



Bruksela, dnia 16 kwietnia 2011 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 33/2011

Sprawozdanie z dyskusji podczas Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej nt. roli parlamentów w sprawowaniu nadzoru nad przestrzenią bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości

Bruksela, 4 i 5 kwietnia 2011 r.

1. Wstęp

Dyskusja na temat roli parlamentów narodowych w ramach nadzoru nad przestrzenią bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości została podzielona na dwie części:

- Temat 1: Nadzór parlamentarny nad służbami wywiadu i bezpieczeństwa: projekt bazy danych do wymiany informacji między odpowiednimi komisjami parlamentarnymi
Prezentacja: **Danny Pieters**, Przewodniczący Senatu Belgii
- Temat 2: Rola parlamentów w kontroli działalności Europolu
Prezentacja: **Per Westerberg**, Przewodniczący Parlamentu Szwecji

Przewodniczący belgijskiego Senatu, **Danny Pieters**, przedstawił projekt bazy danych do wymiany informacji pomiędzy właściwymi komisjami parlamentarnymi w ramach tworzenia sieci europejskiej wiedzy fachowej w zakresie parlamentarnej kontroli służb bezpieczeństwa i wywiadu.

Per Westerberg, przewodniczący parlamentu szwedzkiego, przedstawił temat dotyczący roli parlamentów w kontroli działalności Europolu. Prezentacja ta była przedstawiona w kontekście komunikatu Komisji [COM (2010) 776] w sprawie procedur kontroli nad działaniami Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe.

Podczas dyskusji, mówcy podkreślali, że konieczna jest dokładniejsza i bliższa współpraca w parlamentarnej kontroli nad działaniami Europolu. Przewodniczący parlamentów rozmawiali również o procedurach wdrożenia omawianej bazy danych.

2. Nadzór parlamentarny nad służbami wywiadu i bezpieczeństwa: projekt bazy danych do wymiany informacji między odpowiednimi komisjami parlamentarnymi

Przewodniczący **Danny Pieters** powiedział, że sprawowanie nadzoru nad parlamentarnymi służbami wywiadu i bezpieczeństwa i konieczne jest wzmocnienie wiarygodności międzyparlamentarnej współpracy w tym obszarze. Przypomniał, że w dniach 30 września - 1 października 2010 r. odbyła się w Brukseli konferencja komisji parlamentarnych ds. nadzoru nad służbami wywiadu i bezpieczeństwa państw europejskich. Delegaci przyjęli Deklarację Brukselską, która zakłada wprowadzenie systemu kontroli służb specjalnych oraz utworzenie strony internetowej, mającej na celu stworzenie sieci współpracy europejskich agencji kontroli służb specjalnych. Ta sieć współpracy nazywałaby się *European Intelligence Review Agencies Knowledge Network* (EIRAN).

- **Cele powstania strony internetowej**

Podstawowym celem ww. działań jest dbanie o kontrolę, wymianę informacji i najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi UE, Szwajcarią i Norwegią. Utworzenie strony internetowej ma na celu poprawę nadzoru demokratycznego funkcjonowania służb wywiadu i bezpieczeństwa. Sieć EIRAN ma się koncentrować na całkowicie dobrowolnej wymianie informacji i doświadczeń między jej członkami. Inicjatywa ta nie może służyć jako narzędzie do obrony wspólnych interesów, ani też inicjować wspólnych dochodzeń czy też wymiany informacji niejawnych lub operacyjnych. Deklaracja Brukselska zakładała przygotowanie podstaw do współpracy w ciągu kilku miesięcy po jej podpisaniu.

- **Etapy tworzenia strony internetowej**

Przewodniczący Pieters podkreślał, że prezydencja belgijska nie była beczynna w ciągu ostatnich miesięcy. Widocznym aspektem podejmowanych przez Belgię działań było przygotowanie propozycji strony internetowej. Przewodniczący zaprezentował projekt pilotażowy strony. Podkreślił, że każde państwo może się przyczynić do wsparcia jej funkcjonowania. Strona internetowa składała się będzie z części jawnej, dostępnej dla społeczeństwa i części dostępnej tylko dla zainteresowanych komisji ds. nadzoru – dostęp do tego obszaru będzie chroniony hasłem.

Na proces tworzenia tej bazy internetowej składają się następujące etapy:

- ⇒ Omówienie kosztorysu i dyskusja na temat finansowania;
- ⇒ Stworzenie systemu w trybie offline przez Belgijski Organ Nadzoru we współpracy z organami nadzoru z Niemiec, Holandii, Norwegii, Rumunii i Szwecji;
- ⇒ Utworzenie grupy roboczej do oceny tego systemu offline;
- ⇒ Stworzenie internetowej bazy danych operacyjnych z udziałem wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

Przewodniczący poinformował, że do bazy mogą się dołączyć instytucje kontroli demokratycznej. Ponadto, jeśli ma obowiązywać więcej niż 1 język urzędowy – więcej państw musi się w ten projekt zaangażować. Zazaczył, że uczestnictwo w tym projekcie jest całkowicie dobrowolne i ma na celu rozwój wiedzy technicznej, ułatwienie badań komparatywnych, wymianę najlepszych praktyk, utworzenie forum dyskusyjnego, itp. W opinii przewodniczącego Pietersa baza ma na celu wyjaśnienie, jak funkcjonuje w danym państwie system kontroli służb bezpieczeństwa: jakie są służby, jakie pełnią zadania, czy jest centrum operacyjne, jakie obowiązują przepisy prawne, jakie są organy kontrolne, itp. W ten sposób baza danych pozwoli na uzyskanie ciekawych informacji, w tym informacji dla naukowców. Wiele państw członkowskich wyraziło zainteresowanie uczestnictwem w tym projekcie.

- **Kwestie organizacyjne i finansowe**

Przechodząc do kwestii finansowych, przewodniczący podkreślił, że dotychczas Belgia zapłaciła 25 tys. EUR za przygotowanie tej strony. Belgia jest gotowa przyjąć na siebie koszty zmian, jakie Konferencja Przewodniczących Parlamentów uzna za konieczne. Podkreślił jednak, że należy wprowadzić wpisowe w wys. 700 EUR, które będzie wymagane od państw członkowskich, które zechcą wziąć udział w projekcie. Każde państwo uczestniczące w projekcie będzie odpowiedzialne za treść i merytoryczność przekazanych informacji i wczytywanie ich na stronę. Zmiany w treści strony będą mogli wprowadzać przedstawiciele poszczególnych państw. Po roku, czy też po dwóch latach. dokonana zostanie ocena funkcjonowania strony internetowej.

Przewodniczący podkreślił, że nadal wiele kwestii jest nierozwiązanych, np. kto będzie decydował o tym, czy dany organ spoza UE będzie mógł się dołączyć do bazy. Dodał, że w komitecie wykonawczym będzie zasiadał dyrektor, który będzie wybierany cyklicznie. Będzie również punkt kontaktowy dla państw członkowskich.

Na koniec przewodniczący podkreślił, że wymiana wzajemnych doświadczeń będzie korzystna dla wszystkich. Potrzebna jest współpraca między służbami kontroli i nadzoru nad służbami bezpieczeństwa. Pogłębienie tej współpracy stanowi gwarancję sprawowania lepszego nadzoru i wzmocnienie demokratycznej kontroli nad służbami. Potrzebne jest jednak wsparcie finansowe tego projektu.

3. Rola parlamentów w kontroli działalności Europolu

Per Westerberg, Przewodniczący Parlamentu Szwecji, przedstawił temat roli parlamentów w ocenie i monitoringu Europolu w ramach obszaru bezpieczeństwa. Odniósł się do konkluzji Konferencji Przewodniczących w Sztokholmie, w których była mowa o roli parlamentów narodowych przy tworzeniu regulacji ws. nadzoru nad Europolem i Eurojustem. Temat ten poruszany był również podczas posiedzenia konferencji COSAC i w czasie spotkań Komisji Europejskiej i w Parlamencie Europejskim. Komisja Europejska odpowiedziała na prośbę o dialog i w grudniu 2010 r. przedstawiła *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie procedur kontroli nad działaniami Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe* (COM (2010) 776).

Przewodniczący podkreślił, że kontrola działań Europolu jest ważna, ponieważ tego rodzaju działania mogą naruszać prawa podstawowe obywateli. Konieczne jest dążenie do zachowania równowagi między działaniami chroniącymi obywateli a działaniami chroniącymi ich prywatność. Parlamente narodowe powinny aktywnie przyczyniać się do funkcjonowania UE a równocześnie wzajemnie się informować oraz kontrolować.

Przewodniczący Westerberg zwrócił uwagę na 4 kwestie:

1. Kontroli parlamentarnej – konieczne jest zadbanie o równowagę między działaniami chroniącymi obywateli a działaniami chroniącymi ich prywatność.
2. Wiarygodności politycznej - komisja, która monitoruje działalność przestępczą, jest ważna.
3. Zaangażowania parlamentów narodowych w kontrolę na wczesnym etapie – parlamente narodowe powinny być zaangażowane na wczesnym etapie, poczynając od tworzenia prawnych ram.
4. Kontrolowania wyników badań i monitorowania decyzji – przedstawiciele parlamentów narodowych powinni uczestniczyć w kontroli parlamentarnej na tych samych prawach.

Zgodnie z konkluzjami Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE, należy zorganizować spotkanie międzyparlamentarne – w odpowiednim formacie zapewniającym adekwatną reprezentację, najlepiej z komisji parlamentarnych lub organów odpowiedzialnych

za sprawy dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – dotyczące mechanizmów oceny i kontroli, jako część procesu konsultacji dotyczących rozporządzeń w sprawie Europolu i Eurojustu. Przewodniczący Westerberger podkreślił, że kontrola ta powinna być prosta, szybka i skuteczna. Nie ma konieczności tworzenia nowych instytucji w tym celu. Ważne jest, by przedstawiciele instytucji: PE oraz parlamentów narodowych uczestniczyli w tym procesie. W takim forum międzyparlamentarnym muszą uczestniczyć na tych samych prawach przedstawiciele parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Zaznaczył, że tworzenie nowego forum niekoniecznie oznacza tworzenia nowych instytucji. Tego rodzaju forum byłoby wspaniałą areną do omawiania strategii wieloletniej Europolu przedstawionego przez Komisję.

4. Dyskusja

Dina Akkelidou, przewodnicząca Komisji Równouprawnienia parlamentu cypryjskiego powiedziała, że w jej opinii system kontroli wprowadzi jawność i demokratyczne zasady oraz zapewni przestrzeganie praw podstawowych obywateli UE. Parlament Cypru przyjął z zadowoleniem komunikat Komisji Europejskiej i przeniesienie sprawowania kontroli nad Europolem na poziom europejski. Zaznaczyła, że ramy prawne zakładają uczestnictwo parlamentów narodowych w tej kontroli i nadają wiodącą rolę Parlamentowi Europejskiemu. Podkreśliła, że efektywniej byłoby, gdyby Konferencja Przewodniczących Parlamentów UE udzieliła mandatu konferencji COSAC, w oparciu o rekomendacje KE, by stworzyć stałe forum międzyparlamentarne, w ramach którego miałyby miejsce kontrola międzyparlamentarna działalności Europolu.

Vannino Chiti, wiceprzewodniczący włoskiego Senatu, powiedział, że Senat włoski przyjął rezolucję, w której podkreślił konieczność utworzenia stałego forum, które pozwoliłoby na uczestnictwo parlamentów narodowych w sprawowaniu kontroli nad Europolem. Współprzewodniczyć takiemu forum powinny Parlament Europejski i parlament kraju sprawującego prezydencję. Zaznaczył, że mimo iż debata już się rozpoczęła, to Komisja Europejska nie przedstawi swojej propozycji ws. kontroli Europolu przed 2013 r. Odnosząc się do propozycji sieci współpracy i strony internetowej – uznał ją za interesującą. Podkreślił, że istotne jest, iż każde państwo może wnieść swój wkład w jej tworzenie. Zaznaczył, że konieczne jest zdefiniowanie form tej współpracy.

Lord John Roper, Wiceprzewodniczący Izby Lordów Wielkiej Brytanii, podkreślił, że przewodniczący Izby Lordów nie pełni żadnej roli w kontroli nad służbami specjalnymi. Wiodącą rolę sprawuje rząd. Komisja wyznaczona przez rząd, składająca się również z parlamentarzystów, częściowo się tym zajmuje. Następnie podkreślił, że Izba Lordów ściśle

współpracuje z Europolem. Jednocześnie widzi zalety połączenia sił Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w kontroli działań Europolu. Zaznaczył, że sprawowanie kontroli ograniczać się może jedynie do sposobu funkcjonowania Europolu, ale nie do jego działalności operacyjnej.

W kwestii tworzenia nowych instytucji kontrolnych lord Ropera podkreślił, że nie ma na to wystarczającego uzasadnienia. Izba Lordów chce zbadać możliwości wykorzystania istniejących rozwiązań, np. zaprosić do współpracy Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego.

Antonio Leone, wiceprzewodniczący Izby Reprezentantów Włoch, powiedział, że parlamenty narodowe powinny sprawować kontrolę polityczną nad Europolem i służbami specjalnymi. Należy przy tym zachować szacunek dla prywatności obywateli. W jego opinii konieczne jest wzmocnienie współpracy w ramach kontroli Europolu, jednakże bez mnożenia procedur i nadawania tej współpracy charakteru zbyt obciążającego. Konieczne jest dogłębne przeanalizowanie tej kontroli i przyjęcie rocznego programu jej sprawowania.

Odnosząc się do bazy danych, pozwalającej na wymianę informacji, podkreślił, że kwestia danych osobowych jest istotna. Podkreślił, że dokumenty mające charakter poufny mogłyby być również przedmiotem wymiany.

Grzegorz Schetyna, Marszałek Sejmu RP, powiedział, że kontrola służb specjalnych to temat bardzo wrażliwy, „nad którym w Polsce ciągle się zastanawiamy”. Podkreślił, że nadzór nad Europolem jest „sprawdzianem na to, co można zrobić, by później nadzór nad europejskimi służbami był taki, jak byśmy chcieli”. Pomocne będzie wykorzystanie doświadczeń parlamentów narodowych i organów współpracy międzyparlamentarnej. W opinii Marszałka konieczne jest zbudowanie systemu kontroli Europolu z udziałem parlamentów narodowych. W jego opinii nie ma potrzeby tworzenia nowych bytów, czy też nowego forum. Należy wykorzystać systemy obecnie już istniejące i blisko ze sobą współpracować.

Josselin de Rohan, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Senatu Francji, odnosząc się do projektu strony internetowej powiedział, że rozumie jej użyteczność. Przechodząc do meritum dodał, że należy również podkreślić dobrowolność nieprzekazywania informacji. Nawet, jeśli strona internetowa zawiera elementy niedostępne dla szerokiej publiczności, to nadal jest ona narażona na cyberataki, dlatego należy zwrócić uwagę na zagwarantowanie najwyższych standardów bezpieczeństwa.

Na koniec debaty przewodniczący **Danny Pieters** zwrócił uwagę na kwestię ochrony danych, ze względu na możliwość cyberataków. Przewodniczący **Pier Westerberg** podkreślił, że

kwestia sprawowania kontroli nad Europolu wymaga dyskusji. Podkreślił, że spotkania parlamentarnych komisji ds. wewnętrznych powinny odbywać się 3 razy do roku, celem zapewnienia właściwego sprawowania tej kontroli.

5. Podsumowanie

W przyjętych konkluzjach ws. nadzoru parlamentarnego nad służbami bezpieczeństwa i wywiadu i utworzenia bazy danych w celu wymiany informacji pomiędzy właściwymi komisjami parlamentarnymi, przewodniczący parlamentów zgodzili się, że dla parlamentów narodowych ważna jest możliwość monitorowania działalności służb bezpieczeństwa i wywiadu w celu ochrony podstawowych praw i wolności obywateli. Podkreślili potrzebę i przydatność intensywniejszej wymiany informacji jawnych między komisjami parlamentarnymi ds. kontroli poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

W tym kontekście, przewodniczący wyrazili poparcie dla utworzenia, poprzez stronę internetową, europejskiej sieci ds. monitorowania służb wywiadowczych (ENNIR - *European Network of National Intelligence Reviewers*). Podstawowym celem jej utworzenia jest poprawa demokratycznej kontroli funkcjonowania służb bezpieczeństwa i wywiadu. W tym celu mówcy zgodzili się co do zasad proponowanego systemu finansowania, którego koszty będą poniesione przez państwa uczestniczące w projekcie.

W konkluzjach ws. kontroli działalności Europolu przewodniczący parlamentów podkreślili, że kontrola polityczna działalności Europejskiego Urzędu Policji (Europol) powinna być sprawowana przez parlamenty narodowe i Parlament Europejski w duchu artykułu 88 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.



Przewodniczący byli zdania, że obecne formy kontroli są niewystarczające. W związku z tym podkreślili, że kontrola powinna być sprawowana przez organ międzyparlamentarny, gdzie spotykałoby się regularnie przedstawiciele parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. W celu ograniczenia kosztów, sprawowanie tej kontroli powinno być zorganizowane w ramach istniejących już struktur. Dla przykładu, komisja LIBE Parlamentu Europejskiego mogłaby organizować wspólne spotkania nt. Europolu z udziałem odpowiednich komisji z parlamentów narodowych. Przewodniczący komisji spraw wewnętrznych mogą również organizować regularne spotkania w sprawie Europolu. Takie zwiększenie przejrzystości pozwoli na wzmocnienie legitymizacji demokratycznej Europolu.

Celem tych spotkań powinno być omówienie wszystkich kwestii związanych ze strukturą, funkcjonowaniem, planowaniem i pracami Europolu. Należy również umożliwić dyskusję

parlamentarzystów z przewodniczącym zarządu Europolu, jak również z dyrektorem Europolu, nt. dokumentów strategicznych Europolu i sprawozdań oceniających.

Opracowała:
Dr Magdalena Skulimowska

Dodatkowe informacje:

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie procedur kontroli nad działaniami Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe (COM (2010) 776)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0776:FIN:PL:DOC>

- Konkluzje Prezydencji

[http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/Speakers/PR ESIDENCY%20CONCLUSIONS.pdf](http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/groups/CentralSupport/public/Speakers/PR%20ESIDENCY%20CONCLUSIONS.pdf)