



11.11.2013

## **KOMUNIKAT DLA POSŁÓW**

**(103/2013)**

Przedmiot: Uzasadniona opinia parlamentu Cypru 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 parlamentu Cypru w sprawie wyżej wymienionego wniosku.

**Uzasadniona opinia Komisji Spraw Zagranicznych i Europejskich  
Izby Reprezentantów Republiki Cypryjskiej**

Przekazana przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej zgodnie z art. 6 Protokołu nr 2 do Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (COM(2013)0534)**

**1. Ramy traktatowe dotyczące stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności**

1.1. Art. 5 ust. 3 Traktatu stanowi:

„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.

Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenti narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym protokole”.

1.2. Ponadto zgodnie z art. 2 Protokołu nr 2 do Traktatu Komisja prowadzi szeroko zakrojone konsultacje, zanim przedstawi wniosek dotyczący aktu ustawodawczego, a konsultacje te powinny w stosownym przypadku uwzględniać wymiar regionalny i lokalny proponowanych działań.

1.3. Art. 5 Protokołu nr 2 do Traktatu stanowi:

„Projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości

i proporcjonalności. Każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu”.

1.4. Ponadto art. 5 ust. 3 i art. 12 lit. b) Traktatu przewiduje, że parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole nr 2, tzn. procedurą przedkładania uzasadnionej opinii w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej.

1.5. Wytyczne dotyczące sposobu stosowania zasady pomocniczości określono w traktacie amsterdamskim, a zwłaszcza w protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Należy zauważyć, że wytyczne te są nadal użytecznym narzędziem sprawowania odpowiedniej kontroli.

Wytyczne dotyczą w szczególności następujących kryteriów:

- czy omawiana kwestia obejmuje aspekty ponadnarodowe, których nie można skutecznie rozwiązać przez wprowadzenie środków krajowych,
- czy wprowadzenie środków krajowych lub niepodjęcie działań przez Unię jest sprzeczne z wymogami traktatów Unii Europejskiej lub przynosi szkodę interesom państw członkowskich,
- czy działanie Unii w porównaniu z działaniami państw członkowskich przynosi wyraźne korzyści ze względu na swoje rozmiary lub skutki.

Ponadto stwierdzenie, czy działanie Unii jest zgodne z zasadą proporcjonalności, wymaga

sprawdzenia, czy spełnione są następujące warunki:

- zastosowany środek musi być odpowiedni do osiągnięcia celu działania,
- środek ten nie może wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia celu działania.

Wspomniane protokoły do traktatu amsterdamskiego i do traktatu z Lizbony nakładają na UE pewne ograniczenia wynikające z wymogu stosowania zasady proporcjonalności:

- forma działania Unii musi być jak najprostsza, a przyjmując akty ustawodawcze, Unia Europejska powinna wybierać raczej dyrektywy, a nie rozporządzenia,
- należy uwzględnić potrzebę zmniejszania kosztów administracyjnych i gospodarczych ponoszonych przez rządy państw członkowskich, krajowe podmioty gospodarcze i obywateli,
- działanie Unii musi w jak największej mierze umożliwiać podejmowanie decyzji krajowych.

## **2. Treść i cele rozpatrywanego wniosku w sprawie rozporządzenia**

2.1. Omawiany wniosek ustawodawczy przedstawiony przez Komisję Europejską przewiduje utworzenie niezależnej i zdecentralizowanej prokuratury Unii Europejskiej, o wyłącznych kompetencjach do prowadzenia dochodzeń, ścigania i stawiania przed sądem sprawców przestępstw przeciwko budżetowi UE, określonych w „dyrektywie PIF”<sup>1</sup>.

Przewidziano, że uprawnienia prokuratury będą wykonywane na terytorium państw członkowskich, które uznaje się w tym celu za „jednolitą przestrzeń prawną”. Według projektu rozporządzenia w skład Prokuratury Europejskiej wchodzi Prokurator Europejski, jego zastępcy oraz delegowani prokuratorzy krajowi w państwach członkowskich. Zadaniem prokuratorów delegowanych jest prowadzenie dochodzeń i ściganie przestępstw w danym państwie członkowskim z pomocą urzędników krajowych i zgodnie z procedurami obowiązującymi w prawie krajowym. Ich działania są jednak koordynowane i kierowane przez Prokuraturę Europejską na podstawie jednolitych przepisów, by zapewnić spójność i skuteczność. Ponadto przewiduje się, że delegowani prokuratorzy krajowi będą co prawda wykonywać swoje obowiązki jako prokuratorzy krajowi, jednak działając z upoważnienia Prokuratury Europejskiej będą w pełni niezależni od prokuratur krajowych. Prokuratura

---

<sup>1</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego (COM(2012)0363).

Europejska będzie miała szerokie uprawnienia do nakazywania zastosowania środków dochodzeniowych w określonych warunkach, będzie uprawniona do otrzymywania informacji od właściwych organów krajowych, Eurojustu i Europolu, będzie miała – ogólnie rzecz biorąc – takie same uprawnienia, jak krajowe organy ścigania, jeśli chodzi o wymienione przestępstwa, i będzie mogła decydować, któremu sądowi krajowemu uczestniczącego państwa członkowskiego przekazywana będzie dana sprawa.

2.2. Podstawą prawną omawianego wniosku jest art. 86 ust. 1 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi:

„W celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”.

2.3. Według Komisji Europejskiej główne cele wniosku są następujące:

- przyczynienie się do wzmocnienia ochrony interesów finansowych Unii i dalszego rozwoju w obszarze wymiaru sprawiedliwości, a także zwiększenie zaufania przedsiębiorców i obywateli UE do instytucji unijnych, przy jednoczesnym poszanowaniu wszystkich podstawowych praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej;
- ustanowienie spójnego europejskiego systemu dochodzenia i ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii;
- zapewnienie skuteczniejszego i wydajniejszego dochodzenia i ścigania przestępstw przeciwko interesom finansowym UE;
- zwiększenie liczby prowadzonych postępowań karnych, a w rezultacie zwiększenie liczby wyroków skazujących i przypadków odzyskania środków unijnych uzyskanych w sposób nieuczciwy;
- zapewnienie ścisłej współpracy i skutecznej wymiany informacji między właściwymi organami europejskimi i krajowymi;
- wzmocnienie efektu odstrasżającego w odniesieniu do przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

### **3. Zgodność z zasadą pomocniczości**

Po przeanalizowaniu omawianego wniosku w sprawie dyrektywy Komisja Spraw Zagranicznych i Europejskich doszła do przekonania, że wniosek ten nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Komisja uznała w szczególności, że konieczność działania na szczeblu Unii Europejskiej nie jest wystarczająco uzasadniona, co narusza zasadę pomocniczości. Ponadto oceniono, że zakres aktu ustawodawczego Unii wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, co jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

### **4. Uzasadnienie**

4.1. Komisja Spraw Zagranicznych i Europejskich wyraża wątpliwość, czy omawiana instytucja, w przewidzianej formie i z przewidzianymi właściwościami, stanowi najwłaściwszy wariant uregulowania problemu przy równoczesnym przestrzeganiu zasady pomocniczości.

4.2. W dokumencie Komisji Europejskiej zawierającym ocenę skutków<sup>1</sup> przedstawiono siedem różnych scenariuszy uregulowania problemu przez UE. Komisja Europejska doszła do wniosku, że scenariusz 4c, czyli przedstawienie wniosku ustawodawczego w obecnej formie, to najwłaściwsze rozwiązanie. Jednak w załączniku 4 do oceny skutków, w punkcie „Analiza kosztów i korzyści”, Komisja Europejska zauważa, że podstawowe elementy analizy opierają się na hipotezach lub przybliżeniach wynikających ze scenariuszy, gdyż przyznano, że dostępne dane są w znacznej mierze niekompletne i mogą być zniekształcone. Stwierdzono ponadto, że przedstawione warianty pozostawiają duże pole do interpretacji. Oprócz tego stwierdzono, że nie podjęto jeszcze decyzji o lokalizacji siedziby Prokuratury Europejskiej, w związku z czym nie można z całą pewnością ocenić jej integracji administracyjnej i związanych z tym kosztów i korzyści. Zdaniem Komisji Europejskiej kwestie te wymagają głębszej analizy. W tym kontekście Komisja Europejska przedstawia swoją analizę kosztów i korzyści płynących z wniosku w sprawie rozporządzenia jako sięgającą granic możliwości tego rodzaju analizy<sup>2</sup>.

4.3. Uznano ponadto, że niezbędna jest również dodatkowa pogłębiona ocena efektywności systemów prawnych państw członkowskich ze względu na ograniczoną ilość danych

---

<sup>1</sup> SWD(2013)0274.

<sup>2</sup> „This CBA is very much ‘pushing the limits’ of what is possible within a CBA [...]”.

uwzględnionych w obecnej ocenie<sup>1</sup>. Jednak mimo tego założenia w tym samym akapicie uznano, że zaproponowany środek jest najskuteczniejszy.

4.4. W oparciu o powyższe dane Komisja Spraw Zagranicznych i Europejskich nie sądzi, by konieczność przyjęcia aktu ustawodawczego na szczeblu UE poparto wystarczającymi wskaźnikami ilościowymi i jakościowymi lub szczegółowo uzasadniono, czego wymaga art. 5 Protokołu nr 2 do Traktatu. Innymi słowy, Komisja Europejska nie uzasadniła wystarczająco, że proponowany wariant, zwłaszcza w przedstawionej formie, jest koniecznością. Przyjęcie regulacji na szczeblu UE, jako dokładne przeciwieństwo zasady, zgodnie z którą decyzje powinny być podejmowane jak najbliżej obywateli, musi być poparte satysfakcjonującymi i przekonującymi danymi, a nie hipotezami i analizami, które mogą być obarczone znacznymi błędami.

4.5. Nie ulega wątpliwości, że problem, którego rozwiązaniem ma być omawiany wniosek ustawodawczy, ma wyraźny wymiar transgraniczny. Komisja Europejska uważa jednak, że dyrektywa PIF stanowiłaby tylko częściowe rozwiązanie problemu nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii, gdyż nie uregulowano w niej kwestii dochodzenia i ścigania sprawców przestępstw. Uważa również, że bardziej rygorystyczne obowiązujące przepisy o charakterze odstrasającym nie będą skutecznym rozwiązaniem problemu. Komisja powinna jednak poczekać na wejście w życie dyrektywy, by ocenić jej skuteczność, zanim zdecyduje się na interwencję prawodawczą w formie rozporządzenia, stanowiącego najbardziej rygorystyczny i nieelastyczny środek prawodawczy. W związku z tym należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą proporcjonalności należy w miarę możliwości preferować regulacje w formie dyrektywy, a nie rozporządzenia. Tymczasem w omawianej sytuacji bez szczegółowego uzasadnienia wybrano rozporządzenie, dające Prokuraturze Europejskiej wyłączne kompetencje do prowadzenia dochodzeń i ścigania określonych przestępstw, a ponadto w szeregu przepisów bardzo poważną ingerującą w systemy prawne państw członkowskich, a tym samym ograniczającą ich działania regulacyjne<sup>2</sup>. Zatem ze względu na fakt, że wybór określonego aktu ustawodawczego przez Komisję Europejską nie został poparty zadowalającymi argumentami, uznano, że zakres działań regulacyjnych w

---

<sup>1</sup> Zob. s. 16 i 17 oceny skutków (SWD(2013)0274).

<sup>2</sup> Wyłącznie tytułem przykładu: w przepisach art. 26 (czynności dochodzeniowe) i art. 30 (dopuszczalność dowodów).

przedstawionej formie nie jest bezwzględnie konieczny do osiągnięcia celów wyznaczonych przez UE.

4.6. Komisja Spraw Zagranicznych i Europejskich uwzględniła również fakt, że w odpowiednich dokumentach Komisji Europejskiej alternatywne warianty działania Unii ani skuteczność umocnienia istniejących instytucji z punktu widzenia osiągnięcia celów wniosku nie zostały rozważone w równym stopniu i z równą powagą, jak wariant preferowany. W powiązaniu z faktem, że nie zaczekano przynajmniej na ocenę skuteczności dyrektywy PIF w rozwiązywaniu problemu, prowadzi to do wniosku, że nie rozważono wystarczająco dokładnie alternatywnych form działania.

4.7. Ponadto fakt, że czynności dochodzeniowe<sup>1</sup> zawarte w projekcie rozporządzenia obejmują również środki, których nie przewidują wszystkie państwa członkowskie, rodzi pytanie o dalsze ograniczenie praw podejrzanych w określonych przypadkach. Zatem stwierdzenie Komisji Europejskiej, że omawiany projekt zawiera wystarczające gwarancje praw podejrzanych, nie potwierdza się wystarczająco we wszystkich okolicznościach mimo gwarancji wprowadzonych w projekcie.

4.8. Komisja Spraw Zagranicznych i Europejskich uważa ponadto, że w art. 13 wniosku w sprawie rozporządzenia doszło do pośredniego rozszerzenia zakresu stosowania proponowanego aktu ustawodawczego, co stanowi dalsze ograniczenie działań regulacyjnych państw członkowskich, z naruszeniem zasady pomocniczości i proporcjonalności. W artykule tym przewidziano, że jeśli przestępstwa określone w art. 12, który z kolei odnosi się do dyrektywy PIF, wiążą się nierozdzielnie z innymi przestępstwami, nieobjętymi art. 12, Prokuratura Europejska jest właściwa również w odniesieniu do tych przestępstw.

### ***Wniosek***

W świetle powyższych rozważań Komisja Spraw Zagranicznych i Europejskich doszła do przekonania, że rozpatrywany wniosek w sprawie rozporządzenia nie jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności oraz że nie spełniono w wystarczającym stopniu kryteriów uzasadniających konieczność wprowadzenia określonego działania regulacyjnego ze strony

---

<sup>1</sup> Art. 26 wniosku w sprawie rozporządzenia.



Unii oraz regulowania danej kwestii w proponowanym zakresie, by móc osiągnąć zamierzone cele.