



ROMANIA



## PARLAMENTUL ROMÂNIEI

### COMISIA PENTRU AFACERI EUROPENE A PARLAMENTULUI ROMÂNIEI

București, 23 martie 2011

Nr. 40/57

#### Opinia

#### Comisiei pentru afaceri europene a Parlamentului României privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind procedurile de control al activităților Europol de către Parlamentul European, împreună cu parlamentele naționale - COM (776) 2010

Luând notă de extinderea mandatului Europol de la "crima organizată" la "infrațiunile grave" și de supunerea structurii și sarcinilor Europol procedurii de examinare parlamentară de către Parlamentul European împreună cu parlamentele naționale,

Luând în considerare prezentarea de către Președinția suedeză a Uniunii Europene a modalităților de exercitare a controlului parlamentar, inclusiv extinderea rolului Parlamentului European în domeniile aferente Europol,

Analizând propunerea de stabilirea a unor mecanisme instituționale și administrative prin care să se asigure un control parlamentar eficient asupra activității Europol de către Parlamentul European împreună cu Parlamentele Naționale, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și modificarea statutului Europol din organism interguvernamental în agenție europeană,

Pe baza Raportului adoptat în ședința Comisiei pentru afaceri europene, din 8 martie 2011,

Acționând în temeiul art. 12 din Tratatul privind Uniunea Europeană și art. 4 (1) și art. 5 din Hotărârea nr. 52/2006 a Parlamentului României, prin care Comisia pentru afaceri europene este împuternicită să exprime punctul de vedere al Parlamentului României și să comunice direct cu instituțiile Uniunii,

*Comisia pentru afaceri europene a Parlamentului României emite următoarea:*

#### Opinie

1. Considerăm că înființarea unui forum interparlamentar permanent este utilă pentru întărirea controlului din partea parlamentelor naționale, deși reprezintă o verigă instituțională suplimentară. Pentru a reduce riscul complicării excesive și a asigura aplicarea eficientă a

Articolului 37(10)b al Deciziei Consiliului de înființare al Europol<sup>1</sup>, **recomandăm Comisiei Europene să formuleze o procedură clară prin care forumul interparlamentar să se poată exprima în acest context.**

2. Apreciem procedurile prin care se vizează creșterea transparenței, ca binevenite sub aspectul responsabilizării Europol. Ne exprimăm părerea că ar trebui asigurată o procedură practică și simplă pentru preluarea opiniilor parlamentelor naționale.

3. Parlamentele naționale la rândul lor sunt responsabile în fața cetățenilor și trebuie să aibă posibilitatea practică de a-i informa în acest domeniu. **Recomandăm Comisiei Europene să ia în considerare elaborarea unui document specific pentru difuzare în rândul publicului larg ("Layman Report"), pentru a asigura atât transparența reală în fața cetățenilor Uniunii, cât și discreția și confidențialitatea impuse de regulamentele Europol.**

4. În același scop al transparenței reale, considerăm că Europol ar trebui să includă relația cu parlamentele naționale în Strategia sa de comunicare, precum și în Strategia sa de cooperare externă.

5. Pe plan european au fost exprimate opinii independente conform cărora raportarea și stabilirea priorităților, strategiilor și programelor de lucru ale Europol nu sunt întotdeauna coerente și, mai ales, că nu corespund nevoilor de informare ale cetățenilor europeni. În consecință, **considerăm că este necesară investirea Forumului interparlamentar sus-menționat, cu un drept de audiere a membrilor Comitetului de Management Europol sau al conducerii operative a acestuia, atât în scopul controlului și supravegherii strategice a programelor de lucru anuale și multianuale, cât și în scopul asigurării controlului activității curente.**

6. Pentru un control parlamentar real și specific, conținutul informărilor pe care Europol ar urma să le prezinte, periodic sau la cerere, ar trebui să fie extins cu:

- O analiză a gradului de corelare a obiectivelor specifice Europol cu obiectivele privind supravegherea piețelor financiare și activității bancare, așa cum au fost stabilite prin documente relevante ale Uniunii;
- O analiză a eficienței măsurilor de protecție a bazelor de date și a datelor personale;
- O analiză însoțită de recomandări privind eficiența cooperării cu statele membre, inclusiv eficiența asistenței în acțiunile comune pe teritoriul statelor membre;
- O analiză a eficienței utilizării resurselor financiare și umane, comparativ cu rezultatele obținute.

7. Criminalitatea "gulerelor albe" în multiplele sale forme de manifestare; fraude bancare, evaziune fiscală la nivelul marilor corporații, aranjamente financiare ilegale, corupția funcționarilor instituțiilor europene, este fără îndoială o zonă a criminalității ce aparține "infraacțiunilor grave", în care se întâlnesc responsabilitățile Europol, OLAF și ale altor instituții la nivel european.

<sup>1</sup> Acesta prevede că programul de lucru al Europol (anual și multianual) trebuie să fie adoptat de către Comitetul de Management al Europol, după obținerea opiniei Comisiei Europene și să fie trimis la Consiliu pentru avizare.

Cu toate acestea, extinderea mandatului Europol de la "crima organizată" la "infraacțiunile grave" nu se reflectă nici în mecanisme de colaborare specifice cu statele membre și cu alte structuri relevante ale Uniunii Europene și nici într-o abordare coordonată, din perspectiva politicilor europene. Mai mult, asigurarea transparenței în această zonă pare neglijată, deși este imperios necesară.

Apreciem ca necesară perfecționarea coordonării Europol cu alte politici relevante ale Uniunii Europene, în special în prevenirea și combaterea criminalității de "gulere albe".

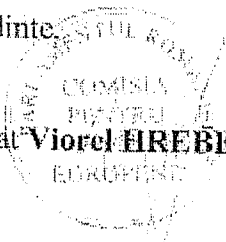
8. În vederea atingerii obiectivului de colaborare amintit mai sus și a perfecționării coordonării politicilor relevante ale Uniunii, credem că este necesară informarea parlamentelor naționale, în ce privește:

- Opinia Europol privind oportunitatea armonizării în cadrul Uniunii Europene a unor reglementări din statele membre, cum ar fi: protecția martorilor, utilizarea informatorilor, supravegherea sub acoperire, etc.
- Opinia Europol privind oportunitatea înființării unei unități speciale pentru promovarea unor proceduri comune și a unor echipe de intervenție, care să acționeze în toate statele membre, în domeniile TVA, contrabandă, proprietate intelectuală.

*Adoptat în ședința Comisiei pentru afaceri europene, din 22 martie 2011.*

Președinte

Deputat **Viorel HREBENCIUC**



Raportor,

Deputat **Tudor Alexandru CHIUARIU**



ROMANIA

# PARLIAMENTUL ROMANIEI

Comisia pentru Afaceri Europene



## Raportul examinării parlamentare

Comunicarea privind procedurile de "scrutiny" pentru activitățile EUROPOL de către Parlamentul European împreună cu Parlamentele Naționale

COM (776) 2010 final

Raportor: deputat Tudor Alexandru Chiuariu

16 martie 2011

## Cuprins

	Pag.
1. Obiectul comunicării .....	2
2. Istoricul și baza legală .....	2
3. Elementele de noutate .....	2
4. Recomandările Comunicării .....	3
5. Rolul Parlamentelor Naționale .....	3
6. Poziția Parlamentului European .....	3
7. Probleme și recomandări supuse dezbaterii .....	4
8. Analiza contextului politic și administrativ .....	5
9. Opinia Parlamentului României .....	5



## 1. Obiectul comunicării

Comunicarea propune stabilirea unor mecanisme instituționale și administrative prin care să se asigure un control parlamentar eficient asupra activității Europol de către Parlamentul European împreună cu Parlamentele Naționale, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona și modificarea statutului Europol din organism interguvernamental în agenție europeană.

## 2. Istoricul și baza legală

Actul de înființare al Europolului este Decizia Consiliului 2009/371/JHA din 6 aprilie 2009, ce a modificat și completat cadrul legal anterior și anume Convenția Europol ce a intrat în vigoare în 1998 și a fost ulterior amendată prin trei protocoale încheiate în 2007.

Decizia Consiliului a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2010, la o lună după intrarea în vigoare a Tratatului de Funcționare al Uniunii Europene. Articolul 88 al acestuia prevede ca Europol să funcționeze conform unui regim legal stabilit printr-un Regulament adoptat prin procedura legislativă obișnuită, adică prin co-decizie.

Parlamentul European, prin Comisia de Libertăți Civile, Justiție și Afaceri Interne, a emis câteva rezoluții în ce privește subiectul examinării democratice ("democratic scrutiny") a activității Europol.

Președinția Suedeză a Uniunii a prezentat un inventar detaliat al prevederilor legale în ce privește controlul parlamentar, însoțit de propuneri de extinderea rolului Parlamentului European în domeniile aferente Europol.

## 3. Elementele de noutate

În urma deciziei Consiliului, esența Europol rămâne neschimbată (aceea de fi un centru de sprijin pentru colectare, schimb și analiză a informațiilor legate de criminalitatea organizată cu aspecte transfrontieră) dar noul regim legal aduce următoarele elemente de noutate:

- a) Europol nu mai este o structură interguvernamentală ci o Agenție a Uniunii Europene;
- b) Finanțarea Europol nu mai provine pe calea cooperării interguvernamentale, ci este prevăzută direct în bugetul Uniunii Europene, fiind subiectul Regulamentelor Financiare ale Uniunii Europene;
- c) Mandatul Europol s-a extins de la "crima organizată" la "infracțiunile grave";
- d) Structura și sarcinile Europol sunt supuse procedurii de examinare parlamentară de către Parlamentul European împreună cu Parlamentele naționale;
- e) Sunt stabilite obligații, reguli și proceduri pentru schimbul oficial de informații între Parlamentul European și Europol, inclusiv dreptul Parlamentului European de a solicita în orice moment ca Președintele Consiliului, Președintele Comitetului de Management și Directorul Europol să apară în fața Parlamentului European pentru a discuta chestiuni legate de Europol, cu respectarea obligației de discreție și confidențialitate.

## 4. Recomandarile Comunicarii

Comunicarea prezinta trei recomandări<sup>1</sup>:

- Înființarea unui forum interparlamentar sau comun, care să reunească comisiile de afaceri interne din parlamentele naționale și pe cele din PE (LIBE).
- O transparență sporită, o nouă strategie de comunicare cu PE și cu Parlamentele naționale, în scopul de a furniza orientări strategice celui dintâi.
- Separarea rolurilor, între competențele executive și legislative și între autorități.

## 5. Rolul Parlamentelor Naționale

O primă cale de control constă în supervizarea activităților Europol de către Parlamentele Naționale, prin intermediul controlului asupra propriilor Guverne.

O a doua cale de control constă în raportarea de către Comitetul de Conducere al Europol în fața Consiliului abilitat în ce privește subiectele dezbătute. Membrii Consiliului (de exemplu Miniștrii Justiției) sunt răspunzători în fața propriilor Guverne și pot fi aduși în fața Parlamentelor Naționale pentru a da socoteală în ce privește politicile Europol.

Controlul parlamentar asupra Europol exercitat până în prezent cunoaște o varietate de modalități de exercitare:

- unele parlamente naționale exercită un mecanism de control bazat pe documente, spre exemplu pot dezbate actele ce modifică competențele Europol;
- alte parlamente naționale exercită acest control prin intermediul miniștrilor de resort, ce pot fi chemați în orice moment pentru a raporta orice elemente legate de Europol;
- în unele cazuri, parlamentele naționale utilizează pentru control relația dintre acestea și Reprezentantul național în Comitetul de Management al Europol.

## 6. Poziția Parlamentului European

PE a afirmat în repetate rânduri că funcționarea Europol trebuie să se realizeze în cadrul legislației comunitare, în special în cazul exercitării puterii în cadrul transfrontalier și a susținut finanțarea Europol direct de la bugetul Uniunii.

PE a considerat că procedura de raportare anuală în fața Parlamentului este insuficientă și a solicitat să fie informat frecvent (periodic), iar în 2001 a solicitat să fie în mod special consultat în ce privește domeniile prioritare de acțiune ale Europol.

PE a atras atenția că natura interguvernamentală a Europol face extrem de dificil controlul parlamentar și a solicitat Comisiei Europene să prezinte o propunere prin care să alinieze practicile de control al Europol standardelor de democrație corespondente celor aplicate forțelor de ordine (de poliție) din Statele Membre.

---

<sup>1</sup> Sinteza preluată din documentul de informare elaborat de Direcția de Drept Comunitar a Camerei Deputaților



În ce privește capacitatea de operare a Europol, PE a adus în discuție în Rezoluția sa din 1996 necesitatea de a conferi putere de investigație și forță coercitivă Europolului (în condițiile în care acesta se petrece sub instrucțiunile Comisiei Europene și dacă Europol răspunde în fața Parlamentului European și al Parlamentelor Naționale).

## 7. Probleme și recomandări supuse dezbaterii

În general, mecanismele existente de control parlamentar asupra Europol sunt considerate drept potrivite din punct de vedere legal, dar există dificultăți ce se cer rezolvate. Aceste dificultăți constau în:

- a) Mecanismul de control existent prin intermediul parlamentelor naționale, al structurii de supervizare comune (Europol Joint Supervisory Board) și Comitetului de Management este perceput ca fragmentar și dificil de înțeles; ar fi dificil pentru parlamentele naționale să-și coordoneze acțiunile în acest mod;
- b) În lipsa puterii legislative în ce privește Europol, Parlamentul European a fost împiedicat să exercite un control mai profund și mai extins asupra activităților Europol.

Pentru a rezolva aceste probleme, Comisia Europeană propune următoarele:

### a) Înființarea unui forum interparlamentar permanent

Forumul interparlamentar ar urma să fie constituit din membrii parlamentelor naționale și ai Parlamentului European, responsabili în domeniul poliției. Comisia Europeană recomandă ca președintele Comitetului de Management Europol să fie chemat în fața acestui forum.

### b) Cresterea transparenței, adoptarea unei strategii de comunicare cu Parlamentul European și Parlamentele Naționale

Europol ar urma să:

- ☒ supună dezbaterii programele sale anuale și multianuale de activitate în Comitetul LIBE;
- ☒ transmită periodic Parlamentelor Naționale: o aducere la zi a realizărilor sale din punct de vedere operativ și rezultatele "Raportului de satisfacție al beneficiarilor".

### c) Separarea rolurilor

În vederea asigurării separării rolurilor legislativ și executiv, Comisia Europeană nu recomandă ca Parlamentul European să nominalizeze membri în Comitetul de Management al Europol. Pe aceeași bază, Comisia Europeană consideră că Directorul Europol ar trebui să fie numit de Comitetul de Management Europol și nu să fie nominalizat de către Consiliul sau Parlamentul European.



## 8. Analiza contextului politic și administrativ

Prioritățile Europol sunt prevăzute în următoarele documente programatice la nivelul Uniunii Europene:

☞ Programul Stockholm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>

☞ Planul de acțiune aferent Programului Stockholm

[http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/newsitems/JAI\\_335.pdf](http://www.cepol.europa.eu/fileadmin/website/newsroom/newsitems/JAI_335.pdf)

Doritorii pot afla informații neclasificate (publice) din următoarele rapoarte:

☞ EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT

[EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2010 \(English, pdf format\)](#)

☞ European Organised Crime Threat Assessment (OCTA)

[European Organised Crime Threat Assessment \(OCTA\) 2009 \(English, pdf format\)](#)

Percum și:

[Europol Review 2009](#)

[Annual Report 2008 \(English, pdf\)](#)

Activitatea Europol a cunoscut evaluări divergente din partea unor organizații independente, ce au pretins că Europol raportează și stabilește eronat și nerealist prioritățile de acțiune. Este reprezentativ raportul în acest sens al Jamestown Foundation (organizație independentă ce monitorizează terorismul în lume); ce menționează că Europol a stabilit ca o amenințare semnificativă terorismul islamic – la care raportează doar câteva cazuri anual, prin contrast cu activitatea violent-criminală a organizațiilor de extremă stângă din Europa – unde au fost înregistrate peste 40 de cazuri anual:

[http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=36450](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=36450)

## 9. Opinia Parlamentului României

În ce privește înființarea unui forum interparlamentar permanent, considerăm că este utilă pentru întărirea controlului din partea parlamentelor naționale. În același timp, trebuie ținut seama de faptul că ar reprezenta o verigă instituțională suplimentară în ce privește monitorizarea parlamentară. Prin urmare, ar trebui formulate proceduri în ce privește relația acestui forum cu celelalte mecanisme de control existente.

Spre exemplificare, Articolul 37(10)b al Deciziei Consiliului de înființare al Europol menționează că programul de lucru al Europol (anual și multianual) trebuie să fie adoptat de către Comitetul de Management al Europol, după obținerea opiniei Comisiei Europene și să fie trimis la Consiliu pentru avizare. Consiliul este cel care trimite apoi Parlamentului European Programul de lucru Europol.

☞ **Recomandăm Comisiei Europene să formuleze o procedură clară prin care forumul interparlamentar să se poată exprima în acest context.**

În ce privește procedurile prin care se vizează creșterea transparenței, acestea sunt binevenite sub aspectul responsabilizării Europol. Pentru o eficiență reală considerăm că acestea ar trebui însoțite de o modalitate practică de a se asigura luarea în considerare a opiniilor și recomandărilor sosite din partea parlamentelor naționale. Parlaamentele naționale la rândul lor sunt responsabile în fața cetățenilor și trebuie să aibă posibilitatea practică de a-i informa în acest domeniu.





☞ Recomandăm Comisiei Europene să ia în considerare elaborarea unui document specific pentru difuzare în rândul publicului larg ("Layman Report"), pentru a asigura atât transparența reală în fața popoarelor cât și discreția și confidențialitatea necesare în acest caz.

Din documentele și rapoartele studiate, în ce privește raportarea și stabilirea priorităților, strategiilor și programelor de lucru ale Europol, se constată că nu întotdeauna acestea sunt coerente și în conformitate cu nevoile cetățenilor europeni.

☞ În consecință, propunem Comisiei învestirea Forumului Interparlamentar sus-menționat cu un drept de audiere membrilor Comitetului de Management Europol sau al conducerii operative a acestuia, în scopul controlului și supravegherii strategice, a programelor de lucru anuale și multianuale, cât și pentru asigurarea controlului activității curente.

Este necesară, fără îndoială o corelare operativă cu alte politici ale Uniunii Europene în domeniu.

☞ În consecință, în ce privește conținutul informărilor pe care EUROPOL ar urma să le prezinte, periodic sau la cerere, acestea ar trebui să cuprindă, în opinia noastră:

- O analiză a gradului de corelare a obiectivelor specifice Europol cu obiectivele privind supravegherea piețelor financiare și activității bancare;
- O analiză a eficienței măsurilor de protecție a bazelor de date și a datelor personale;
- O analiză însoțită de recomandări privind eficiența cooperării cu Statele Membre, inclusiv eficiența asistenței în acțiunile comune pe teritoriul Statelor Membre;
- O analiză a eficienței utilizării resurselor financiare și umane, comparativ cu rezultatele obținute.

Europol ar trebui să includă relația cu parlamentele naționale în Strategia sa de comunicare, precum și în Strategia sa de cooperare externă.

Considerăm că ar prezenta interes în acest cadru de pregătire a mecanismelor de cooperare și următoarele elemente:

- Opinia Europol privind oportunitatea armonizării în cadrul UE a unor reglementări din Statele Membre, cum ar fi: protecția martorilor, utilizarea informatorilor, supravegherea sub acoperire, etc.
- Opinia Europol privind oportunitatea înființării unei unități speciale pentru promovarea unor proceduri comune și a unor echipe de intervenție, care să acționeze în toate Statele Membre, în domeniile TVA, contrabandă, proprietate intelectuală.



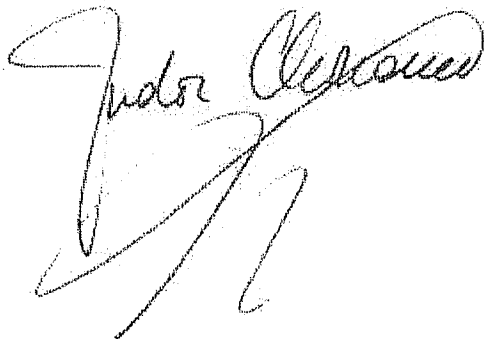
Criminalitatea "gulerelor albe" în multiplele sale forme de manifestare (fraude bancare, evaziune fiscală la nivelul marilor corporații, aranjamente financiare ilegale, corupția funcționarilor instituțiilor europene) este fără îndoială o zonă a criminalității ce aparține "infracțiunilor grave", în care se întâlnesc responsabilitățile EUROPOL, OLAF și ale altor instituții la nivel european.

Cu toate acestea însă, extinderea Mandatului Europol de la "crima organizată" la "infracțiunile grave" nu se reflectă nici în mecanisme de coordonare specifice cu Statele Membre și cu alte structuri relevante ale Uniunii Europene și nici într-o abordare coordonată, din perspectiva politicilor europene. Mai mult, asigurarea transparenței în această zonă pare neglijată (este extrem de dificilă, dar imperios necesară).

- ☒ Propunem Comisiei Europene să perfecționeze coordonarea cu alte politici relevante și să dispună organizarea activității de prevenire și combatere a criminalității de "gulere albe" astfel încât să facă posibilă dobândirea de cunoștințe specifice (eventual prin CEPOL), precum și să elaboreze rapoarte destinate publicului în ce privește riscurile identificate și succesele obținute în acest domeniu de către EUROPOL.

Raportor:

deputat Tudor Alexandru Chiuariu



Anexa: Scopurile strategice ale Programului anual de lucru Europol pentru 2011

**Scop 1:** Europol va funcționa ca principal centru de sprijin pentru operațiile de aplicare a legii;

**Scop 2:** Europol va deveni centru de schimb de informații al Uniunii Europene în ce privește comiterea de infracțiuni;

**Scop 3:** Europol își va extinde capacitatea sa în calitate de centru de expertiză în ce privește aplicarea legii;

**Scop 4:** Europol se va dezvolta ca un centru modern și eficient, cu cele mai bune resurse, mecanisme de conducere eficiente și cu o reputație pozitivă.

