



Bruksela, dnia 27.11.2013 r.
COM(2013) 851 final

KOMUNIKAT KOMISJI KOMUNIKAT KOMISJI

**w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie
ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z
protokołem nr 2**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I PARLAMENTÓW NARODOWYCH

w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2

1. KONTEKST

1.1. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

W dniu 17 lipca 2013 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej¹. Podstawę wniosku stanowi art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w którym upoważnia się Radę do ustanowienia Prokuratury Europejskiej w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

W art. 86 ust. 1 TFUE przewiduje się specjalną procedurę ustawodawczą wymagającą jednomyślności Rady i uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego². W Traktacie przewiduje się również procedurę specjalną, zgodnie z którą w przypadku braku jednomyślności Rady wniosek można przyjąć w drodze wzmocnionej współpracy. W Traktacie w odniesieniu do przedmiotowej procedury wymaga się uczestnictwa co najmniej dziewięciu państw członkowskich oraz braku porozumienia w Radzie Europejskiej. W takim przypadku uznaje się, że upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy zostało udzielone bez konieczności wydania przez Radę formalnego aktu prawnego.

Chociaż od lat Komisja stale angażuje się w zwalczanie nadużyć finansowych i zwiększanie ochrony pieniędzy podatników, wyniki w obszarze postępowania karnego nadal nie spełniają oczekiwań. Z uwagi na fakt, że zarządzanie budżetem Unii zasadniczo przebiega na szczeblu krajowym, niezbędne są wspólne europejskie rozwiązania, aby skuteczniej zwalczać nadużycia finansowe w całej Unii. W tym kontekście we wrześniu 2012 r. przewodniczący Barroso ogłosił „zamiar ustanowienia Prokuratury Europejskiej przewidzianej w Traktatach”³.

Wniosek stanowi element pakietu środków ukierunkowanych na lepszą ochronę interesów finansowych Unii⁴. Cel ten ma duże znaczenie w obecnej sytuacji gospodarczej i budżetowej. Nadużycia finansowe i inne przestępstwa mające wpływ na budżet Unii powodują znaczne szkody, co od lat potwierdzają roczne dane statystyczne Unii⁵. Takie przestępstwa mają niezwykle niekorzystny wpływ na sektory publiczny i prywatny, powodując poważne koszty gospodarcze i społeczne.

¹ COM(2013) 534.

² Na mocy protokołu nr 22 TFUE Dania nie uczestniczy w przyjęciu zaproponowanego rozporządzenia. Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie powiadomiły o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu przedmiotowego rozporządzenia na mocy protokołu nr 21 TFUE.

³ Orędzie o stanie Unii w 2012 r., Strasburg, dnia 12 września 2012 r.

⁴ COM(2013) 535.

⁵ Zob. roczne sprawozdania Komisji za lata 2011 i 2012 „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych”; COM (2012) 408 i COM(2013) 548.

1.2. Kluczowe elementy wniosku Komisji

Zgodnie z art. 86 TFUE Komisja przedstawiła wniosek dotyczący ustanowienia Prokuratury Europejskiej mającej za zadanie dochodzenie, ściganie i stawianie przed sądem sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Prokuraturę Europejską tworzy się jako organ Unii o zdecentralizowanej strukturze, który w zakresie większości swoich działań polegałby na krajowych organach dochodzeniowych i krajowych organach ścigania oraz na prawie krajowym. U podstaw modelu zaproponowanego przez Komisję leżą zasady skuteczności, niezależności i odpowiedzialności. Wniosek opiera się na poszanowaniu krajowych tradycji prawnych i systemów sądowych państw członkowskich, a jego celem jest spójne i szybkie działanie.

Zdecentralizowana struktura będzie mieć formę pojedynczej organizacji składającej się z dwóch poziomów: jednostki centralnej, której głównym zadaniem będzie nadzorowanie dochodzeń i postępowań karnych prowadzonych w państwach członkowskich i ich koordynowanie oraz w razie potrzeby kierowanie takimi dochodzeniami i postępowaniami karnymi, a także z delegowanych prokuratorów europejskich, którzy zasadniczo prowadziliby w sposób niezależny takie dochodzenia i postępowania karne. Delegowani prokuratorzy europejscy należeliby do Prokuratury Europejskiej i prokuratur krajowych. W ten sposób Prokuratura Europejska zostałaby sprawnie włączona do krajowych systemów sądowych i mogłaby opierać się na krajowych przepisach procesowych, sądach krajowych i zasobach krajowych organów ścigania, jednocześnie skutecznie realizując wspólny europejski cel polegający na zwalczaniu nadużyć finansowych działających na szkodę budżetu Unii.

1.3. Mechanizm kontroli zasady pomocniczości

Zgodnie z protokołem nr 2 do Traktatu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego parlamenty narodowe mają osiem tygodni na rozważenie kwestii, czy jest on zgodny z zasadą pomocniczości. W przypadku wniosków ustawodawczych przedstawionych na podstawie art. 76 TFUE (tytuł V rozdziały 4 i 5) próg przewidziany w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 wynosi jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom narodowym (w odróżnieniu od zwykłego progu wynoszącego jedną trzecią głosów). W przypadku gdy uzasadnione opinie o niezgodności z zasadą pomocniczości wydane przez parlamenty narodowe osiągną przedmiotowy próg, projekt musi zostać poddany ponownej analizie przez Komisję. Na podstawie ponownej analizy Komisja postanawia o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu i musi uzasadnić swoją decyzję.

W terminie określonym w art. 6 protokołu nr 2 czternaście izb parlamentów narodowych⁶ przekazało Komisji uzasadnione opinie, co uruchomiło mechanizm kontroli zasady pomocniczości przewidziany w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2. Nie osiągnięto progu określonego w art. 7 ust. 3 protokołu nr 2. Ponadto należy zauważyć, że w dniu przyjęcia niniejszego komunikatu, cztery parlamenty narodowe (RO *Senat*, DE *Bundesrat*, PL *Senat* i PT *Assembleia da República*) przekazały opinie w ramach dialogu politycznego, w których nie uznano wniosku za niezgodny z zasadą pomocniczości.

W dniu 6 listopada 2013 r. Komisja potwierdziła uruchomienie mechanizmu kontroli zasady pomocniczości przewidzianego w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2.

⁶ Zob. załącznik 1. Wydane uzasadnione opinie stanowią 18 głosów z 56. Zgodnie z art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 próg powodujący poddanie wniosku analizie wynosi 14.

2. WĄTPLIWOŚCI DOTYCZĄCE ZGODNOŚCI Z ZASADĄ POMOCNICZOŚCI PODNIESIONE PRZEZ PARLAMENTY NARODOWE

2.1. Uwagi wstępne

Komisja dokładnie przeanalizowała uzasadnione opinie przedstawione przez parlamenty narodowe pod względem zasady pomocniczości.

Przedmiotową zasadę zapisano w następujący sposób w art. 5 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE): „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”.

Procedura przewidziana w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 dotyczy wyłącznie zasady pomocniczości, a w uzasadnionych opiniach w rozumieniu art. 6 protokołu nr 2 parlamenty narodowe muszą podać powód, dla którego uznają, że projekt aktu ustawodawczego jest niezgodny z przedmiotową zasadą. W związku z powyższym w niniejszym komunikacie nie poddaje się szczegółowej analizie argumentów dotyczących kwestii prawnych i politycznych. Komisja jest jednak świadoma, że niełatwo jest określić granice zasady pomocniczości, w związku z czym przyjęła otwarte podejście do uzasadnionych opinii, interpretując zawarte w nich argumenty w miarę możliwości w świetle zasady pomocniczości.

Kontrola zgodności z zasadą pomocniczości obejmuje dwie ściśle ze sobą związane kwestie: po pierwsze, czy cele zamierzonego działania mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie czy też nie mogą oraz czy ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze osiągnięcie jego celów na poziomie Unii. Oba kroki są powiązane, ponieważ niewystarczające działanie państw członkowskich często prowadzi do ustalenia, zgodnie z którym możliwe jest lepsze osiągnięcie proponowanego celu strategicznego poprzez działanie Unii. W brzmieniu art. 5 ust. 3 TUE wyraźnie zaznaczono przedmiotowy związek („i jeśli”), a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej często przeprowadza pojedynczą analizę przedmiotowych dwóch kwestii, w sposób dorozumiany pozostawiając instytucjom unijnym pewny zakres swobody uznania⁷.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 TUE zasada pomocniczości nie dotyczy wyłącznych kompetencji Unii. Uprawnienie do ustanowienia Prokuratury Europejskiej (art. 86 TFUE) nie należy do wyłącznych kompetencji określonych w art. 3 TFUE ani nie ma charakteru wyłącznej kompetencji (tj. kompetencji, którą, choć nie została ona wymieniona w art. 3 TFUE, mogłaby posiadać wyłącznie Unia i której nie dotyczy analiza zgodności z zasadą pomocniczości). Dlatego też zasada pomocniczości ma zastosowanie do art. 86 TFUE.

Prawodawca wyraźnie jednak przewidział w Traktacie możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej w art. 86 TFUE, w tym wśród jej obowiązków – dochodzenie i ściganie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii i wnoszenie spraw przed sądy państw członkowskich. W przepisie tym zdecydowanie wskazano, że nie można uznać w sposób abstrakcyjny, iż samo ustanowienie Prokuratury Europejskiej stanowi naruszenie zasady pomocniczości (co słusznie zostało zauważone przez MT *Kamra tad-Deputati* i SI *Državni Zbor*). Analizie należy poddać kwestię, czy niewystarczalność działania państw

⁷

Zob. na przykład wyrok z 2010 r. w sprawie C-58/08 *Vodafone*, Zb.Orz. s. I-4999, pkt 72; lub wyrok z 2001 r. w sprawie C-377/98 *Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, Rec. s. I-7079, pkt 32.

członkowskich i wartość dodana działania Unii stanowią uzasadnienie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Ponadto kwestię tę należy ocenić w świetle różnych aspektów wniosku, tj. w świetle sposobu ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz definiujących ją zasad i nadanych jej kompetencji procesowych.

Analizując uzasadnione opinie, Komisja wprowadziła rozróżnienie na argumenty dotyczące zasady pomocniczości lub argumenty, które można by interpretować jako zastrzeżenia dotyczące zasady pomocniczości, oraz inne argumenty dotyczące zasady proporcjonalności, wyborów strategicznych niezwiązanych z zasadą pomocniczości lub innych kwestii strategicznych lub prawnych. Argumenty dotyczące zasady pomocniczości odnoszą się do poniższych zagadnień:

- argumentacja dotycząca zasady pomocniczości (sekcja 2.2);
- domniemany wystarczający charakter istniejących mechanizmów (sekcja 2.3);
- wartość dodana wniosku (sekcja 2.4);
- kwestie związane ze strukturą Prokuratury Europejskiej (sekcja 2.5);
- kwestie związane z charakterem i zakresem jej kompetencji (sekcja 2.6).

Inne argumenty nie wchodzą w zakres stosowania mechanizmu kontroli zasady pomocniczości. Zostaną one należycie uwzględnione w procesie negocjacji wniosku i zostaną poruszone w ramach dialogu politycznego, a konkretnie w indywidualnych odpowiedziach, które zostaną przekazane odpowiednim parlamentom narodowym. Przedmiotowe argumenty można streścić w następujący sposób:

- rozporządzenie jest zbyt daleko idące (SE *Riksdag*, SI *Državni Zbor*);
- Prokuratura Europejska ma zbyt daleko idące uprawnienia, które powinny być zastrzeżone dla organów krajowych (NL *Tweede Kamer*, *Eerste Kamer*);
- rozporządzenie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jego celów (SE *Riksdag* i inne);
- rozporządzenie może naruszać ochronę praw podstawowych zagwarantowanych w Konstytucji Republiki Czeskiej i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (CZ *Senát* i UK *House of Lords* i *House of Commons*);
- rozporządzenie działałoby na niekorzyść państw członkowskich, które straciłyby zdolność do szeregowania pod względem ważności działań w zakresie ścigania w ramach własnych systemów sądownictwa karnego (UK *House of Lords* i *House of Commons* oraz NL *Tweede Kamer*, *Eerste Kamer*);
- w art. 26 wniosku określa się czynności dochodzeniowe, które nie są dozwolone w prawie krajowym we wszystkich państwach członkowskich, co może zaszkodzić skutecznej ochronie praw podejrzanych (CY *Vouli ton Antiprosopon*).

Komisja pragnie również podkreślić, że w niektórych uzasadnionych opiniach poparto ustanowienie Prokuratury Europejskiej, kwestionując jednak określone elementy wniosku Komisji. Dotyczy to opinii MT *Kamra tad-Deputati* i FR *Sénat*. Ponadto zdaniem CZ *Senát* współpraca delegowanych prokuratorów europejskich w ramach jednego urzędu może być skuteczniejsza i sprawniejsza niż istniejące mechanizmy w sprawach transnarodowych.

2.2. Argumentacja dotycząca zasady pomocniczości

Szereg parlamentów narodowych (CY *Vouli ton Antiprosopon*, UK *House of Commons*, HU *Országgyűlés*) uznało, że Komisja nie wyjaśniła w wystarczający sposób przyczyn, dla których jej wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości. W szczególności UK *House of Commons* uważa, że przyczyny podane przez Komisję są niewystarczające, ponieważ wyjaśnienia należy podać w uzasadnieniu, a nie tylko w ocenie skutków, oraz że Komisja połączyła pierwszy i drugi etap analizy (niewystarczające działanie państw członkowskich i wartość dodaną działania Unii).

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że obowiązek podania przyczyn leżących u podstaw aktów prawnych, wynikający z art. 296 akapit drugi TFUE, wymaga podania uzasadnienia przyjęcia przez daną instytucję badanych środków, tak aby umożliwić Trybunałowi wykonanie jego funkcji kontrolnych, a państwom członkowskim i zainteresowanym obywatelom zaznajomienie się z warunkami zastosowania Traktatu przez instytucje unijne⁸. W tym samym wyroku Trybunał zatwierdził dorozumianą i dosyć wąską argumentację jako wystarczającą dla uzasadnienia zgodności z zasadą pomocniczości.

W badanej sytuacji w uzasadnieniu i towarzyszącej ocenie skutków finansowych regulacji Komisji w wystarczający sposób wyjaśniono przyczyny, dla których działanie państw członkowskich jest niewystarczające do osiągnięcia celu strategicznego, a działanie Unii byłoby lepszym sposobem osiągnięcia przedmiotowego celu (np. brak ciągłości działania w zakresie egzekwowania prawa oraz brak leżącej u podstaw wspólnej europejskiej polityki w zakresie ścigania). Jak stwierdzono powyżej, nie ma wątpliwości, że w tym przypadku oba wnioski są ze sobą powiązane. Mimo to w przeciwieństwie do zarzutów UK *House of Commons*, Komisja nie „połączyła” obu kwestii, lecz szczegółowo wyjaśniła przyczyny, dla których uznaje, że działanie państw członkowskich jest niewystarczające, a działanie Unii byłoby lepszym sposobem osiągnięcia przedmiotowego celu strategicznego. Podane wyjaśnienia zostały uzupełnione oceną skutków, o której była mowa w wielu uzasadnionych opiniach i która ze względu na swój charakter jest dużo bardziej szczegółowa. Komisja przypomina, że w sprawie *Vodafone*, Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do oceny skutków Komisji w celu uzasadnienia poszanowania zasady proporcjonalności⁹. Komisja jest zdania, że sprawozdanie z oceny skutków ma również znaczenie w kontekście poszanowania zasady pomocniczości, stanowiąc uzupełnienie przyczyn podanych w uzasadnieniu i w ocenie skutków finansowych.

Komisja uznaje zatem swój wniosek za wystarczająco uzasadniony pod względem zasady pomocniczości.

2.3. Działanie państw członkowskich, istniejące mechanizmy i proponowane przepisy

Szereg parlamentów narodowych (CY *Vouli ton Antiprosopon*, CZ *Senát*, IE *Houses of the Oireachtas*, NL *Eerste Kamer* i *Tweede Kamer*, RO *Camera Deputaţilor*, SI *Državni Zbor*, SE *Riksdag*, UK *House of Commons*) wyraziło stanowisko, że działanie w zakresie dochodzenia i ścigania na szczeblu państw członkowskich jest wystarczające, a mechanizmy koordynacji i dochodzenia istniejące na szczeblu Unii (Eurojust, Europol i OLAF) będą również wystarczające. Zdaniem SE *Riksdag*, UK *House of Commons* i CY *Vouli ton Antiprosopon* przed planowaniem nowych przepisów w tej dziedzinie Komisja powinna była poczekać na przyjęcie przedłożonej dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę

⁸ Wyrok z 1997 r. w sprawie C-233/94 *Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, Rec. s. I-2405, pkt 25.

⁹ Odniesienie do sprawy w przypisie 6, pkt 55–60.

interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego¹⁰. UK *House of Commons* jest również zdania, że przeprowadzona przez Komisję ocena środków na rzecz zapobiegania nadużyciom finansowym była niewystarczająca.

Jeżeli chodzi o argument, zgodnie z którym działanie w zakresie dochodzenia i ścigania na szczeblu państw członkowskich byłoby wystarczające, przynajmniej w przypadku określonych państw członkowskich oraz że działanie Unii powinno koncentrować się raczej na tych państwach członkowskich, w których mogą występować słabe punkty (SE *Riksdag*, SI *Državni Zbor*), Komisja wskazuje, że zasada pomocniczości wymaga dokonania porównania między skutecznością działania na szczeblu Unii a skutecznością działania na szczeblu państw członkowskich. Dlatego też sama sytuacja w określonych państwach członkowskich nie jest kwestią decydującą, o ile można wykazać, że działanie na szczeblu państw członkowskich jest ogólnie niewystarczające, a działanie Unii byłoby zasadniczo lepszym sposobem osiągnięcia danego celu strategicznego.

Z tego punktu widzenia Komisja odnotowuje, że z celu i wyraźnych informacji statystycznych wynika, że zasadniczo nie osiągnięto celu określonego w Traktacie, polegającego na zapewnieniu jednakowego poziomu skutecznej ochrony mającej skutek odstraszący¹¹. Z oceny rocznych danych statystycznych OLAF wynika, że krajowe postępowania karne nie są skuteczne, ponieważ trwają zbyt długo. W okresie pięciu lat 2006–2011 odsetek postępowań¹², w przypadku których nie przyjęto jeszcze żadnego orzeczenia sądowego w państwach członkowskich wyniósł 54,3 %¹³. Ze statystyk OLAF wynika również, że brak jest skutku odstraszącego. W tym samym okresie ponad połowa postępowań przekazanych przez OLAF organom sądowym państw członkowskich została oddalona przed rozpoczęciem postępowania¹⁴, a średni poziom karalności pozostał niski (42,3 %). Dane te dotyczą spraw, w których OLAF podjął już decyzję, zgodnie z którą otrzymane informacje stanowią uzasadnienie dla wszczęcia dochodzenia, oraz przeprowadził wstępne dochodzenie. Ponadto zgodnie z danymi statystycznymi dostępnymi dla OLAF stopień pomyślnie zakończonych postępowań karnych jest różny w poszczególnych państwach członkowskich, co prowadzi do braku równego poziomu ochrony interesów finansowych Unii we wszystkich państwach członkowskich. W latach 2006–2011 poziom karalności w postępowaniach przekazanych przez OLAF organom sądowym państw członkowskich wyniósł od 19,2 % do 91,7 % (nie uwzględniając państw członkowskich, w których poziom karalności wyniósł 0 % i 100 %)¹⁵. Dlatego też, w przeciwieństwie do opinii niektórych parlamentów narodowych (CZ *Senát*, NL *Eerste Kamer* i *Tweede Kamer*, UK *House of Commons*), które kwestionują dane przedstawione przez Komisję, istnieją dane statystyczne stanowiące solidną podstawę świadczącą o ogólnej niewystarczalności działania podejmowanego na szczeblu państw członkowskich w konkretnym obszarze nadużyć finansowych w Unii.

UK *House of Commons* utrzymuje również, że Komisja nie uwzględniła wystarczalności działania „na szczeblu regionalnym lub lokalnym, które to szczeble mają szczególne

¹⁰ COM(2012) 363 z dnia 11 lipca 2012 r.

¹¹ Sprawozdanie OLAF z 2011 r., s. 18–20.

¹² Postępowanie stanowi postępowanie karne prowadzone przeciwko jednej osobie fizycznej lub prawnej podlegające jurysdykcji jednego państwa. Na każdą sprawę może składać się wiele postępowań w wielu państwach.

¹³ Odsetek postępowań przekazanych w latach 2006–2011 przez OLAF państwom członkowskim bez zgłoszonych orzeczeń sądowych, sprawozdanie OLAF za 2011 r., tabela 6, s. 20.

¹⁴ 51,2 % postępowań przekazanych w latach 2006–2011 przez OLAF państwom członkowskim, w których wydano orzeczenie sądowe, zostało oddalonych przed rozpoczęciem postępowania, sprawozdanie OLAF za 2011 r., tabela 6, s. 20.

¹⁵ Sprawozdanie OLAF za 2011 r., tabela 6, s. 20.

znaczenie w przypadkach, w których zdecentralizowane administracje mogą posiadać systemy sądownictwa karnego dysponujące swobodą uznania”. Komisja uznaje ten argument za nieprzekonujący. Podział obowiązków między państwo członkowskie, jego regiony i miasta stanowi kwestię czysto wewnętrzną. Odnosząc się do niewystarczającego działania państw członkowskich, Komisja zawsze ma na myśli wszystkie ewentualne poziomy działania państw członkowskich, w tym poziomy regionalne i lokalne.

Jeżeli chodzi o istniejące mechanizmy na szczeblu Unii, chociaż zawsze można wprowadzać usprawnienia, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, Komisja nadal jest jednak przekonana, że w tym przypadku takie usprawnienia miałyby co najwyżej niewielki wpływ ze względu na wiążące się z nimi ograniczenia. Żadne z istniejących mechanizmów lub organów na szczeblu Unii nie są w stanie usunąć zidentyfikowanych braków w świetle ich ograniczonych uprawnień.

Od lat OLAF wspiera organy państw członkowskich w zakresie ich zadań w przedmiotowym obszarze. Uprawnienia OLAF ograniczają się jednak do dochodzeń administracyjnych. OLAF nie może zatem prowadzić dochodzeń *sensu stricto* ani uzyskać dostępu do informacji dotyczących dochodzeń. Ponadto ustalenia OLAF przedstawiane w jego sprawozdaniach końcowych nie prowadzą do automatycznego wszczynania dochodzeń przez właściwe organy państw członkowskich. Mają one charakter zwykłych zaleceń, a organy krajowe, administracyjne lub sądowe w razie potrzeby mają swobodę decyzji o tym, jakie działanie należy podjąć¹⁶. Ostatnio weszła w życie reforma OLAF¹⁷. Chociaż celem reformy jest poprawa skuteczności i przejrzystości obecnych dochodzeń administracyjnych, nie można jednak oczekiwać, że wywrze ona większy wpływ na poziom dochodzeń i postępowań karnych dotyczących przestępstw w obszarze nadużyć finansowych w Unii.

Istnieją ponadto nieodłączne ograniczenia wiążące się z rolą odgrywaną przez Eurojust i Eurojust. Organom tym powierzono zadania w zakresie współpracy i koordynacji, jednak nie są one uprawnione do samodzielnego przeprowadzania dochodzeń lub postępowań ani do ich kontrolowania; co więcej, takie uprawnienia nie mogą zostać im powierzone na mocy mających zastosowanie postanowień Traktatu. O ile Eurojust może wystąpić o wszczęcie dochodzenia, o tyle nie może on zapewnić przeprowadzenia działań następczych w związku z takim dochodzeniem na szczeblu państw członkowskich ani kierować dochodzeniami lub postępowaniami krajowymi. W tym kontekście w bieżącym roku Komisja zaproponowała dalsze usprawnienia w funkcjonowaniu zarówno Eurojustu, jak i Eurojustu¹⁸. Nawet najdalej idąca reforma Eurojustu, w ramach której agencję upoważniono by do wszczynania dochodzeń, nie umożliwi jednak usunięcia istniejących braków w procesie ścigania nadużyć finansowych przeciwko interesom finansowym Unii. Oczekuje się, że wskutek proponowanych zmian istniejących struktur nastąpi pewna poprawa, jednak ze względu na charakter przedmiotowych struktur nie mogą one rozwiązać problemu niewystarczającego poziomu dochodzeń i postępowań karnych w państwach członkowskich.

¹⁶ Zob. na przykład wyrok z 2004 r. w sprawie T-29/03 *Comunidad Autónoma de Andalucía* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2923, pkt 37; oraz wyrok z 2006 r. w sprawie T-309/03 *Camós Grau* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1173, pkt 51.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1–22, które weszło w życie w dniu 1 października 2013 r.

¹⁸ Zob. COM 2013(173) w odniesieniu do Eurojustu i COM 2013(535) w odniesieniu do Eurojustu. Termin wdrożenia poprzedniej reformy Eurojustu (decyzja Rady 2009/426 WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r.) upłynął w dniu 4 czerwca 2011 r.

Harmonizacja prawa karnego materialnego stanowi istotny element ogólnej ochrony interesów finansowych Unii. Jak stwierdzono, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego¹⁹. Sama harmonizacja definicji przestępstw i poziomów sankcji nie przyniesie jednak zadowalających wyników, jeżeli nie będą jej towarzyszyć i wspierać skuteczne czynności dochodzeniowych i czynności w zakresie ścigania. Wniosek dotyczący przedmiotowej dyrektywy i wniosek dotyczący ustanowienia Prokuratury Europejskiej służą różnym, choć uzupełniającym się, celom. Przedłożona dyrektywa ma na celu harmonizację definicji odpowiednich przestępstw, wprowadzenie wspólnych sankcji oraz harmonizację terminów przedawnienia. Komisja uznaje, że nie musi czekać, aż będzie w stanie ocenić wyniki proponowanej dyrektywy, zanim przedstawi wniosek dotyczący ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Wyniki przedłożonej dyrektywy nie mają żadnego bezpośredniego związku z kontrolą zgodności z zasadą pomocniczości dotyczącą badanego wniosku.

Ponadto, jeżeli chodzi o środki służące zapobieganiu nadużyciom finansowym, w ramach strategii zwalczania nadużyć finansowych przewiduje się zintegrowane środki na rzecz zapobiegania nadużyciom finansowym, ich wykrywania i prowadzenia dochodzeń w tym zakresie. Ponieważ jednak nie wszystkim nadużyciom finansowym można zapobiec, oprócz działań zapobiegawczych musi istnieć skuteczny mechanizm egzekwowania przepisów mający skutek odstrasżający ze względu na fakt, że normy są skuteczniejsze, jeżeli istnieje solidny mechanizm postępowania z przypadkami niezgodności.

Ponadto żadne z istniejących mechanizmów ani organów na szczeblu Unii nie są w stanie usunąć zidentyfikowanych braków odnoszących się do dopuszczalności dowodu transgranicznego, określania powiązań transgranicznych lub uzyskania pomocy ze strony organów w innych państwach członkowskich; kwestii tych nie można również rozwiązać za pomocą środków podejmowanych wyłącznie na szczeblu państw członkowskich. Dlatego też Komisja utrzymuje, że faktyczną poprawę ochrony interesów finansowych Unii w zakresie dochodzeń i postępowań karnych można uzyskać wyłącznie poprzez ustanowienie Prokuratury Europejskiej.

Komisja uznaje zatem, że zgodnie z art. 5 ust. 3 TFUE cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, w drodze istniejących mechanizmów lub proponowanych przepisów.

2.4. Wartość dodana

Szereg parlamentów narodowych (CZ *Senát*, HU *Országgyűlés*, RO *Camera Deputaţilor*, NL *Eerste Kamer* i *Tweede Kamer*) kwestionuje wartość dodaną wniosku, podczas gdy niektóre uznają korzyści wiążące się z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej. Przykładowo MT *Kamra tad-Deputati* uznaje, że Prokuratura Europejska zapewniłaby wartość dodaną. UK *House of Commons* jest zdania, że Komisja nie wykazała, iż w ramach działania na szczeblu Unii można by osiągnąć lepsze wyniki. UK *House of Lords* twierdzi, że Komisja przyjęła zbyt optymistyczne założenia.

W przeciwieństwie do powyższych twierdzeń Komisja uznaje, że zaproponowany system przyniósłby wystarczającą wartość dodaną w zakresie walki z nadużyciami finansowymi przeciwko interesom finansowym Unii. Istnieje wiele argumentów potwierdzających powyższy pogląd.

¹⁹ COM(2012) 363.

Oczekuje się, że jedno z głównych udoskonaleń będzie wynikać z zastosowania wspólnej polityki w kwestii ścigania na szczeblu Unii. Dzięki takiemu rozwiązaniu zostaną usunięte znaczne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi pod względem sposobu prowadzenia dochodzeń i postępowań w sprawie nadużyć finansowych przeciwko interesom finansowym Unii. W ten sposób zapobiegnie się również dokonywaniu przez sprawców wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy (ang. *forum-shopping*) oraz osiągnie lepszy skutek odstrasżający, ponieważ oszuści będą świadomi znacznie większego ryzyka wykrycia, dochodzenia i ścigania w całej Unii.

Ponadto we wniosku rozwiązuje się szereg istotnych kwestii praktycznych i prawnych. Przykładowo fakt, że Prokuratura Europejska zajmowałaby się wszystkimi przypadkami nadużyć finansowych przeciwko interesom finansowym Unii oznacza, że możliwe byłoby odkrycie powiązań transgranicznych, które mogłyby zostać przeoczone w dochodzeniach prowadzonych wyłącznie na szczeblu krajowym. Możliwe byłoby również skuteczniejsze kierowanie dochodzeniami i ich koordynacja, ponieważ Prokuratura Europejska mogłaby dokonywać przeglądu wszystkich dostępnych informacji, przez co mogłaby określać obszary, w których prowadzenie dochodzenia byłoby najskuteczniejsze.

Istnienie planowanej struktury, wraz z jej delegowanymi prokuratorami europejskimi, oznaczałoby również, że nie trzeba by już stosować czasochłonnych procedur wzajemnej pomocy prawnej w celu uzyskania informacji lub dowodu: ponieważ wszyscy delegowani prokuratorzy europejscy pracowaliby w ramach tej samej struktury, w większości przypadków wystarczyłby zwykły kontakt ze współpracownikiem.

Komisja oczekuje, że kolejnym elementem, który przyniesie znaczną wartość dodaną, będzie zaproponowany sposób postępowania z dowodem transgranicznym. W przeciwieństwie do obecnej praktyki dowody gromadzone zgodnie z prawem jednego państwa członkowskiego powinny być dopuszczane w postępowaniu sądowym, chyba że ich dopuszczenie wpłynęłoby negatywnie na rzetelność postępowania lub prawo do obrony, nawet jeżeli w prawie krajowym państwa członkowskiego, w którym zlokalizowany jest sąd pierwszej instancji, przewidziano inne przepisy dotyczące gromadzenia lub przedstawiania takich dowodów.

W tym kontekście CZ *Senát* wyraża obawę, że wniosek powoduje obniżenie norm procesowych, natomiast CY *Vouli ton Antiprosopon* stwierdza, że ze względu na fakt, iż wykaz środków dochodzeniowych będzie zawierał środki niedopuszczalne w prawie krajowym, nie zostanie zapewniony konieczny poziom ochrony. W zakresie, w jakim argumenty te mogą mieć znaczenie dla kontroli zgodności z zasadą pomocniczości, we wniosku wzmacnia się jednak normy procesowe, przewidując unijny katalog gwarancji procesowych i środków dochodzeniowych, które podlegają nie tylko obowiązkowym przepisom w prawie krajowym, ale także obowiązkowo podlegają wcześniejszej zgodzie sądów krajowych na podstawie prawa unijnego.

Ponadto, ustanawiając zdecentralizowaną Prokuraturę Europejską, gromadzono by wiedzę fachową i know-how w zakresie prowadzenia dochodzenia i ścigania przypadków nadużyć finansowych przeciwko interesom finansowym Unii na szczeblu europejskim, a jednocześnie zapewniono by prowadzenie działania w bliskiej odległości od miejsca przestępstwa.

Dlatego też Komisja uznaje, że zgodnie z art. 5 ust. 3 TFUE ze względu na rozmiary i skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze osiągnięcie jego celów na poziomie Unii.

2.5. Struktura Prokuratury Europejskiej

Szereg parlamentów narodowych wyraziło również obawy dotyczące proponowanej struktury Prokuratury Europejskiej. FR *Sénat* informuje Komisję, że chociaż z zadowoleniem przyjął

samo ustanowienie Prokuratury Europejskiej, to jednak nie popiera utworzenia centralnego biura o kompetencjach hierarchicznych. FR *Sénat* opowiadałby się raczej za strukturą kolegiąlną, w której reprezentowane byłyby wszystkie państwa członkowskie i która wybierałaby przewodniczącego ze swoich członków, z uwzględnieniem ewentualnej rotacji wśród takich państw. Według RO *Camera Deputatilor* Komisja powinna była wystarczająco uzasadnić niekolegiąlny charakter proponowanej struktury. MT *Kamra tad-Deputati* również stwierdza, że zasadniczo popiera ustanowienie Prokuratury Europejskiej. Uważa jednak, że planowana struktura i przyznane jej kompetencje nie stanowią jedyne i najlepszego rozwiązania, a struktura kolegiąlna byłaby w większym stopniu zgodna z zasadą pomocniczości. Z kolei HU *Országgyűlés* jest zdania, że wyłączne prawo do wydawania instrukcji (art. 6 ust. 5 wniosku) podważyłoby działania delegowanych prokuratorów europejskich jako integralnej części systemu ścigania państwa członkowskiego.

Zdaniem Komisji zawarte w uzasadnionych opiniach argumenty za strukturą kolegiąlną i przeciwko modelowi organizacyjnemu określone w wniosku w większym stopniu dotyczą zasady proporcjonalności niż zasady pomocniczości. W praktyce FR *Sénat* wyraźnie twierdzi, że, proponując strukturę „scentralizowaną”, we wniosku wykracza się poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów, powtarzając sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 4 TUE (zasada proporcjonalności).

Ponadto według Komisji struktura kolegiąlna niekoniecznie jest w mniejszym stopniu scentralizowana niż struktura określona w wniosku: jest to jedynie inny sposób organizacji Prokuratury Europejskiej, która w każdym przypadku pozostanie urzędem Unii. Dlatego też porównanie między zdecentralizowanym modelem przewidzianym w wniosku a strukturą kolegiąlną preferowaną przez wiele parlamentów narodowych nie stanowi porównania między działaniem na szczeblu Unii a działaniem na szczeblu państw członkowskich, lecz porównanie dwóch ewentualnych trybów działania na szczeblu Unii. Zdaniem Komisji kwestia ta nie dotyczy zasady pomocniczości.

Struktura Prokuratury Europejskiej może jednak w inny sposób wiązać się z zasadą pomocniczości. W praktyce struktura, organizacja i uprawnienia Prokuratury Europejskiej mogą mieć wpływ na kwestię, czy proponowane działanie można lepiej osiągnąć na szczeblu Unii, która to kwestia wyraźnie dotyczy zasady pomocniczości. Z tego punktu widzenia Komisja uznaje, że utworzenie Prokuratury Europejskiej o pełnej strukturze kolegiąlnej mogłoby ograniczyć jej skuteczność, ograniczając sprawność jej procesu decyzyjnego. Z tego samego względu struktura kolegiąlna prokuratorów nie jest modelem powszechnie stosowanym w państwach członkowskich lub w organizacjach międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Trybunał Karny, szczególnie w związku z koniecznością podejmowania szybkich decyzji operacyjnych w konkretnych sprawach. Zastosowanie tego rodzaju struktury mogłoby utrudnić osiągnięcie niektórych oczekiwanych korzyści związanych z Prokuraturą Europejską.

We wniosku przewiduje się jednak w odniesieniu do szeregu spraw wewnętrznych *quasi-kolegiąlne* zatwierdzenie. W art. 7 wniosku uprawnia się forum składające się z dziesięciu członków (Prokuratora Europejskiego, jego czterech zastępców i pięciu delegowanych prokuratorów europejskich) do przyjęcia regulaminu wewnętrznego. Regulamin wewnętrzny ma istotne znaczenie operacyjne, ponieważ obejmuje między innymi organizację pracy Prokuratury Europejskiej i zawiera zasady ogólne dotyczące przydziału spraw. Takie podejście nie ogranicza skuteczności Prokuratury Europejskiej.

Ponadto delegowani prokuratorzy europejscy stanowią w znaczeniu funkcjonalnym integralną część Prokuratury Europejskiej. Wykonują oni uprawnienia Prokuratury Europejskiej. Dla

skutecznego procesu decyzyjnego i funkcjonowania Prokuratury Europejskiej niezbędna jest wyraźna hierarchia służbowa, w tym nowa możliwość wydawania instrukcji.

Dlatego też Komisja uznaje, że struktura planowanej Prokuratury Europejskiej jest zgodna z zasadą pomocniczości.

2.6. Charakter i zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej

Szereg parlamentów narodowych poruszyło kwestię kompetencji Prokuratury Europejskiej. NL *Eerste Kamer* i *Tweede Kamer*, HU *Országgyűlés*, RO *Camera Deputaţilor* i SI *Državni Zbor* nie popierają wyłącznych kompetencji Prokuratury Europejskiej. NL *Eerste Kamer* i *Tweede Kamer* oraz UK *House of Lords* dostrzegają również ryzyko nadrzędnego traktowania dochodzeń europejskich kosztem priorytetów określonych przez państwa członkowskie w zakresie skuteczniejszego sposobu korzystania z instrumentów i zasobów dochodzeniowych. CY *Vouli ton Antiprosopon* twierdzi, że przepisy dotyczące kompetencji pomocniczych pośrednio stanowią rozszerzenie zakresu stosowania przedłożonego aktu prawnego. CZ *Senát* jest zdania, że Komisja nie wykazała, iż Prokuratura Europejska musi być również właściwa w sprawach dotyczących przestępstw nieposiadających elementu transgranicznego.

2.6.1. Zakres i wyłączny charakter kompetencji

Komisja rozumie obawy przedstawione przez parlamenty narodowe, jednak przypomina, że art. 86 TFUE obejmuje wszystkie przypadki nadużyć finansowych przeciwko interesom finansowym Unii i nie zawiera rozróżnienia na sprawy krajowe i transgraniczne. Wszystkie sprawy powinny zostać włączone do kompetencji Prokuratury Europejskiej głównie ze względu na fakt, że jest to najskuteczniejszy sposób zapewnienia spójnej polityki w zakresie dochodzenia i ścigania w całej Unii i uniknięcia równoległego działania na szczeblu unijnym i krajowym, co prowadziłoby do powielania działań i marnowania cennych zasobów. Ponadto jeżeli Prokuratura Europejska nie będzie przynajmniej zaznajomiona z wszystkimi sprawami, trudno jej będzie identyfikować wzajemne powiązania między podejrzanymi i sprawami w różnych państwach członkowskich. Ograniczenie kompetencji Prokuratury Europejskiej do określonych spraw, np. do spraw dotyczących poważnych przestępstw lub przestępczości transgranicznej, nie tylko ograniczyłoby wartość dodaną Prokuratury Europejskiej, ale także poddałoby w wątpliwość kompetencje Unii w tym zakresie.

Konieczność przyznania Prokuraturze Europejskiej wyłącznych kompetencji w odniesieniu do wszystkich przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, w tym w odniesieniu do spraw nieposiadających elementu transgranicznego, wynika z charakteru przedmiotowych przestępstw, które posiadają nieodłączny wymiar unijny. Wiąże się to z kierowaniem dochodzeniami i postępowaniami karnymi oraz ich koordynacją na szczeblu Unii, ponieważ przedmiotowe przestępstwa mają wpływ na własne interesy finansowe Unii.

Przyznanie Prokuraturze Europejskiej wyłącznych kompetencji nie oznaczałoby jednak, że organy krajowe byłyby wyłączone z uczestnictwa w sprawach prowadzonych przez Prokuraturę Europejską. Ze względu na swoją zdecentralizowaną strukturę Prokuratura Europejska prowadziłaby dochodzenia dotyczące przestępstw przy aktywnej pomocy ze strony krajowych organów ścigania i wszczynałaby postępowania karne przed sądami krajowymi za pośrednictwem delegowanych prokuratorów europejskich działających w państwach członkowskich.

Ponadto HU *Országgyűlés* opowiada się przeciwko wyłącznym kompetencjom przyznanym Prokuraturze Europejskiej w art. 11 ust. 4 wniosku, ponieważ jest zdania, że w art. 86 TFUE nie przewiduje się przyznania wyłącznych kompetencji Prokuraturze Europejskiej. Komisja uznaje jednak, że nawet jeżeli w Traktacie nie przewidziano art. 86 TFUE jako wyłącznych

kompetencji, jak stwierdzono powyżej, nie oznacza to, iż w rozporządzeniu ustanawiającym Prokuraturę Europejską nie można zgodnie z prawem przyznać Prokuraturze Europejskiej w ramach prawa wtórnego wyłącznych kompetencji do dochodzenia i ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

2.6.2. *Kompetencje pomocnicze*

W ramach kompetencji pomocniczych Prokuratury Europejskiej przewidzianych w art. 13 wniosku zapewnia się skuteczne ściganie, umożliwiając Prokuraturze dochodzenie i ściganie przestępstw, które są nierozdzielnie związane z przestępstwem przeciwko interesom finansowym Unii, które jest przestępstwem głównym. W praktyce działania niezgodne z prawem przeciwko interesom finansowym Unii mogą ściśle wiązać się z innymi przestępstwami na podstawie prawa krajowego (na przykład z fałszowaniem dokumentów). W takich przypadkach wspólne ściganie leży w interesie skutecznego wymierzania sprawiedliwości, które oznacza oszczędność czasu zarówno dla organów ścigania, jak i sądów, a dla podejrzanego konieczność stawienia się na rozprawę tylko raz. Obowiązują rygorystyczne kryteria: różne przestępstwa muszą być ze sobą nierozdzielnie związane, muszą być oparte na identycznych faktach, a przestępstwo przeciwko Unii musi być przestępstwem głównym, aby Prokuratura Europejska była właściwa w odniesieniu do tego przestępstwa. W innych przypadkach organy krajowe byłyby właściwe do prowadzenia dochodzeń i ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii oraz innych powiązanych i głównych przestępstw krajowych. Prokuratura Europejska i krajowe organy ścigania powinny prowadzić wzajemne konsultacje zgodnie z art. 13 ust. 3 wniosku w celu ustalenia, który organ jest właściwy w świetle powyższych kryteriów.

Dlatego też Komisja podkreśla, że zasada dotycząca kompetencji pomocniczych przewidziana w art. 13 wniosku nie działa wyłącznie na korzyść kompetencji Prokuratury Europejskiej i na niekorzyść kompetencji krajowych, lecz może działać w obie strony, w zależności od tego, które przestępstwo przeważa. Główną przyczyną przyznania kompetencji pomocniczych jest fakt, że dosyć często przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii są nierozdzielnie związane z innymi przestępstwami, które nie mają wpływu na interesy finansowe Unii. Bez tej zasady dotyczącej takich powiązanych spraw, mogłoby regularnie dochodzić do prowadzenia równoległych dochodzeń i postępowań karnych dotyczących nierozdzielnie powiązanych przestępstw, co mogłoby w istotny sposób podważyć skuteczność działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Ponadto w zakresie, w jakim równoległe postępowania dotyczą tego samego przestępstwa, po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie w jednej sprawie powiązane postępowanie należałoby niezwłocznie zakończyć zgodnie z zasadą, że nikt nie powinien być sądzony dwukrotnie za to samo przestępstwo (*ne bis in idem*). W odpowiednim przepisie dotyczącym kompetencji pomocniczych dopilnowuje się, aby nie dochodziło to tego rodzaju nieskutecznego działania.

Dlatego też Komisja uznaje, że charakter i zakres kompetencji planowanej Prokuratury Europejskiej są zgodne z zasadą pomocniczości.

3. WNIOSKI

W świetle powyższego Komisja stwierdza, że jej wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości przewidzianą w art. 5 ust. 3 TUE oraz że nie ma potrzeby wycofania ani zmiany przedmiotowego wniosku. Komisja zatem podtrzymuje wniosek. Podczas procesu

legislacyjnego Komisja należycie uwzględni jednak uzasadnione opinie parlamentów narodowych.