



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 26.2.2002
KOM(2002) 95 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN
TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

Demokratisk kontroll över Europol

INNEHÅLL

1.	Inledning	3
2.	Europaparlamentets synpunkter	5
3.	Europols nuvarande organisation	7
3.1.	Uppgifter och befogenheter	7
3.2.	Befintlig kontroll	8
3.2.1.	Regler om uppgiftsskydd	8
3.2.2.	Styrelsen.....	9
3.2.3.	Parlamentarisk kontroll.....	10
4.	Framtiden	12
5.	Slutsats och rekommendationer	13

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Demokratisk kontroll över Europol

1. INLEDNING

- 1.1. I artikel 29 i Amsterdamfördraget fastställs som ett nytt mål för unionen "...att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland medlemsstaterna utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete...". Det slås fast att detta mål skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej. En av de metoder för brottsbekämpning som nämns är närmare samarbete mellan polismyndigheter, tullmyndigheter och andra behöriga myndigheter i medlemsstaterna, både direkt och genom Europeiska polisbyrån (Europol).¹

I artikel 30 sägs det allmänt att rådet skall främja samarbete genom Europol. Vidare nämns ett antal åtgärder som rådet skall vidta inom fem år efter fördragets ikraftträdande.² I slutsatserna från Europeiska rådets särskilda möte om rättsliga och inrikes frågor i Tammerfors i oktober 1999 ingår förslag om vidareutveckling av Europol.³

- 1.2. Europol⁴ blev fullt fungerande först i juli 1999, efter att ha inlett viss verksamhet som Europols narkotikaenhet 1993. Europols roll och uppdrag inom ramen för Europeiska unionens kamp mot allvarlig internationell brottslighet debatteras ständigt och har varit föremål för diskussion vid ett antal mellanstatliga konferenser. Frågan aktualiserades i hög grad till följd av händelserna den 11 september i New York och Washington och EU:s reaktion på dem. Rådet beslutade så sent som den 6 december 2001, på grundval av ett förslag från Sverige och Belgien som lades fram under andra halvåret 2000, att utvidga Europols uppdrag till att omfatta alla typer av brottslighet som nämns i bilagan till konventionen om upprättandet av Europol. Frågan om det bästa sättet att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget och slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors om en ytterligare utvidgning av Europols roll i operativ riktning diskuteras aktivt. Nyligen framfördes mer grundläggande idéer om Europols framtid, t.ex. möjligheten att ge Europol verkliga utredningsbefogenheter.

¹ Artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen.

² Artikel 30.2 i Fördraget om Europeiska unionen.

³ Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999, punkterna 43 och 45.

⁴ Europolkonventionen, EGT 1995/ C 316/ 01.

- 1.3. Frågor har också ställts, framför allt i Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, om hur den demokratiska kontrollen av Europol bör utövas.

Fram till nyligen har dock frågan om demokratisk, eller snarare parlamentarisk, kontroll över Europol aldrig diskuterats närmare. Detta förhållande ändrades i och med att det svenska ordförandeskapet den 14 maj 2001 presenterade en översikt över den gällande lagstiftningen om demokratisk kontroll över Europol.⁵ Detta initiativ följdes av att det nederländska parlamentet arrangerade Europeiska unionens första mellanparlamentariska konferens om Europol den 7-8 juni 2001.

Frågan om demokratisk kontroll över Europol kräver en noggrann genomgång av de befintliga kontrollmekanismerna och en bedömning av huruvida de är tillräckliga eller bör utvecklas ytterligare. Det råder inget tvivel om att det är nödvändigt med ett visst mått av kontroll över Europol. I samband med diskussionen om huruvida den parlamentariska kontrollen över Euopols verksamhet bör utökas bör man minnas att Europol är en polisorganisation, som är verksam på det ytterst känsliga område som kampen mot organiserad brottslighet utgör. Problemet är därför att finna den rätta balansen mellan å ena sidan en lämplig grad av parlamentarisk kontroll, å andra sidan den konfidentialitet och diskretion som en polisorganisation behöver för att effektivt kunna bekämpa denna farliga form av brottslighet. Betydelsen av att finna den rätta balansen blev ännu tydligare efter händelserna i Förenta staterna nyligen.

- 1.4. Enligt Europeiska kommissionens resultattavla bör det undersökas om det är nödvändigt att se över Europolkonventionen med avseende på frågan om demokratisk kontroll.⁶ I resultattavlan anges utgången av 2001 som sista tidpunkt för denna undersökning. Frågans relevans har blivit ännu tydligare sedan Europeiska rådet vid sitt möte i Laeken den 14-15 december antog *Förklaringen om Europeiska unionens framtid*. I förklaringen nämns behovet av att EU:s institutioner blir mindre tröga och stela samt effektivare och öppnare. Det talas också om att de europeiska medborgarna förväntar sig att EU skall spela en större roll i fråga om rättvisa och säkerhet och bekämpning av gränsöverskridande brottslighet. Dessa frågor, som klart hänger samman med ämnet för detta meddelande, finns nu på dagordningen för det konvent som har fått i uppgift att förbereda nästa regeringskonferens om unionens framtid.
- 1.5. Två frågor med anknytning till demokratisk kontroll behandlas inte i detta meddelande: rättslig kontroll och finansieringen av Europol genom gemenskapens budget. Kommissionen anser att det, med tanke på Euopols nuvarande uppgifter och befogenheter – som är mycket mer begränsade än medlemsstaternas polismyndigheters uppgifter och befogenheter (se nedan) – är lämpligare att undersöka dessa frågor vid en senare tidpunkt i samband med att Europol eventuellt ges utredningsbefogenheter.

⁵ Se rådsdokument 8677/01 Europol 39.

⁶ KOM (2001) 628 slutlig, 30.10.2001, s. 43.

2. EUROPAPARLAMENTETS SYNPUNKTER

- 2.1. Europaparlamentet har vid flera tillfällen tagit upp frågan om demokratisk kontroll. I april 1999 antog parlamentet en rekommendation till rådet om förstärkning av den parlamentariska kontrollen över Europol och en utökning av dess befogenheter.⁷ I oktober 2000 antog parlamentet ett betänkande om det portugisiska initiativet om utvidgning av Europolis befogenheter till att omfatta penningtvätt i allmänhet.⁸ Senare, i oktober 2001, antogs ett betänkande om det gemensamma belgisk-svenska initiativet om utvidgning av Europolis mandat till att omfatta alla former av brottslighet som finns förtecknade i bilagan till Europolkonventionen.⁹
- 2.2. I sin rekommendation från 1999, som antogs innan Amsterdamfördraget trädde i kraft, påpekade parlamentet att den befintliga parlamentariska kontrollen var alltför omständlig och ineffektiv till följd av de mellanstatliga beslutsförfarandena på området för polissamarbete. Europaparlamentet anser inte att det sätt på vilket det informeras om Europolis verksamhet utgör en tillräcklig parlamentarisk kontroll. Parlamentet hävdade emellertid också att Europolis nya behörighet, grundad på dess roll när det gäller att stödja samordning av polisinsatser i enlighet med Amsterdamfördraget, inte innebär någon principiell förändring när det gäller behovet av parlamentarisk kontroll och dess systematik.¹⁰

Parlamentets rekommendation innehåller bl.a. följande inslag:¹¹

- En uppmaning till rådet att i fördraget införa bestämmelser om en omfattande parlamentarisk och rättslig kontroll av Europol på europeisk nivå och att inte ge Europol några operativa befogenheter med mindre än att Europaparlamentet kan utöva en tillbörlig demokratisk kontroll. Parlamentet uppmanar med eftertryck rådet att beakta Europaparlamentets redan fastslagna rätt att underrättas och höras.
- Ett förslag om att integrera Europolis budget i gemenskapsbudgeten.
- Ett förslag om att rådet, för det fall att Europol vidareutvecklas till en polisiär enhet med gränsöverskridande operativa befogenheter, granskar frågan om att inrätta en europeisk åklagarmyndighet eller en annan rättslig instans. Europol bör i så fall förankras på en gemenskapsrättslig grund och underordnas en kommissionsledamots ansvar.

⁷ Europaparlamentets rekommendation till rådet om Europol: Förstärkning av den parlamentariska kontrollen och en utökning av befogenheterna, A4-0064/1999, antagen den 13 april 1999 (föredragande: Hartmut Nassauer).

⁸ Betänkande om Republiken Portugals initiativ inför antagandet av rådets akt om utarbetandet på grundval av artikel 43.1 i konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) av ett protokoll om ändring av artikel 2 och av bilagan till konventionen, A5-0312/2000, antagen den 14 november 2000 (föredragande: Anna Karamanou).

⁹ Betänkande om initiativ från Konungariket Belgien och Konungariket Sverige inför antagandet av rådets beslut om utvidgning av Europolis mandat till att omfatta de allvarliga former av internationell brottslighet som finns förtecknade i bilagan till Europolkonventionen, A5-0370/2001 slutlig, 24 oktober 2001, antagen den 13 november 2001 (föredragande: Maurizio Turco).

¹⁰ Se skäl Q och S i 1999 års rekommendation.

¹¹ Rekommendationerna 1-6 och 16.

- En uppmaning till medlemsstaternas parlament att konsekvent iaktta sina rättigheter och skyldigheter när det gäller kontrollen av agerandet från de rådsledamöters sida som är ansvariga för Europol samt beträffande de representanter som ingår i Europolis styrelse. Detta bör ske i nära samarbete med Europaparlamentet.

- 2.3. I sitt betänkande om det portugisiska initiativet, som antogs den 14 november 2000, upprepar parlamentet sin tidigare kritik och framför nya idéer om hur den demokratiska kontrollen av Europol kan stärkas (t.ex. att Europolis direktör kan besöka behöriga parlamentsutskott, att parlamentet får rätt att begära att en diskussion hålls om den årliga specialrapporten, att EG-domstolen görs behörig att avgöra meningsskiljaktigheter och rättstvister mellan medlemsstaterna om tolkningen eller tillämpningen av Europolkonventionen).¹²
- 2.4. Även Europaparlamentets förslag i betänkandet, antaget den 13 november 2001, om det gemensamma belgisk-svenska initiativet om utvidgning av Europolis mandat till att omfatta alla former av allvarlig brottslighet som finns förtecknade i bilagan till Europolkonventionen syftar främst till att öka Europaparlamentets kontroll över Europol. Parlamentet begärde alltså exempelvis att kommissionen före utgången av 2001 skulle lägga fram ett förslag om översyn av Europolkonventionen med utgångspunkt i medlemsstaternas polismyndigheters bästa praxis och metoder för demokratisk tillsyn: "Ett förslag till övergripande reform av instrumenten för rättsligt och polisiärt samarbete bör på kommissionens begäran läggas fram före utgången av 2001. Reformen bör innefatta en översyn av Europolkonventionen och bör basera sig på medlemsstaternas polismyndigheters bästa praxis och metoder för demokratisk tillsyn. Syftet med denna övergripande reform bör vara att gradvis införa ovannämnda instrument inom ramen för gemenskapens behörighet, att stärka EG-domstolens rättsliga tillsyn och att se till att instrumenten finansieras av gemenskapsbudgeten."¹³

När parlamentet lade fram denna begäran hade rådet redan gjort en sammanställning över de ändringar av Europolkonventionen som ansågs nödvändiga för att få Europol att fungera mer effektivt. Medlemsstaterna bedömde det som lämpligt att skjuta upp en grundläggande diskussion om frågan om demokratisk kontroll över Europol till dess att kommissionen lagt fram sitt meddelande i ämnet. Meddelandet kan betraktas som ett viktigt första steg i processen för att gradvis förbättra den demokratiska kontrollen över Europol: en stor del av det ägnas åt att klargöra vissa grundläggande frågor som gäller Europolis exakta uppgifter och dess funktion i förhållande till vad som gäller för medlemsstaternas polismyndigheter samt de befintliga metoderna för kontroll över organisationen.

¹² Europaparlamentets betänkande A5-0312/2000, s. 6-8.

¹³ Europaparlamentets betänkande A5-0370/2001 slutlig, s. 6.

3. EUROPOLS NUVARANDE ORGANISATION

En granskning av frågan om huruvida de gällande bestämmelserna om demokratisk kontroll över Europol är tillräckliga måste inledas med en genomgång av Europols uppgifter och befogenheter.

3.1. Uppgifter och befogenheter

I artikel 2.1 i Europolkonventionen definieras Europols målsättning som att "...förbättra effektiviteten hos behöriga myndigheter i medlemsstaterna och deras samarbete vad gäller förebyggandet av och kampen mot terrorism, den olagliga narkotikahandeln och andra allvarliga former av internationell brottslighet, i den mån de faktiska omständigheterna visar på förekomsten av en brottslig organisation eller struktur och när två eller flera medlemsstater påverkas...".

I artikel 3.1 anges att Europol för att nå sin målsättning i första hand skall ha följande arbetsuppgifter:

- Att underlätta informationsutbytet mellan medlemsstaterna.
- Att inhämta, sammanställa och analysera information och underrättelser.
- Att utan dröjsmål till behöriga myndigheter i medlemsstaterna överlämna den information som berör dem och omedelbart underrätta dem om de samband som konstaterats mellan brottsliga gärningar.
- Att underlätta utredningar i medlemsstaterna genom att till de nationella enheterna översända alla uppgifter som i det avseendet är relevanta.
- Att ansvara för databaser som innehåller de uppgifter som inhämtats.

Fram till nyligen kunde Europol endast arbeta med följande typer av brottslighet: olaglig narkotikahandel, olaglig handel med nukleära och radioaktiva ämnen, illegala nätverk för invandring, människohandel, handel med stulna fordon, terrorism och penningtvätt¹⁴. Från och med den 1 januari 2002 kan Europol arbeta med alla de former av brottslighet som finns förtecknade i bilagan till Europolkonventionen.¹⁵

Genom Europolkonventionen begränsas alltså Europols uppgifter i princip till informationsutbyte, brottsanalys och samordning. Detta innebär att Europols mandat är begränsat till mycket färre arbetsuppgifter och befogenheter än de som traditionellt ligger hos medlemsstaternas nationella polisstyrkor, t.ex. bevarandet av den allmänna ordningen och säkerheten, befogenheten att göra arresteringar och rätten att använda vapen. De enda befogenheter som Europol har med stöd av konventionen är att begära, lämna ut och bearbeta uppgifter, även i elektronisk form, på grundval av mycket strikta rättsliga bestämmelser. En avgörande skillnad jämfört med exempelvis en nationell polismyndighet är att Europol för närvarande inte har några verkställande befogenheter eller några utredningsbefogenheter och inte bär några vapen: Europol får inte bedriva avlyssning, göra husundersökningar eller

¹⁴ Artikel 2 i Europolkonventionen, rådets beslut av den 29 april 1999 om utökande av Europols mandat till att omfatta bekämpning av penningförfalskning och förfalskning av betalningsmedel.

¹⁵ Rådets beslut av den 6 december 2001, EGT 2001/C 362/ 01.

arresteringar eller bedriva annan polisiär verksamhet som inverkar på medborgarnas grundläggande rättigheter (utöver rätten till personlig integritet, se 3.2.1 nedan) och som därför – förutom att en lämplig rättslig grund krävs – måste stå under rättslig kontroll, dvs. kontrolleras av en allmän åklagare eller en annan demokratiskt ansvarig myndighet.

3.2. Befintlig kontroll

För att kunna göra en bedömning av huruvida bestämmelserna om kontroll över Europol är tillräckliga i förhållande till de befogenheter organisationen har, är det nödvändigt att granska Europolkonventionen. Där beskrivs i detalj vad Europol får göra och hur organisationen bör arbeta.

Såsom förklaras ovan består Europols arbete främst av att bearbeta uppgifter, även (enligt stränga bestämmelser) personuppgifter. Europol samlar in, bearbetar, lagrar och vidarebefordrar uppgifter från medlemsstaternas rättsvårdande organ och uppgifter som framkommit genom det egna underrättelsearbetet. Nyligen undertecknades samarbetsavtal med Interpol, Norge, Island och kandidatländerna Polen, Ungern, Estland och Slovenien. I dessa avtal behandlas även möjligheten att utbyta personuppgifter. Det samarbetsavtal med Förenta staterna som undertecknades i december 2001 möjliggör inte utbyte av sådana uppgifter. Europol fortsätter förhandlingarna om samarbetsavtal med alla övriga kandidatländer. Dessa avtal kommer att resultera i nya informationskällor.

3.2.1. Regler om uppgiftsskydd

Den grundläggande medborgerliga rättighet som framför allt berörs av Europols nuvarande arbete är alltså rätten till personlig integritet.¹⁶ Europolkonventionen innehåller därför ett antal artiklar som gäller bearbetning av personuppgifter och uppgiftsskydd.¹⁷ I artikel 23 i konventionen föreskrivs att varje medlemsstat skall utse en nationell tillsynsmyndighet som har till uppgift att i enlighet med den nationella rätten kontrollera att såväl registreringen och rådfrågningarna som översändandet, i vilken form det än sker, av personuppgifter till Europol sker lagligt. De skall också försäkra sig om att individens rättigheter inte kränks. Dessutom föreskrivs i artikel 24 att en gemensam tillsynsmyndighet skall inrättas. Den gemensamma tillsynsmyndigheten, ett oberoende organ bestående av företrädare för de nationella tillsynsmyndigheterna, skall ha till uppgift att se till så att Europol respekterar konventionens bestämmelser om uppgiftsskydd. Den skall också, med iakttagande av konventionen, övervaka Europols verksamhet för att försäkra sig om att lagringen, behandlingen och användningen av de uppgifter som Europol disponerar över inte inkräktar på individens rättigheter. Tillsynsmyndigheten skall dessutom övervaka lagenligheten av överföringen av de uppgifter som har Europol som ursprung. Europol är skyldigt att bistå den gemensamma tillsynsmyndigheten vid utförandet av dess arbetsuppgifter, särskilt att ge dess medlemmar fri tillgång till sina lokaler, tillhandahålla de upplysningar som efterfrågas, ge den tillgång till alla uppgifter och verkställa dess beslut i fråga om överklaganden.¹⁸ Varje berörd person har rätt att begära att den gemensamma tillsynsmyndigheten försäkrar sig om att

¹⁶ I denna fråga, se även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna; artikel 8: Skydd av personuppgifter.

¹⁷ Artiklarna 13–25 i avdelning IV i Europolkonventionen.

¹⁸ Artikel 24.2 och 24.7 i Europolkonventionen.

behandlingen av personuppgifter inom Europol har utförts på ett lagligt och korrekt sätt.¹⁹ Den gemensamma tillsynsmyndigheten skall enligt artikel 24.6 i Europolkonventionen regelbundet upprätta en aktivitetsrapport som skall överlämnas till rådet.

Utöver de ovannämnda bestämmelserna om uppgiftsskydd fastställs i konventionen och i flera kompletterande radsakter regler om användningen av uppgifter och om överföring av uppgifter till tredje land och utomstående organ.²⁰

3.2.2. *Styrelsen*

När det gäller Europol's dagliga arbete är det styrelsen som ansvarar för tillsyn och ledning av organisationen. Konventionen innehåller en lång förteckning över uppgifter som styrelsen skall utföra. Några exempel är att²¹

- årligen anta Europol's verksamhetsberättelse för det gångna året,
- anta en verksamhetsplan för Europol's framtida verksamhet, som beaktar medlemsstaternas operationella behov och deras påverkan på budgeten och Europol's personalstyrka,
- säkerställa utarbetandet av tillämpningsföreskrifter om register,
- besluta om instruktioner för upprättande av register,
- delta i utnämning och uppsägning av direktören och de biträdande direktörerna,
- delta i upprättandet av budgeten,
- anta den femåriga finansiella planen,
- utse styrekonomen och övervaka dennes förvaltning av medlen,
- delta i eventuella ändringar av konventionen,
- avgöra tvister mellan en medlemsstat och Europol eller mellan medlemsstater rörande skadestånd för olaglig eller felaktig behandling av uppgifter.

Styrelsen består av en företrädare för varje medlemsstat. Europeiska kommissionen har observatörsstatus. Styrelsen skall sammanträda minst två gånger om året men möts i praktiken omkring sex gånger årligen. Genom att utföra de ovannämnda uppgifterna kan styrelsen övervaka Europol's verksamhet mycket noga. Medlemsstaternas behöriga ministrar har genom sina företrädare i styrelsen möjlighet att kontinuerligt hålla sig välunderrättade om Europol's verksamhet.

¹⁹ Artikel 24.4 i Europolkonventionen.

²⁰ T.ex. rådets akt av den 3 november 1998 om antagande av regler om Europol's mottagande av information från tredje man (EGT 1999/C 26/03); rådets akt av den 12 mars 1999 om antagande av regler om överföring av personuppgifter från Europol till tredje land och utomstående organ (EGT 1999/C 88/01).

²¹ Artikel 28 i Europolkonventionen.

När det gäller uppgiftsskydd och styrelsens tillsyn kan det därför sägas att kontrollen över Europol är likvärdig med, om inte mer omfattande än, den kontroll av de nationella polismyndigheterna som förekommer i medlemsstaterna, trots att polismyndigheternas befogenheter sträcker sig mycket längre än vad Europol befogenheter för närvarande gör.

3.2.3. *Parlamentarisk kontroll*

- a) Ansvaret för ledning och tillsyn av Europol ligger därför hos styrelsen, som består av företrädare för medlemsstaterna. Styrelsen rapporterar till rådet. De rådsmedlemmar som ansvarar för Europol, dvs. de ministrar i medlemsstaterna som är behöriga i kriminalpolisiära frågor, är föremål för nationell parlamentarisk kontroll i enlighet med bestämmelserna i respektive medlemsstats författning. De är var och en ansvariga för att lämna relevanta uppgifter om Europol verksamhet till sina respektive nationella parlament, där de kan hållas ansvariga för ministeriets politik i fråga om Europol.

I Europokonventionen finns också särskilda bestämmelser om Europaparlamentet. I artikel 34 förskrivs att rådets ordförandeskap varje år skall tillställa parlamentet en specialrapport om Europol arbete. Sedan Europol blev fullt fungerande i juli 1999 har sådana rapporter avgivits vid två tillfällen: för åren 1999 och 2000. Dessa rapporter var (endast något) ändrade versioner av de allmänna årliga Europolrapporter som lämnats till rådet. Frågan uppstår därför om det finns några tvingande skäl till att inte låta parlamentet få exakt samma rapport som rådet. Det skulle kunna utgöra en förbättring att lämna en och samma rapport till Europaparlamentet och rådet.²²

I Europokonventionen sägs också att eventuella ändringar i konventionen skall göras i samråd med Europaparlamentet.

Europaparlamentets begränsade kontrollmöjligheter enligt artikel 34 i Europokonventionen, som trädde i kraft 1998, har nu indirekt utökats genom Amsterdamfördraget; de relevanta bestämmelserna finns i artikel 39 i Fördraget om Europeiska unionen. Där föreskrivs en skyldighet för rådet att höra parlamentet innan det antar rättsligt bindande åtgärder såsom rambeslut, beslut och konventioner. Denna bestämmelse gäller alltså även antagandet av alla sådana rättsakter som rör Europol. I flera artiklar i Europokonventionen föreskrivs det att rådet skall fatta beslut i enlighet med förfarandena i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen. Detta innebär att skyldigheten att höra parlamentet enligt artikel 39 i EU-fördraget är tillämplig. På så sätt säkerställs det att samråd med Europaparlamentet äger rum i samband med viktiga beslut om Europol utveckling, t.ex. om utvidgning av dess uppdrag, utnämning och uppsägning av Europol direktör eller fastställande av regler för överföring av personuppgifter.²³

²² Europaparlamentet har inte yttrat sig över Europol rapporter.

²³ Det svenska ordförandeskapet, tillsammans med rådets generalsekretariat, lade nyligen fram en översikt över gällande lagstiftning om demokratisk kontroll över Europol. Se rådets dokument 8677/01Europol 39.

I artikel 39 föreskrivs vidare att rådets ordförandeland och kommissionen regelbundet skall underrätta parlamentet om överläggningar på det område som omfattas av avdelning VI. Det slås också fast att Europaparlamentet får ställa frågor eller avge rekommendationer till rådet och att det skall hålla en debatt om de framsteg som har gjorts inom de områden som avses i avdelning VI.

Genom dessa bestämmelser i Amsterdamfördraget förstärks Europaparlamentets roll, även om dess betydelse ändå är mycket mindre än vad som föreskrivs i EG-fördraget. Detta gäller emellertid inte bara Europol utan allt samarbete inom ramen för tredje pelaren.

- b) När det gäller andra relevanta fördragsbestämmelser föreskrivs i artikel 41 i EU-fördraget att vissa artiklar i EG-fördraget skall tillämpas på de områden som avses i avdelning VI i EU-fördraget. En av dessa är artikel 195 i EG-fördraget, där det fastställs att ombudsmannen, som utses av Europaparlamentet, också är behörig i fråga om EU-institutionernas och EU-organens verksamhet inom ramen för tredje pelaren. Han har följaktligen befogenhet att ta emot klagomål om missförhållanden i Europolns verksamhet.
- c) Den parlamentariska kontrollen över Europol, vare sig den utövas på nationell eller europeisk nivå, sker alltså i viss mån indirekt. Detta gäller emellertid även kontrollen av polisen i de flesta medlemsstater. Det är den ansvariga ministern, och slutligen regeringen, som har det politiska ansvaret för polisens verksamhet och som därmed ansvarar inför parlamentet. Normalt sett har parlamenten inget direkt inflytande över hur polisen styrs.²⁴

Förutom att kontrollen är indirekt är den emellertid också "fragmenterad", eftersom den delas mellan 15 nationella parlament och Europaparlamentet.

Ett första offentligt steg för att granska om kontrollen är tillräcklig togs i och med den första mellanparlamentariska konferensen om Europol i Haag den 7-8 juni 2001, som arrangerades av det nederländska parlamentet. Konferensen samlade ledamöter av de nationella parlamenten och Europaparlamentet med ansvar för polisiära och rättsliga frågor. Syftet var både att öka kunskapsnivån i parlamenten när det gäller Europol och att diskutera demokratisk kontroll på det polisiära området. Konferensen drog slutsatsen att de nationella parlamenten inte är i stånd att på egen hand organisera en tillräcklig parlamentarisk tillsyn över rådets beslut i polisiära frågor och i fråga om Europol. Det bör därför skapas ett nätverk bestående av nationella parlamentariker och ledamöter av Europaparlamentet med ansvar för rättsliga och inrikes frågor.²⁵

²⁴ Ett känt undantag är Belgien, där det sedan i början av 1990-talet finns en särskild kommitté ("Comité P") som övervakar all polisiär verksamhet. Den har fem ledamöter och en domare som ordförande, och en utredningsenhet på trettio personer är knutna till kommittén. "Comité P" rapporterar direkt till ett särskilt parlamentsutskott.

²⁵ Preliminärt utkast till resolution från den mellanparlamentariska konferensen i Haag den 7-8 juni 2001.

4. FRAMTIDEN

Vad beträffar möjliga uppgifter och befogenheter för Europol i framtiden inleddes förra året en diskussion i unionen, som blir allt klarare och mer fokuserad. Diskussionens relevans har blivit ännu tydligare efter händelserna den 11 september.

Diskussionen gäller nu mer grundläggande metoder för att öka Europolns effektivitet i kampen mot allvarlig internationell brottslighet. En av dessa metoder utgörs av en eventuell utvidgning av Europolns uppdrag, så att man kan arbeta med många fler typer av brottslighet än de sju som nämns i punkt 3.1 ovan. Detta har föranlett ett initiativ från Sveriges och Belgiens sida som gäller utvidgning av Europolns behörighet till att omfatta alla former av brottslighet som finns förtecknade i bilagan till Europolkonventionen. Den 6 december 2001 antog rådet (rättsliga och inrikes frågor) ett beslut om detta.²⁶

I fokus för debatten står bestämmelserna i artikel 30.2 i EU-fördraget, av vilka det framgår att Europol skall spela en mer operativ roll i framtiden. Inom fem år efter det att fördraget trätt i kraft skall rådet göra det möjligt för Europol att delta i gemensamma grupper och att anmoda medlemsstaterna att inleda och samordna utredningar. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 betonades vikten av att dessa åtgärder genomförs snarast möjligt.

Med utgångspunkt i ett initiativ från det belgiska ordförandeskapet 2001 undersöker rådet för närvarande om Europolkonventionen bör ändras så att dessa bestämmelser kan genomföras. En annan idé som diskuteras är att förenkla det nuvarande omständliga förfarandet för ändring av Europolkonventionen. Enligt det gällande förfarandet måste varje ändring ratificeras av samtliga medlemsstater²⁷.

En sådan utveckling skulle bidra till en gradvis förändring av Europolns karaktär från en renodlad polisiär stödfunktion för medlemsstaterna, som huvudsakligen arbetar med information och underrättelse, till ett mer verkställande organ. Slutligen finns det ännu mer långtgående idéer om Europolns framtida uppgifter och befogenheter, t.ex. möjligheten att Europol utvecklas till en operativ europeisk polisstyrka med utredningsbefogenheter.²⁸ Detta skulle kunna innebära att Europol fick möjlighet att förhöra misstänkta, inleda utredningar osv.

När det någon gång i framtiden väl står klart att Europol kommer att ges sådana operativa befogenheter, måste det mycket noggrant undersökas vad detta innebär för den då rådande kontrollen över organisationen, så att mer långtgående åtgärder kan vidtas.

²⁶ Rådets beslut av den 6 december, EGT 2001/C 362/01.

²⁷ Rådets dokument 5455/02 Europol 5. Det är intressant att jämföra detta förfarande med den lösning som utformats för Eurojust, som planeras att inrättas genom ett rådsbeslut.

²⁸ Se i detta sammanhang rapporten nyligen från *Max-Planck-Institute für ausländisches und internationales Strafrecht*: "Justizielle Einbindung und Kontrolle von Europol - Kurzvorstellung der Ergebnisse", s. 26 l.

5. SLUTSATS OCH REKOMMENDATIONER

Kärnfrågan i hela detta meddelande är huruvida det finns ett behov av ökad parlamentarisk kontroll, på europeisk såväl som på nationell nivå, av Europols arbete och organisation, särskilt med hänsyn till hur Europols roll utvecklas.

Analysen ovan av den befintliga kontrollen över Europol visar att det nuvarande systemet inte kan betraktas som otillräckligt i rättsligt hänseende, eftersom Europols befogenheter är så begränsade jämfört med nationella polisstyrkors befogenheter. Den befintliga kontrollen (som utövas av parlamenten, de nationella tillsynsmyndigheterna, den gemensamma tillsynsmyndigheten och styrelsen) är emellertid indirekt, fragmenterad och svårbegriplig. Detta ger upphov till en allmän känsla – som visade sig på många håll vid konferensen i Haag den 7-8 Juni – av att någonting tydligare och öppnare behövs.

Vad som upplevs saknas för närvarande är för det första ett institutionaliserat och regelbundet informationsutbyte mellan de ansvariga vid de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Om samtliga parlament fick kännedom om alla de bestämmelser och förfaranden för parlamentarisk kontroll som förekommer på nationell eller europeisk nivå, skulle situationen förbättras avsevärt. Vidare finns det inga bestämmelser om regelbundna, formella utbyten mellan Europaparlamentet och Europol, och det finns också utrymme för förbättringar av Europaparlamentets informationsbas.

Kommissionen anser att sådana förbättringar skulle kunna åstadkommas om det gjordes ett begränsat antal ändringar av Europolkonventionen, samtidigt som det inrättades en mekanism som gör det möjligt för de nationella parlamenten och Europaparlamentet att se över och samordna sina respektive roller.

Om Europol i framtiden skulle få utredningsbefogenheter skulle dock mer långtgående åtgärder bli nödvändiga. I avvaktan på detta föreslår kommissionen följande rekommendationer för övervägande:

- (1) Inrätta en formell mekanism för informationsutbyte och samordning mellan nationella parlament och Europaparlamentet. Den nuvarande fragmenterade, och därmed mindre effektiva, kontrollen skulle gradvis omvandlas till en strukturerad, enhetlig kontroll på EU-nivå, grundad på förstärkt samarbete mellan medlemsstaternas parlament och Europaparlamentet.

För detta ändamål skulle det kunna inrättas en gemensam kommitté, bestående av ledamöter av de utskott vid medlemsstaternas parlament och Europaparlamentet som ansvarar för polisiära frågor. Denna gemensamma kommitté skulle kunna sammanträda två gånger om året för att utbyta information och erfarenheter och diskutera frågor med anknytning till Europol²⁹. Den skulle upprätthålla nära kontakt med Europol genom ett särskilt organ bestående av omkring fem ledamöter som skulle utses av den gemensamma kommittén och rapportera till den.

²⁹ Ett exempel skulle kunna vara COSAC (conference of Community and European Affairs Committees of the Parliaments of the European Union), som bildades 1989 för att förstärka de nationella parlamentens roll i gemenskapen. Syftet med denna konferens är att intensifiera informationsutbytet mellan de olika utskott vid de nationella parlamenten som är specialiserade på Europafrågor och att mötas två gånger årligen för att diskutera frågor av gemensamt intresse.

- (2) Ändra artikel 34 i Europolkonventionen så att Europol avger en enda årlig verksamhetsrapport, genom vilken både Europaparlamentet och rådet informeras.
- (3) Ändra artikel 34 i Europolkonventionen så att Europaparlamentet ges den formella rätten att begära att en diskussion hålls med ordförandeskapet om Europols årliga rapport.
- (4) Ändra artikel 34 i Europolkonventionen så att Europaparlamentet ges den formella rätten att begära att Europols direktör besöker behöriga utskott.
- (5) Ändra artikel 24.6 i Europolkonventionen så att det blir obligatoriskt för den gemensamma tillsynsmyndigheten att årligen upprätta en verksamhetsrapport och lämna den till Europaparlamentet. Dessa rapporter skulle även kunna innehålla information om den kontroll som utövas av de nationella tillsynsmyndigheterna.