle op de activiteiten van Europol een vast punt zou moeten zijn op de agenda van COSAC-vergaderingen. Andere nationale assemblees – daarin gesteund door het EP – waren daarentegen van oordeel dat deze kwesties niet strookten met de huidige rol van COSAC en eerder een taak waren voor een gespecialiseerde gemengde commissie van het EP.

*Verbetering van het parlementaire toezicht op nationaal niveau na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon*³¹

De meeste parlementen hebben dit onderwerp blijkbaar niet grondig besproken, en er werden slechts zeer weinig concrete wijzigingenesignaleerd. Toch hebben sommige parlementen hun toekomstige rol reeds in detail uitgewerkt, bv. het opzetten van een speciale administratieve werkgroep, vergaderingen met ter zake onderlegde parlementsleden en vertegenwoordigers van de regering en een evaluatie van het bestaande controlesysteem.

De specifieke kwestie van de democratische controle op Europol werd ook besproken op een bijzondere interparlementaire conferentie over de parlementaire controle op Europol, die in 2001 in Den Haag plaatsvond.

In de ontwerpresolutie van deze conferentie werden voor het eerst concrete voorstellen gedaan betreffende de nationale parlementaire controle op Europol³².

De centrale aanbeveling was de oprichting van de "Parlopol"-commissie. "Parlopol" moest een netwerk worden voor de uitwisseling van informatie en het nemen van beter gecoördineerde initiatieven. Het zou samengesteld zijn uit "parlementsleden van nationale parlementen en het EP die zich bezighouden met politie- en justitieaangelegenheden waarvoor in het kader van de Raad of de bestuursorganen van Europol vormen van Europese samenwerking of integratie worden opgezet".

Een dergelijk netwerk zou tevens een gecoördineerde aanpak door diverse nationale systemen van parlementaire controle via de regeringsvertegenwoordigers van de lidstaten vergemakkelijken. Uit het eerdergenoemde COSAC-verslag uit 2009 blijkt dat nationale parlementen er op eigen kracht slechts moeizaam in slaagden voldoende informatie te verzamelen over de relevante besluiten van de Raad en van de raad van bestuur van Europol.

³¹ Elfde halfjaarlijks verslag: Ontwikkelingen in de Europese Unie – procedures en werkwijzen op het gebied van parlementaire controle, opgesteld door het COSAC-secretariaat en voorgelegd aan de CLI Conferentie van de commissies voor communautaire en Europese zaken van de parlementen van de Europese Unie, onderdeel 1.2.

³² Ontwerpresolutie van de interparlementaire conferentie over de parlementaire controle op Europol, Den Haag, 8 juni 2001.

4. TOEKOMSTVERWACHTINGEN: EUROPOL IN HET NIEUWE INSTITUTIONELE KADER

Het Verdrag van Lissabon heeft een aantal vernieuwingen gebracht die een rechtstreekse invloed hebben op de toekomstige ontwikkeling van Europol en op de parlementaire controle daarop.

4.1. De bevoegdheid tot het gebruik van dwangmiddelen – artikel 88, lid 3, VWEU

De afgelopen tien jaar is er steeds discussie blijven bestaan over de vraag of de taakomschrijving van Europol moest worden uitgebreid met de bevoegdheid tot het gebruik van dwangmiddelen. In de discussies daarover werd het hypothetische gebruik van dwangmiddelen evenwel steeds gekoppeld aan de voorwaarde van een ruimer parlementair en rechterlijk toezicht op Europol. In haar mededeling van 2002³³ verklaarde de Commissie dat verreikender maatregelen van parlementaire controle nodig zouden zijn indien in de toekomst aan Europol opsporingsbevoegdheid zou worden toegekend. In een werkdocument van februari 2007 kwam de rapporteur van de commissie LIBE tot dezelfde conclusie³⁴.

Een dergelijke ontwikkeling is thans uitgesloten. Artikel 88, lid 3, VWEU sluit uit dat in de toekomst welke bevoegdheid tot het gebruik van dwangmiddelen ook aan Europol wordt toegekend: *"Iedere operationele actie van Europol moet worden uitgevoerd in overleg en overeenstemming met de autoriteiten van de lidstaat op wiens of de lidstaten op wier grondgebied de actie wordt uitgevoerd. Over het gebruik van dwangmiddelen beslissen alleen de bevoegde nationale autoriteiten."*

Van de bevoegdheden die kenmerkend zijn voor de taken van de nationale politiediensten – zoals het recht om arrestaties of huiszoekingen te verrichten of om telefoons af te tappen – bezit Europol er geen enkele. Op grond van de bepaling die aan Europol de bevoegdheid toekent een lidstaat te verzoeken om een strafonderzoek in te stellen³⁵, kan Europol een lidstaat alleen aansporen om in specifieke gevallen actie te ondernemen, doch niet deze daartoe dwingen. Europol kan zelf geen onderzoek voeren in de lidstaten. Hetzelfde geldt voor de deelname van Europol-agenten aan gemeenschappelijke onderzoeksteams³⁶, waarbij dezen steeds in een ondersteunende hoedanigheid optreden, terwijl het gebruik van dwangmiddelen steeds de uitsluitende bevoegdheid van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat blijft³⁷.

³³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Democratische controle op Europol, 26.2.2002, COM(2002) 95 definitief.

³⁴ Werkdocument over de oprichting van de Europese politiedienst (Europol), commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, rapporteur: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 19 februari 2007, PE 384.589v01-00.

³⁵ Artikel 7 van het besluit van de Raad. Het recht om te verzoeken dat een onderzoek wordt ingesteld, was reeds opgenomen in artikel 3 van de Europol-overeenkomst. Thans zijn lidstaten verplicht te reageren op het verzoek van Europol, terwijl ze voorheen alleen werden uitgenodigd om te reageren, maar ze kunnen nog steeds beslissen het gevraagde onderzoek niet in te stellen.

³⁶ Artikel 6 van het besluit van de Raad.

³⁷ Verordening (EG) nr. 371/2009 van de Raad van 27 november 2008 tot wijziging van Verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 549/69 ter bepaling van de categorieën van ambtenaren en overige personeelsleden van de Europese Gemeenschappen waarop de bepalingen van de artikelen 12, 13, tweede alinea, en 14 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Gemeenschappen van toepassing zijn (PB L 121 van 15.5.2009, blz. 1) maakt duidelijk dat het Europol-personeel dat deelneemt aan gemeenschappelijke onderzoeksteams geen vrijstelling van rechtsvervolgning geniet.

4.2. Rol van de nationale parlementen in het kader van het Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon breidt de rechten en verplichtingen van de nationale parlementen uit, zodat zij actief bijdragen tot de goede werking van de Unie³⁸. Hun nieuwe rol in het politieke proces behelst onder meer:

- zich door de Commissie elk ontwerp voor een wetgevingshandeling laten toezenden (op hetzelfde ogenblik als waarop dit aan het EP en de Raad wordt toegezonden);
- nagaan of dit in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel.

Zo zijn de nationale parlementen thans belangrijke spelers geworden in de eerste fasen van de Europese beleidsvorming.

Vooruitlopend op een toekomstige verordening over Europol, waarin is voorzien door artikel 88, lid 2, VWEU, heeft de rol die de nationale parlementen spelen bij de behandeling van ontwerp-wetgevingshandelingen op Europees niveau ook gevolgen voor de kwestie van de parlementaire controle op Europol.

In het Lissabon-kader hebben de nationale parlementen het recht om te worden geïnformeerd over wetgevingsvoorstellen en krijgen zij de gelegenheid daarover een advies uit te brengen. Conform hun nationale constitutionele procedures kunnen de nationale parlementen een advies uitbrengen over elk wetgevingsvoorstel van de EU-wetgever. Indien de nationale rechtsregels daarin voorzien, kan dit advies van het parlement de regering binden bij het innemen van een standpunt in de Raad.

De nationale parlementen zullen derhalve ook een bijdrage kunnen leveren aan de totstandkoming van de toekomstige verordening over Europol.

³⁸ Artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

5. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Er kan geen twijfel over bestaan dat op activiteiten op het gebied van rechtshandhaving toezicht moet worden uitgeoefend, vooral wanneer ze mogelijk gevolgen hebben voor de fundamentele rechten en vrijheden van burgers. In het geval van Europol bepaalt artikel 88 VWEU dat systemen van controle door het Europees Parlement en de nationale parlementen tot stand moeten worden gebracht. De opdracht en taken van Europol kunnen ongunstige gevolgen hebben voor het recht op privacy van personen³⁹. Controle door het Europees Parlement, tezamen met de nationale parlementen is dan ook noodzakelijk om dit specifieke onderdeel van de grensoverschrijdende samenwerking in de EU een grotere democratische legitimiteit te geven.

De laatste jaren ging in discussies over de toekomst van Europol de aandacht meestal uit naar een mogelijke uitbreiding van de taakomschrijving van het agentschap door het de bevoegdheid toe te kennen om dwangmiddelen te gebruiken die vergelijkbaar zijn met die waarover nationale politiediensten beschikken. Iedereen is het er steeds over eens geweest dat een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheden van Europol gepaard dient te gaan met een aanscherping van de parlementaire controlebevoegdheid.

Zoals we hebben gezien, heeft Europol, ondanks een gestage uitbreiding van zijn taken, geen enkele bevoegdheid tot het gebruik van dwangmiddelen of onderzoeksbevoegdheid verkregen⁴⁰. Het VWEU maakt het overigens onmogelijk dat Europol in de toekomst dwangmiddelen zou mogen gebruiken.

Gezien de aard van de bevoegdheden van Europol worden de bestaande controlemechanismen uit een juridisch oogpunt algemeen als afdoende beschouwd en gaan deze mechanismen globaal genomen zelfs verder dan wat over het algemeen gangbaar is inzake parlementaire controle op politiediensten in de lidstaten. Er blijven echter nog enkele kwesties in het debat over parlementaire controle waarover nog geen duidelijkheid bestaat. Enkele daarvan zijn ter sprake gebracht in een recente vergadering van de interparlementaire commissie⁴¹.

Ten eerste bestaat de indruk dat de bestaande controles via de parlementen, de nationale toezichtsorganen inzake gegevensbescherming, het gemeenschappelijk controleorgaan van Europol en de raad van bestuur worden uitgeoefend op een indirecte, gefragmenteerde en moeilijk te begrijpen wijze. Met name de nationale parlementen vinden het uitoefenen van toezicht via de controle door hun regeringsafgevaardigde in de raad van bestuur of in de Raad omslachtig. Daarenboven hebben zij ondervonden dat het moeilijk is hun controle-inspanningen onderling te coördineren. De nationale parlementen hebben tot op zekere hoogte nog steeds het gevoel dat zij te weinig informatie hebben over de werkzaamheden van Europol.

Ten tweede geeft het EP – nu het ter zake geen belangrijke wetgevende rol speelt – reeds enige tijd te kennen dat het de activiteiten van Europol meer van nabij en grondiger wil controleren.

³⁹ Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁴⁰ Zelfs de onlangs aan Europol toegewezen taak in het kader van de uitvoering van de overeenkomst tussen de EU en de VS over het traceren van terrorismefinanciering – het onderzoeken van de binnenkomende verzoeken om gegevens – houdt niet het gebruik van dwangmiddelen in.

⁴¹ Interparlementaire commissievergadering betreffende 'Democratische verantwoordelijkheid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht; beoordeling van Europol, Eurojust, Frontex en Schengen', 4-5 oktober 2010, Brussel.

Het besluit van de Raad van 2009 heeft een aantal nieuwigheden ingevoerd die de rol van het EP ten aanzien van Europol aanmerkelijk hebben uitgebreid, en heeft ook voorzien in de mogelijkheid van mechanismen voor de geregelde uitwisseling van informatie.

Die nieuwe toezichtsmechanismen hebben evenwel niets veranderd aan de coördinatie tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen op het gebied van controle. Mede wegens het uitblijven van "COSAC-achtige" bijeenkomsten van nationale parlementaire commissies die bevoegd zijn voor politieaangelegenheden, zou een betere coördinatie van de inspanningen die de nationale parlementen ter zake leveren een goede zaak kunnen zijn.

De hieronder geformuleerde aanbevelingen beogen de genoemde pijnpunten aan te pakken en elementen aan te dragen om het interinstitutionele debat over het mechanisme voor parlementaire controle te voeden. De in de punten 5.1 en 5.2 gedane voorstellen zouden reeds in de praktijk kunnen worden gebracht nog vóór – naar verwachting in 2013 – een nieuwe verordening over Europol wordt vastgesteld, gelet op de noodzaak om het huidige besluit van de Raad te evalueren en een effectbeoordeling uit te voeren.

Vorm en inhoud van de toekomstige procedures voor de uitoefening van democratische controle op Europol zullen worden bepaald aan de hand van de bijdragen die de instellingen en andere belanghebbenden zullen leveren in het kader van de denkoefening die momenteel plaatsvindt over het toekomstige rechtskader voor Europol. Bij dit proces, waarvoor de Commissie in april 2010 het startschot heeft gegeven, zijn alle institutionele belanghebbenden betrokken. In juli 2010 heeft een eerste bijeenkomst plaatsgevonden.

Ook de resultaten van de lopende werkzaamheden van de interinstitutionele groep inzake regelgevende agentschappen⁴² zullen een waardevolle input vormen voor het debat. De hele denkoefening zal van het allergrootste belang zijn om te komen tot een gezond en doordacht voorstel.

Deze mededeling moet een eerste stap in die richting zijn.

5.1. Oprichting van een permanent gemeenschappelijk of interparlementair forum

De Commissie staat achter dit idee, dat herhaaldelijk is geopperd en steun krijgt van zowel parlementen als academici. Het institutionele kader van het Verdrag van Lissabon biedt een nieuwe mogelijkheid om dit idee te realiseren⁴³.

Een interparlementair forum zou kunnen bestaan uit de commissies die bevoegd zijn voor politieaangelegenheden van zowel het EP als de nationale parlementen. Dit gemeenschappelijke orgaan zou op geregelde tijdstippen kunnen bijeenkomen en de directeur van Europol kunnen uitnodigen om aangelegenheden betreffende de werkzaamheden van Europol te bespreken. Het zou een bijzondere subgroep kunnen oprichten om rechtstreeks

⁴² Oppericht op grond van mededeling COM(2008)135 definitief van de Commissie "Europese agentschappen – Verdere ontwikkelingen".

⁴³ Artikel 9 van Protocol (Nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, gehecht aan het VWEU, luidt als volgt: "Het Europees Parlement en de nationale parlementen bepalen samen hoe binnen de Unie een efficiënte en regelmatige samenwerking tussen de verschillende parlementen kan worden georganiseerd en gestimuleerd".

Artikel 10 van datzelfde protocol luidt: "Een conferentie van de organen van de parlementen die gespecialiseerd zijn in de aangelegenheden van de Unie kan iedere door haar passend geachte bijdrage ter attentie van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie leveren. Deze conferentie bevordert voorts de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement, alsook tussen hun respectieve gespecialiseerde commissies."

contact te houden met Europol⁴⁴. De Commissie beveelt aan dat de voorzitter van de raad van bestuur eveneens dient te worden uitgenodigd om voor dit orgaan te verschijnen.

Met de oprichting van dit forum zou er een formeel mechanisme komen dat zorgt voor de uitwisseling van informatie en de coördinatie tussen de nationale parlementen en het EP, teneinde aldus eenheid te brengen in de parlementaire controle op het niveau van de Europese Unie (zonder afbreuk te doen aan de nationale parlementaire procedures). De Commissie zou graag actief bij de werkzaamheden van dit orgaan worden betrokken.

Dit gemeenschappelijke orgaan zou flexibel genoeg moeten zijn om efficiënt te kunnen werken. Het ligt binnen de bevoegdheid van zowel het EP als de nationale parlementen om hun werkzaamheden te coördineren en hun samenwerking te intensiveren, en zij moeten ertoe worden aangemoedigd dat ook te doen, zonder afbreuk te doen aan hun eigen procedures.

5.2. Meer transparantie: een nieuwe communicatiestrategie met het EP en de nationale parlementen

Om het EP in de gelegenheid te stellen een bijdrage te leveren aan het uitstippelen van strategische beleidslijnen en deel te nemen aan de vaststelling van prioriteiten voor de werkzaamheden van Europol, zou het wenselijk zijn in de commissie LIBE een debat te voeren over de meerjarenstrategie en het jaarlijkse werkprogramma van Europol.

De laatste jaren heeft Europol aanzienlijke inspanningen geleverd om uitgebreider verantwoording af te leggen, onder meer door het ontwikkelen van procedures om prestaties te meten. Met wisselende tussenpozen legt Europol evaluatieverslagen en andere stukken ter beoordeling van zijn werkzaamheden over.

Europol's democratische legitimiteit zal winnen bij meer transparantie ten opzichte van het EP en de nationale parlementen. Bijgevolg dient Europol systematisch aan het EP en via speciaal daartoe aangewezen contactpunten ook aan de nationale parlementen de volgende gegevens voor te leggen:

- een regelmatige actualisering van zijn operationele prestaties; en
- de resultaten van de "gebruikersenquête"⁴⁵ (om de twee jaar).

Om de communicatie tussen een toekomstig interparlementair forum en de bestuursorganen van Europol te verzekeren zou kunnen worden gedacht aan een regelmatige uitwisseling van gedachten, telkens wanneer de strategische documenten van Europol of de bovengenoemde verslagen door de directeur en/of de voorzitter van de raad van bestuur worden overgelegd. Het netwerk van het interparlementaire forum zou tevens kunnen dienen als informatiekanaal, via hetwelk documenten betreffende Europol snel aan de nationale parlementen kunnen worden bezorgd.

Ten slotte zal de Commissie de nationale parlementen op de hoogte houden van het verloop van de evaluatie van het besluit van de Raad over Europol.

⁴⁴ Zoals door de Commissie in haar mededeling van 2002 was voorgesteld.

⁴⁵ De Europol gebruikersenquête meet om de twee jaar de tevredenheid van de gebruikers met de algemene prestaties van Europol en de prestaties met betrekking tot een aantal geselecteerde producten en diensten, en wordt elektronisch toegezonden aan een aantal geselecteerde gebruikers in de lidstaten en partners.

5.3. Verschillende rollen

Met het oog op de toekomstige verordening is het belangrijk een passend onderscheid te maken tussen wetgevende en uitvoerende bevoegdheden en tussen de verschillende rollen die de diverse instanties daarbij te spelen hebben. De Commissie zou dan ook niet aanbevelen dat het EP leden aanwijst voor de raad van bestuur.

Om te voorkomen dat de benoeming van de directeur een politieke kwestie wordt, is de Commissie tevens van oordeel dat deze dient te worden benoemd door de raad van bestuur en niet door de Raad of het EP.