



Bruksela, dnia 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Lepsza ochrona interesów finansowych Unii:
ustanowienie Prokuratury Europejskiej i reforma Eurojustu**

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Lepsza ochrona interesów finansowych Unii:
ustanowienie Prokuratury Europejskiej i reforma Eurojustu**

W niniejszym komunikacie Komisja przedstawia pakiet środków legislacyjnych mających na celu poprawę instytucjonalnych aspektów ochrony interesów finansowych Unii - a zatem również pieniędzy podatników - zgodnie z polityką Komisji wprowadzoną w 2011 r.¹. Pakiet ten składa się z wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych („Eurojust”). Ponadto pakiet ten zawiera komunikat w sprawie zarządzania OLAF oraz wzmocnienia gwarancji proceduralnych w dochodzeniach w związku z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej.

1. GŁÓWNE CELE, KTÓRE MAJĄ ZOSTAĆ OSIĄGNIĘTE POPRZEZ USTANOWIENIE PROKURATURY EUROPEJSKIEJ I REFORMĘ EUROJUSTU

- Zwalczanie nadużyć finansowych: priorytet w czasach konsolidacji budżetowej

W czasach, gdy wiele państw członkowskich wprowadza korekty budżetowe, których skutkiem jest znaczne obciążenie wielu obywateli, ważniejsze niż kiedykolwiek jest zapewnienie skutecznego ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – na które łożą podatnicy. Dzięki ustanowieniu Prokuratury Europejskiej, jak zaproponowano w przedmiotowym pakiecie, po raz pierwszy będzie można wprowadzić podmiot, który będzie miał uprawnienia i zasoby niezbędne do prowadzenia dochodzeń i postępowań karnych w sprawie nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii – zarówno krajowych, jak i transgranicznych – oraz wnoszenia takich spraw do sądu.

Podmiot ten przewyżczy ograniczenia funkcjonalne istniejących organów i agencji Unii, ponieważ będzie to prawdziwy organ dochodzeniowo-śledczy, który będzie miał możliwość działania w całej Unii w jednakowy sposób.

- *Zwiększenie rozliczalności w zakresie prowadzenia postępowań na szczeblu UE*

We wnioskach zawartych w przedmiotowym pakiecie wykorzystane zostaną postanowienia Traktatu z Lizbony, który poprzez art. 86 TFUE dał Unii wyjątkowe kompetencje do utworzenia europejskiego systemu prowadzenia postępowań w celu ochrony swoich interesów finansowych, a poprzez art. 85 TFUE - do zwiększenia skuteczności Eurojustu i wzmocnienia demokratycznego nadzoru nad jego działalnością.

Wnioski te mają w istocie na celu zwiększenie rozliczalności na dwa sposoby. Po pierwsze, chociaż Prokuratura Europejska będzie w pełni niezależna, będzie odpowiedzialna przed instytucjami unijnymi, ponieważ będzie na niej spoczywał obowiązek składania rocznego sprawozdania ze swojej działalności. Po drugie, w wyniku Traktatu z Lizbony Parlament Europejski i parlamenty narodowe będą w przyszłości uczestniczyły w ocenie działalności Eurojustu. Ta poprawa demokratycznej rozliczalności Eurojustu jest uwzględniona we

¹ Komunikat w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych, z dnia 26 maja 2011 r., COM(2011) 293.

wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie Eurojustu. Przyszła Prokuratura Europejska będzie składać roczne sprawozdanie ze swojej działalności Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym, jak również Radzie i Komisji.

- *Należy podnieść poziom ochrony osób objętych dochodzeniami*

Prokuratura Europejska ma zostać ustanowiona w sposób, który zapewnia utrzymanie praworządności na wszystkich etapach dochodzeń i postępowań karnych. W tym celu we wniosku zagwarantowano poszanowanie zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, zatem przedmiotowy wniosek służy zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony praw osób fizycznych i przedsiębiorstw, których dotyczą dochodzenia lub postępowania karne w sprawie nadużyć finansowych. Dlatego też w treści wniosku zawarto szereg gwarancji proceduralnych na poziomie unijnym, takich jak dostęp do adwokata oraz konieczność uzyskania zezwolenia sądowego w przypadku szczególnie inwazyjnych środków dochodzeniowych.

2. DLACZEGO TE REFORMY SĄ NIEZBĘDNE DO PRZEZWYCIEŻENIA STATUS QUO?

- *Obecny system nie chroni dostatecznie interesów finansowych Unii*

Działania obecnie podejmowane na szczeblu krajowym i unijnym nie rozwiązują należycie problemu nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii. Unia i państwa członkowskie mają obowiązek, by „zwalczać nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii” oraz „zapewniać skuteczną ochronę” tych interesów². Obowiązek ten jest szczególnie istotny w czasach konsolidacji budżetowej, gdy liczy się każde euro. Pomimo tego wyraźnego obowiązku, nałożonego na mocy traktatów UE i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości³, interesy finansowe Unii nadal są niedostatecznie chronione w państwach członkowskich: liczba przypadków nadużyć finansowych, korupcji i innych przestępstw mających wpływ na budżet Unii jest znaczna, a przypadki te w dużej mierze nie są objęte postępowaniem karnym. W każdym z ostatnich trzech lat Komisja stwierdziła podejrzenie nadużyć finansowych na kwotę średnio około 500 mln EUR, lecz rzeczywista wielkość nadużyć może być znacznie wyższa. Brak kompleksowego i równoważnego systemu egzekwowania prawa obejmującego całą Unię pozwolił oszustom na pewne poczucie bezkarności.

Dziś Unia nie ma praktycznie żadnych uprawnień do interweniowania w przypadkach nadużyć o charakterze kryminalnym dotyczących jej środków finansowych. Dochodzenia lub postępowania karne w sprawie przestępstw dotyczących wspomnianych funduszy nadal wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Badania⁴ i statystyki⁵ wskazują, że dochodzenia w sprawie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii są często utrudnione przez rozbieżne przepisy i niespójne egzekwowanie prawa w państwach członkowskich. Odsetek udanych postępowań dotyczących przestępstw przeciwko budżetowi UE jest bardzo zróżnicowany w obrębie UE (od ok. 20 % do ponad 90 %)⁶, co częściowo wynika ze złożoności spraw, braku wystarczających zasobów krajowych i częstej konieczności gromadzenia dowodów poza terytorium państwa. Wskazuje to na istnienie

² Art. 325 TFUE.

³ Wyrok z dnia 21 września 1989 r. w sprawie 68/88, Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. 2965.

⁴ Badanie Euroneeds. Wstępne sprawozdanie z tego badania można pobrać ze strony internetowej Instytutu Zagranicznego i Międzynarodowego Prawa Karnego Maxa Plancka (<http://mpicc.de>).

⁵ Sprawozdanie z działalności OLAF za okres 10 lat.

⁶ Sprawozdanie roczne z działalności OLAF za 2011 r. – dane nie obejmują państw członkowskich, w przypadku których odsetek ten wynosi 0 % i 100 %. Średnia unijna: 43 %.

znaczącej różnicy w skuteczności krajowych systemów egzekwowania prawa w dziedzinie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii.

Problemu tych braków nie można rozwiązać w ramach istniejących struktur krajowych i europejskich. Krajowe organy ścigania i prokuratury mogą działać jedynie w granicach państwa. To ogranicza ich zdolność do zajmowania się przestępstwami transgranicznymi. Z kolei chociaż agencje unijne mają kompetencje obejmujące terytorium całej Unii, brak im uprawnień do prowadzenia dochodzeń i postępowań w państwach członkowskich. Organy europejskie, takie jak: Eurojust, Europol i OLAF, mogą działać jedynie w granicach swoich odpowiednich kompetencji i funkcji przewidzianych w Traktacie, które nie ulegną zmianie w ramach nadchodzących reform. Żaden z tych organów nie ma uprawnień do prowadzenia dochodzeń lub do ścigania przestępców ani nie może takich uprawnień otrzymać.

Ponadto na szczeblu krajowym zwalczanie nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii nie jest uznawane za priorytet. Problem ten jest szczególnie dotkliwy w sprawach nadużyć finansowych na poziomie transgranicznym. Nawet w sprawach o charakterze czysto krajowym mogą istnieć czynniki zniechęcające - priorytety ustalane są na szczeblu krajowym lub regionalnym, na których dostępne zasoby lub wiedza fachowa organów ścigania są ukierunkowane na inne rodzaje przestępczości. W rezultacie brak większego nacisku na zajmowanie się nadużyciami finansowymi naruszającymi interesy finansowe Unii a cykl postępowania karnego ulega przerwaniu. W sprawie wykrytych przestępstw nie prowadzi się dochodzeń lub – jeżeli dochodzenia są prowadzone – zaprzestaje się ich, gdy tylko pojawią się trudności.

- *Eurojust potrzebuje reformy*

Eurojust potrzebuje reformy w celu zniwelowania niedociągnięć w realizacji jego obecnych ram, aby poprawić jego ogólne funkcjonowanie i usprawnić operacyjność. W przedmiotowej reformie zadania operacyjne kolegium Eurojustu⁷ zostaną wyraźnie odróżnione od obowiązków administracyjnych, co pozwoli mu skupić się na zadaniach operacyjnych bez konieczności zajmowania się licznymi kwestiami administracyjnymi. W celu wspomaganie kolegium w jego zadaniach administracyjnych przewiduje się ustanowienie zarządu. Przekształcenie decyzji ustanawiającej Eurojust w rozporządzenie zgodnie z TFUE daje również okazję do zagwarantowania większej harmonizacji uprawnień przedstawicieli krajowych i dostosowania struktury Eurojustu do standardów ustanowionych we wspólnym podejściu w sprawie agencji zdecentralizowanych UE, zatwierdzonym przez Parlament, Radę i Komisję w lipcu 2012 r.

- *Ustanowienie Prokuratury Europejskiej oraz reforma Eurojustu muszą opierać się na Traktacie z Lizbony*

We wnioskach zawartych w przedmiotowym pakiecie wykorzystane zostaną możliwości, jakie oferuje Traktat z Lizbony, w szczególności w art. 86 i 85 TFUE. Istotną nowością Traktatu z Lizbony jest udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w ocenie działalności Eurojustu. Wspomniana poprawa demokratycznej rozliczalności Eurojustu jest uwzględniona we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie Eurojustu.

Wykorzystanie obu wspomnianych artykułów jednocześnie oznacza, że konieczne jest osiągnięcie jak najlepszej synergii między Prokuraturą Europejską a zreformowanym Eurojustem. Jest to niezbędne nie tylko dlatego, że art. 86 TFUE stanowi, iż Prokuratura

⁷ Kolegium łączy się z przedstawicielami krajowych, po jednym z każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Kolegium Eurojustu jest odpowiedzialne za organizację i działanie Eurojustu. Eurojust może wykonywać swoje zadania za pośrednictwem co najmniej jednego przedstawiciela krajowego lub jako kolegium.

Europejska powinna zostać ustanowiona „w oparciu o Eurojust”, ale także dlatego, że obie te organizacje będą musiały ściśle ze sobą współpracować w sprawach wchodzących w zakres ich kompetencji.

Ponieważ celem przedmiotowego pakietu jest poprawa ochrony interesów finansowych Unii, za optymalne rozwiązanie uważa się wdrożenie art. 86 TFUE w połączeniu ze sprawnie funkcjonującym Eurojustem. Tylko możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej na mocy art. 86 TFUE zapewnia pełny zakres środków niezbędnych do właściwego prowadzenia dochodzeń i postępowań karnych w sprawach nadużyć finansowych w UE. Przykładowo Prokuratura Europejska będzie miała prawo nie tylko do wszczynania dochodzeń, lecz także do tego, by były one prowadzone pod jej nadzorem i na jej odpowiedzialność. Uprawnienia Prokuratury Europejskiej wykraczają poza możliwości, jakie byłyby kiedykolwiek dostępne Eurojustowi, nawet gdyby maksymalnie wykorzystano postanowienia art. 85 TFUE.

Pakiet ten stanowi uzupełnienie i wzmocnienie środków już zaproponowanych przez Komisję w celu umożliwienia Unii zapobiegania nadużyciom finansowym i innym przestępstwom naruszającym jej interesy finansowe („nadużycia finansowe naruszające interesy finansowe Unii”) i zwalczania takiej przestępczości. Środki te obejmują wniosek ustawodawczy dotyczący dyrektywy w sprawie harmonizacji przepisów w odniesieniu do określonych przestępstw i kar minimalnych⁸ oraz strategię Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych⁹. Pakiet ten dotyczy w szczególności kwestii zidentyfikowanych w komunikacie¹⁰ z 2011 r. w dziedzinie postępowania karnego. Dwa lata po wydaniu tego istotnego komunikatu podjęcie działania w przedmiotowych kwestiach, takiego jak przedmiotowy pakiet, jest jeszcze pilniejsze.

3. KORZYŚCI PŁYNĄCE Z USTANOWIENIA PROKURATURY EUROPEJSKIEJ

Najważniejsze cechy Prokuratury Europejskiej

Wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej ma na celu ustanowienie Prokuratury Europejskiej w oparciu o Eurojust jako urzędu Unii, który jest *niezależny, odpowiedzialny i skuteczny*.

Prokuratura Europejska będzie miała zdecentralizowaną strukturę składającą się z Prokuratora Europejskiego i delegowanych prokuratorów europejskich w państwach członkowskich. Aby Prokuratura Europejska funkcjonowała skutecznie, Prokurator Europejski będzie na poziomie centralnym kierował delegowanymi prokuratorami europejskimi i wydawał im polecenia. Będą oni pracowali z bezpośrednio dla Prokuratora w sprawach przestępstw wchodzących w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej, a jednocześnie pozostaną zintegrowani z systemami sądowymi państw członkowskich („podwójna funkcja”). Zapewni to spójność i koordynację trwających dochodzeń i postępowań karnych, szybkość ich prowadzenia oraz ciągły nadzór nad nimi. Prokuratura Europejska będzie działała w sposób zdecentralizowany: sprawy będą rozpatrywane na najodpowiedniejszym szczeblu - w większości przypadków będą się nimi zajmowali delegowani prokuratorzy europejscy w państwach członkowskich. Wybór zdecentralizowanej struktury, która będzie zintegrowana z systemami sądowymi państw członkowskich, zapewni szybkie, spójne i skuteczne działanie Prokuratury Europejskiej w

⁸ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego, z dnia 11 lipca 2012 r., COM(2012) 363.

⁹ COM(2011) 376.

¹⁰ Komunikat Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych, COM(2011) 293 z 16.5.2011.

celu ochrony interesów podatników, sprawnej integracji z krajowymi systemami sądowymi oraz wykorzystywania wiedzy fachowej i zasobów dostępnych w ramach tych systemów.

Prokuratura Europejska będzie funkcjonowała w oparciu o niewielką liczbę ogólnounijnych przepisów - dotyczących przestępstw wchodzących w zakres jej kompetencji¹¹, jednolitych uprawnień i ochrony praw procesowych – oraz o przepisy krajowe w odniesieniu do realizacji jej zadań.

Jako niezależna struktura Prokuratura Europejska zagwarantuje, że nikt nie będzie w nieuzasadniony sposób ingerował w jej dochodzenia i postępowania karne. Prokuratura Europejska jako organ rozliczalny będzie odpowiedzialna przed instytucjami unijnymi, ponieważ będzie na niej spoczywał obowiązek składania rocznego sprawozdania ze swojej działalności.

Ustanowienie Prokuratury Europejskiej „w oparciu o Eurojust” oznacza, że stworzona zostanie optymalna synergia między tym nowo powstałym urzędem a zreformowanym Eurojustem.

- *Usuwanie braków instytucjonalnych na szczeblu krajowym i unijnym*

Prokuratura Europejska będzie miała uprawnienia i zasoby niezbędne do prowadzenia dochodzeń i śledztw w sprawach zarówno krajowych, jak i transgranicznych oraz do wnoszenia takich spraw do sądu. Przyczyni się to do przewyciężenia funkcjonalnych ograniczeń w istniejących agencjach Unii: będzie to prawdziwy organ dochodzeniowo-śledczy, który będzie miał możliwość działania w całej Unii w jednakowy sposób. Mimo że nadal będą miały zastosowanie krajowe procedury dochodzeniowe, Unia będzie traktowana jako jedna przestrzeń prawna, w której Prokuratura Europejska będzie mogła działać bez konieczności uciekania się do instrumentów wzajemnej pomocy prawnej. Spowoduje to znaczny wzrost tempa i skuteczności prowadzenia dochodzeń i postępowań karnych w porównaniu z sytuacją obecną.

- *Poprawa prowadzenia postępowań karnych*

Prokuratura Europejska zapewni jednolitość i spójność w całym cyklu egzekwowania prawa: po wykryciu przestępstwa Prokuratura Europejska będzie systematycznie monitorować sprawę w granicach swoich kompetencji aż do wniesienia jej do sądu. W ten sposób przywrócony zostanie cykl egzekwowania prawa i zagwarantuje się, że etapy będą następowały kolejno po sobie, dopóki sprawa nie zakończy się procesem sądowym. W swoich dochodzeniach Prokuratura Europejska będzie mogła korzystać z analiz i danych wywiadowczych Europolu, a jej postępowania karne będą oparte na wspólnej europejskiej polityce ścigania w oparciu o kompetencje obejmujące całą Unię. Takie ogólnounijne kompetencje zapewnią skuteczniejsze działanie w sprawach transgranicznych poprzez kierowanie działaniami w zakresie egzekwowania prawa, koordynowanie tych działań i zapewnienie optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów¹².

- *Wzmocnienie odstraszającego efektu postępowań*

¹¹ Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego - 11.7.2012 – COM(2012)363 z 11.7.2012.

¹² W rezolucji z dnia 11 czerwca 2013 r. „w sprawie przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy: zalecenia dotyczące potrzebnych działań i inicjatyw” Parlament Europejski wzywa do ustanowienia Prokuratury Europejskiej, zalecając, „by przyszła Prokuratura Europejska miała sprawną i prostą strukturę”.

Prokuratura Europejska dopilnuje, by organy dochodzeniowe i śledcze zajmowały się każdym przypadkiem podejrzenia przestępstwa naruszającego interesy finansowe Unii w sposób systematyczny i skuteczny. Efekt odstraszący będzie skuteczniejszy dzięki systematycznemu ściganiu oszustów, co zwiększy prawdopodobieństwo skazania i odzyskania dochodów z przestępstw poprzez konfiskatę. Co więcej, postępowania prowadzone przez Prokuraturę Europejską powinny również mieć efekt prewencyjny i stopniowo zmniejszać wielkość szkód wyrządzanych interesom finansowym Unii w wyniku takich przestępstw.

- *Prowadzenie dochodzeń i postępowań w sprawach nadużyć finansowych zgodnie z zasadą praworządności*

We wniosku w sprawie Prokuratury Europejskiej zagwarantowano poszanowanie zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, zatem przedmiotowy wniosek ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony praw osób fizycznych i przedsiębiorstw, których dotyczą dochodzenia lub postępowania karne w sprawie nadużyć finansowych w Unii. Zawiera on szereg gwarancji proceduralnych na poziomie unijnym, takich jak dostęp do adwokata, prawo do domniemania niewinności i prawo do pomocy prawnej. Wymaga się w nim również, aby zastosowanie środków dochodzeniowych uzależnione było od uzyskania zezwolenia sądowego od właściwego krajowego organu sądowego. System ochrony danych w Prokuraturze Europejskiej zapewni wysoki poziom ochrony danych osobowych – podobnie jak system ochrony danych Eurojustu. Wszystkie te gwarancje zapewnią łącznie bezprecedensowy poziom ochrony prawnej podejrzanych i innych osób objętych unijnymi działaniami na rzecz zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii i umożliwią utworzenie systemu prowadzenia dochodzeń i postępowań w oparciu o zasadę praworządności.

4. GŁÓWNE ELEMENTY WNIOSKU W SPRAWIE PROKURATURY EUROPEJSKIEJ

Kompetencja skoncentrowana na nadużyciach finansowych naruszających interesy finansowe Unii: zgodnie z art. 86 ust. 1 TFUE Prokuratura Europejska zajmowałaby się wyłącznie „przestępstwami przeciwko interesom finansowym Unii”. W tym obszarze Prokuratura Europejska miałaby wyłączną kompetencję, aby mogła zapewnić spójność i nadzór nad dochodzeniami na poziomie Unii. Biorąc pod uwagę wspomnianą wyłączną kompetencję, takie sprawy nie mogą już podlegać dochodzeniom administracyjnym OLAF, a w przypadku objęcia ich takim dochodzeniem będą musiały zostać przekazane, jeżeli zaistnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa.

Niezależność i rozliczalność: niezależność Prokuratury Europejskiej będzie chroniona za pomocą różnych zabezpieczeń, zwłaszcza poprzez procedury dotyczące mianowania i odwoływania oraz zasady dotyczące kadencji i konfliktów interesów. Jej rozliczalność zostanie uregulowana w taki sposób, że organy powołujące (instytucje unijne) będą na bieżąco informowane o pracy Prokuratury Europejskiej i będą mogły zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o odwołanie Prokuratora Europejskiego w przypadku poważnego uchybienia z jego strony.

Uchylenie immunitetów: w przypadku gdy będzie to konieczne do celów dochodzenia, Prokuratura Europejska będzie miała prawo do wnioskowania o uchylenie immunitetu na poziomie krajowym lub unijnym, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami.

Zdecentralizowana i zintegrowana architektura: Prokuratura Europejska będzie zorganizowana jako urząd zdecentralizowany, a tym samym będzie obecna i będzie mogła działać we wszystkich państwach członkowskich. Delegowani prokuratorzy europejscy, zintegrowani z systemami sądowymi państw członkowskich, będą mogli przekazywać,

koordynować i realizować na miejscu polecenia Prokuratora Europejskiego. Prokuratura Europejska będzie ściśle współpracowała z krajowymi organami ścigania, prokuraturą i organami sądowymi. Ta zdecentralizowana struktura ma wiele zalet, w szczególności pod względem integracji z krajowymi systemami sądowymi (znajomość krajowego systemu sądowego, znajomość języka miejscowego, rozpoznawalność w strukturze miejscowej prokuratury i integracja z nią, praktyka w prowadzeniu spraw w miejscowych sądach itd.). Zdecentralizowana architektura zostanie również odzwierciedlona w sposobie przyjmowania przepisów wewnętrznych przez Prokuraturę Europejską, a mianowicie poprzez zapewnienie udziału delegowanych prokuratorów europejskich w procesie przyjmowania takich przepisów.

Silne powiązanie między Prokuratorem Europejskim a delegowanymi prokuratorami europejskimi: Prokuratura Europejska jako pojedynczy urząd będzie wspomagana strukturą hierarchiczną. Będzie kierowana przez Prokuratora Europejskiego, uprawnionego do wydawania poleceń „pełniącym podwójną funkcję” delegowanym prokuratorom europejskim w państwach członkowskich, gdy zajmują się sprawami przestępstw wchodzących w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej.

Skuteczność: Prokuratur Europejski, przy wsparciu ze strony jego zastępców i delegowanych prokuratorów europejskich, wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie. Wyraźna hierarchia gwarantuje szybkie podejmowanie decyzji i zaradzi obecnemu traktowaniu nadużyć finansowych w UE jako mało istotnych. Prokuratura Europejska będzie mogła tworzyć pule zasobów dochodzeniowych i śledczych, aby zaspokoić potrzeby w danej sytuacji, a tym samym przyczyni się do zwiększenia skuteczności egzekwowania prawa na szczeblu europejskim i krajowym.

Jednolite uprawnienia dochodzeniowe: Prokuratura Europejska będzie mogła stosować szeroki wachlarz środków dochodzeniowych w celu prowadzenia dochodzeń w sprawach nadużyć finansowych. Można nakazać wprowadzenie tych środków we wszystkich państwach członkowskich, aby w całej Unii zapewnić jednakowe zwalczanie nadużyć finansowych. Szczegółowe warunki i wykonywanie tych środków nadal będą regulowane przepisami krajowymi. Ponieważ różnice w przepisach krajowych dotyczących gromadzenia dowodów często prowadzą do problemów związanych z dopuszczalnością dowodów zgromadzonych w innym państwie członkowskim, zostanie ustalone, że dowody zgromadzone zgodnie z prawem w jednym państwie członkowskim będą dopuszczalne we wszystkich państwach członkowskich, chyba że dojdzie do naruszenia rzetelności postępowania lub prawa do obrony.

Gwarancje i przegląd sądowy: korzystaniu z uprawnień dochodzeniowych musi towarzyszyć system przeglądu sądowego oraz środki chroniące prawa podejrzanych, świadków i ofiar. W odniesieniu do najbardziej inwazyjnych środków dochodzeniowych (takich jak przeszukania i zajęcia, przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych, dochodzenia niejawne) na poziomie UE będą istniały zharmonizowane wymogi dla uzyskiwania przez Prokuraturę Europejską wcześniejszego zezwolenia organu sądowego na podjęcie środka inwazyjnego. Prawa osób objętych dochodzeniami Prokuratury Europejskiej zostaną zagwarantowane poprzez stosowanie prawodawstwa Unii i prawa krajowego oraz w oparciu o sądy krajowe. Również w tym przypadku zaletą wspomnianego rozwiązania jest to, że zarówno delegowani prokuratorzy europejscy, jak i przedstawiciele prawni osób, których dotyczy dochodzenie, będą działać w znanym sobie krajowym systemie sądowym, co zagwarantuje, że prawa tych osób będą chronione w sposób, do którego osoby te są przyzwyczajone.

Wykorzystywanie istniejących zasobów: Prokuratura Europejska nie będzie generować znacznych nowych kosztów dla Unii ani dla państw członkowskich, ponieważ usługi

administracyjne na jej potrzeby będzie świadczył Eurojust, a jej zasoby ludzkie będą pochodziły z istniejących podmiotów takich jak OLAF, gdyż urząd ten nie będzie już prowadził dochodzeń administracyjnych w sprawach karnych dotyczących interesów finansowych Unii. Zmiana ta wpłynie również na liczbę pracowników potrzebnych do wykonywania zadań OLAF: przewiduje się, że znaczna liczba pracowników OLAF zostanie przeniesiona do Prokuratury Europejskiej, zmniejszając tym samym koszty jej utworzenia. Mimo tej redukcji liczby pracowników w OLAF pozostanie odpowiednio liczny personel, aby umożliwić mu wykonywanie jego pozostałych kompetencji¹³. Ogólny koszt egzekwowania prawa będzie bardziej zrównoważony ze względu na przyrost wydajności (można uniknąć powielania działań, skrócić czas prowadzenia dochodzeń i wyeliminować problemy związane z wzajemną pomocą).

5. SYNERGIA MIĘDZY PROKURATURĄ EUROPEJSKĄ A EUROJUSTEM

Artykuł 86 TFUE stanowi, że Prokuratura Europejska musi zostać ustanowiona „w oparciu o Eurojust”. Istnieją uzasadnione powody dla utworzenia pomiędzy tymi organami uprzywilejowanego partnerstwa:

- przekazanie Prokuraturze Europejskiej prowadzonych przez Eurojust spraw dotyczących nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii. Jako że Prokuratura Europejska będzie miała wyłączną kompetencję w obszarze nadużyć finansowych i innych przestępstw naruszających interesy finansowe Unii, w celu zapewnienia spójności przekazane zostaną kompetencje Eurojustu w tej dziedzinie (koordynacja współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach transgranicznych);
- zajmowanie się sprawami o charakterze mieszanym wymaga codziennej koordynacji operacyjnej. Istnieją i zawsze będą istnieć sprawy, w których muszą uczestniczyć zarówno Prokuratura Europejska, jak i Eurojust, w szczególności sprawy, w których podejrzani są zaangażowani w przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii, jak i w inne formy przestępczości. Oznacza to, że konieczna będzie nieustanna, ścisła współpraca między tymi organami. Aby zapewnić tę współpracę, zarówno w rozporządzeniu w sprawie Prokuratury Europejskiej, jak i w rozporządzeniu w sprawie Eurojustu zawarto przepisy, zgodnie z którymi Prokuratura może wystąpić do Eurojustu lub jego przedstawicieli krajowych o interwencję, koordynowanie lub inny sposób wykorzystania jego uprawnień w danej sprawie. Ponadto w przypadku nakładania się kompetencji w sprawach o charakterze mieszanym Eurojust może udzielić pomoc w rozstrzygnięciu kwestii jurysdykcji;
- oszczędność kosztowa wymaga dzielenia się zasobami. Przewiduje się, że Eurojust będzie świadczył na rzecz Prokuratury Europejskiej praktyczne usługi wsparcia w kwestiach administracyjnych, takich jak personel, finanse i technologie informacyjne. Takie podejście zapewnia znaczne oszczędności kosztów i pozwala uniknąć zbędnego powielania funkcji. Jednym z przykładów takich oszczędności jest fakt, że Prokuratura Europejska będzie mogła korzystać z infrastruktury informatycznej Eurojustu, w tym ze zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami, akt tymczasowych i indeksu. Szczegóły dotyczące tych uzgodnień zostaną określone w porozumieniu zawartym między Prokuraturą Europejską a Eurojustem.

¹³ Wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylającego rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999, z dnia 17 marca 2011 r., COM(2011) 135.

6. WPLYW PROKURATORY EUROPEJSKIEJ NA OLAF

Ze względu na wyłączną kompetencję Prokuratury Europejskiej do zajmowania się przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii, OLAF nie będzie prowadził administracyjnych dochodzeń w sprawach nadużyć finansowych w przypadku zaistnienia podejrzenia zachowania przestępczego. Wynika z tego również, że w przyszłości OLAF będzie zgłaszał Prokuraturze Europejskiej na możliwie wczesnym etapie podejrzenia popełnienia takich przestępstw po wstępnej ocenie zgłoszonych mu zarzutów zgodnie z aktualnymi ramami prawnymi. Zmiana ta ułatwi szybsze prowadzenie dochodzeń i pomoże unikać powielania dochodzeń administracyjnych i karnych dotyczących tych samych faktów. W ten sposób zapewniona zostanie oszczędność zasobów, a szanse na pomyślne zakończenie postępowania karnego wzrosną. Aby uwzględnić ustanowienie Prokuratury Europejskiej, zaproponowane zostaną dalsze zmiany ram prawnych OLAF, które powinny wejść w życie równocześnie z rozporządzeniem ustanawiającym Prokuratorę.

Tymczasem istotne korzyści zostaną osiągnięte dzięki zmienionemu rozporządzeniu w sprawie OLAF, które w najbliższym czasie wejdzie w życie. Ponadto, biorąc pod uwagę znaczne wzmocnienie gwarancji procesowych, które będzie efektem ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Komisja zamierza zaproponować wprowadzenie dalszych systemowych ulepszeń rozporządzenia w sprawie OLAF nawet zanim zostanie utworzona Prokuratura Europejska. Te możliwe środki, w szczególności gwarancje proceduralne w dochodzeniach, przedstawiono bardziej szczegółowo w komunikacie w sprawie zarządzania OLAF.

7. PROCEDURA PRZYJĘCIA WNIOSKU W SPRAWIE PROKURATORY EUROPEJSKIEJ

W art. 86 TFUE przewidziano specjalną procedurę ustawodawczą w odniesieniu do ustanowienia Prokuratury Europejskiej, wymagającą jednomyślności Rady i zgody Parlamentu Europejskiego. Ponadto zgodnie z protokołami nr 1 i nr 2 do Traktatu z Lizbony przeprowadzone zostaną konsultacje z parlamentami narodowymi. Komisja uwzględni te opinie w jak najszerszym stopniu.

W procedurze na mocy art. 86 TFUE przewidziano również drugi krok, oparty na „wzmocnionej współpracy”, w przypadku gdy Rada nie zgodzi się jednomyślnie w odniesieniu do pierwotnego wniosku Komisji. Zasadniczo procedura ta pozwala grupie co najmniej 9 państw członkowskich skierować dany wniosek do Rady Europejskiej. Rada albo osiągnie konsensus w odniesieniu do jego treści, albo po 4 miesiącach uznaje się, że udzieliła grupie 9 państw członkowskich upoważnienia do podjęcia wzmocnionej współpracy. Procedura ta różni się od „zwykłej” wzmocnionej współpracy tym, że nie jest wymagane formalne upoważnienie ze strony Rady. W innym wypadku zastosowanie mają odpowiednie przepisy Traktatu (art. 326–334 TFUE). Uczestniczące państwa członkowskie muszą jednogłośnie zgodzić się na przyjęcie wniosku.

8. WNIOSEK

Pakiet prawodawczy przedłożony przez Komisję wraz z niniejszym komunikatem jest ambitny i przyszłościowy. Zmieni obecną sytuację organów ścigania i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii i w państwach członkowskich. Po przyjęciu pakiet ten będzie miał istotny i długotrwały wpływ na ramy prawne i strukturę instytucjonalną unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. We właściwym czasie Komisja dokona dokładnej analizy stopnia zrealizowania celów przedmiotowych środków. W przeglądzie tym zbadany zostanie również mandat Prokuratury Europejskiej oraz system prawny mający zastosowanie do jej działań.