PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

19.2.2007

DOKUMENT ROBOCZY

ustanawiający Europejski Urząd Policji (EUROPOL)

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Agustín Díaz de Mera García Consuegra

1. Europol: Aktualny kontekst prawny

Utworzenie Europejskiego Urzędu Policji (Europol) nastąpiło w związku z ambitną inicjatywą Niemiec wysuniętą w 1989 r. i dotyczącą powołania urzędu policji o rozszerzonych kompetencjach. Europol, powołany na mocy art. K1.9 Traktatu z Maastricht, rozpoczął działalność w dniu 3 stycznia 1994 r. i początkowo znany był pod nazwą „Jednostka ds. walki z narkotykami Europol" (EDU). Jego działania ograniczały się do walki z narkotykami. Stopniowo zakres kompetencji objął inne ważne sfery działalności przestępczej. Europol utworzony został na mocy Konwencji o Europolu[1] podpisanej dnia 26 lipca 1995 r., a oficjalnie urząd rozpoczął działalność w dniu 1 lipca 1999 r. Siedziba Europolu znajduje się w Hadze, w Holandii. Urząd posiada osobowość prawną[2], a jego misja polega na poprawianiu skuteczności właściwych służb państw członkowskich i ich współpracy w dziedzinie zapobiegania poważnym formom zorganizowanej przestępczości międzynarodowej i terroryzmu oraz ich zwalczania.

Traktat Amsterdamski (art. 30 ust. 2) nadał Europolowi uprzywilejowane miejsce w zakresie wymiany informacji między służbami policyjnymi. Pięć lat po podpisaniu Traktatu Amsterdamskiego koniecznością stało się umożliwienie Europolowi ułatwiania i wspierania działań dochodzeniowych prowadzonych przez odpowiednie władze oraz wspomagania koordynacji działań operacyjnych prowadzonych przez ekipy, w skład których wchodzą przedstawiciele różnych państw i w których przedstawiciele Europolu odgrywają rolę wspierającą[3]. Wersja skonsolidowana Traktatu UE (TUE)[4] określa rolę Europolu jako elementu współpracy policyjnej i sądowej w zakresie walki z przestępczością.

Od samego początku Europol odgrywa rolę informacyjną, wspierającą i analityczną. Od chwili podpisania Konwencji o Europolu przeszedł on niezbędne zmiany, które przyniosły sporządzenie trzech dodatkowych protokołów[5]. Ratyfikacja wspomnianych protokołów przez państwa członkowskie Unii Europejskiej nastąpiła dopiero w ostatnim miesiącu, a protokoły te wejdą w życie najpóźniej w kwietniu 2007 r.[6] Procedura rewizji Konwencji za pomocą protokołów wymaga ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie, przez co jest ona szczególnie długa i ciężka. Każda zmiana Konwencji o Europolu wymaga co najmniej czterech lat.

2. Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec Europolu: wnioski przedstawiane przez PE od 1998 r.

---

[1] Akt Rady z dnia 26 lipca 1995 r. w sprawie sporządzenia konwencji na podstawie art. K.3 Traktatu UE dotyczącego utworzenia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu) Dz. U. C 316 z 27.11.1995, str. 2.

[2] Art. 26 ust. 1 tamże.

[3] Decyzja ramowo 2002/465/JHA z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych ekip dochodzeniowych, Dz. U. L 162 z 20.6.2002, str. 1.

[4] Dz. U. C 325 z 24.12.2002, str. 1.

[5] Protokoły Europol: protokół zmieniający art. 2 oraz załącznik do Konwencji o Europolu z listopada 2000 r., Dz. U. C 358 z 13.12.2000, str.1; protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Europol, członków służb i pod-dyrektorów Europol oraz członków Europol z dnia 28 listopada 2002 r., Dz. U. C 312 z 16.12.2002, str. 1 oraz protokół zmieniający Konwencję o Europolu z dnia 27 listopada 2003 r., Dz. U. C z 6.1.2004, str. 3.

[6] Dz. U. L 41 z 13.2.2007, str. 21.

Parlament Europejski uważa, że utworzenie Europolu stanowi niezbędny środek w walce z przestępczością zorganizowaną w Unii Europejskiej i zawsze popierał wszystkie kroki mające na celu usprawnienie działania tego organu. Podkreślał jednak również wielokrotnie, że w państwie prawa podejmowanie działań policyjnych musi być poddane kontroli parlamentarnej, podczas gdy Konwencja o Europolu przewiduje jedynie przedkładanie Parlamentowi rocznego sprawozdania z działalności urzędu. Parlament Europejski był zawsze zwolennikiem zintegrowania Europolu z ramami instytucjonalnymi Unii Europejskiej. Zwracał się także o poddanie Europolu w tym celu demokratycznej kontroli Parlamentu[7], kontroli sądowniczej Trybunału Sprawiedliwości oraz kontroli finansowej i budżetowej zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami unijnymi. W wielu rezolucjach Parlament Europejski sugerował, aby Europol przeszedł na szczebel wspólnotowy[8].

Parlament Europejski często zwracał uwagę na powolność procedur wprowadzania zmian do Konwencji o Europolu, które wymagają ratyfikowania przez państwa członkowskie i opóźniają wejście w życie nowych przepisów. Wiele razy zwracał się o posłużenie się decyzjami Rady na podstawie art. 34 ust. 2 Traktatu UE[9]. W konsekwencji sprawozdawca z zadowoleniem przyjął projekt Komisji Europejskiej z dnia 20 grudnia 2006 r. dotyczący decyzji Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Policji, którego celem miałoby być nadanie Europolowi ram prawnych dających się lepiej dostosować do rozwoju okoliczności. Sprawozdawca uważa jednak za konieczne wprowadzenie niezbędnych zmian w celu zapewnienia skutecznej i demokratycznej kontroli nad tym organem po restrukturyzacji. Bardziej szczegółowe informacje zawarte są w kolejnym ustępie.

3. Nowy scenariusz dla Europolu

Konieczność nadania Europolowi nowej podstawy prawnej często była przedmiotem propozycji i inicjatyw, przedkładanych zwłaszcza za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego. W ten sposób w 2002 r., przy okazji porozumienia w sprawie trzech protokołów wprowadzających poprawki do Konwencji o Europolu, przeprowadzono badanie dotyczące możliwości zastąpienia rzeczonej konwencji innym instrumentem prawnym. Prezydencja austriacka w Radzie zorganizowała szerokie konsultacje, a w maju 2006 r.[10] grupa „Przyjaciele Prezydencji" (fr. *Amis de la présidence*) sporządziła dokument zawierający wytyczne i przedstawiający rozwiązania na rzecz poprawy działania Europolu.

Rada Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w czerwcu 2006 r. (wnioski w sprawie przyszłości Europolu) wnioskuje o „zbadanie możliwości i sposobów ewentualnego zastąpienia - najpóźniej w dniu 1 stycznia 2008 r. lub jak najszybciej po tej dacie - Konwencji

[7] Patrz: zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie Europolu: Wzmocnienie kontroli parlamentarnej a rozszerzenie kompetencji (Dz. U. C 219 z 30.7.1999, str. 101.).

[8] Patrz: zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 30 maja 2002 r. w sprawie rozwoju Europolu w przyszłości i jego prawowitego zintegrowania z systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej (Dz. U. C 187 E z 7.8.2003, str. 144) oraz zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie rozwoju Europolu w przyszłości (Dz. U. C 64 E z 12.3.2004, str. 588).

[9] Patrz: punkt E zalecenia Parlamentu Europejskiego z dnia 30 maja 2002 r. w sprawie rozwoju Europolu w przyszłości oraz jego pełnoprawnej integracji z systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej (Dz. U. C 187 E z 7.8.2003, str. 144).

[10] Sprawozdanie grupy „Amis de la présidence" w sprawie przyszłości Europolu, CS_2006_09184_Option Paper AT.

o Europolu decyzją Rady przyjętą na mocy art. 34 ust. 2 lit. b) Traktatu UE, w miarę możliwości na podstawie inicjatywy lub konkretnej propozycji".

Pierwsza ocena treści projektu Komisji

Projekt przedstawiony przez Komisję Europejską w grudniu 2006 r.[11] ma na celu powołanie Europolu na podstawie decyzji Rady obejmującej wszystkie zmiany już wprowadzone do trzech protokołów oraz nowe poprawki, aby umożliwić Europolowi sprostanie nowym wyzwaniom i poprawić skuteczność wsparcia, jakiego udziela organom ścigania w państwach członkowskich. Art. 34 ust. 2 lit. c) Traktatu UE stanowi podstawę prawną, na jakiej opiera się omawiana decyzja Rady. Art. 34 Traktatu UE wyklucza bezpośredni skutek decyzji Rady. Państwa członkowskie powinny zatem decydować, czy konieczne są dodatkowe przepisy w zakresie wprowadzania, aby nadać skutek decyzji Rady. W przyszłości poprawki do tego rodzaju decyzji powinny przewidywać pozostawienie pewnego okresu czasu państwom członkowskim na wprowadzenie poprawek do ustawodawstwa krajowego (w tej kwestii: patrz decyzja Rady dla Eurojust[12]). Art. 34 Traktatu UE przewiduje, że decyzje w sprawie wykonywania decyzji Rady przyjmowane są większością kwalifikowaną w Radzie. Art. 35 Traktatu UE ustanawia zasady dotyczące kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, które automatycznie mają zastosowanie do wszystkich decyzji Rady przyjętych na podstawie art. 34 Traktatu UE, a zatem również do Konwencji o Europolu, jeżeli zastąpiona zostanie ona decyzją Rady[13].

Ta decyzja Rady nada Europolowi statut agencji Unii Europejskiej[14]. Powoduje ona dwa bardzo ważne skutki: finansowanie Europolu z budżetu wspólnotowego[15] i zastosowanie do personelu Europolu[16] „Regulaminu pracowniczego urzędników i innych pracowników Wspólnot Europejskich". Fakt, iż interwencja urzędu nie jest już zależna od istnienia zorganizowanej struktury przestępczej[17] i rozszerzenie mandatu Europolu[18] stanowią bardzo realne skutki dla działalności Europolu. Aktualny projekt decyzji Rady przewiduje także wprowadzenie przepisów dotyczących ekip, w skład których wchodzą przedstawiciele różnych państw, podejmowania dochodzeń, prania brudnych pieniędzy[19]. Włączenie przepisów w dziedzinie dostępu do dokumentów Europolu zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady[20] jest również bardzo pozytywne. Jeżeli chodzi o ochronę danych, zadowalające jest, że aktualna decyzja przewiduje również wyznaczenie przez Europol niezależnego przedstawiciela ds. ochrony danych[21]. Posłuży to umocnieniu zaufania władz państw członkowskich do Europolu. Ponadto przy sporządzaniu

[11] Decyzja Rady dotycząca utworzenia Europejskiego Urzędu Policji (Europol), COM(2006)0817.
[12] Dz.U. L 63 z 6.3.2002.
[13] Punkt 22 preambuły, Decyzja Rady (Europol), COM(2006)0817.
[14] Punkt 5 preambuły, tamże.
[15] Punkt 3 preambuły oraz art. 41, tamże. Budżet wspólnotowy zastąpi składki bezpośrednie państw członkowskich. Odpowiednie środki już zostały przyznane na mocy ram finansowych 2007-2013: 82 mln euro w 2010 r. i do 85 mln euro w 2013 r., COM_SEC(2006)1683, str. 5.
[16] Art. 38, Decyzja Rady (Europol), COM(2006)0817.
[17] Porównać należy art. 2 ust. 1 Konwencji o Europolu, Dz. U. C 316 z 27.11.1995, z art. 3-4 Decyzji Rady (Europol), COM(2006) 817.
[18] Załącznik I, Decyzja Rady (Europol), COM(2006) 0817.
[19] Odpowiednio art. 6-7 i punkt 9 preambuły Decyzji Rady (Europol), COM(2006)0817.
[20] Dz. U. L 145 z 31.5.2001, str. 43. Patrz: art. 45 Decyzji Rady (Europol), COM(2006)0817.
[21] Art. 27, Decyzja Rady (Europol), COM(2006)0817.

decyzji[22] zachowana została także zasada pomocniczości (art. 2 Traktatu UE oraz art. 5 Traktatu WE) i proporcjonalności.

Co się zaś tyczy roli Parlamentu Europejskiego[23], odniesieniem jest art. 39 Traktatu UE. Przewiduje on bowiem, że Parlament Europejski wypowiada się na temat wszystkich środków wykonawczych dotyczących danej decyzji Rady, jeżeli muszą one zostać przyjęte przez Radę. Zasada ta mogłaby również mieć zastosowanie do decyzji Rady dotyczącej Europolu. Udział Parlamentu Europejskiego w procedurze decyzyjnej w zakresie sporządzania budżetu Europolu przyczynia się do wzmocnienia demokratycznej kontroli nad tą organizacją.
Jednakże kontrola parlamentarna nad Europolem wiąże się z dwoma kwestiami, które nie zostały podjęte w nowej decyzji:
- kontrola sprawowana przez parlamenty krajowe i Parlament Europejski nad przyjęciem decyzji Rady i przyszłych poprawek do niej nie może mieć mniejszego znaczenia niż kontrola nad poprawkami do Konwencji (protokół wymagający ratyfikacji). Państwa członkowskie muszą przedyskutować sposób zaangażowania parlamentów krajowych w przyjmowanie wszelkich poprawek do decyzji Rady Europol.
- ustanowienie składającego się z przedstawicieli parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego[24] komitetu ds. kontroli działalności Europol mogłoby być właściwą inicjatywą.
W aktualnej decyzji odniesienie do kontroli parlamentarnej ogranicza się do art. 47 (z wyjątkiem budżetu), w którym mowa o możliwości wystąpienia przewodniczącego rady administracyjnej i dyrektora Europolu przed Parlamentem Europejskim w celu rozpatrzenia kwestii ogólnych związanych z Europolem. Parlament Europejski będzie konsultowany jedynie w przypadku zwolnienia dyrektora i wicedyrektorów Europolu przez Radę[25].

Wniosek

Unia Europejska w dalszym ciągu wierzy w zasadę suwerenności i trwałego partnerstwa wspieranych prze wciąż powstające organizacje i inicjatywy. Ufność w przyszłość Europolu i wspieranie jej pozostaje silne zwłaszcza obecnie, gdy jesteśmy w końcu świadkami odnowy prawnej i operacyjnej tej organizacji. Jednak w dalszym ciągu pożądana jest poprawa w zakresie demokratycznej odpowiedzialności Europolu, szczególnie w związku z rozszerzeniem jego kompetencji operacyjnych. Przyznanie odpowiednich kompetencji operacyjnych i poprawa kontroli demokratycznej są ze sobą nierozerwalnie związane.

[22] Punkt 24 preambuły, tamże.
[23] Punkt 21 preambuły, tamże.
[24] Patrz: A5-0108/2004 (5438/2004 – C5-0059/2004 – 2004/0806(CNS)).
[25] Art. 37 ust. 7 Decyzji Rady (Europol), COM(2006)0817.