



Bruksela, dnia 16 listopada 2011 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 96/2011

Sprawozdanie z międzyparlamentarnego posiedzenia komisji nt. „Demokratyczna odpowiedzialność za strategię bezpieczeństwa wewnętrznego i rola Europolu, Eurojustu i Frontex-u”

Bruksela, 5 i 6 października 2011 r.

W dniach 5 i 6 października 2011 r. w Parlamencie Europejskim w Brukseli odbyło się międzyparlamentarne posiedzenie z udziałem parlamentów narodowych nt. „Demokratyczna odpowiedzialność za strategię bezpieczeństwa wewnętrznego i rola Europolu, Eurojustu i Frontex-u”. Spotkanie to odbyło się w ramach procesu zapoczątkowanego przez Konferencję Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (EUSC) w Sztokholmie w maju 2010 r.¹

1. Wstęp

W następstwie przyjęcia programu sztokholmskiego (dnia 10 grudnia 2009 r.) Rada w lutym 2010 r. przyjęła strategię bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Temat ten był kontynuowany m.in. w ramach prac Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI, art. 71 TFUE) oraz w przyjętym w dniu 22 listopada 2010 r. komunikacie Komisji w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, zawierającym konkretne propozycje działania.

¹ Z tej okazji przewodniczący parlamentów UE zwrócili się do przyszłej prezydencji belgijskiej w EUSC o zaplanowanie regularnych spotkań z krajowymi komisjami parlamentarnymi zajmującymi się sprawami europejskimi, zagranicznymi i obronnymi, a także sprawami dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi we współpracy z Parlamentem Europejskim. Parlament belgijski przedstawił swoje propozycje na konferencji przewodniczących parlamentów państw UE, która odbyła się w maju 2011 r.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony kwestie wymagające dogłębnej refleksji nad rolą parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w tym nowym rozdaniu to w szczególności: metody oceny zagrożenia na szczeblu UE, określenie priorytetów interwencji, stworzenie powiązań z krajowymi strategiami bezpieczeństwa oraz ze strategią bezpieczeństwa zewnętrznego UE przy poszanowaniu klauzuli wzajemnego szacunku przewidzianej w art. 40 TUE.

W tym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na rolę europejskich agencji działających w obszarze bezpieczeństwa, takich jak Europol, Eurojust i FRONTEX, z podkreśleniem parlamentarnego nadzoru nad nimi. Tego rodzaju nadzór parlamentarny jest wyraźnie zapisany w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który już obecnie przewiduje zaangażowanie parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego w ocenę polityk UE w zakresie przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 70 TFUE) oraz w zakresie współpracy operacyjnej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego UE (art. 71 TFUE), jak również w ocenę działalności Eurojustu (art. 85 TFUE) i kontrolę działań Europolu (art. 88 TFUE).

Dwa lata po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Unia Europejska wciąż nie stworzyła solidnych ram prawnych dla nadzoru parlamentarnego. W rezultacie polityki w zakresie bezpieczeństwa rozwijają się de facto bez żadnego ustrukturyzowanego, znaczącego nadzoru i oceny parlamentarnej, z wyjątkiem ograniczonych interwencji w przypadku ustanawiania środków ustawodawczych.

Wobec tej niezadowolającej sytuacji Parlament Europejski w październiku 2010 r. odbył międzyparlamentarne posiedzenie komisji, na którym przedyskutowano kilka propozycji i zalecenie, w tym propozycję ustanowienia regularnej wspólnej oceny rozwoju tych polityk oraz działalności wyżej wspomnianych agencji.

W 2011 r. zaproponowano dokonanie bilansu podjętych już środków lub zaleconych przez Radę i Komisję² oraz kilku środków wykonawczych, takich jak określenie cyklu polityki unijnej oraz stworzenie wzmocnionych ram współpracy dla agencji UE oraz organów działających w tym obszarze (Sitcen, Europol, Eurojust i FRONTEX).

W ubiegłym roku odbyło się pierwsze spotkanie w formule międzyparlamentarnej z udziałem parlamentów państw członkowskich nt. „Demokratyczna odpowiedzialność w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: ocena Europolu, Eurojustu,

² Zob. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf>

Frontexu i strefy Schengen” (4-5 października 2010). Podczas spotkania członkowie parlamentów narodowych i PE zgodzili się na regularną współpracę, mającą na celu sprawowanie kontroli międzyparlamentarnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz podjęli decyzję, że dyskusja na ten temat powinna być kontynuowana w tej samej formie.

2. Przebieg dyskusji

Spotkanie międzyparlamentarne zostało podzielone na następujące sesje tematyczne:

1. Ujęcie w ramy strategii bezpieczeństwa wewnętrznego przy poszanowaniu praw podstawowych i ustanowieniu demokratycznej odpowiedzialności
2. Ocena i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz zapobieganie im: rola Europolu i jego współpraca z administracją krajową
3. Stworzenie nowej europejskiej przestrzeni sądowej powiązanej z krajowymi przestrzeniami sądowymi: rola Eurojustu
4. Ochrona granic UE oraz wzmocnienie solidarności europejskiej i współpracy w strefie Schengen: rola Frontexu.
5. Wzajemne uzupełnianie się: jak parlamenty narodowe i Parlament Europejski mogą zacieśnić wzajemną współpracę i nadzór nad agencjami

1. Ujęcie w ramy strategii bezpieczeństwa wewnętrznego przy poszanowaniu praw podstawowych i ustanowieniu demokratycznej odpowiedzialności

Przewodniczący Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE), **Juan Fernando López Aguilar** (EPP, Hiszpania) powitał 43 uczestników reprezentujących 25 izb z 18 państw członkowskich i podkreślił, że chociaż wejście w życie Traktatu z Lizbony stanowiło przełom w tworzeniu wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, to oznaczało również zwiększenie ilości pracy dla parlamentów w tym zakresie. Dodał, że również TFUE przewiduje informowanie parlamentów o wynikach oceny polityk dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz przywołał art. 85 i 88 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które przewidują uczestnictwo parlamentów narodowych w ocenie działalności Eurojustu i kontroli działań Europolu. Zwrócił uwagę, że mimo upływu dwóch lat nie zostały jednak opracowane rozporządzenia precyzujące nadzór parlamentarny nad działaniami Eurojustu i Europolu przewidziany w ww. artykułach Traktatu.

Komisarz UE ds. wewnętrznych **Cecilia Malmström** stwierdziła, że według badań Eurobarometru bezpieczeństwo niezmiennie pozostaje priorytetem dla obywateli UE,

która musi je zapewnić. Z uwagi na to, że wiele zagrożeń ma charakter transgraniczny, a przestępcy korzystają z zaawansowanych technologii, działania UE są tym bardziej ważne. Odnosząc się do działań na poziomie europejskim zwróciła uwagę na ubiegłoroczny komunikat Komisji Europejskiej „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy”³, który przedstawia pięć strategicznych obszarów, w których działania UE w latach 2011-2014 mogą przynieść wartość dodaną: walkę z przestępczością zorganizowaną, walkę z terroryzmem, cyberprzestępczością, wzmocnienie granic oraz wzmocnienie reagowania na klęski żywiołowe i spowodowane przez człowieka. W tym Komisarz podkreśliła rolę europejskich agencji bezpieczeństwa takich jak Europol, Eurojust, Cypol (Europejskie Kolegium Policyjne) i dodała, że Komisja w przyszłym roku przedstawi plan przekształcenia Cypol w nowoczesną, europejską agencję szkoleniową oraz propozycję wzmocnienia demokratycznej kontroli nad Europolem. W tym kontekście Komisarz podkreśliła wagę parlamentów, którym Traktat z Lizbony daje większe możliwości kontroli obszaru bezpieczeństwa i podkreśliła potrzebę wzmocnienia tej roli, która powinna być pełniona z poszanowaniem praw podstawowych. Komisarz podkreśliła znaczenie przekazywania informacji parlamentom oraz bliższej współpracy pomiędzy UE, państwami członkowskimi i agencjami UE. W tym kierunku idzie również proponowana debata nad wieloletnią strategią Europolu.

Komisarz poinformowała, że wkrótce zostanie przedstawiony pierwszy raport z wdrażania Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego opracowany na podstawie informacji z Europolu, Eurojustu i Frontexu, który będzie zawierał rekomendacje na przyszłość.

Adam Rapacki, przewodniczący z ramienia polskiej prezydencji Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI), stwierdził, że celem Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE jest zapewnienie przestrzegania praw podstawowych obywateli UE, w tym ich prawa do prywatności. Odnosząc się do celów COSI, do których należy nadzorowanie wprowadzania w życie Strategii oraz opracowanie wieloletnich planów strategicznych i koordynowanie ponadkrajowych programów operacyjnych walki z różnymi zagrożeniami, podkreślił, że muszą się one opierać na wspólnych demokratycznych wartościach, a UE musi znaleźć równowagę między ich przestrzeganiem a zwiększaniem bezpieczeństwa. Nie może to jednak nastąpić kosztem ingerencji w prawa obywatelskie. Mówiąc o ochronie danych osobowych zwrócił jednak uwagę, że

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0673:FIN:PL:PDF>

obywatele UE powinni mieć świadomość, że istnieją ograniczenia ich praw, a jednocześnie mieć wiedzieć, jakie są uprawnienia służb i instytucji, które gromadzą i przetwarzają ich dane osobowe. W kontekście ochrony danych osobowych podkreślił rolę parlamentów, które mają szansę na tworzenie dobrego prawa gwarantującego, że dane będą właściwie gromadzone i przechowywane. Ponadto parlamenty powinny żądać od służb szczegółowych informacji o ilości pozyskiwanych danych.

Rita Borsellino (S&D, Włochy), sprawozdawczyni w sprawie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej zwróciła uwagę, że wejście w życie Traktatu z Lizbony było dużym krokiem naprzód w kwestii tworzenia wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym kontekście tendencje do ponownego wprowadzania kontroli na granicach uznała za krok wstecz podyktowany względami wyborczymi i przypomniała zasadę solidarności wyrażoną w art. 80 TFUE, który nie dotyczy wyłącznie płaszczyzny finansowej. Odniosła się również negatywnie do kolejnych wymogów stawianych Rumunii i Bułgarii odnośnie przystąpienia tych krajów do strefy Schengen. Wyraziła również nadzieję, że przegląd rozporządzenia o publicznym dostępie do dokumentów pozwoli na dokonanie postępu w kwestii dostępu do dokumentów tajnych. Zwróciła również uwagę na niewystarczającą współpracę pomiędzy parlamentami narodowymi, PE i agencjami UE, co sprawiło, że „odpowiedzialność demokratyczna staje się fikcją”.

Profesor **Giuseppe Cataldi**, z Uniwersytetu L’Orientale z Neapolu, w swoim wystąpieniu⁴ stwierdził m.in., że relacje pomiędzy parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim z jednej strony, a agencjami UE z drugiej powinny zostać oparte na instrumentach wypracowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Biorąc pod uwagę lepsze przygotowanie europejskich agencji bezpieczeństwa do rozpoznawania zagrożeń o charakterze transgranicznym należałoby rozważyć przyznanie im marginesu uznaniowości w stosowaniu środków, które uznają za stosowne w zwalczaniu zagrożeń. Z drugiej strony parlamenty narodowe i Parlament Europejski powinny nadzorować działanie agencji w oparciu o ustalone, ogólne kryteria, czy stosowane przez nie środki nie naruszają prawa.

Podczas debaty **Lord Hannay of Chiswick** (Izba Lordów) wyraził pogląd, że Komisja Europejska powinna połączyć aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego z bezpieczeństwem zewnętrznym, jak również zaapelował o uwzględnienie roli wojska w klęskach żywiołowych. Wyraził poparcie dla planowanej dyrektywy o

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/nsalliarelis/public/Opening%20session-Prof%20Giuseppe%20Cataldi.pdf>

przekazywaniu danych przelotu pasażera (PNR). Wyraził również pogląd, że mając na uwadze ciągłość prac prezydencja komitetu COSI powinna trwać dwa lata.

Judith Sargentini (Zieloni/EFA, Holandia) oceniła, że cele bezpieczeństwa wewnętrznego ulegają zmianie oraz podkreśliła, że nie należy łączyć nielegalnej emigracji oraz kwestii handlowych, jak np. walki z podrabianiem leków z krajów rozwijających się w ramach porozumienia ACTA, z kwestiami bezpieczeństwa.

Andrej Hunko (niemiecki Bundestag) podkreślał wagę poszanowania praw podstawowych przy tworzeniu strategii walki z przestępczością oraz pytał o współpracę z Turcją.

František Bublan (czeska Izba Poselska) uznał, należy wprowadzić zasady dotyczące klasyfikacji dokumentów poufnych i wyraził pogląd, że parlamenty mogłyby do nich mieć dostęp.

Sonia Alfano (ALDE, Włochy) odniosła się do raportu Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 29 września 2011r.⁵, w którym proponuje ustanowić w Parlamencie Europejskim specjalną komisję ds. rozprzestrzeniania się organizacji przestępczych. Jej celem byłaby "analiza rozmiarów zjawiska oraz jego negatywnego wpływu społeczno-gospodarczego na poziomie UE, a także kwestie nielegalnego wykorzystania środków publicznych przez organizacje przestępcze i mafie, przenikania tych organizacji do sektora publicznego i wywierania przez nie wpływu na legalną gospodarkę i sektor finansowy". Alfano zwróciła też uwagę na konieczność przyspieszenia działań w celu zamrażania aktywów finansowych organizacji przestępczych.

Hannes Fazekas (austriacka Rada Narodowa) podkreślił, że należy zwiększyć ochronę danych osobowych przetwarzanych podczas działań operacyjnych w ramach walki z terroryzmem.

Komisarz **Malmström** stwierdziła, że jak dotąd nie ma strukturalnej współpracy z Turcją. Odnośnie przejmowania majątków przestępców i terrorystów Komisja Europejska zamierza przedstawić propozycję w grudniu 2011r.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0333+0+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>

2. Ocena i zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz zapobieganie im: rola Europolu i jego współpraca z administracją krajową

Refleksja nad sposobami sprawowania kontroli nad Europolem oraz jej zakresem jest bardzo ważnym zadaniem, w jakie ustawodawcy (krajowi i europejscy) powinni się zaangażować na jak najwcześniejszym etapie. Komunikat Komisji w sprawie procedur kontroli nad działaniami Europolu przez Parlament Europejski, w której uczestniczą parlamenty narodowe z grudnia 2010 r.⁶ dostarczył pewnych elementów odpowiedzi na to, w jaki sposób można by zorganizować tę kontrolę, korzystając z doświadczeń krajowych i rezolucji PE w tym zakresie. Celem sesji ocena działań już podjętych lub zaplanowanych przez Europol.

Dyrektor Europolu, **Rob Wainwright**, w swoim wystąpieniu⁷ przedstawił działalność Europolu i jego rolę w Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jak również ramy prawne, w których działa. Odnosząc się do planowanych przez Komisję Europejską regulacji prawnych dot. Europolu na podstawie art. 88 TFUE ocenił, że zwiększy to kontrolę demokratyczną Europolu i uczyni go bardziej skuteczną instytucją.

Stwierdził, że można polepszyć współpracę Europolu z Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi poprzez przekazywanie parlamentarzystom większej ilości informacji nt. działalności Europolu. I tak w kwietniu każdego roku parlamentarzyści już otrzymują sprawozdanie roczne Europolu TE-SAT, ale powinni również zapoznać się Raportem o zagrożeniu przestępczością zorganizowaną (*Organised Crime Threat Assessment – OCTA*), a roczne sprawozdanie z działalności mogłoby być przedstawione Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Wainwright podkreślił, że wszystkie te dokumenty mogłyby również trafiać do parlamentów narodowych z pośrednictwem COSAC.

Kolejnym sposobem pogłębienia współpracy mogłoby być stworzenie w ramach Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podkomisji ds. nadzoru europejskich agencji zajmujących się bezpieczeństwem.

Zdaniem Wainwrighta dyrektor Europolu mógłby odbywać częstsze spotkania z posłami do PE, jak również w szczególnych wypadkach występować przed parlamentami narodowymi lub podczas spotkań COSAC. Wainwright dodał, że spotkania na forum COSAC byłyby szczególnie wartościowe, gdyby w ramach

⁶ COM(2010)776 wersja ostateczna.

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201110/20111010ATT28844/20111010ATT28844EN.pdf>

COSAC została stworzona specjalna wspólna komisja ds. bezpieczeństwa wewnętrznego.

Teresa Jimenez Becerril (EPP, Hiszpania), uznała planowane rozporządzenie nt. Europolu za okazję do ustanowienia mechanizmu jego kontroli przez Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Profesor **Jörg Monar**, dyrektor ds. dydaktycznych w Kolegium Europejskim i kierownik katedry Współczesnych Studiów Europejskich na Uniwersytecie Sussex w Brighton stwierdził, że Europol powinien się również skupić na kosztach ludzkich i finansowych, które ponosi społeczeństwo w następstwie przestępczości i dodał, że Europol powinien w przyszłości odgrywać strategiczną rolę w obszarze prewencji. Powinna zwiększyć się również liczba platform eksperckich w państwach członkowskich, za pomocą których państwa członkowskie mogłyby wymieniać swoje unikatowe doświadczenia w dziedzinie zwalczania przestępczości.

W trakcie debaty **Filippo Saltamartini** (włoski Senat) postulował wypracowanie wspólnej kultury śledczej w systemach narodowych. Członek podkomisji bezpieczeństwa i obrony, **Ana Gomes** (S&D, Portugalia) zadała pytanie o rolę Europolu w walce z korupcją i z tzw. rajami podatkowymi znajdującymi się w Europie. **Hubert Pirker** (EPP, Austria) stwierdził, że Europol już jest jedną z najbardziej kontrolowanych agencji europejskich i dodał, że obecnie zamiast nad mechanizmami kontroli agencji, należy raczej się skupić nad kierunkami rozbudowania jej działalności.

Rob Wainwright przyznał, że brak wspólnej kultury śledczej jest przeszkodą w codziennej pracy agencji, gdyż wielu policjantów ma swoje pomysły na prowadzenie śledztwa wynikające z własnych doświadczeń, ale zastrzegł, że problem ten ulegnie zmniejszeniu dzięki powstającemu obecnie centrum koordynacyjnemu. Za trudne do oszacowania uznał koszty społeczne przestępczości.

3. Stworzenie nowej europejskiej przestrzeni sądowej powiązanej z krajowymi przestrzeniami sądowymi: rola Eurojustu

Przewidziany w konkluzjach z Tampere i istniejący już od 2001 r. jako tymczasowy Eurojust (pro-Eurojust) Eurojust został powołany formalnie w roku 2002, a następnie umocniony decyzją Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. W skład Eurojustu wchodzi po jednym członku z państw członkowskich, będącym sędzią, prokuratorem lub oficerem policji o równoważnych kompetencjach i wspieranym

przez każde państwo członkowskie. Ma on za zadanie stymulowanie i poprawę koordynacji i współpracy dotyczącej transgranicznych dochodzeń i ścigań. W Traktacie z Lizbony znajduje się szczegółowe postanowienie poświęcone Eurojustowi i umożliwiające Parlamentowi Europejskiemu oraz parlamentom krajowym ocenę jego działalności. Sesja ta była okazją do dyskusji nad bieżącymi działaniami Eurojustu, a także nad perspektywami w świetle Traktatu z Lizbony.

Przewodniczący kolegium Eurojustu, **Aled Williams**, omówił zadania i metody działania agencji zwracając uwagę na fakt, że Eurojust działa w oparciu o priorytety ustalane w Brukseli i na poziomie narodowym. Uznał, że Eurojust nie powinien być poddawany kontroli operacyjnej, gdyż ma to miejsce na poziomie krajowym. Williams uznał, że planowane wprowadzenie europejskiego nakazu śledczego będzie rewolucją i przyspieszy pracę na poziomie europejskim. Zwrócił uwagę, że propozycja rozporządzenia nt. oceny Eurojustu przewidzianego w art. 85 TFUE powinna zostać przyjęta w roku 2012. Zaapelował też do państw członkowskich o wywiązywanie się z obowiązku przekazywanie do Eurojustu, zgodnie z decyzją Rady z 4 czerwca 2009r., informacji o poważnych przestępstwach transgranicznych.

Renate Weber (ALDE, Rumunia), sprawozdawczyni nt. Eurojustu odniosła się do ostatniego badania nt. parlamentarnego nadzór nad agencjami bezpieczeństwa i wywiadu UE w państwach członkowskich UE przedstawionym w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 3 października 2011r.⁸ i uznała, że najbardziej delikatną kwestią jest przyjmowania informacji pochodzących z agencji w Parlamencie Europejskim.

Thalén Finné (Szwecja) uznała, że Eurojust powinien odgrywać ważniejszą rolę. **Kinga Göncz** (S&D, Węgry) zadała pytanie nt. przetwarzania danych osobowych przez Eurojust. **Aled Williams** odpowiedział, że jeśli chodzi o ochronę danych, to jest to domena państw członkowskich. Renate Weber (ALDE, Rumunia) oceniła, że Eurojust jak do tej pory okazał się sukcesem i powinien zostać wzmocniony.

4. Ochrona granic UE oraz wzmocnienie solidarności europejskiej i współpracy w strefie Schengen: rola Frontexu.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) została utworzona w

⁸ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/study_/study_en.pdf

roku 2004, a w pełni operacyjna stała się w październiku 2005 r. Jej zadaniem jest koordynacja współpracy operacyjnej państw członkowskich w dziedzinie zarządzania zewnętrznymi granicami.

Parlament Europejski i Rada uzgodniły niedawno nowy mandat Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex), która powinna koordynować współpracę operacyjną między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi. Sesja była okazją do przedyskutowania ewolucji ram prawnych ochrony granic UE, jak również roli Frontex-u i metod poprawy współpracy między krajowymi organami ochrony granic.

Ilkka Laitinen, dyrektor Frontexu, zwrócił uwagę, że cele UE w obszarze bezpieczeństwa granic zewnętrznych: kontrola przepływów migracyjnych, walka ze zorganizowaną przestępczością oraz ułatwienie wymiany transgranicznej, muszą być oparte o wspólne europejskie wartości takie jak prawa podstawowe czy swoboda przemieszczania się. W tym kontekście zwrócił uwagę na rolę Frontexu i podkreślił, że to państwa członkowskie są odpowiedzialne za kontrolę granic, a Frontex stara się tylko stworzyć wartość dodaną uzupełniając działania państw członkowskich. Odnosząc się do zadań Frontexu Laitinen zwrócił uwagę na promowanie europejskiej kultury straży granicznej (*European Border Guard Culture*) opartej na podstawowych europejskich wartościach w ramach, której opracowano wspólny podstawowy program szkolenia (*core curriculum*), a trwają prace nad średnim poziomem szkolenia. Odnotował również istnienie kompleksowej sieci analitycznej, którą dysponuje Frontex, dzięki której państwa członkowskie mają dostęp do lepszych informacji oraz stworzenie pierwszego biura regionalnego w Pireusie w Grecji. Mówiąc o wzmocnieniu 300-osobowego personelu agencji podkreślił rolę przewidzianych w nowym rozporządzeniu o agencji Frontex europejskich zespołów straży granicznej (*European Border Guard Teams*). Odnosząc się do nowej strategii Frontexu zwrócił uwagę na istotną rolę, którą może odegrać w niej Europejski System Nadzorowania Granic (Eurosur).

Simon Busuttil (EPP, Malta), sprawozdawca nt. Frontexu, wyjaśnił, że nowe rozporządzenie ws. Frontexu⁹ pozwoli wzmocnić demokratyczny nadzór agencji. Zwrócił uwagę, że wobec zarzutów nieprzestrzegania lub tolerowania przez Agencję przypadków łamania praw człowieka, obecnie misja Frontexu będzie mogła być zawieszona lub zakończona. Zwrócił też uwagę, że zwiększy się kontrola

⁹<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0344+0+DOC+XML+V0//PL>

demokratyczna nad agencją, gdyż Frontem będzie musiał informować Parlament Europejski o wszelkich porozumieniach zawartych z krajami trzecimi; jawne również będą informacje nt. liczby strażników oddelegowanych przez państwa członkowskie do służby w agencji oraz wyposażenia jej przez nie przekazywanego.

Vassiliki Tsonoglou (Grecja) zwróciła uwagę, że Grecja od kilku lat boryka się z napływem emigrantów, których liczba w obecnej sytuacji gospodarczej ma negatywny wpływ na spójność społeczną. W tym kontekście odnotowała znaczącą pomoc Frontexu i zaapelowała o prowadzenie europejskiej polityki azylowej opartej na zasadzie solidarności, której wyrazem powinno być weryfikacja rozporządzenia Dublin II i sprawiedliwe rozdzielanie imigrantów między wszystkie państwa członkowskie.

W trakcie debaty kwestia rozszerzenia kompetencji Frontexu spotkała się z negatywną oceną **Tomáša Grulich** (czeski Senat), według którego obrona granic leży w kompetencjach państw członkowskich, a działania na poziomie europejskim powinny tylko je wspierać. Pozytywnie wypowiedzieli się na temat nowego rozporządzenia **Mónika Lampert** (Węgry), **Günter Kößl** (austriacka Rada Narodowa) i **Michael Falzon** (Malta). Wielu parlamentarzystów odniosło się do złych warunków, w jakich przetrzymywani są imigranci w Grecji. **Charalampos Angourakis** (GUE/NGL, Grecja) apelował o zaprzestanie prowadzenia polityki represji wobec imigrantów i pomoc im w imię wspólnej solidarności. **Keith Vaz** (Izba Gmin) zwracał uwagę, że stojąc w obliczu kryzysu Grecja nie może wiele poradzić na pożałowania godne warunki, w jakich się znajdują imigranci w tym kraju i apelował o ich dystrybucję. **Andrej Hanko** (niemiecki Bundestag) w tym kontekście zacytował niedawny raport *Human Rights Watch*¹⁰ bardzo krytycznie opisujący warunki przetrzymywania przez Frontex imigrantów w ramach zespołów szybkiego reagowania na granicy (RABIT) w Grecji. **Viktor Paggio** (czeska Izba Poselska) zaapelował o polepszenie kontroli na granicach zewnętrznych i opowiedział się przeciw wprowadzaniu kontroli wewnętrznych w UE bez nadzwyczajnej przyczyny. Natomiast **Kevin Hopkins** (brytyjska Izba Gmin) zaproponował wprowadzenie kontroli na wewnętrznych granicach UE dla obywateli państw spoza UE.

Dyrektor Frontexu, **Ilkka Laitinen**, stwierdził, że jego zdaniem kontrola parlamentarna nad agencją jest już wystarczająca i potrzebuje ona marginesu swobody operacyjnej. Odnosząc się do zarzutów dot. naruszania praw człowieka stwierdził, że względy te zostały uwzględnione w nowym rozporządzeniu. **Simone**

¹⁰ The EU's Dirty Hands: Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece
http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf

Busuttil (EPP, Malta) odnosząc się do wypowiedzi **Tomáša Grulich**a (czeski Senat) stwierdził, że państwa członkowskie położone na peryferiach UE potrzebują pomocy, gdyż nie zawsze sobie radzą z napływem imigrantów. Może to później może znaleźć odbicie w funkcjonowaniu strefy Schengen, czego przykładem było tymczasowe wprowadzenie przez Francję kontroli na granicach. **Vassiliki Tsouglou** (Grecja) ponownie zaapelowała o solidarność z Grecją i pomoc Frontexu.

5. Wzajemne uzupełnianie się: jak parlamenty narodowe i Parlament Europejski mogą zacieśnić wzajemną współpracę i nadzór nad agencjami

Juan Fernando López Aguilar (S&D, Hiszpania), przewodniczący Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych ocenił, że parlamentarna kontrola zewnętrznej polityki bezpieczeństwa UE nie jest zadawalająca i podkreślił wagę wspólnej pracy Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w celu wspólnej oceny agencji bezpieczeństwa UE, jak również wpływu strategii na bezpieczeństwo wewnętrzne. Dodał, że Komisja LIBE mogłaby regularnie przekazywać parlamentom narodowym informacje otrzymywane od agencji.

Paulo Pisco (Portugalia) stwierdził, że należy wzmocnić współpracę między PE a parlamentami narodowymi w dziedzinie kontroli polityki bezpieczeństwa wewnętrznego i dodał, że parlamenty narodowe często koncentrują się na sprawach wewnętrznych, a nie europejskich.

Carlos Coelho (EPP, Portugalia), sprawozdawca nt. Schengen, ocenił, że Traktat z Lizbony rozpoczął prawdziwą politykę europejską w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a Parlament Europejski powinien w większym stopniu angażować parlamenty narodowe w proces decyzyjny i w demokratyczny nadzór nad agencjami. Zaapelował o ustanowienie mechanizmu wymiany informacji i współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi w celu oceny pracy agencji.

Jean Lambert (Zieloni/EFA, Wielka Brytania), oceniła, że wymiana informacji między PE a parlamentami narodowymi powinna zostać sformalizowana i zasugerowała utworzenie punktów kontaktowych w odpowiednich komisjach w parlamentach narodowych (np. wiceprzewodniczący komisji LIBE mógłby być takim „punktem kontaktowym” ze strony PE). Wskazała również, że inne komisje powinny również zostać zaangażowane we współpracę.

W trakcie debaty **Thalén Finné** (Szwecja) oceniła, że parlamenty w ramach kontroli nad sferą bezpieczeństwa powinny pilnować równowagi między bezpieczeństwem a ochroną życia prywatnego i zaapelowała o stworzenie wspólnego forum międzyparlamentarnego w celu wspólnej kontroli nad Europolem i Eurojustem.

Margareet de Boer (holenderski Senat) wniosowała, aby kolejne spotkanie było bardziej nastawione na treść i wyraziła rozczarowanie, że debata nie objęła szczegółów proponowanej wspólnej kontroli parlamentarnej agencji.

Lord Hannay of Chiswick (Izba Lordów) stwierdził na zakończenie, że podczas ostatniej dyskusji w 2010 r. osiągnięto konsensus, że nie należy tworzyć nowej instytucji w celu kontroli europejskich agencji bezpieczeństwa. Podkreślił, że PE i parlamenty narodowe muszą bardziej się zaangażować w ich kontrolę zgodnie z artykułami TFUE i dodał, że powinno się odbyć kolejne spotkanie poświęcone kontroli agencji.

Juan Fernando López Aguilar, przewodniczący komisji LIBE, podkreślił znaczenie współpracy PE i parlamentów narodowych. Zaproponował zorganizowanie kolejnego międzyparlamentarnego posiedzeniu komisji w październiku 2012 roku, co zostało przyjęte z zadowoleniem przez uczestników spotkania.

Opracowali:
Wojciech Kuźma
Dr Magdalena Skulimowska