

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.12.2010
KOM(2010) 776 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie procedur kontroli nad działaniami Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie Kwestia kontroli parlamentarnej europolu.....	3
2.	Kontrola parlamentarna działań Europolu w obecnych ramach	5
2.1.	Parlament Europejski	5
2.2.	Parlamenty narodowe.....	6
3.	Debata dotycząca kontroli parlamentarnej europolu.....	8
3.1.	Stanowisko Parlamentu Europejskiego.....	8
3.2.	Poglądy parlamentów narodowych.....	12
4.	Perspektywy na przyszłość: Europol w nowych ramach instytucyjnych.....	14
4.1.	Kwestia przyznania kompetencji dotyczących środków przymusu – art. 88 ust. 3 TFUE.....	14
4.2.	Rola parlamentów narodowych zgodnie z traktatem lizbońskim	15
5.	Wniosek i zalecenia.....	16
5.1.	Ustanowienie stałego forum – wspólnego lub międzyparlamentarnego.....	17
5.2.	Zwiększenie przejrzystości: nowa strategia komunikacyjna z PE i parlamentami narodowymi.....	18
5.3.	Rozdzielenie ról	19

1. WPROWADZENIE KWESTIA KONTROLI PARLAMENTARNEJ EUROPOLU

Aktem założycielskim Europolu jest decyzja Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r.¹. Uchyła ona poprzednie ramy prawne – konwencję, która weszła w życie w 1998 r.² i została zmieniona w 2007 r. wejściem w życie trzech protokołów³.

Celem wspomnianej decyzji Rady było przede wszystkim zastąpienie podstawy prawnej Europolu instrumentem bardziej elastycznym niż umowa międzynarodowa. Ponadto decyzja Rady zastąpiła finansowanie międzyrządowe dotacją pochodzącą z budżetu Unii i tym samym nadała Europolowi status agencji unijnej. Charakter tej organizacji – Europol jest europejskim ośrodkiem wsparcia w zakresie egzekwowania prawa, zajmującym się gromadzeniem, wymianą i analizą informacji dotyczących różnych form przestępczości transgranicznej, które dotyczą przynajmniej dwóch państw członkowskich – nie został zmieniony decyzją, chociaż mandat Europolu został rozszerzony z przestępczości „zorganizowanej” na „poważne formy przestępczości”. Wprowadzono także inne zmiany, lecz nie wpływają one na zasadniczy charakter misji Europolu: nadal pozostaje on ośrodkiem wsparcia w zakresie egzekwowania prawa, którego uprawnienia nie obejmują środków przymusu.

Decyzja Rady zaczęła być stosowana od dnia 1 stycznia 2010 r., miesiąc po wejściu w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej TFUE).

Artykuł 88 TFUE ustanawia nowy porządek prawny dla Europolu. W artykule tym określa się, że funkcjonowanie Europolu jest uregulowane w drodze rozporządzeń przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, tj. procedurą współdecyzji. Jednym z aspektów tych przyszłych rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady, które będą określały m.in. strukturę i zadania Europolu, są procedury **kontroli** działań Europolu przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Program sztokholmski⁴ wzywa Komisję do wydania dokumentu analizującego te procedury.

Przyszłe ramy prawne Europolu są tematem toczących się obecnie rozważań, którym przewodzi Komisja i w których udział biorą wszystkie główne instytucje i zainteresowane strony, w szczególności przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Rady. W trakcie tego procesu instytucje zostaną wezwane do przedstawienia konkretnych propozycji dotyczących możliwych sposobów wprowadzenia mechanizmów kontroli parlamentarnej i skutecznego stosowania ich w praktyce zgodnie z art. 88 TFUE.

¹ Decyzja Rady 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiająca Europejski Urząd Policji (Dz.U. L 121/37 z 15.5.2009) („decyzja Rady”).

² Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 1.

³ 1. Protokół sporządzony na podstawie artykułu 43 ust. 1 konwencji o Europolu zmieniający artykuł 2 oraz załącznik do tej konwencji („protokół w sprawie prania pieniędzy”), Dz. U. C 358 z 13.12.2000, s. 2.

2. Protokół zmieniający konwencję o Europolu i protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Europolu, członków organów Europolu, zastępców dyrektora i pracowników Europolu – („protokół w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych”) Dz. U. C 312 z 16.12.2002, s. 2.

3. Protokół sporządzony na podstawie art. 43 ust. 1 konwencji o Europolu w zmieniający tę Konwencję („protokół duński”), Dz. U. C 002 z 6.1.2004, s. 3.

⁴ Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1.

W ciągu ostatniego dziesięciolecia Parlament Europejski (dalej PE), poprzez swą Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, wydał szereg rezolucji i innych dokumentów analitycznych dotyczących kontroli demokratycznej.

Ponadto w 2001 r. prezydencja szwedzka przedstawiła szczegółowy spis obowiązujących przepisów prawnych o kontrolach parlamentarnych oraz propozycje dotyczące rozszerzenia roli PE w sprawach związanych z Europolem⁵.

W dokumentach tych za punkt odniesienia przyjęto przepisy konwencji o Europolu, jak również wnioski dotyczące aktów Rady w sprawie trzech wyżej wspomnianych protokołów zmieniających tę konwencję. Ponadto w niniejszym komunikacie rozważone zostanie stanowisko wyrażone przez PE w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady ustanawiającej Europol.

Europol jest pierwszym organem europejskim działającym w obszarze współpracy policyjnej. W czasie początków obecnej debaty⁶ większość decyzji w tej dziedzinie podejmowana była na płaszczyźnie międzyrządowej, dotyczyła jedynie w niewielkim zakresie prawa wspólnotowego, gdzie PE miał bardzo ograniczone uprawnienia. Początkowo (według pierwotnej wersji konwencji) nadzór parlamentarny ograniczał się do przesyłania przez przewodniczącego Rady rocznego sprawozdania specjalnego z działań Europolu i do konsultacji w przypadku przyjmowania zmian do konwencji. Uważano, że udział Europolu w działaniach policyjnych i jego kluczowa rola w wymianie informacji między krajowymi organami ścigania wymagały nadzoru parlamentarnego wykraczającego poza przepisy przewidziane w konwencji. Przetwarzanie informacji, w tym danych osobowych – stanowiące główne zadanie Europolu – może wpływać na prawa podstawowe jednostek, w szczególności na prawo do ochrony własnych danych osobowych. Silniejszy system kontroli parlamentarnej był zatem postrzegany jako środek umożliwiający zwiększenie legitymacji demokratycznej w tej dziedzinie.

W niniejszym komunikacie przedstawia się refleksje i opinie wyrażone w przeszłości na temat nadzoru parlamentarnego Europolu i wyjaśnia stosowane obecnie kontrole nad działaniami tej organizacji. Na tej podstawie wyciąga się wnioski i formułuje zalecenia, które traktuje się jako wkład w przyszłe dyskusje. Niektóre z przedstawionych propozycji mogą zostać wdrożone w istniejących ramach podstawy prawnej Europolu. Inne będą wymagały dalszej refleksji i mogłyby zostać rozważone w nowym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie Europolu, m.in. w sprawie zmiany podstawy prawnej zgodnie z art. 88 TFUE, który Komisja zamierza przedstawić do 2013 r., po ocenie obecnej decyzji Rady i przeprowadzeniu odpowiedniej oceny skutków.

⁵ Zob. dokument Rady 8677/01 Europol 39, Nota od prezydencji szwedzkiej do Komitetu Art. 36, Demokratyczna kontrola nad Europolem.

⁶ Dyskusje poprzedzające przyjęcie konwencji o Europolu zapoczątkowały debatę dotyczącą kontroli demokratycznej. Wyrażając poparcie dla utworzenia Europolu, sprawozdawca Hartmut Nassauer wezwał jednocześnie do zmiany konwencji o Europolu w celu zwiększenia kontroli parlamentarnej (streszczenie debaty na posiedzeniu plenarnym w dniu 14 marca 1996 r. – proceduralny numer akt: INI/1994/2221).

2. KONTROLA PARLAMENTARNA DZIAŁAŃ EUROPOLU W OBECNYCH RAMACH

Decyzja Rady ustanawiająca Europol wprowadza nowe uprawnienia dla PE. W rzeczywistości zmienia ona stosunki między Europolem a PE w decydujący sposób. Włączenie Europolu w ramy prawne UE sprawiło, że PE jest obecnie bezpośrednio zaangażowany w kierowanie działaniami nowo utworzonej agencji, w szczególności w swojej funkcji jako organ władzy budżetowej.

2.1. Parlament Europejski

Procedura budżetowa

Najważniejsza nowość w decyzji Rady ustanawiającej Europol pod względem wpływu parlamentarnego jest związana ze zmianą statusu Europolu z organu międzyrządowego na agencję UE, co sprawia, że jest on obecnie finansowany bezpośrednio z budżetu unijnego. Oznacza to również, że Europol podlega rozporządzeniu finansowemu UE. Jako organ władzy budżetowej PE może wywierać bezpośredni wpływ na działania nowej agencji⁷.

PE jest również odpowiedzialny za kontrolę budżetu⁸. Uwzględniając zalecenie Rady, PE udziela dyrektorowi absolutorium z wykonania budżetu. Europol jest również zobowiązany do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu na jego wniosek wszelkich informacji niezbędnych do sprawnego zastosowania procedury udzielania absolutorium za dany rok budżetowy.

Bezpośrednia wymiana informacji z Parlamentem Europejskim

Nowy przepis w decyzji otwiera drogę do regularnej i oficjalnej wymiany informacji między PE a Europolem, dając PE prawo do wezwania prezydencji Rady, przewodniczącego zarządu i dyrektora do stawienia się przed nim w celu omówienia spraw związanych z Europolem, uwzględniając zobowiązanie do zachowania dyskrecji i poufności⁹. Co istotne, dostosowanie się do wniosku PE jest teraz obowiązkowe. To również stanowi ważną nowość, ponieważ przepis ten umożliwia PE niezależne przepytanie dyrektora. Taki silny obowiązek („stawiają się”) stanowi ważną nowość w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Konsultacja w sprawie środków wykonawczych

PE ma być konsultowany w sprawie wszelkich środków wykonawczych do obecnej podstawy prawnej, które przyjmują formę decyzji Rady.

Decyzja Rady zawiera szereg przepisów dotyczących informacji, które należy udostępniać PE. Przepisy te stanowią postęp wobec przepisów, które tzw. protokół duński z 2003 r. wprowadził do konwencji:

Informacje przekazywane PE za pośrednictwem Rady

⁷ Artykuł 42 ust. 1 decyzji Rady.

⁸ Artykuł 43 ust. 6, 9 i 10 decyzji Rady.

⁹ Artykuł 48 decyzji Rady.

Rada zatwierdza i co roku przesyła PE do wiadomości następujące dokumenty¹⁰:

- projekt preliminarza dochodów i wydatków wraz z projektem planu zatrudnienia i ostatecznym budżetem;
- program pracy dotyczący przyszłych działań Europolu¹¹;
- sprawozdanie ogólne na temat działań Europolu w ciągu poprzedniego roku.

Informacje przekazywane PE za pośrednictwem wspólnego organu nadzorczego¹²

Wspólny organ nadzorczy przedkłada regularnie sporządzane sprawozdania ze swojej działalności nie tylko Radzie, lecz również PE¹³.

2.2. Parlamente narodowe

Parlamente narodowe pełnią nadzór nad działaniami Europolu poprzez sprawowanie kontroli nad swoimi odpowiednimi rządami, zgodnie z porządkiem konstytucyjnym każdego państwa członkowskiego.

Odpowiedzialność za kierowanie Europolem i sprawowanie nadzoru nad nim spoczywa na jego zarządzie. Z kolei zarząd ten, w skład którego wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, podlega Radzie. Członkowie Rady zajmujący się sprawami Europolu, tj. ministrowie spraw wewnętrznych lub ministrowie sprawiedliwości, podlegają krajowym kontrolom parlamentarnym.

Każdy z tych ministrów jest odpowiedzialny za przekazywanie odpowiednich informacji na temat funkcjonowania Europolu swojemu parlamentowi narodowemu, gdzie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności za politykę swojego ministerstwa dotyczącą Europolu. Europol jest zatem już teraz kontrolowany przez parlamente narodowe.

Jak określono w rozdziale 3.2 poniżej, sprawozdanie przygotowawcze sporządzone przez Sekretariat Konferencji Komisji do Spraw Europejskich (zwanej dalej COSAC) na 41. konferencję COSAC opisuje obecne praktyki, istotne z punktu widzenia kontroli parlamentarnej Europolu¹⁴.

Sytuacja jest zróżnicowana. Kontrola sprawowana przez niektóre zgromadzenia narodowe ogranicza się do doraźnej kontroli dokumentów Europolu przy omawianiu przez te zgromadzenia aktów prawnych, np. wniosku zmieniającego kompetencje Europolu. Na

¹⁰ Artykuł 37 ust. 10 decyzji Rady.

¹¹ Artykuł 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 652/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 2343/2002 w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego organów określonych w artykule 185 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 181/23 z 10.7.2008, s 23-24) zmienionego rozporządzeniem Komisji nr 652/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. wymaga od Europolu również „przesłania Komisji oraz władzy budżetowej najpóźniej do dnia 31 marca każdego roku projektu swojego programu pracy”.

¹² Niezależny i zewnętrzny organ Europolu monitorujący ochronę danych.

¹³ Artykuł 34 ust. 6 decyzji Rady.

¹⁴ Jedenaste sprawozdanie półroczne: Zmiany w Unii Europejskiej – procedury i praktyki istotne dla kontroli parlamentarnej, przygotowane przez sekretariat COSAC i przedstawione na XLI Konferencji Komisji do Spraw Europejskich, 11–12 maja 2009 r., Praga, www.cosac.eu.

przykład decyzja Rady ustanawiająca Europejski Urząd Policji była przedmiotem kontroli *ex-ante* w parlamentach narodowych¹⁵.

Inne parlamenty wykorzystują przysługujące im prawo do rozliczania swoich rządów w sprawach związanych z UE jako środek do uzyskania w dowolnym momencie informacji o Europolu (belgijska *Chambre des Représentants*, francuski *Sénat*). Inne praktyki obejmują bezpośrednie kontakty między parlamentami a przedstawicielem krajowym danego państwa w zarządzie Europolu lub doroczne dyskusje dotyczące sprawozdań w sprawie Europolu.

W przypadku Danii i Irlandii ich odnośne rządy muszą uzyskać zgodę parlamentu przed wyrażeniem w Radzie zgody na udział swojego państwa w środkach w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Oba parlamenty omawiają kwestie związane z Europolem, jeśli są one częścią porządku obrad na posiedzeniu Rady ds. WSiSW. Zatem parlamenty te mogą również wywierać bezpośredni wpływ na decyzje odnoszące się do Europolu.

Jeśli chodzi o możliwości współpracy międzyparlamentarnej w przyszłości, w sprawozdaniu odnotowano: „Parlamenty narodowe obecnie kontrolują Europol w ramach swoich systemów kontroli ogólnej wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”. W niektórych przypadkach w kontrolę tę zaangażowane są komisje do spraw Unii Europejskiej, w innych przypadkach komisje specjalistyczne lub oba rodzaje komisji.”

¹⁵ Na przykład w procesie poprzedzającym przyjęcie decyzji Rady doprowadziła ona do wyrażenia zastrzeżenia przez Parlament Republiki Czeskiej, który przyjął rezolucję, podkreślając, że proponowane środki muszą spełniać wymogi proporcjonalności. Komisja do Spraw Konstytucyjnych i Prawnych zaleciła, aby rząd zatwierdził wniosek pod warunkiem spełnienia określonych warunków.

3. DEBATA DOTYCZĄCA KONTROLI PARLAMENTARNEJ EUROPOLU

Obecne ramy kontroli parlamentarnej Europolu, opisane w rozdziale 2, odzwierciedlają zmiany, jakie pojawiły się w ostatnim dziesięcioleciu w debacie dotyczącej nadzoru nad Europolem. Niniejszy komunikat uwzględnia także opinie, jakie wyrażono w przeszłości z myślą o osiągnięciu odpowiedniego systemu kontroli parlamentarnej Europolu.

3.1. Stanowisko Parlamentu Europejskiego

► Wcześniejsze stanowiska i postulaty PE na przedmiotowy temat można w ogólnym zarysie streścić następująco¹⁶:

Włączenie do prawa wspólnotowego i finansowanie z budżetu WE

PE wielokrotnie postulował, aby Europol podlegał prawu wspólnotowemu, w szczególności, lecz niekoniecznie, jeśli miałby uzyskać transgraniczne uprawnienia operacyjne. PE zaproponował również włączenie budżetu Europolu do budżetu wspólnotowego. Z uwagi na bardzo długą i uciążliwą procedurę zmiany konwencji PE nalegał, aby została ona zastąpiona decyzją Rady.

¹⁶ a) rezolucja w sprawie Europolu przyjęta w dniu 14 marca 1996 r., A4-0061/96 na podstawie sprawozdania Hartmuta Nassauera, Komisja Wolności Obywatelskich i Spraw Wewnętrznych – *zwana dalej rezolucją z 1996 r.*
b) zalecenie dla Rady w sprawie Europolu: wzmocnienie kontroli parlamentarnych i rozszerzenie uprawnień; A4-0064/1999 rezolucja nielegislacyjna przyjęta w dniu 13 kwietnia 1999 r., na podstawie wniosku w sprawie zalecenia dotyczącego Europolu: wzmocnienie kontroli parlamentarnych i rozszerzenie uprawnień, Komisja Wolności Obywatelskich i Spraw Wewnętrznych, sprawozdawca: Hartmut Nassauer, z dnia 23 lutego 1999 r., A4-0064/99 — *zwane dalej zaleceniem z 1999 r.*
c) rezolucja w sprawie „inicjatywy portugalskiej” Parlamentu Europejskiego, A5-0312/2000, przyjęta w dniu 14 listopada 2000 r., na podstawie sprawozdania sprawozdawczyni Anny Karamanou, Komisja Wolności Obywatelskich i Spraw Wewnętrznych – *zwana dalej rezolucją z 2000 r.*
d) „inicjatywa belgijsko-szwedzka” – rezolucja zawierająca poprawki Parlamentu Europejskiego przyjęta w dniu 13 listopada 2001 r. na podstawie sprawozdania z inicjatywy Królestwa Belgii i Królestwa Szwecji mającego na celu przyjęcie aktu prawnego Rady ustanawiającego protokół zmieniający konwencję o ustanowieniu Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu) itd., Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, sprawozdawca: Maurizio Turco, z dnia 24 października 2001 r., WERSJA OSTATECZNA A5-0370/2001 — *zwana dalej rezolucją z 2001 r.*
e) „inicjatywa belgijsko-hiszpańska” – rezolucja nielegislacyjna przyjęta w dniu 30 maja 2002 r. (P5-TA(2002)0269 na podstawie sprawozdania z inicjatywy Królestwa Belgii i Królestwa Hiszpanii mającego na celu przyjęcie aktu Rady ustanawiającego protokół zmieniający konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu) itd. oraz zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie przyszłego rozwoju Europolu oraz automatycznego włączenia go do systemu instytucji Unii Europejskiej, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, sprawozdawca: Gérard M.J. Deprez, z dnia 16 maja 2002 r., WERSJA OSTATECZNA A5-0173/2002 — *zwane dalej zaleceniem z 2002 r.*
f) zalecenie dla Rady w sprawie przyszłego rozwoju Europolu (2003/2070 (INI) — rezolucja nielegislacyjna przyjęta w dniu 10 kwietnia 2003 r. (P5_TA(2003)0186, na podstawie sprawozdania współsprawozdawców: Christian Ulrik von Boetticher, Maurizio Turco, z dnia 7 kwietnia 2003 r. A5-0116/2003 — *zwane dalej zaleceniem z 2003 r.*
g) rezolucja legislacyjna z dnia 17 stycznia 2008 r. dotycząca wniosku w sprawie decyzji Rady ustanawiającej Europejski Urząd Policji (EUROPOL), P6_TA (2008)0015 na podstawie sprawozdania w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Europolu), Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, sprawozdawca: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, z dnia 15 listopada 2007 r. A6-0447/2007 — *zwana dalej rezolucją z 2008 r.*

Informowanie Parlamentu Europejskiego i zasięganie jego opinii

Uznano, że (jedynie) informowanie w rocznym sprawozdaniu specjalnym na temat pracy Europolu jest niewystarczające.

PE zażądał regularnego informowania (co kwartał) o działaniach Europolu. Ponadto wezwał Radę do uwzględnienia ustanowionego w poprzednim Traktacie o Unii Europejskiej prawa Parlamentu do informacji i konsultacji. W szczególności wyraził oczekiwanie, że Rada będzie zasięgała jego opinii w wielu sprawach odnoszących się do funkcjonowania Europolu, i zażądał należytego uwzględniania swojej opinii.

W 2001 r. PE wyraził życzenie, aby konsultowano się z nim w sprawie określania priorytetowych obszarów działań Europolu.

Wzmocnienie krajowych i europejskich procedur kontroli parlamentarnej

Istniejące ustalenia dotyczące kontroli parlamentów narodowych zostały opisane jako uciążliwe i nieskuteczne z uwagi na międzyrządowy charakter Europolu. PE wezwał Radę do włączenia do przyszłego Traktatu UE przepisów dotyczących pełnej kontroli parlamentarnej Europolu na szczeblu europejskim. W 2001 r. PE wezwał Komisję do przedstawienia wniosku w sprawie zmiany konwencji o Europolu, aby dostosować ją do wyższych standardów kontroli demokratycznej nad siłami policyjnymi państw członkowskich.

Upředzając przyjęcie decyzji Rady wezwano do wprowadzenia przez parlamenty narodowe i PE procedur kontroli Europolu, które byłyby nie mniej surowe niż procedury stosowane przy wprowadzaniu zmian w konwencji (procesie ratyfikacji). Państwa członkowskie wezwano do omówienia możliwego sposobu udziału parlamentów narodowych w przyjmowaniu wszelkich zmian w decyzji Rady w sprawie Europolu¹⁷.

Koordinacja międzyparlamentarna i wykonanie przez parlamenty narodowe istniejących praw

Wezwano parlamenty narodowe do konsekwentnego wykonywania prawa i obowiązku nadzorowania działań zarówno ich członka Rady odpowiedzialnego za Europol, jak i przedstawicieli państw członkowskich mianowanych do zarządu Europolu. Powinno to odbywać się w bliskiej współpracy z PE.

Rozszerzenie uprawnień Europolu

W swojej rezolucji z 1996 r. PE wezwał do przyszłego przeglądu konwencji o Europolu w celu oceny możliwości przyznania Europolowi uprawnień dochodzeniowych w zakresie jego mandatu. Ponadto PE opowiedział się za przyznaniem Europolowi uprawnień operacyjnych (co interpretuje się jako „środki przymusu”), „jeśli podlega on instrukcjom Komisji Europejskiej i jeśli taki Europejski Urząd Policji odpowiada zarówno wobec Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów narodowych”¹⁸.

¹⁷ Dokument roboczy w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) poprzedzający rezolucję z 2008 r., Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, sprawozdawca: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, z dnia 19 lutego 2007 r. PE 384.589v01-00.

¹⁸ Punkt 15 rezolucji z 1996 r.

Następnie PE wezwał Radę, aby nie przyznawała Europolowi żadnych transgranicznych uprawnień operacyjnych bez wprowadzania odpowiedniego mechanizmu kontroli opartego na prawie wspólnotowym i z udziałem PE. W 2007 r. PE podkreślił znowu, że przyznanie odpowiednich uprawnień operacyjnych i zwiększenie kontroli demokratycznej są ze sobą nierozzerwalnie związane.

► Przedstawiono również szereg konkretnych sugestii:

Rola komisji międzyparlamentarnej

Przewodniczący Rady lub jego przedstawiciel powinni mieć obowiązek stawiania się przed każdą wspólną komisją ustanowioną przez PE we współpracy z parlamentami narodowymi w celu omówienia kwestii związanych z Europolem.

Zwiększenie przejrzystości poprzez lepsze informowanie

Proponowano między innymi wprowadzenie prawa do wniosku o wymianę poglądów z dyrektorem lub prezydencją Rady na podstawie specjalnego rocznego sprawozdania i sprawozdania z ochrony danych. Proponowano również wprowadzenie formalnego prawa do wzywania dyrektora Europolu przed właściwą komisją parlamentarną lub prawa dla dyrektora do stawiania się z własnej inicjatywy.

Udział w procedurach mianowania i zwalniania dyrektora

PE uczestniczyłby, wraz z Radą, w procedurach mianowania i zwalniania dyrektora i zastępców dyrektora¹⁹. Zgodnie z rezolucją z 1996 r. poglądy PE powinny „być należycie uwzględniane”.

Przedstawiciele Parlamentu Europejskiego w zarządzie Europolu

Oprócz jednego przedstawiciela każdego państwa członkowskiego w skład zarządu wchodziłoby również dwóch przedstawicieli Komisji i dwóch przedstawicieli PE, z których każdy dysponowałby jednym głosem²⁰.

Należy zauważyć, że protokół trzeci do konwencji o Europolu, który wszedł w życie w kwietniu 2007 r., wprowadził kilka udoskonaleń odnoszących się do prawa PE do informacji i konsultacji. Przewidziano w szczególności, że Rada powinna zasięgać opinii PE przy przyjmowaniu szeregu środków dotyczących różnych aspektów działalności Europolu²¹. Ponadto przewidziano dla przewodniczącego Rady możliwość udziału w posiedzeniach Parlamentu, przy wsparciu dyrektora Europolu lub bez jego wsparcia, w celu omówienia ogólnych kwestii dotyczących Europolu²².

¹⁹ a) Punkt 11 rezolucji z 1996 r.
b) Poprawka 8 w rezolucji z 2000 r.
c) Zalecenie 4 w zaleceniu z 2002 r.
d) Zalecenie 4 w zaleceniu z 2003 r.

²⁰ b) Poprawka 7 w rezolucji z 2000 r.
b) Zalecenie 4 w zaleceniu z 2002 r.
c) Zalecenie 4 w zaleceniu z 2003 r.

²¹ Artykuł 34 ust. 1 konwencji.

²² Artykuł 34 ust. 2 konwencji.

Innymi słowy, przynajmniej kilka zastrzeżeń wyrażonych przez PE we wczesnych latach działalności Europolu zostało uwzględnionych w ramach wspomnianych zmian do pierwotnej konwencji.

► Po konsultacji dotyczącej wniosku Komisji w sprawie decyzji Rady ustanawiającej Europol PE przedstawił swoją opinię w rezolucji legislacyjnej z dnia 17 stycznia 2008 r.²³.

W przedstawionym wniosku Komisja uwzględniła część najważniejszych zaleceń wydanych wcześniej przez PE. Decyzja Rady włączyła Europol w ramy instytucjonalne UE zarówno pod względem podstawy prawnej, jak i finansowania. Włączenie tej organizacji w ramy wspólnotowe zwiększyło możliwości kontroli parlamentarnej poprzez udział PE w procedurze przyjmowania decyzji wykonawczych w formie obowiązkowej konsultacji z PE oraz, co ważniejsze, poprzez jego zasadniczą rolę w przyjmowaniu budżetu, w tym planu zatrudnienia, jak również w procedurze udzielenia absolutorium.

Co istotne, w tekście decyzji Rady uwzględniono również ostatecznie wniosek dotyczący wprowadzenia dla przewodniczącego Rady, przewodniczącego zarządu i dyrektora obowiązku stawiania się przed PE na jego wniosek „w celu omówienia spraw związanych z Europolem”²⁴.

Wśród 55 poprawek przedstawionych przez PE, odnoszących się do różnych aspektów decyzji będącej przedmiotem wniosku, wyłoniły się trzy główne propozycje dotyczące większej odpowiedzialności demokratycznej i lepszego zarządzania:

Wzmocnienie kontroli parlamentarnej, w szczególności poprzez komisję międzyparlamentarną

PE uznał, że po rozszerzeniu uprawnień operacyjnych Europolu nadal konieczne było poprawienie w pewnych aspektach odpowiedzialności demokratycznej Europolu i zaproponował, aby przewodniczący zarządu lub dyrektor Europolu przedstawiali priorytety Europolu na nadchodzący rok „przed wspólną komisją składającą się z członków PE oraz członków parlamentów narodowych w celu zagwarantowania debaty demokratycznej ze społeczeństwem obywatelskim oraz lepszej kontroli nad jego działaniami”²⁵.

Jeśli (1) projekt preliminarza, wstępny projekt budżetu, w tym plan zatrudnienia i ostateczny budżet (2) program pracy dotyczący przyszłych działań Europolu oraz (3) sprawozdanie ogólne z działalności Europolu przedkłada się Parlamentowi Europejskiemu, „który ma możliwość stosownego ich przeanalizowania – w razie potrzeby wspólnie z parlamentami krajowymi”²⁶, możliwy jest wczesny udział na etapie planowania.

Zaakceptowano przekazywanie projektów rocznych dokumentów dotyczących planowania jedynie PE (lecz nie parlamentom narodowym), jednak wyłącznie do celów informacyjnych, a nie do konsultacji. Dzięki temu PE uzyskał decydujący wpływ w procedurze budżetowej.

Propozycja obowiązkowego stawiania się przed komisją międzyparlamentarną nie została podjęta przez Radę, toteż nie została odzwierciedlona w tekście decyzji. PE i parlamenty narodowe nie ustanowiły również takiej komisji.

²³ Rezolucja z 2008 r.

²⁴ Artykuł 48 decyzji Rady w sprawie Europolu.

²⁵ Poprawka 50:

²⁶ Poprawka 39:

Udział w procedurach mianowania dyrektora

PE pragnął zyskać prawo do zadawania pytań kandydatom, wydawania opinii na ich temat i ustanawiania rankingu. Zarząd musiałby uwzględniać te opinie przy mianowaniu dyrektora. Propozycja ta nie została podjęta.

Bardziej surowe przepisy dotyczące ochrony danych

PE przywiązuje wielką wagę do kwestii wzmocnienia przepisów o ochronie danych w celu wprowadzenia dodatkowych zabezpieczeń. Obejmuje to m.in. uwzględnianie w stosunkach Europolu z państwami trzecimi „stopnia poszanowania praw podstawowych, ładu demokratycznego oraz rządów prawa w państwie trzecim”²⁷.

Idea bezpośredniego zaangażowania PE w procesy związane z ochroną danych nie została podjęta.

3.2. Poglądy parlamentów narodowych

► Parlamente narodowe wykorzystują COSAC przede wszystkim jako forum do wyrażania swoich planów dotyczących kontroli Europolu przez parlamente narodowe.

COSAC opowiedziała się za wprowadzeniem uzgodnionej kontroli parlamentarnej Europolu przez PE i parlamente narodowe. Na forum tym nie sprecyzowano jednak, w jaki sposób można byłoby stworzyć dobrze działające procedury, lecz wezwano do zapewnienia udziału parlamentów narodowych w procesie dyskusji nad realizacją kontroli demokratycznej oraz do zasięgnięcia ich opinii na ten temat²⁸.

W 2009 r. w trakcie przygotowań do 41. konferencji COSAC, sekretariat COSAC sporządził interesujące sprawozdanie, oparte na ankiecie rozesłanej do wszystkich parlamentów UE. Jedną część sprawozdania poświęcono jest kwestii kontroli parlamentarnej Europolu, a zatem przedstawia ona sytuację na szczeblu krajowym oraz sugestie parlamentów krajowych²⁹.

*Propozycje praktycznej realizacji współpracy parlamentarnej przewidzianej w artykule 88 TFUE*³⁰.

Znaczna liczba parlamentów opowiedziała się za wykorzystaniem posiedzeń wspólnych komisji lub wspólnych posiedzeń parlamentarnych w celu osiągnięcia skutecznej współpracy między parlamentami. Jeżeli chodzi o ich skład, przedstawiono szeroką gamę propozycji, obejmujących m.in. wykorzystanie obecnych posiedzeń międzyparlamentarnych, utworzenie specjalnej komisji mieszanej, złożonej z członków parlamentów narodowych i PE, do zwiększenia roli istniejącej COSAC. Za jedną z możliwości uznano również połączenie wszystkich powyższych opcji.

²⁷ Poprawka 58:

²⁸ Ostatnie uwagi: Uwagi z XLIV COSAC, Bruksela, 24–26 października 2010 r., Uwagi z XLII COSAC, Sztokholm, 4–6 października 2009 r. oraz Uwagi z XLI COSAC, Praga, 10–12 maja 2009 r. www.cosac.eu.

²⁹ Jedenaste sprawozdanie półroczne: Zmiany w Unii Europejskiej – procedury i praktyki istotne dla kontroli parlamentarnej, przygotowane przez sekretariat COSAC i przedstawione na CLI Konferencji Komisji do Spraw Europejskich, w dniach 11–12 maja 2009 r., część 1.4 i 1.5 www.cosac.eu.

³⁰ Uwzględniające również ocenę działań Eurojustu ustanowionych artykułem 85 TFUE.

Sprawozdanie przedstawia szeroką gamę poglądów na możliwą rolę COSAC w kontrolowaniu działań Europolu. Kilka parlamentów stwierdziło, że COSAC mogłaby służyć jako forum do dyskusji, dzielenia się pomysłami oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk w kwestii demokratycznej kontroli Europolu. Niektóre parlamenty sugerowały, że do udziału w tych dyskusjach powinno się zaprosić dyrektora Europolu, aby regularnie przekazywał informacje na temat działań Europolu, a kontrola działań Europolu powinna stanowić regularny punkt porządku obrad na posiedzeniach COSAC. Jednak inne zgromadzenia narodowe, popierane przez PE, wyraziły obawę, że zadania te byłyby trudne do pogodzenia z obecną rolą COSAC i raczej stanowią kwestię, którą powinna zająć się komisja specjalistyczna PE.

Poprawa kontroli parlamentarnej na szczeblu krajowym po wejściu w życie traktatu lizbońskiego³¹

Wydaje się, że większość parlamentów nie omówiła tej kwestii dogłębnie i wspomniano jedynie niewiele konkretnych zmian. Niektóre parlamenty określiły już jednak szczegółowo swój przyszły udział, proponując np. powołanie specjalnej administracyjnej grupy zadaniowej, organizowanie posiedzeń z właściwymi parlamentarzystami i przedstawicielami rządu oraz ocenę obecnego systemu kontroli.

► Kwestia kontroli demokratycznej nad Europolem była również przedmiotem debaty na specjalnej konferencji międzyrządowej w sprawie kontroli parlamentarnej nad Europolem zorganizowanej w 2001 r. w Hadze.

W projekcie rezolucji na wyżej wspomnianej konferencji po raz pierwszy przedstawiono konkretne sugestie dotyczące kontroli Europolu przez parlamenty narodowe³².

Główne zalecenie dotyczyło utworzenia „komisji Parlopol”. Celem „Parlopolu” miało być stworzenie sieci, która służyłaby wymianie informacji i podejmowaniu inicjatyw w bardziej skoordynowany sposób. W skład Parlopolu mieli wchodzić „parlamentarzyści parlamentów narodowych i PE zajmujący się sprawami policji i wymiaru sprawiedliwości będącymi przedmiotem europejskiej współpracy lub integracji w Radzie Ministrów lub w organach zarządzających Europolu”.

Taka sieć ułatwiłaby również uzgodnione działanie poprzez różne krajowe mechanizmy kontroli parlamentarnej *za pośrednictwem* przedstawicieli rządów państw członkowskich. Ze wspomnianego powyżej sprawozdania COSAC z 2009 r. wynika, że parlamentom narodowym trudno było samodzielnie zebrać wystarczające informacje dotyczące właściwych decyzji Rady Ministrów i zarządu Europolu.

³¹ Jedenaste sprawozdanie półroczne: Zmiany w Unii Europejskiej – procedury i praktyki istotne dla kontroli parlamentarnej, przygotowane przez sekretariat COSAC i przedstawione na CLI Konferencji Komisji do Spraw Europejskich Parlamentów Unii Europejskiej, część 1.2.

³² Projekt rezolucji międzyparlamentarnej konferencji w sprawie kontroli parlamentarnej Europolu w Hadze, 8 czerwca 2001 r.

4. PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ: EUROPOL W NOWYCH RAMACH INSTYTUCYJNYCH

Traktat lizboński wprowadził szereg nowości, mających bezpośredni wpływ na przyszły rozwój Europolu i bezpośrednio związanych z kwestią kontroli parlamentarnej.

4.1. Kwestia przyznania kompetencji dotyczących środków przymusu – art. 88 ust. 3 TFUE

W ciągu ostatniego dziesięciolecia rozszerzenie misji Europolu o kompetencje dotyczące środków przymusu pozostawało kwestią otwartą. Jednak w późniejszych dyskusjach hipotetyczne wprowadzenie środków przymusu było powiązane ze wstępnym warunkiem zapewnienia silniejszego parlamentarnego i sądowego nadzoru Europolu. W swoim komunikacie z 2002 r.³³ Komisja stwierdziła, że jeśli Europolowi miałyby zostać powierzone uprawnienia dochodzeniowe, konieczne byłyby dalej idące środki kontroli parlamentarnej. Podobny wniosek został zawarty ostatnio w dokumencie roboczym sporządzonym przez sprawozdawcę Komisji Wolności Obywatelskich w lutym 2007 r.³⁴

Taki rozwój sytuacji jest obecnie wykluczony. Artykuł 88 ust. 3 TFUE wyklucza jakąkolwiek możliwość przyznania Europolowi środków przymusu w przyszłości: „Wszelkie działania operacyjne Europolu są prowadzone w powiązaniu i w porozumieniu z organami państwa członkowskiego lub państw członkowskich, których terytorium dotyczą. Stosowanie środków przymusu należy do wyłącznej kompetencji właściwych organów krajowych”.

Europol nie ma żadnych uprawnień, jakie zazwyczaj należą do kompetencji krajowych sił policyjnych – takich jak prawo do aresztowania, przeprowadzania rewizji mieszkań lub podsłuchu. Przepis przyznający Europolowi prawo do wnioskowania, aby państwa członkowskie wszczynały dochodzenia w sprawach karnych³⁵, umożliwia mu jedynie inicjowanie postępowań w konkretnych przypadkach, nie pozwala mu natomiast zmusić państwo członkowskie do wszczęcia takiego postępowania. Europol nie może niezależnie przeprowadzać dochodzeń w państwach członkowskich. To samo dotyczy uczestnictwa pracowników Europolu we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych³⁶, które ma charakter wsparcia, natomiast podejmowanie wszelkich środków przymusu pozostaje wyłączną odpowiedzialnością właściwych organów krajowych państw członkowskich³⁷.

³³ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – demokratyczna kontrola nad Europolem, 26.2.2010 r., COM (2002) 95 wersja ostateczna.

³⁴ Dokument roboczy w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Europol, Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, sprawozdawca: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, dnia 19 lutego 2007 r. PE 384.589v01-00.

³⁵ Artykuł 7 decyzji Rady. Prawo do wnioskowania o wszczęcie dochodzenia było już przewidziane w art. 3 konwencji o Europolu. Teraz państwa członkowskie są zobowiązane do reagowania na wniosek Europolu (rozpatrują), natomiast uprzednio jedynie zachęcano je do tego (powinny rozpatrzyć), jednak nadal mogą zdecydować się na niewszczywanie wnioskowanego dochodzenia.

³⁶ Artykuł 6 decyzji Rady.

³⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 371/2009 z dnia 27 listopada 2008 r. zmieniające rozporządzenie (Euratom, EWWiS, EWG) nr 549/69 określające kategorie urzędników i innych pracowników Wspólnot Europejskich, do których mają zastosowanie przepisy art. 12, art. 13 ust. 2 i art. 14 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot (Dz.U L 121 z 15.5.2009 r., s 1) wyjaśnia, że immunitet jurysdykcyjny nie ma zastosowania do pracowników Europolu uczestniczących we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych.

4.2. Rola parlamentów narodowych zgodnie z traktatem lizbońskim

Traktat lizboński zwiększa prawa i obowiązki parlamentów narodowych, o ile aktywnie przyczyniają się one do prawidłowego funkcjonowania Unii³⁸. Ich nowa rola w procesie politycznym obejmuje:

- przyjmowanie od Komisji wszelkich projektów aktów ustawodawczych (w tym samym czasie, gdy są one przekazywane PE i Radzie);
- sprawdzanie zgodności tych aktów z zasadą pomocniczości.

Parlamente narodowe są teraz ważnymi podmiotami na wczesnych etapach kształtowania polityki europejskiej.

Jeżeli chodzi o przyszłe rozporządzenie w sprawie Europolu, zgodnego z wymogiem art. 88 ust. 2 TFUE, udział parlamentów narodowych w kontrolowaniu projektów aktów ustawodawczych na szczeblu europejskim ma również implikacje dla kwestii kontroli parlamentarnej Europolu.

Zgodnie z traktatem lizbońskim parlamente narodowe mają prawo do otrzymywania informacji na temat wniosków ustawodawczych i możliwość wyrażania swojej opinii. Na podstawie krajowych procedur konstytucyjnych parlamente narodowe mogą wydawać opinie w sprawie wszystkich wniosków ustawodawczych sporządzonych przez prawodawcę UE. W zależności od prawa krajowego opinia parlamentu może być wiążąca dla stanowiska rządu w Radzie.

Parlamente narodowe będą zatem mogły również wnieść wkład w kształt przyszłego rozporządzenia regulującego Europol.

³⁸ Artykuł 12 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

5. WNIOSEK I ZALECENIA

Nie może być wątpliwości co do konieczności nadzorowania działań związanych z egzekwowaniem prawa, przede wszystkim w przypadkach, gdzie kolidują one z podstawowymi prawami i wolnościami obywateli. W przypadku Europolu art. 88 TFUE przewiduje stworzenie mechanizmów kontroli przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Misja i zadania Europolu mogą wpływać na prawo osób fizycznych do prywatności³⁹. Aby zwiększyć legitymację demokratyczną w tej szczególnej dziedzinie współpracy transnarodowej UE, konieczna jest zatem kontrola ze strony Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych.

W ostatnich latach dyskusje dotyczące przyszłości Europolu często koncentrowały się na możliwym rozszerzeniu jego roli poprzez przyznanie mu środków przymusu podobnych do środków, jakimi dysponują krajowe siły policyjne. Panuje powszechna zgoda co do tego, że takie rozszerzenie uprawnień Europolu powinno być ściśle powiązane ze wzmocnieniem parlamentarnych uprawnień nadzorczych.

Jak przedstawiono powyżej, pomimo stopniowego rozszerzania zadań Europolu nie nabył on żadnych przymusowych ani autonomicznych dochodzeniowych środków działania⁴⁰, a TFUE uniemożliwia tej agencji nabycie jakichkolwiek uprawnień w zakresie środków przymusu w przyszłości.

Istniejące mechanizmy kontroli ogólnie uznaje się za odpowiednie pod względem prawnym wobec charakteru uprawnień Europolu oraz – łącznie – mechanizmy te wykraczają poza zwykły stopień kontroli parlamentarnej wobec służb policji w państwach członkowskich. W debacie o nadzorze parlamentarnym pozostaje jednak kilka nierozstrzygniętych kwestii. Niektóre z nich poruszono na ostatnim międzyparlamentarnym posiedzeniu komisji⁴¹.

Po pierwsze, istniejące kontrole ze strony parlamentów, krajowych organów nadzorczych ds. danych, wspólnego organu nadzorczego Europolu i zarządu Europolu postrzegane są jako pośrednie, rozproszone i trudno zrozumiałe. Parlamente narodowe uważają w szczególności, że proces nadzoru realizowany *za pośrednictwem* kontroli sprawowanej przez przedstawiciela ich rządu w zarządzie lub Radzie jest uciążliwy. Ponadto stwierdzają, że trudno jest koordynować działania między sobą. Parlamente narodowe mogą nadal uważać, że brakuje im informacji o pracy Europolu.

Po drugie, Parlament Europejski, z uwagi na fakt, że nie odgrywa w tej dziedzinie zdecydowanej roli ustawodawczej, od pewnego czasu pragnie prowadzić ściślejszą i dogłębniejszą kontrolę działań Europolu.

³⁹ Artykuł 8 Karty praw podstawowych UE.

⁴⁰ Nawet ostatnio przejęte przez Europol zadanie wynikające ze stosowania umowy między UE a USA o śledzeniu środków finansowych należących do terrorystów – proces weryfikacji otrzymywanych wniosków o przekazanie danych – nie stanowi środka przemocy.

⁴¹ Międzyparlamentarne posiedzenie komisji dotyczące „Rozliczalności demokratycznej w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; oceniając Europol, Eurojust, Frontex i Schengen”. 4–5 października 2010 r., Bruksela.

Decyzja Rady z 2009 r. wprowadziła nowe elementy, które znacząco rozszerzyły rolę PE w stosunku do Europolu, a także stworzyła możliwości wprowadzenia regularnych mechanizmów wymiany informacji.

Jednak te nowe narzędzia nadzoru nie dotyczą koordynacji działań między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w kwestii monitorowania. Ponadto z uwagi na fakt, że nie istnieje podobne do COSAC zgromadzenie krajowych komisji parlamentarnych odpowiedzialnych za kwestie w zakresie policji, należy także ściślej koordynować wysiłki parlamentów narodowych.

Zalecenia przedstawione w poniższych rozdziałach mają służyć uwzględnieniu tych kwestii poprzez wprowadzenie elementów, które należy wziąć pod uwagę w międzyinstytucjonalnej debacie na temat mechanizmu kontroli parlamentarnej. Sugestie zawarte w rozdziałach 5.1 i 5.2 można wprowadzić w życie nawet przed wydaniem nowego rozporządzenia w sprawie Europolu, co powinno nastąpić w 2013 r. w związku z potrzebą dokonania oceny obecnej decyzji Rady i przeprowadzenia oceny skutków.

Kształt i treść przyszłych procedur kontroli demokratycznej Europolu będą zależały od uwag, jakie instytucje i inne podmioty wniosą do trwającej refleksji nad przyszłymi ramami prawnymi Europolu. W proces ten, zainicjowany w kwietniu 2010 r. przez Komisję, zaangażowane są wszystkie podmioty instytucjonalne. Pierwsze posiedzenie odbyło się w lipcu 2010 r.

Wyniki obecnych prac grupy międzyinstytucjonalnej ds. agencji regulacyjnych⁴² będą również stanowiły cenny wkład w kontekście debaty. Ogólna refleksja będzie niezwykle ważna dla opracowania rozsądnego i dobrze przemyślanego wniosku.

Niniejszy komunikat ma stanowić pierwszy krok w tym kierunku.

5.1. Ustanowienie stałego forum – wspólnego lub międzyparlamentarnego

Komisja popiera ten pomysł, który przedstawiano przy wielu okazjach i który popierają zarówno parlamenty, jak i środowiska naukowe. Ramy instytucjonalne traktatu lizbońskiego stwarzają nową możliwość wprowadzenia tego pomysłu w życie⁴³.

W forum międzyparlamentarnym mogłyby uczestniczyć zarówno komisje parlamentów, jak i komisje PE odpowiedzialne za sprawy policyjne. Ten wspólny organ mógłby odbywać regularne posiedzenia i wzywać dyrektora Europolu do omawiania kwestii odnoszących się do pracy agencji. Mógłby na przykład stworzyć specjalną podgrupę do bezpośrednich

⁴² Określone zgodnie z komunikatem Komisji COM (2008)135 wersja ostateczna „Przyszłość agencji europejskich”.

⁴³ Artykuł 9 protokołu (nr 1) do TFUE w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej stanowi: „Parlament Europejski i parlamenty narodowe wspólnie określają sposób organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w ramach Unii”. Artykuł 10 protokołu (nr 1) stanowi: „Konferencja organów parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach Unii może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozwagę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Konferencja ta wspiera ponadto wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami”.

kontaktów z Europolem⁴⁴. Komisja zaleca, aby do stawiania się przed tym organem wzywać również przewodniczącego zarządu.

Ustanowienie tego forum oznaczałoby wprowadzenie formalnego mechanizmu służącego wymianie informacji i koordynacji działań między parlamentami narodowymi a PE, który umożliwiłby ujednoczenie kontroli parlamentarnej na szczeblu europejskim (bez uszczerbku dla krajowych procedur parlamentarnych). Komisja z zadowoleniem przyjęłaby możliwość aktywnego udziału w pracach tego organu.

Ten wspólny organ musiałby być dostatecznie elastyczny, aby móc sprawnie funkcjonować. Koordynowanie swoich prac i uściślenie współpracy leży w ramach możliwości PE i parlamentów narodowych, toteż powinno się je zachęcać do podjęcia tej inicjatywy oraz odpowiedzialności za swoje własne procedury.

5.2. Zwiększenie przejrzystości: nowa strategia komunikacyjna z PE i parlamentami narodowymi

Aby umożliwić PE wkład w opracowanie strategicznych wytycznych i udział w określaniu priorytetów dla działań agencji, zalecane byłoby zorganizowanie na forum Komisji Wolności Obywatelskich debaty na temat wieloletniej strategii Europolu oraz jego rocznego programu prac.

W ostatnich latach Europol podejmował znaczne wysiłki na rzecz zwiększenia swojej rozliczalności, m.in. opracowując procesy mierzenia wyników. W różnych odstępach czasu Europol wydaje sprawozdania z oceny i inne dokumenty, w których ocenia się jego pracę.

Zwiększenie przejrzystości wobec PE i parlamentów narodowych wpłynie korzystnie na legitymację demokratyczną Europolu. Europol powinien zatem systematycznie przekazywać PE oraz, za pośrednictwem wyznaczonych punktów kontaktowych, również parlamentom narodowym:

- regularną aktualizację swoich osiągnięć operacyjnych; oraz
- wyniki „ankiety wśród użytkowników”⁴⁵ (co 2 lata).

Aby utrwalić komunikację między przyszłym forum międzyparlamentarnym a organami zarządczymi Europolu można przewidzieć regularną wymianę poglądów przy okazji składania strategicznych dokumentów Europolu lub wyżej wspomnianych sprawozdań przez dyrektora lub przewodniczącego zarządu. Sieć forum międzyrządowego mogłaby również służyć jako kanał informacji i szybko przekazywać parlamentom narodowym dokumenty dotyczące Europolu.

Wreszcie Komisja będzie na bieżąco informowała parlamenty narodowe o przebiegu oceny decyzji Rady w sprawie Europolu.

⁴⁴ Zgodnie z propozycją Komisji w komunikacie z 2002 r.

⁴⁵ Ankieta wśród użytkowników Europolu mierzy stopień zadowolenia z ogólnych wyników Europolu i wybranych produktów i usług i jest co 2 lata wysyłana drogą elektroniczną do partnerów i wybranych użytkowników w państwach członkowskich.

5.3. Rozdzielenie ról

Z myślą o przyszłym rozporządzeniu ważne będzie zagwarantowanie odpowiedniego rozdzielenia władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej oraz organów pełniących różne role. Komisja zatem nie zaleca, aby PE mianował członków zarządu.

Komisja jest także zdania, że aby zapobiec sytuacji, w której mianowanie dyrektora wykonawczego zmieni się w kwestię polityczną, powinien on być mianowany przez zarząd, a nie przez Radę lub PE.