

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 17.12.2010
COM(2010) 776 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно процедурите за контрол на дейностите на Европол от страна на
Европейския парламент заедно с националните парламенти**

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение: Въпросът за парламентарния контрол на Европол.....	3
2.	Парламентарен контрол на дейностите на Европол в действащата рамка.....	5
2.1.	Европейски парламент.....	5
2.2.	Национални парламенти.....	6
3.	Дебатът за парламентарния контрол на Европол	8
3.1.	Позицията на Европейския парламент.....	8
3.2.	Мненията на националните парламенти.....	12
4.	Изгледи за бъдещето: Европол в новата институционална рамка	15
4.1.	Въпросът за даването на правомощия за принуда — член 88, параграф 3 от ДФЕС.....	15
4.2.	Роля на националните парламенти съгласно Договора от Лисабон	16
5.	Заключение и препоръки.....	17
5.1.	Създаване на постоянен съвместен или междупарламентарен форум	18
5.2.	По-голяма прозрачност: нова комуникационна стратегия с ЕП и националните парламенти.....	19
5.3.	Разделяне на ролите	20

1. ВЪВЕДЕНИЕ: ВЪПРОСЪТ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНИЯ КОНТРОЛ НА ЕВРОПОЛ

Учредителният акт на Европол е Решението на Съвета от 6 април 2009 г.¹ То отменя предишната правна рамка, конвенция, която влезе в сила през 1998 г.² и беше изменена през 2007 г. с влизането в сила на три протокола³.

Целта на Решението на Съвета беше първо и преди всичко да се замени правното основание на Европол с инструмент, който да бъде по-гъвкав от международно споразумение. На второ място, Решението на Съвета замени междуправителственото финансиране със субсидия, взета от бюджета на Съюза, като по този начин даде на Европол статута на агенция на ЕС. Най-важният елемент на организацията — Европейски център за подпомагане на правоприлагането за събирането, обмена и анализа на информация за трансгранични форми на престъпност, засягащи две или повече държави-членки — не беше променен от решението, въпреки че правомощията на Европол бяха разширени от „организирана престъпност“ на „тежки престъпления“. Бяха въведени и други промени, но те не засягат основната същност на мисията на Европол, която остава център за подпомагане на правоприлагането без правомощия за принуда.

Решението на Съвета започна да се прилага от 1 януари 2010 г., един месец след влизането в сила на Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“).

Член 88 от ДФЕС предвижда нов правен режим за Европол. Той постановява, че Европол се управлява от а) регламент(и), приет(и) в съответствие с обикновената законодателна процедура, т.е. чрез процедурата за съвместно вземане на решения. Един от аспектите на бъдещия(ите) регламент(и) на Европейския парламент и Съвета, който(ито) ще положи(ат), *inter alia*, структурата и задачите на Европол, е свързан с процедурите за **контрол** на дейностите на Европол от страна на Европейския парламент заедно с националните парламенти. Стокхолмската програма⁴ призовава Комисията да изготви документ на размисъл по тези процедури.

Бъдещата правна рамка на Европол е обект на продължаващ размисъл, воден от Комисията и включващ всички ключови институции и заинтересовани страни, по-специално Европейския парламент и представители на Съвета. В хода на този размисъл институциите ще бъдат поканени да направят конкретни предложения за това как на

¹ Решение 2009/371/ПВР на Съвета от 6 април 2009 г. за създаване на Европейска полицейска служба (Европол), (ОВ L 121, 15.5.2009 г.) („Решението на Съвета“).

² ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 1.

³ 1. Протоколът, съставен на основание член 43, параграф 1 от Конвенцията за Европол, за изменение на член 2 и на приложението към посочената конвенция — („Протоколът за изпирането на пари“), ОВ С 358, 13.12.2000 г., стр. 2.

2. Протоколът за изменение на Конвенцията за Европол и Протокола относно привилегиите и имунитетите на Европол, членовете на нейните органи, заместник-директорите и наетите в Европол лица — („Протоколът СЕР“), ОВ С 312, 16.12.2002 г., стр. 2.

3. Протоколът, съставен на основание член 43, параграф 1 от Конвенцията за Европол, за изменение на тази конвенция — („Датският протокол“), ОВ С 002, 6.1.2004 г., стр. 3.

⁴ Стокхолмска програма — Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1.

практика могат да бъдат въведени и ефикасно приложени механизми за парламентарен контрол в съответствие с член 88 от ДФЕС.

През последното десетилетие Европейският парламент (наричан по-нататък ЕП), и по-специално неговата Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, издаде няколко резолюции и други документи на размисъл по въпроса за демократичния контрол.

В допълнение през 2001 г. шведското председателство представи подробен опис на съществуващите правни разпоредби за парламентарен контрол заедно с предложения за разширяване на ролята на ЕП по въпроси, свързани с Европол⁵.

Тези документи се позовават на разпоредбите на Конвенцията за Европол, както и на предложенията за актове на Съвета за съставяне на гореспоменатите три протокола, изменящи конвенцията. Освен това настоящото съобщение ще разгледа позицията, която ЕП изрази по предложението за Решение на Съвета за създаване на Европол.

Европол е първият европейски орган, който работи в сферата на полицейското сътрудничество. По времето, когато този дебат започна⁶, това беше област, силно доминирана от междуправителствено вземане на решения, в периферията на общностния правов ред, където ЕП имаше силно ограничени правомощия. В началото (в съответствие с първоначалната конвенция) парламентарният надзор беше ограничен до изпращането от Председателството на Съвета на годишен специален доклад за дейностите на Европол и до консултации в случай на изменения на конвенцията. Прецени се, че участието на Европол в полицейски дейности и ключовата му роля в обмена на информация между националните правоприлагащи служби изискват парламентарно наблюдение, което надхвърля разпоредбите, предвидени в конвенцията. Обработването на информация, включително лични данни — основната дейност на Европол — има потенциал за въздействие върху основните права на отделните лица, по-специално върху правото на защита на личните им данни. На системата за по-строг парламентарен контрол се гледа като на средство за засилване на демократичната легитимност в тази област.

Съобщението отчита размислите и становищата, изразени в миналото за парламентарния надзор на Европол и обяснява действащия в момента контрол върху дейностите на организацията. На тази основа, Комисията прави заключения и формулира препоръки, които са предназначени да информират бъдещите обсъждания. Сред направените предложения има такива, които могат да се изпълнят в обхвата на съществуващата рамка на правното основание на Европол. Други ще се нуждаят от допълнително обмисляне и могат да бъдат включени в ново предложение за регламент за Европол, включително промяна на правното основание в съответствие с член 88 от ДФЕС, което Комисията възнамерява да представи до 2013 г., след като бъдат извършени оценка на действащото Решение на Съвета и оценка на въздействието.

⁵ Вж. документ на Съвета 8677/01 Европол 39, Известие от шведското председателство до комитета „Член 36“, Демократичен контрол над Европол.

⁶ Обсъжданията, предхождащи приемането на Конвенцията за Европол откриха дебата за демократичния контрол. Едновременно с поддръжката си за създаването на Европол докладчикът Hartmut Nassauer призова за преразглеждане на конвенцията с цел увеличаване на парламентарния контрол. (Обобщение на дебата от пленарното заседание на 14 март 1996 г. — референтен номер на процедурата: INI/1994/2221).

2. ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ НА ДЕЙНОСТИТЕ НА ЕВРОПОЛ В ДЕЙСТВАЩАТА РАМКА

Решението на Съвета за създаване на Европол въвежда нови правомощия за ЕП. В действителност то радикално променя условията за отношенията между Европол и ЕП. С включването на Европол в правната рамка на ЕС ЕП понастоящем участва пряко в направляването на дейностите на новосъздадената агенция, по-специално в качеството си на клон на бюджетния орган.

2.1. Европейски парламент

Бюджетна процедура

По отношение на парламентарното влияние най-забележителното нововъведение в Решението на Съвета за създаване на Европол е свързано с промяната на статута на Европол от междуправителствена организация в агенция на ЕС, което означава пряко финансиране от бюджета на Съюза. Това също така означава, че Европол е обект на финансовите регламенти на ЕС. В качеството си на клон на бюджетния орган ЕП може да оказва пряко въздействие върху дейностите на новата агенция⁷.

В допълнение ЕП отговаря за контрола върху бюджета⁸. Взимайки предвид препоръка на Съвета, ЕП освобождава от отговорност директора по отношение на изпълнението на бюджета. Европол също така е длъжна да предостави на ЕП, при поискване от страна на последния, всяка информация, необходима за гладкото прилагане на процедурата по освобождаване за съответната финансова година.

Пряк обмен с Европейския парламент

Нова разпоредба в решението открива пътя за редовен и официален обмен между ЕП и Европол, като дава на ЕП правото да поиска по всяко време явяването пред ЕП на Председателството на Съвета, на председателя на управителния съвет и на директора за обсъждането на въпроси, свързани с Европол, взимайки предвид задълженията за дискретност и поверителност⁹. Съществено е, че сега има задължение за изпълнение на искането на ЕП. Това също е важно нововъведение с това, че разпоредбата позволява на ЕП да задава въпроси на директора самостоятелно. Такова строго задължение („се“), е важно нововъведение в областта на правосъдието и вътрешните работи (наричани по-нататък „ПВР“).

Консултации по мерки за изпълнение

С ЕП трябва да се провеждат консултации за всяка мярка за изпълнение от действащото правно основание, която приема формата на решение на Съвета.

Решението на Съвета съдържа редица разпоредби по отношение на информацията, която да бъде предоставена на ЕП. Те представляват подобрене спрямо въведеното в конвенцията от така наречения Датски протокол от 2003 г.

⁷ Член 42, параграф 1 от Решението на Съвета.

⁸ Член 43, параграфи 6, 9 и 10 от Решението на Съвета.

⁹ Член 48 от Решението на Съвета.

Информация до ЕП чрез Съвета

Съветът одобрява и препраща на годишна основа до ЕП за негова информация следните документи¹⁰:

- проекта на разчет на приходите и разходите, проекта на щатното разписание, както и окончателния бюджет;
- работната програма за бъдещите дейности на Европол¹¹;
- общия доклад за дейностите на Европол през предходната година.

Информация до ЕП посредством Съвместния надзорен орган¹²

Съвместният надзорен орган изпраща своите редовно изготвяни доклади за дейността не само до Съвета, но и до ЕП¹³.

2.2. Национални парламенти

Надзорът от страна на националните парламенти на дейностите на Европол се упражнява посредством контрола им над съответните им правителства в съответствие с конституционните правила на всяка държава-членка.

Отговорността за насочване и надзор на Европол е на управителния му съвет. Този съвет, който е съставен от представители на държавите-членки, на свой ред докладва на Съвета. Членовете на Съвета, свързани с работата на Европол т.е. министрите на вътрешните работи или на правосъдието, са обект на контрола на националните парламенти.

Всеки от тези министри е отговорен за предоставянето на достатъчно информация за функционирането на Европол на своя национален парламент, в който той може да бъде държан отговорен за политиката на министерството по отношение на Европол. По този начин Европол вече е под контрола на националните парламенти.

Както е посочено в точка 3.2 по-долу, подготвителният доклад на секретариата на конференцията на парламентарните комисии по европейските въпроси (наричана по-нататък COSAC) за 41^{-та} Конференция на COSAC описва текущите практики, свързани с парламентарния контрол на Европол¹⁴.

¹⁰ Член 37, параграф 10 от Решението на Съвета.

¹¹ В допълнение член 27, параграф 4, буква а) от Регламент (ЕО, Евратом) № 652/2008 на Комисията от 9 юли 2008 г. за изменение на Регламент (ЕО, Евратом) № 2343/2002 относно рамковия Финансов регламент за органите, посочени в член 185 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 181/23, 10 юли 2008 г., стр. 23—24), изменен с Регламент № 652/2008 на Комисията от 9 юли 2008 г., изисква Европол „да изпраща на Комисията и на бюджетния орган най-късно до 31 март всяка година своя проект на работна програма“.

¹² Независим и външен орган за наблюдение на Европол за защитата на данни.

¹³ Член 34, параграф 6 от Решението на Съвета.

¹⁴ Единадесети шестмесечен доклад: Развятия в Европейския съюз — процедури и практики, свързани с парламентарен контрол, подготвен от секретариата на COSAC и представен на XLI Конференция на парламентарните органи от Европейския съюз, специализирани по общностни и европейски въпроси, 11—12 май 2009 г., Прага, www.cosac.eu.

Ситуациите се различават. Контролът, упражняван от някои национални парламенти, се заключава в документен *ad hoc* контрол на Европол, когато обсъждат актове, напр. предложение за промяна на компетенциите на Европол. Така например Решението на Съвета за създаване на Европейска полицейска служба беше обект на контрол *ex-ante* от страна на националните парламенти¹⁵.

Други парламенти използват правото си да държат правителствата си отговорни по въпросите на ЕС като средство за получаване на информация за Европол, във всеки един момент (белгийската *Chambre des Représentants*, френският *Sénat*). Други практики включват преки отношения между парламентите и националния представител на тяхната държава в управителния съвет на Европол или годишни обсъждания на доклади за Европол.

В случая на Дания и Ирландия съответните правителства трябва, преди да се споразумеят в Съвета, да получат парламентарно одобрение за участието на своите държави в мерки в областта на правосъдието и вътрешните работи. И двата парламента обсъждат въпроси за Европол, ако точката е в дневния ред на заседанието на Съвета по ПВР. По този начин тези парламенти все още могат да упражняват пряко въздействие върху решенията, свързани с Европол.

По отношение на възможностите за междупарламентарно сътрудничество в бъдеще в доклада е отбелязано: „Националните парламенти понастоящем контролират Европол в рамките на своите системи за общ контрол в областта на правосъдието и вътрешните работи. В някои случаи това включва комисиите по въпросите на ЕС, в други случаи — специализираните комисии, или комбинация от тях.“

¹⁵

Например в процеса преди приемането на Решението на Съвета това доведе до резерва от страна на парламента на Чешката република, който прие резолюция, подчертаваща необходимостта предложените мерки да изпълняват изискванията за пропорционалност. Комисията по конституционни и правни въпроси препоръча правителството да одобри предложението, ако са изпълнени определени условия.

3. ДЕБАТЪТ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНИЯ КОНТРОЛ НА ЕВРОПОЛ

Действащата рамка за парламентарен контрол на Европол, както е определена в раздел 2, отразява историческото развитие през последното десетилетие на дебата по надзора на Европол. Настоящото съобщение също така конкретно взема предвид становищата, изразени в миналото с оглед постигане на подходяща система за парламентарен контрол на Европол.

3.1. Позицията на Европейския парламент

► Минали възгледи и *desiderata* на ЕП по въпроса, могат да бъдат обобщени по-широко, както следва¹⁶:

Включване в общностното право и финансиране от бюджета на ЕО

ЕП неколkokратно поиска Европол да се управлява от общностното право, особено, но не непременно, ако трябва да получи трансгранични оперативни правомощия. ЕП също така предложи бюджетът на Европол да се включи в общностния бюджет. Предвид

¹⁶ а) Резолюция за Европол, приета на 14 март 1996 г., А4-0061/96, въз основа на доклад от Hartmut Nassauer, Комисия по граждански свободи и вътрешни работи — *наричана по-нататък „Резолюцията от 1996 г.“*.
б) Препоръка до Съвета относно Европол: заздравяване на парламентарния контрол и разширяване на правомощията; А4-0064/1999, незаконодателна резолюция, приета на 13 април 1999 г. въз основа на предложение за препоръка относно Европол: заздравяване на парламентарния контрол и разширяване на правомощията, Комисия по граждански свободи и вътрешни работи, докладчик: Hartmut Nassauer, 23 февруари 1999 г., А4-0064/99 — *наричана по-нататък „Препоръката от 1999 г.“*.
в) Резолюция относно „Португалската инициатива“ на Европейския парламент, А5-0312/2000, приета на 14 ноември 2000 г. въз основа на доклад от докладчика Anna Karamanou, Комисия по граждански свободи и вътрешни работи — *наричана по-нататък „Резолюцията от 2000 г.“*.
г) „Белгийско-шведска инициатива“ — Резолюция, включваща изменения, направени от Европейския парламент, приета на 13 ноември 2001 г. въз основа на доклад за инициативата на Кралство Белгия и Кралство Швеция, с оглед на приемане на акт на Съвета за изготвяне на Протокол за изменение на Конвенцията за създаване на Европейска полицейска служба (Конвенция за Европол), и т.н., Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, докладчик: Maurizio Turco, 24 октомври 2001 г., ОКОНЧАТЕЛЕН А5-0370/2001 — *наричана по-нататък „Резолюцията от 2001 г.“*.
д) „Белгийско-испанска инициатива“ — Незаконодателна резолюция, приета на 30 май 2002 г. (P5-TA(2002)0269 въз основа на доклада за инициативата на Кралство Белгия и Кралство Испания, с оглед на приемане на акт на Съвета за изготвяне на Протокол за изменение на Конвенцията за създаване на Европейска полицейска служба (Конвенция за Европол) и т.н. и Препоръка на Европейския парламент до Съвета за бъдещото развитие на Европол и автоматичното му включване в институционалната система на Европейския съюз, Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, докладчик: Gérard M.J. Deprez, 16 май 2002 г., ОКОНЧАТЕЛЕН А5-0173/2002 — *наричана по-нататък „Препоръката от 2002 г.“*.
е) Препоръка до Съвета за бъдещото развитие на Европол (2003/2070 (INI) — Незаконодателна резолюция, приета на 10 април 2003 г. (P5-TA(2003)0186) въз основа на доклад на съдокладчиците: Christian Ulrik von Boetticher, Maurizio Turco, 7 април 2003 г. А5-0116/2003 — *наричана по-нататък „Препоръката от 2003 г.“*.
ж) Законодателна резолюция от 17 януари 2008 г. относно предложението за Решение на Съвета за създаване на Европейската полицейска служба (ЕВРОПОЛ), P6_TA (2008)0015 въз основа на доклад за създаването на Европейската полицейска служба (Европол), Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, докладчик: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 15.11.2007 г. А6-0447/2007 — *наричана по-нататък „Резолюцията от 2008 г.“*.

много дългата и тромава процедура за изменение на Конвенцията, ЕП настоя тя да се замени с решение на Съвета.

Информирание и консултации с Европейския парламент

Представянето (само) на информация в годишен специален доклад за работата на Европол беше сметено за недостатъчно.

ЕП помоли редовно да бъде информиран (на всяко тримесечие) за дейностите на Европол. Освен това той призова Съвета да вземе предвид правото, вписано в бившия Договор за Европейския съюз, за информирането и консултациите. По-специално, Европейският парламент очаква с него да се провеждат консултации по широк обхват въпроси, свързани с функционирането на Европол, и помоли становището му надлежно да бъде вземано предвид.

През 2001 г. ЕП изрази желанието с него да се проведат консултации във връзка с определянето на приоритетните области на действие на Европол.

Укрепване на процедурите за национален и европейски парламентарен контрол

Съществуващите условия на национален парламентарен контрол бяха описани като тромави и неефективни поради междуправителствения характер на Европол. ЕП прикани Съвета да включи в следващ договор за ЕС разпоредби за пълен парламентарен контрол на Европол на равнище Европейски съюз. През 2001 г. ЕП помоли Комисията да представи предложение за преразглеждане на Конвенцията за Европол, за да бъде приведена в съответствие с по-високите стандарти за демократичен контрол на полицейските сили на държавите-членки.

В очакване на приемането на решение на Съвета имаше призив за процедури за контрол на Европол от страна на националните парламенти и на ЕП, които следва да не са по-малко строги от тези, прилагани към изменения на Конвенцията (процес на ратификация). Държавите-членки бяха поканени да обсъдят как националните им парламенти могат да участват в приемането на изменения на Решението на Съвета за Европол¹⁷.

Междупарламентарно координиране и упражняване от страна на националните парламенти на съществуващи права

Националните парламенти бяха приканени последователно да вземат предвид своето право и задължение да извършват надзор на действията както на своя национален член на Съвета, отговарящ за Европол, така и на представителите на държавите-членки, назначени в управителния съвет на организацията. Това следва да стане в тясно сътрудничество с ЕП.

Разширяване на правомощията на Европол

В своята Резолюция от 1996 г. ЕП призова за бъдещ преглед на Конвенцията за Европол, за да се направи оценка на възможността за даване на Европол на правомощия

¹⁷ Работен документ за създаването на Европейска полицейска служба (Европол), предхождащ Резолюцията от 2008 г., Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, докладчик: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 19 февруари 2007 г. PE 384.589v01-00.

за разследване в обхвата на нейния мандат. Освен това ЕП благоприятстваше даването на оперативни (това се тълкува в смисъла на „принуда“) правомощия на Европол „при условието на инструкции от страна на Европейската комисия, чрез които Европейската полицейска служба да е отговорна пред Европейския парламент и пред националните парламенти.“¹⁸.

По-късно ЕП призова Съвета да не възлага никакви трансгранични оперативни правомощия на Европол, без да е осигурен адекватен механизъм за контрол, основан на общественото право и с участието на ЕП. През 2007 г. ЕП повтори, че даването на подходящи оперативни правомощия и подобряването на демократичния контрол са неразделно свързани.

► Бяха направени също така редица конкретни предложения:

Ролята на междупарламентарна комисия

Председателството на Съвета или негов представител, следва да бъдат длъжни да се явят пред всяка съвместна комисия, която може да бъде създадена от ЕП в сътрудничество с националните парламенти с оглед обсъждането на въпроси, свързани с Европол.

По-голяма прозрачност чрез подобро предоставяне на информация

Предложенията включваха правото на искане на обмен на мнения с директора или с Председателството на Съвета въз основа на специалния годишен доклад и доклада за защитата на данни. Беше направено предложение за въвеждане на официално право за покана към директора на Европол да се яви пред компетентната парламентарна комисия или директорът да се яви по своя инициатива.

Участие в процедурите по назначаване и освобождаване на директора

ЕП би участвал, заедно със Съвета, в процедурите по назначаване и освобождаване на директора и заместник-директорите¹⁹. Според Резолюцията от 1996 г., мненията на ЕП следва „надлежно да бъдат вземани предвид“.

Представители на Европейския парламент в управителния съвет на Европол

В допълнение към единия представител на всяка държава-членка членове биха били и двама представители на Комисията и двама представители на ЕП, всеки с един глас²⁰.

Важно е да се отбележи, че Третият протокол към Конвенцията за Европол, който влезе в сила през април 2007 г., въвежда само няколко подобрения по отношение на правото на ЕП на информация и консултации. По-специално, Съветът трябваше да провежда

¹⁸ Точка 15 от Резолюцията от 1996 г.

¹⁹ а) Точка 11 от Резолюцията от 1996 г.
б) Изменение 8 на Резолюцията от 2000 г.
в) Препоръка 4 от Препоръката от 2002 г.
г) Препоръка 4 от Препоръката от 2003 г.

²⁰ а) Изменение 7 на Резолюцията от 2000 г.
б) Препоръка 4 от Препоръката от 2002 г.
в) Препоръка 4 от Препоръката от 2003 г.

консултации с ЕП за приемането на редица мерки, свързани с различни аспекти на работата на Европол²¹. В допълнение беше въведена възможността Председателството на Съвета да се явява пред ЕП със или без помощта на директора на Европол, за да се обсъждат общи въпроси, свързани с Европол²².

С други думи, посредством тези изменения на първоначалната Конвенция беше отговорено поне на някои от тревогите, изразени от ЕП в ранните години на дейност на Европол.

► След консултации с него относно предложението на Комисията за Решение на Съвета за създаване на Европол ЕП даде становището си в законодателната резолюция от 17 януари 2008 г.²³

Представяйки предложението, Комисията беше включила в него някои от най-важните препоръки, направени от ЕП преди. Решението на Съвета включва Европол в институционалната рамка на ЕС по отношение на правна основа и функциониране. Това поставяне на организацията на общностна основа увеличава възможностите за парламентарен контрол чрез участието на ЕП в процедурата за приемане на изпълнителни решения посредством задължителни консултации с ЕП и, дори по-важно, посредством основната му роля в приемането на бюджета, включително щатното разписание, а също така и в процедурата за освобождаване от отговорност.

От съществено значение е, че въвеждането на задължение за Председателството на Съвета, председателя на управителния съвет и директора да се явяват пред ЕП по негово искане „с цел обсъждане на въпроси, свързани с Европол“, в крайна сметка също беше включено в текста на Решението на Съвета²⁴.

От 55 изменения, предложени от ЕП, на различни аспекти на предложеното решение, се оформиха три основни групи предложения, засягащи подобрена демократична отчетност и управление:

Укрепване на парламентарния контрол, по-специално посредством междупарламентарна комисия

Отбелязвайки, че някои подобрения на демократичната отчетност на Европол все още са необходими след разширяването на оперативните правомощия на Европол, ЕП поиска приоритетите на Европол за следващата година да бъдат представяни от председателя на управителния съвет или директора на Европол „с цел гарантиране на демократичния дебат с гражданското общество и упражняването на по-добър контрол върху дейността на Европол, председателят на управителния съвет или директорът на Европол представя приоритетите на Европол за следващата година пред смесена комисия, включваща членове на ЕП и членове на националните парламенти“²⁵.

Ако 1) разчетът за проектобюджет, предварителният проектобюджет, включващ щатното разписание, и окончателният бюджет, 2) работната програма за бъдещите дейности на Европол и 3) общият доклад за дейностите на Европол, се предават на ЕП,

²¹ Член 34, параграф 1 от Конвенцията.

²² Член 34, параграф 2 от Конвенцията.

²³ Резолюцията от 2008 г.

²⁴ Член 48 от Решението на Съвета за Европол.

²⁵ Изменение 50.

„който, при необходимост, може да ги разгледа, където е приложимо, в сътрудничество с националните парламенти“²⁶, е възможно ранното участие на етапа на планиране.

Предаването на годишните проекти на документи за планиране само на ЕП (без националните парламенти) беше прието, но само за целите на информиране, а не за консултации. Това дава на ЕП решително влияние в контекста на бюджетната процедура.

Идеята за задължение за явяване пред междупарламентарна комисия не беше възприета от Съвета и поради това не беше отразена в текста на решението. Освен това такава комисия не е създавана от ЕП заедно с националните парламенти.

Участие в процедурите за назначаване на директор

ЕП да има правото да задава въпроси на кандидатите, да дава мнение и да изразява ред на предпочитание. Управителният съвет да бъде длъжен да се съобразява с тези мнения, когато назначава директора. Това предложение не беше възприето.

По-строги разпоредби за защитата на данни

ЕП отдава голямо значение на заздравяване на разпоредбите за защитата на данни с цел въвеждане на допълнителни предпазни мерки. Това включва съобразяване със „степената на зачитане на правата на човека, демокрацията и принципа на правовата държава“²⁷ при отношенията на Европол с трети държави.

Идеята за пряко включване на ЕП в процесите за защитата на данни не беше последвана.

3.2. Мненията на националните парламенти

► Националните парламенти използват форума COSAC главно за обявяване на дневния си ред по отношение на националния парламентарен контрол на Европол.

COSAC призова за съгласувано парламентарно наблюдение на Европол от страна на ЕП и на националните парламенти. Този форум не посочва как могат да бъдат създадени добре функциониращи процедури, но призова за консултации и участие на националните парламенти в процеса на обсъждане за прилагането на демократичен контрол²⁸.

Независимо от това през 2009 г., като част от подготовката за 41^{-та} си конференция, секретариатът на COSAC изготви интересен доклад въз основа на въпросник, изпратен до всички парламенти в ЕС. Тъй като една част от доклада се занимава с въпроса за

²⁶ Изменение 39.

²⁷ Изменение 58.

²⁸ Последен принос: Принос на XLIV COSAC, Брюксел, 24—26 октомври 2010 г., принос на XLII COSAC, Стокхолм, 4—6 октомври 2009 г., и принос на XLI COSAC, Прага, 10—12 май 2009 г. www.cosac.eu.

парламентарното наблюдение на Европол, той прави преглед на ситуацията на национално равнище и включва предложения от страна на националните парламенти²⁹.

Предложения за въвеждане на практика на парламентарното сътрудничество, предвидено в член 88 от ДФЕС³⁰

Значителен брой парламенти изразиха становището, че като инструмент за постигането на ефикасно сътрудничество между парламентите следва да се считат или заседанията на съвместната комисия (ЗСК), или съвместните парламентарни заседания (СПЗ). По отношение на състава им, предложенията варират от използването на съществуващи междупарламентарни заседания, създаването на специална смесена комисия, съставена от членове на националните парламенти и ЕП, до увеличаването на ролята на съществуващия COSAC. Комбинация от тях също беше счетена за възможна.

Докладът съдържа широк спектър от възгледи за потенциалната роля на COSAC в контрола на дейностите на Европол. Редица парламенти заявиха, че COSAC може да служи за форум за обсъждане, споделяне на идеи и обмен на информация и на добри практики по въпроса за демократичния контрол на Европол. Някои парламенти предложиха директорът на Европол да бъде канен да участва в тези обсъждания, за да предоставя редовно информация за дейностите на Европол, и контролът на дейностите на Европол да бъде включван редовно в програмата на заседанията на COSAC. Други национални парламенти, подкрепени от ЕП, бяха загрижени, обаче, че тези точки не попадат в сегашната роля на COSAC и че по-скоро са задача за специализирана комисия на ЕП.

Подобряване на парламентарния контрол на национално равнище след влизането в сила на Договора от Лисабон³¹

Повечето парламенти, изглежда, не са обсъждали задълбочено този въпрос и бяха споменати много малко конкретни промени. Някои обаче вече са определили подробно своето бъдещо участие, напр. създаването на специална административна целева група, срещи с компетентни депутати и представители на правителствата, както и оценка на сегашната система за контрол.

► Специфичният въпрос за демократичния контрол върху Европол също беше обсъждан на специална междупарламентарна конференция за парламентарния контрол на Европол през 2001 г. в Хага.

В проекта на резолюция от горепосочената конференция за пръв път се правят конкретни предложения по отношение на националния парламентарен контрол на Европол³².

²⁹ Единадесети шестмесечен доклад: Развятия в Европейския съюз — процедури и практики, свързани с парламентарен контрол, подготвен от секретариата на COSAC и представен на XLI Конференция на парламентарните органи от Европейския съюз, специализирани по общностни и европейски въпроси, 11—12 май 2009 г., част 1.4 и 1.5, www.cosac.eu.

³⁰ Включва също оценката на дейностите на Евроюст, предвидена в член 85 от ДФЕС.

³¹ Единадесети шестмесечен доклад: Развятия в Европейския съюз — процедури и практики, свързани с парламентарен контрол, подготвен от секретариата на COSAC и представен на XLI Конференция на парламентарните органи от Европейския съюз, специализирани по общностни и европейски въпроси, част 1.2.

Централната препоръка беше създаването на „комисията Парлопол“. Предназначението на „Парлопол“ беше да създаде мрежа за обмен на информация и да предприема инициативи по по-съгласуван начин. Тя трябваше да бъде съставена от „депутати от националните парламенти и ЕП, занимаващи се с полицейски и правосъдни въпроси, обект на форми на европейско сътрудничество или интеграция в рамките на Съвета на министрите или в рамките на управителните органи на Европол“.

Такава мрежа също би улеснила съгласувания подход на различните национални механизми за парламентарен контрол посредством представителите на правителствата на държавите-членки. От гореупоменатия доклад на COSAC за 2009 г. изглежда, че на националните парламенти е било трудно самостоятелно да съберат достатъчно информация за съответните решения на Съвета на министрите и на управителния съвет на Европол.

4. ИЗГЛЕДИ ЗА БЪДЕЩЕТО: ЕВРОПОЛ В НОВАТА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Договорът от Лисабон направи редица нововъведения, които имат пряко въздействие върху бъдещото развитие на Европол и пряко отношение към въпроса за парламентарния контрол.

4.1. Въпросът за даването на правомощия за принуда — член 88, параграф 3 от ДФЕС

През последното десетилетие разширяването на мисията на Европол за включването на правомощия за принуда беше открит въпрос. Въпреки това в последвалите обсъждания, хипотетичното въвеждане на правомощия за принуда беше обвързано със задължително условие за по-голямо парламентарно и съдебно наблюдение на Европол. В съобщението си от 2002 г.³³ Комисията заяви, че по-задълбочени мерки за парламентарен контрол биха станали необходими, ако в бъдеще на Европол ѝ бъдат поверени правомощия за разследване. Подобно заключение последно беше споменато в работния документ на докладчика на комисията LIBE през февруари 2007 г.³⁴

Сега такова развитие е изключено. Член 88, параграф 3 от ДФЕС изключва всякакво бъдещо даване на Европол на правомощия за принуда: *„Всяко оперативно действие на Европол трябва да бъде извършвано във връзка със и със съгласието на органите на държавата(ите)-членка(и), чиято територия е засегната. Прилагането на принудителни мерки е от изключителната компетентност на съответните национални органи.“*

Европол няма нито едно от правомощията, които типично са в компетенциите на националните полицейски сили — като правото за задържане, претърсване на помещения, или подслушването на телефони. Разпоредбата, даваща на Европол правото да поиска от държави-членки да започнат наказателно разследване³⁵ само ѝ дава право да подбуди действие в специфични случаи, а не да застави държава-членка да го извърши. Европол не може самостоятелно да извършва следователски дейности в държавите-членки. Същото важи и за участието на агенти на Европол в съвместни екипи за разследване³⁶, което е в качеството на оказващи подкрепа, докато

³³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета — Демократичен контрол върху Европол, 26.2.2010 г., COM(2002) 95 окончателен.

³⁴ Работен документ за създаването на Европейска полицейска служба (Европол), Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи, докладчик: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 19 февруари 2007 PE 384.589v01-00.

³⁵ Член 7 от Решението на Съвета. Правото да поиска започването на разследване вече беше включено в член 3 от Конвенцията за Европол. Сега държавите-членки са длъжни да реагират при искане от страна на Европол („се“), докато преди те бяха само приканени да го направят („следва“), но те все още могат да решат да не започват поисканото разследване.

³⁶ Член 6 от Решението на Съвета.

предприемането на каквито и да е принудителни мерки остава единствено отговорност на компетентните органи на държавите-членки³⁷.

4.2. Роля на националните парламенти съгласно Договора от Лисабон

Договорът от Лисабон увеличава правата и задълженията на националните парламенти до степен, в която те активно допринасят за доброто функциониране на Съюза³⁸. Новата им роля в политическите процеси включва:

- получаване от Комисията на всеки проект на законодателен акт (едновременно с предаването му на ЕП и Съвета);
- проверка на съответствието на последния с принципа на субсидиарност.

Националните парламенти сега са важни действащи лица в ранните етапи на европейското изготвяне на политики.

В очакване на бъдещ регламент за Европол, както се изисква в член 88, параграф 2 от ДФЕС, участието на националните парламенти в контрола на проекти на законодателни актове на равнище Европейски съюз има също така отражение върху въпроса за парламентарния контрол на Европол.

Съгласно рамката от Лисабон националните парламенти имат правото да бъдат информирани за законодателни предложения и имат възможност да изразят своето становище. На основата на национални конституционни процедури националните парламенти могат да издадат становище по всяко законодателно предложение на законодателя на ЕС. В зависимост от националното право становището на парламента може да бъде обвързващо за позицията на правителството в Съвета.

Поради това националните парламенти ще бъдат също така в състояние да допринесат за оформянето на бъдещия регламент, управляващ Европол.

³⁷ Регламент (ЕО) № 371/2009 на Съвета от 27 ноември 2008 г. за изменение на Регламент (Евратом, ЕОВС, ЕИО) № 549/69 относно определяне на категориите на длъжностните лица и други служители на Европейските общности, за които се прилагат разпоредбите на член 12, на член 13, втори параграф и член 14 от Протокола за привилегиите и имунитетите на Общностите (ОВ L 121, 15.5.2009 г., стр. 1) пояснява, че служителите на Европол, участващи в съвместни екипи за разследване, не се ползват със съдебен имунитет.

³⁸ Член 12 от Договора за Европейския съюз (ДЕС).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

Не може да има съмнение, че върху дейностите, свързани с правоприлагането, трябва да се упражнява надзор, преди всичко, когато се засягат основните права и свободи на гражданите. В случая на Европол член 88 от ДФЕС предвижда създаването на контролни механизми от страна на Европейския парламент и националните парламенти. Мисията и задачите на Европол притежават потенциала да засегнат правото на хората на личен живот³⁹. Поради това е необходим контрол от страна на Европейския парламент заедно с националните парламенти, за да се засили демократичната легитимност на тази конкретна област на транснационално сътрудничество в ЕС.

През последните години обсъжданията за бъдещето на Европол често се фокусираха върху възможното разширяване на ролята ѝ, което да включи даване на правомощия за принуда, сходни с тези, поверени на националните полицейски сили. Съществуваше общо съгласие, че такова разширяване на нейните правомощия следва да върви ръка за ръка с укрепване на парламентарните правомощия за надзор.

Както имавме възможност да видим, въпреки постепенното нарастване на задачите на Европол, тя не придоби никакви средства за действие за упражняване на принуда или за самостоятелно разследване⁴⁰, а ДФЕС предотвратява агенцията да придобие каквито и да е правомощия за принуда в бъдеще.

Предвид характера на правомощията на Европол, съществуващите контролни механизми като цяло се считаха за подходящи правно, и — взети заедно — тези механизми надхвърлят това, което като цяло съществува по отношение на парламентарния контрол на полицейските служби в държавите-членки. Въпреки това има няколко нерешени въпроса в дебата за парламентарното наблюдение. Някои от тях бяха засегнати на наскоро проведеното междупарламентарно заседание на комисиите⁴¹.

На първо място, за съществуващия контрол чрез парламентите, националните надзорни органи по данните, Съвместният надзорен орган на Европол и управителният съвет, се счита, че се упражнява по начин, който е непряк, разпокъсан и труден за разбиране. Националните парламенти, по-специално, считат, че процесът на надзор посредством контрола на техния правителствен представител в управителния съвет или в Съвета, е тромав. Освен това за тях е трудно да координират усилията си помежду си. Националните парламенти може все още да чувстват недостиг на информация за работата на Европол.

³⁹ Член 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

⁴⁰ Дори наскоро получената от Европол задача в контекста на изпълнението на Споразумението ЕС—САЩ за проследяване на финансирането на тероризма — процесът на проверка на постъпващите искания за данни — не представлява принудителна мярка.

⁴¹ Междупарламентарно заседание на комисиите за „Демократичната отчетност в Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, оценка на Европол, Евроюст, Frontex и Шенген“. 4—5 октомври 2010 г., Брюксел.

На второ място, при отсъствието на решаваща законодателна роля ЕП от известно време искаше да упражнява по-тесен и задълбочен контрол на дейностите на Европол.

Решението на Съвета от 2009 г. внесе нововъведения, които разшириха значително ролята на ЕП по отношение на Европол, и също така предоставиха възможности за механизми за редовен обмен на информация.

Тези нови инструменти за надзор, обаче не достигат до координирането между Европейския парламент и националните парламенти по въпроса на наблюдението. Освен това при липсата на подобно на COSAC събиране на национални парламентарни комисии, отговорни по въпроси, свързани с полицейските дейности, координирането на националните парламентарни усилия би могло да се увеличи.

Препоръките, направени в следващите точки, са предназначени да дадат отговор на тези въпроси, като предоставят елементи, които да се включат в междуинституционалния дебат за механизмите за парламентарен контрол. Съдържащите се в точки 5.1 и 5.2 предложения могат да се въведат в практиката дори преди издаването на нов регламент за Европол, което трябва да стане през 2013 г., поради нуждата от извършване на оценка на действащото Решение на Съвета и на оценка на въздействието.

Формата и съдържанието на предстоящите процедури за демократичен контрол на Европол ще зависят от приноса, който ще бъде направен от институциите и други заинтересовани страни в контекста на продължаващия размисъл за бъдещата правна рамка на Европол. Този процес, стартиран от Комисията през април 2010 г., включва всички институционални заинтересовани страни. Първата среща се състоя през юли 2010 г.

Резултатите от текущата работа на междуинституционалната група на регулаторните агенции⁴² също ще предоставят ценен материал за дебата. Цялостният размисъл ще бъде от изключителна важност за съответстващо и добре обмислено предложение.

Настоящото съобщение е замислено като първа стъпка в тази посока.

5.1. Създаване на постоянен съвместен или междупарламентарен форум

Комисията подкрепя тази идея, която беше изложена на няколко пъти и е подкрепяна еднакво и от парламентите, и от научните среди. Институционалната рамка на

⁴² Създадена вследствие на Съобщение на Комисията COM(2008)135 окончателен „Европейските агенции — Пътят напред“.

Договора от Лисабон предоставя прясна възможност за въвеждане на идеята в практиката⁴³.

Междупарламентарният форум може да се състои от комисиите на националните парламенти и на ЕП, отговорни по полицейските въпроси. Този съвместен орган може да заседава редовно и да кани директора на Европол, за да бъдат обсъждани въпроси, свързани с работата на агенцията. Той може да създаде например специална подгрупа за пряка връзка с Европол⁴⁴. Комисията препоръчва председателят на управителният съвет също да бъде канен да се явява пред този орган.

Чрез създаването на този форум би се установил официален механизъм за обмен на информация и координиране между националните парламенти и ЕП с оглед на уеднаквяване на парламентарния контрол на равнище Европейски съюз (без да се засягат националните парламентарни процедури). Комисията би приветствала възможността да участва активно в работата на този орган.

Този съвместен орган би трябвало да бъде достатъчно гъвкав, за да може да работи ефективно. В правомощията на ЕП и на националните парламенти е да координират своята работа и да засилят своето сътрудничество и те следва да бъдат насърчавани да поемат тази инициатива както и правата върху собствените си процедури.

5.2. По-голяма прозрачност: нова комуникационна стратегия с ЕП и националните парламенти

С цел да се позволи на ЕП да допринесе за предоставянето на стратегически насоки и да вземе участие в определянето на приоритети за дейностите на агенцията, би било полезно да се проведе дебат в Комисията LIBE за многогодишната стратегия на Европол и нейната годишна работна програма.

През последните години Европол положи значителни усилия за подобряване на отчетността, *inter alia* чрез разработването на процеси за измерване на показателите. На различни интервали Европол изготвя доклади за оценка и други документи за оценка на своята работа.

Демократичната легитимност на Европол ще има полза от по-голяма прозрачност спрямо ЕП и националните парламенти. Съответно Европол следва систематично да предава на ЕП, а посредством определените точки за контакт и на националните парламенти:

- редовна актуализация на оперативните си постижения; както и

⁴³ Член 9 от Протокол (№ 1) за ролята на националните парламенти в Европейския съюз от ДФЕС постановява: „Европейският парламент и националните парламенти заедно определят организирането и насърчаването на ефективно и редовно интерпарламентарно сътрудничество в рамките на Съюза“.

Член 10 от Протокола (№ 1) постановява: „Конференция на парламентарните органи, специализирани по въпросите на Европейския съюз, може да предложи на вниманието на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията всеки принос, който счита за уместен. Наред с това тази Конференция насърчава обмена на информация и на най-добри практики между националните парламенти и Европейския парламент, в това число и между специализираните им комисии“.

⁴⁴ Както беше предложено от Комисията в съобщението ѝ от 2002 г.

- резултатите от „потребителското проучване“⁴⁵ (на всеки 2 години).

За да се затвърди комуникацията между бъдещия междупарламентарен форум и управителните органи на Европол, също така би могло да се предвиди редовен обмен на гледни точки в контекста на представянето на стратегически документи на Европол или на гореупоменатите доклади на директора и/или председателя на управителния съвет. Мрежата на междупарламентарния форум би могла да служи също така за информационен канал, като бързо предава документи, свързани с Европол, на националните парламенти.

Накрая, Комисията ще държи националните парламенти информирани за развитието на оценката на решението на Съвета относно Европол.

5.3. Разделяне на ролите

С оглед на бъдещия регламент ще бъде важно да се осигури правилно разделяне между законодателните и изпълнителните правомощия и между органите, имащи различни роли. Поради това Комисията не би препоръчала ЕП да определя членове на управителния съвет.

По същия начин, за да се избегне превръщането на назначението на изпълнителния директор в политически въпрос, Комисията е на мнение, че той следва да се назначава от управителния съвет, а не от Съвета или от ЕП.

⁴⁵ Потребителското проучване на Европол измерва нивото на удовлетвореност на клиентите от цялостното представяне на Европол и от избрани продукти и услуги и се изпраща по електронен път на избрани потребители в държавите-членки и партньори веднъж на всеки 2 години.