



11.11.2013

KOMUNIKAT DLA POSŁÓW

(102/2013)

Przedmiot: Uzasadniona opinia Izby Lordów Wielkiej Brytanii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej
(COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Zgodnie z art. 6 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności parlamenty narodowe mogą, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznają, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.

W świetle Regulaminu Parlamentu Europejskiego w kwestiach przestrzegania zasady pomocniczości właściwa jest Komisja Prawna.

Posłowie są proszeni o zapoznanie się z uzasadnioną opinią Izby Lordów Wielkiej Brytanii w sprawie wyżej wymienionego wniosku.

COM(2013)0534 final, 12558/13: Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

W dniu 28 października 2013 r. Izba Lordów Parlamentu Wielkiej Brytanii postanowiła, co następuje:

„Izba ta jest zdania, że wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (COM(2013)0534, dokument Rady nr 12558/13) nie jest zgodny z zasadą pomocniczości z powodów przedstawionych w 3. sprawozdaniu Komisji ds. Unii Europejskiej (dok. Izby Lordów nr 65), zatem zgodnie z art. 6 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności zobowiązuje swego sekretarza do przekazania niniejszej uzasadnionej opinii przewodniczącym instytucji europejskich.”

Ocena zgodności z zasadą pomocniczości: Prokuratura Europejska

12558/13: Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

Zalecenie

1. Zalecamy, by Izba Lordów wydała uzasadnioną opinię przedstawioną poniżej, mówiącą że proponowane rozporządzenie w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej nie jest zgodne z zasadą pomocniczości, a także przesłała ją przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji zgodnie z postanowieniami zawartymi w traktatach UE.

Zastrzeżenie dotyczące analizy

2. Niniejsze sprawozdanie nie jest końcowym wynikiem analizy omawianego tu wniosku, który zostanie poddany dalszemu szczegółowemu badaniu.

Nasze sprawozdanie

3. Niniejsze sprawozdanie przygotowała Podkomisja ds. Sprawiedliwości, Instytucji oraz Ochrony Konsumenta Komisji ds. Unii Europejskiej. Nazwiska członków komisji wymieniono w załączniku.

Wniosek Komisji

4. Zgodnie z wnioskiem Komisji utworzono by Prokuraturę Europejską mającą odrębną osobowość prawną, jako organ Unii zatrudniający własny personel. Miałaby ona wyłączne prawo do dochodzenia i ścigania przestępstw szkodzących interesom finansowym UE oraz ściśle z nimi powiązanych wykroczeń.
5. W skład tego organu wchodziłby europejski prokurator generalny, czterech zastępców

oraz przynajmniej po jednym europejskim prokuratorze delegowanym działającym w każdym uczestniczącym państwie członkowskim. Europejski prokurator delegowany pełniłby również funkcje prokuratora krajowego, chociaż funkcja niezależnego europejskiego prokuratora delegowanego byłaby funkcją nadrzędną.

6. Prokuratura Europejska byłaby niezawisła. Odpowiadałaby ona za swą działalność przed Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją poprzez obowiązek składania im co roku sprawozdania ze swej działalności ogólnej. Prokuratura Europejska zobowiązana byłaby działać w sposób bezstronny i proporcjonalny, prowadzić dochodzenia bez zbędnej zwłoki oraz podejmować szybkie działania w zakresie ścigania przestępstw.
7. Aby Prokuratura Europejska mogła wykonywać działania dochodzeniowe, miałyby zgodnie z wnioskiem prawo dostępu do krajowych baz danych oraz informacji Europolu (europejskiego organu ścigania) i Eurojustu (unijnej jednostki współpracy sądowej). Prokuratura miałyby szereg uprawnień dochodzeniowych w odniesieniu do potencjalnych przestępstw podlegających uzyskaniu nakazu od sędziego krajowego, jeżeli chodzi o procedury interwencyjne lub w przypadkach, gdy jest to wymagane prawem krajowym. Władze państw członkowskich zobowiązane byłyby do udzielenia Prokuraturze Europejskiej na życzenie wszelkiej niezbędnej pomocy oraz niezbędnych informacji.
8. Prokuratura Europejska uzyskałaby na mocy wniosku uprawnienia prokuratora krajowego. Mogłaby ona decydować o właściwości sądu w przypadku przestępstwa nadużycia na szkodę UE, o wszczęciu dochodzenia, a także o wyznaczeniu odszkodowania i kary ryczałtowej zamiast dochodzenia.
9. We wniosku byłyby również określone zasady dopuszczalności dowodów w sprawach, w których Prokuratura Europejska prowadzi dochodzenie, wniosek zapewniłby również podejrzany, wobec których toczy się dochodzenie, minimalne prawa wynikające z dyrektyw unijnych oraz odnośnych przepisów prawa krajowego. Nadano by w nim również następujące prawa dodatkowe, które nie zostały dotychczas ujęte w dyrektywach UE, a które powinno się wykonywać zgodnie z prawem krajowym:
 - prawo do milczenia,
 - domniemanie niewinności,
 - prawo do pomocy prawnej,
 - prawo do przedstawienia dowodów oraz wskazanie Prokuraturze Europejskiej konkretnej linii śledztwa.
10. Prokuratura Europejska otrzymałaby uprawnienia do współpracy z organami UE, organami międzynarodowymi oraz organami krajów trzecich. Ponadto we wniosku wymaga się, aby Prokuratura Europejska utrzymywała szczególnie bliskie stosunki z Eurojustem. Podlegałaby ona kontroli sądowej przed sądami krajowymi, jak gdyby była ona organem krajowym. We wniosku określa się wreszcie tryb powołania urzędników Prokuratury Europejskiej, zasady ochrony danych, którym podlegałaby, jak również przepisy finansowe i kadrowe.

Uzasadniona opinia

11. Komisja podkreśliła już w sprawozdaniu zatytułowanym *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* [Walka z nadużyciami funduszy UE]¹, że trudno jest ocenić zakres nadużyć na szkodę budżetu UE. W sprawozdaniu sugeruje się, że może chodzić o kwotę 5 mld EUR rocznie, a nawet wyższą. Do celów oceny skutków Komisja przyjęła ostrożnie, że co roku mogą być popełniane nadużycia na kwotę 3 mld EUR². To bardzo wysoka kwota, zatem w interesie zarówno państw członkowskich, jak i całej Unii jest obniżenie poziomu nadużyć finansowych w UE. W niniejszej uzasadnionej opinii nie kwestionuje się tego celu, ale raczej sposób, w jaki Komisja pragnie zrealizować ten cel.
12. Ogólnie rzecz biorąc, w reakcji na nadużycia tego rzędu Komisja proponuje utworzyć Prokuraturę Europejską będącą organem UE posiadającym wyłączne uprawnienia do dochodzenia i ścigania szerokiego spektrum przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii³ oraz wykroczeń nieodłącznie z nimi powiązanych⁴. Prokuratura mogłaby korzystać z zasobów władz krajowych.
13. Rozwiązanie to stanowiłoby znaczące i destrukcyjne wtargnięcie na newralgiczny teren systemów prawa karnego państw członkowskich. Izba Lordów jest zdania, że takie działanie na szczeblu UE byłoby naruszeniem zasady pomocniczości, dlatego że jest ono niekonieczne, zbyt inwazyjne oraz niewystarczająco uzasadnione przez Komisję⁵. Ta ostatnia jest zdania, że cel walki z nadużyciami naruszającymi interesy finansowe Unii można osiągnąć najskuteczniej w drodze działań podejmowanych przez państwa członkowskie w obrębie obecnych ram koordynacji i współpracy. W razie potrzeby ramy te można wzmocnić, aby cel ten mógł być skuteczniej zrealizowany.
14. Dochodząc do takiego wniosku, Izba Lordów uwzględniła następujące kwestie:
 - wniosek przyczyniłby się do stworzenia dwóch odrębnych systemów walki z nadużyciami, przy czym Prokuratura Europejska miałaby wyłączne uprawnienia do ścigania i prowadzenia dochodzeń w związku z nadużyciami finansowymi w UE; przyczyniłoby się to do powielania wysiłków, a także do powstania linii błędu pomiędzy tym systemem a krajowymi systemami ścigania i dochodzenia innych nadużyć; niesie to ze sobą również ryzyko zniechęcenia państw członkowskich do walki z nadużyciami, podczas gdy art. 325 TFUE wyraźnie nakłada taki obowiązek zarówno na Unię Europejską, jak i jej państwa członkowskie;
 - najskuteczniejszym sposobem walki z nadużyciami jest przede wszystkim zapobieganie im; Komisja nie zbadała ani nie dokonała odpowiedniej oceny

¹ Sprawozdanie nr 12, sesja 2012-13, dokument Izby Lordów nr 158.

² SWD(2013) 275, sekcja 1.

³ Przestępstwa te zostałyby zdefiniowane odniesieniem do aktualnie negocjowanej dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego. Obejmowałyby one udzielanie pomocy w popełnianiu nadużyć, podżeganie do nich, współsprawstwo w nich oraz usiłowanie ich popełnienia. Przedsiębiorstwa byłyby odpowiedzialne za prowadzone śledztwo.

⁴ Prokuratura Europejska posiadałaby uprawnienia, gdyby przestępstwa nadużycia na szkodę UE miały charakter przeważający, natomiast powiązane z nimi wykroczenia opierały się na tych samych faktach.

⁵ Parlament Szkocji poinformował Izbę Gmin, że on również jest zdania, iż niniejszy wniosek narusza zasadę pomocniczości.

alternatyw egzekwowania prawa karnego, takich jak uproszczenie zasad dotyczących poszczególnych sektorów budżetu UE w celu utrudnienia popełniania nadużyć, poprawę nadzoru budżetu UE ze swej strony, a także ułatwienie państwom członkowskim usprawnienia swych systemów zarządzania lub kontroli, bądź (w miarę potrzeby) zobowiązanie ich do tego;

- Komisja nie uwzględniła w wystarczającym stopniu możliwości maksymalizacji korzyści wynikających z istniejących ram dochodzenia i ścigania nadużyć na szkodę UE, w szczególności w związku z tym, że nie było czasu, aby wprowadzić i ocenić środki na rzecz poprawy tych ram; w 2008 r. umocniono Eurojust na mocy decyzji przewidującej wymóg przeprowadzenia do czerwca 2014 r. niezależnej oceny jego skuteczności i wydajności¹; w dniu 11 września tego roku przyjęto rozporządzenie służące zwiększeniu skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i zacieśnienia jego współpracy z państwami członkowskimi²; obecnie prowadzone są negocjacje w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych UE za pośrednictwem prawa karnego, która określi ramy prawa karnego państw członkowskich w odniesieniu do nadużyć na szkodę UE³;
- obecny wniosek dotyczący Eurojustu zawiera także przepisy, które mają na celu umocnienie jego zadań operacyjnych⁴; należy umożliwić, by środki te weszły w życie, w szczególności uwzględniając fakt, że może wystąpić tendencja do zmniejszania się liczby nadużyć na szkodę UE⁵;
- w przesłankach stojących za wnioskiem Komisja niedostatecznie uwzględniła fakt, że co najmniej dwa państwa członkowskie nie będą uczestniczyć w Prokuraturze Europejskiej; Dania jest automatycznie wykluczona na mocy protokołu nr 22, a rząd Wielkiej Brytanii jasno zapowiedział, że nie przystąpi do wniosku zgodnie z protokołem nr 21; zatem nie ulega wątpliwości, że utworzenie Prokuratury Europejskiej w proponowanej postaci nie rozwiąże w pełni problemu rozdrobienia wysiłków krajowych organów ścigania, którego Komisja ma świadomość;
- wniosek dotyczący Prokuratury Europejskiej wpłynąłby negatywnie na pracę OLAF i Eurojustu, nie gwarantując jednocześnie, że niewypróbowany dodatkowy podmiot zastąpiłby je w wystarczającym stopniu; ocena skutków opracowana przez Komisję przewiduje, że konieczne byłoby przeniesienie znacznej części pracowników i zasobów OLAF do Prokuratury Europejskiej; przyznano w niej również, że rola Eurojustu nie obejmowałaby już koordynacji dochodzeń transgranicznych w sprawie

¹ Decyzja Rady 2009/406 w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187 ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością

² Rozporządzenie nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 i rozporządzenie (Euratom) nr 1074/1999.

³ COM(2012)0363.

⁴ COM(2012)0548, Sprawozdanie roczne Komisji „Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczenie nadużyć finansowych”, wykres 1 pokazuje, że liczba nieprawidłowości zgłoszonych przez państwa członkowskie jako nadużycia finansowe i związane z nimi kwoty były w latach 2011 i 2012 niższe niż najgorsze wyniki z 2010 r.

⁵ COM(2013)0535. Wniosek ten złożono jako część pakietu wprowadzającego Prokuraturę Europejską.

nadużyć na szkodę UE¹, co utrudniłoby sytuację, powodując konieczność dodatkowej koordynacji między Prokuraturą Europejską a Eurojustem. zarówno Eurojust, jak i OLAF mogą jednak skutecznie współpracować w oparciu o obecne ramy; Izba Lordów stwierdziła niedawno, że coraz częstsze korzystanie z Eurojustu przez organy ścigania Wielkiej Brytanii jest miarą jego wartości²; skuteczność OLAF uznano za ograniczoną³, jednak dotyczyło to spraw, które mogą zostać rozwiązane bez pomocy Prokuratury Europejskiej; ograniczone działanie OLAF i Eurojust wywołałoby wyjątkowo niekorzystne skutki uboczne w stosunku do tych państw członkowskich, które nie będą objęte wnioskiem dotyczącym Prokuratury Europejskiej;

- w ocenie skutków Komisja wyolbrzymia potencjalny wpływ wniosku poprzez wykorzystanie w analizach danych liczbowych pochodzących od OLAF, które obejmują informacje z Danii i Wielkiej Brytanii, chociaż oba te kraje zdecydowanie nie uczestniczą w Prokuraturze Europejskiej; Podobnie Komisja traktuje nadużycia VAT jako nadużycia naruszające interesy finansowe Unii (a zatem podlegające wyłącznej kompetencji Prokuratury Europejskiej), natomiast Wielka Brytania i inne państwa członkowskie są innego zdania⁴;
- szacunki Komisji dotyczące kosztów i zysków związanych z wnioskiem, zawarte w analizie skutków, nie są wiarygodne⁵; Komisja zakłada, że nie nastąpi znaczna zmiana w zakresie zasobów ludzkich dostępnych do ścigania przestępstw naruszających interesy finansowe UE, choć jej własna ocena, z której wynika, że obecne rozwiązania są nieskuteczne, wskazuje na to, że najprawdopodobniej tak nie jest; Komisja szacuje koszty rozruchu obciążające budżet UE na kwotę 2,5 mln EUR, a roczne koszty bieżące na kwotę 27,9 mln EUR pomniejszoną o 6,1 mln EUR po uwzględnieniu oszczędności w zakresie OLAF i Eurojustu; To zbyt mało jak na organizację, która ma odpowiadać za 2 500 złożonych spraw o nadużycia rocznie i 1667 postępowań; w odniesieniu do środków z budżetów krajowych, Komisja mylnie przyjmuje, że liczba pracowników krajowych pracujących nad przestępstwami nadużyć na szkodę UE jest obecnie wystarczająca, aby zająć się przewidywaną liczbą spraw Prokuratury Europejskiej; zyski są również oparte na wątpliwych założeniach, przewidujących między innymi wzrost liczby wyroków skazujących o prawie 25% i wzrost wskaźnika odzyskania zdefraudowanych kwot o 15%, co stanowi najwyższy odsetek na tle obecnych szacunków krajowych; oba te założenia wydają się

¹ SWD(2013)0274, sekcja 7.

² Komisja ds. Unii Europejskiej, *EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision* [Polityka UE i środki wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych: decyzja Wielkiej Brytanii z 2014 r. o wystąpieniu] (13. sprawozdanie, sesja 2012-13, dokument Izby Lordów nr 159), pkt 245).

³ Komisja ds. Unii Europejskiej, *The Fight Against Fraud on the EU's Finances [Walka z nadużyciami finansowymi na szkodę UE]* (12. sprawozdanie, sesja 2012-13, dokument Izby Lordów nr 158), rozdział 5. *Ograniczenia obejmują: kwestie budżetowe, załamanie relacji z Komitetem Nadzoru, brak dalszych działań ze strony państw członkowskich w związku z przekazywanymi informacjami; brak koordynacji z Eurojustem. Jako rozwiązanie braku działań następczych ze strony państw członkowskich rozważano wymóg informowania OLAF o działaniu podjętym przez państwa członkowskie w przekazanych im sprawach.*

⁴ Rada przyjęła ogólne podejście do wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych UE za pośrednictwem prawa karnego, w którym definicja interesów finansowych UE, stosowana do określenia zakresu uprawnień Prokuratury Europejskiej, wyraźnie wyklucza dochody z VAT.

⁵ Są one określone w sekcji 7 i w załączniku 4 oceny skutków opracowanej przez Komisję, SWD(2013)0274.

wygórowane, uwzględniając, że uprawnienia dochodzeniowe i śledcze Prokuratury Europejskiej w dużej mierze są odpowiednikiem uprawnień przysługujących już organom krajowym, a postępowania Prokuratury będą się nadal odbywały przed sądami krajowymi i w dużej mierze będą je prowadzić europejscy prokuratorzy delegowani, wyłonieni spośród prokuratorów krajowych;

- dzięki uprawnieniu Prokuratury Europejskiej do kierowania krajowymi organami dochodzeniowymi i śledczymi, mogłaby ona nie uwzględniać priorytetów określonych przez państwa członkowskie w odniesieniu do ograniczonych krajowych zasobów przyznanych na egzekwowanie prawa karnego, w tym w odniesieniu do nadużyć;
- wniosek wprowadziłby niezależne przepisy dotyczące dopuszczalności dowodów przestępstwa nadużycia na szkodę UE; spowodowałoby to zbędne dodatkowe utrudnienie i wydatki w zakresie działania krajowych systemów prawa karnego.

15. Zdaniem Komisji zasadę pomocniczości uzasadnia (w pkt 3.2 uzasadnienia) to, że wniosek ma „nieodłączny wymiar unijny”, oraz że „oznacza to kierowanie na poziomie Unii dochodzeniami i ściganiem przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii oraz koordynowanie dochodzeń i ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, których ochrony wymaga się zarówno ze strony Unii, jak i państw członkowskich”; a także że „obecna sytuacja, w której za ściganie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii odpowiadają wyłącznie organy państw członkowskich, jest niesatysfakcjonująca”¹. W motywie 5 wniosku stwierdzono, że jego cele nie mogą zostać osiągnięte ze względu na rozdrobnienie krajowych postępowań w obszarze nadużyć na szkodę UE. W ocenie skutków Komisja wyjaśnia, że działania krajowych organów sądowych są często nieskuteczne, wskaźniki skuteczności ścigania niskie, a wyniki uzyskiwane w różnych państwach członkowskich zróżnicowane². Komisja argumentuje ponadto, że obecne uprawnienia OLAF i Eurojustu są niezadowalające i że ograniczenia stwierdzone w TFUE uniemożliwiają tym organizacjom uzyskanie niezbędnych uprawnień³.
16. Izba Lordów nie zgadza się z tym, że jakkolwiek „nieodłączny wymiar unijny” znosi konieczność właściwego uzasadnienia wniosku pod względem pomocniczości ani że niezbędne jest kierowanie na poziomie Unii dochodzeniami i ściganiem przestępstw oraz ich koordynowanie tylko dlatego, że naruszają one interesy finansowe Unii. Artykuł 325 TFUE jasno stanowi, że za zwalczanie nadużyć odpowiada zarówno Unia, jak i państwa członkowskie, i zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia takich samych działań, aby im zapobiec, jakie podejmują one w celu przeciwdziałania nadużyciu naruszającym ich własne interesy finansowe.
17. Jak wykazano powyżej, Izba Lordów nie zgadza się z optymistyczną oceną Komisji dotyczącą wzrostu wskaźników ścigania i odzyskania należności, jaki nastąpi dzięki ustanowieniu Prokuratury Europejskiej, i uważa, że nadużyciom na szkodę UE można

¹ COM(2013)0534.

² SWD(2013)0275, sekcja 4.2.

³ OLAF ograniczono do dochodzeń administracyjnych (nie karnych), a Eurojust nie może prowadzić dochodzeń ani ścigać przestępstw.

skutecznie przeciwdziałać w obrębie istniejących ram opartych na krajowych systemach prawa karnego państw członkowskich i poprzez koordynację między tymi systemami a instytucjami UE, które w razie potrzeby należy umocnić.

18. Umocnienie istniejących ram przeciwdziałania nadużyciom na szkodę UE rozwiązałoby kwestię wszelkich przypadków nieskuteczności Eurojustu i OLAF. Rozwiązałoby również problem rozdrobnienia krajowych dochodzeń, nie tworząc przy tym dodatkowego rozdrobnienia innego rodzaju – między odrębnymi ramami dochodzenia i ścigania nadużyć na szkodę UE w każdym państwie członkowskim oraz między różnymi systemami, jakie stosują z jednej strony państwa członkowskie objęte wnioskiem, a z drugiej te, które nie są nim objęte.