



12.11.2013

## **KOMUNIKAT DLA POSŁÓW**

**(105/2013)**

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

## Sprawozdanie

### w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, dotyczące oceny zgodności z zasadą pomocniczości oraz zaistnienia warunków przyjęcia uzasadnionej opinii

#### 1. Kontekst prawny badania pomocniczości

Zgodnie z zasadą pomocniczości decyzje należy zawsze podejmować na najniższym możliwym szczeblu.

Zgodnie z art. 5<sup>1</sup> Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) planowany środek unijny jest zgodny z zasadą pomocniczości, jeżeli nie można go zrealizować na szczeblu państwa członkowskiego, a także jeżeli osiągnięcie wyznaczonego celu jest łatwiejsze, efektywniejsze na szczeblu UE, zaś środek na szczeblu unijnym tworzy wartość dodaną.

Na podstawie protokołu nr 2 załączonego do Traktatu z Lizbony<sup>2</sup> parlament narodowy państwa członkowskiego Unii Europejskiej w związku z europejskimi wnioskami ustawodawczymi ma prawo – w drodze uregulowanego prawnie postępowania – ocenić zgodność z zasadą pomocniczości. Jeżeli dana izba parlamentu stwierdzi naruszenie zasady, w ciągu ośmiu tygodni liczonych od przedstawienia wniosku ustawodawczego może przesłać uzasadnioną opinię do prawodawcy unijnego. W przypadku wpłynięcia określonej w protokole nr 2 liczby uzasadnionych opinii przedstawiający – Komisja Europejska – musi poddać analizie wniosek ustawodawczy, który w ostateczności może również uchylić. Procedura ma na celu umożliwienie parlamentom państw członkowskich zapobieżenia w razie konieczności przekraczaniu przez prawodawcę unijnego powierzonych mu kompetencji.

Parlamentarna Komisja Spraw Europejskich może zbadać europejski wniosek ustawodawczy pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości na podstawie § 71 ust. (i)–(2) ustawy o parlamencie nr XXXVI/2012, a także § 134/D ust. (i)–(2) decyzji parlamentu nr 46/1994 (IX. 30) dotyczącej niektórych rozporządzeń regulaminowych (dalej: HHSZ).

Jeżeli Komisja Spraw Europejskich stwierdzi, że wniosek ustawodawczy jest sprzeczny z zasadą pomocniczości, przedstawia Parlamentowi sprawozdanie o zaistnieniu warunków przyjęcia uzasadnionej opinii oraz wniosek dotyczący decyzji o przyjęciu sprawozdania. Na podstawie § 134/D ust. 3 HHSZ zgromadzenie plenarne w ciągu piętnastu dni podejmuje decyzję o przyjęciu wniosku dotyczącego decyzji. Ośmioletni termin przedstawienia uzasadnionej opinii jest obiektywny, dlatego wskazane jest, by został uwzględniony przez parlament.

---

<sup>1</sup> Europejski kontekst prawny dotyczący zgodności z zasadą pomocniczości, przebieg postępowania oraz jego możliwe konsekwencje przedstawiono w załączniku.

<sup>2</sup> Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

## 2. Podstawa prawna, cel oraz ważniejsze przepisy rozporządzenia UE<sup>1</sup> zbadanego pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości

Dnia 17 lipca 2013 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej [COM(2013)0534; 2013/0255(APP)] (dalej: Wniosek). Podstawę prawną Wniosku stanowi art. 86<sup>2</sup> Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), w którym stwierdza się, że w celu ścigania przestępstw naruszających finansowe interesy Unii Rada, przy jednogłośnym poparciu państw członkowskich, może ustanowić Prokuraturę Europejską.

Głównym celem Wniosku jest ustanowienie spójnego europejskiego systemu dochodzenia i ścigania przestępstw związanego z przestępstwami naruszającymi finansowe interesy Unii, zwiększenie skuteczności i efektywności postępowania, a także zwiększenie skuteczności odzyskiwania pozyskiwanych w sposób sprzeczny z prawem środków UE. Według przedstawiającego stworzenie nowego modelu uzasadniają oszustwa i naruszenia związane z budżetem UE sięgające średnio 500 mln EUR rocznie oraz dość nierównomierny poziom ich wykrywalności.

Zgodnie z wnioskiem Prokurator Europejski posiadałby **wyłączne kompetencje** w zakresie dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców „przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii” i ich współników. Pod tym względem Unia Europejska stanowiłaby jednolitą przestrzeń prawną, w której Prokuratura Europejska działałaby bez konieczności korzystania z wzajemnej pomocy prawnej<sup>3</sup>.

W związku ze zdecentralizowaną strukturą czynności związane z dochodzeniem i ściganiem przestępstw w państwach członkowskich Prokuratura Europejska przeprowadzałaby poprzez delegowanych prokuratorów europejskich. Delegowany (tzw. dwukapeluszowy) prokurator europejski w ramach wymiaru sprawiedliwości i prokuratury państwa członkowskiego na miejscu przekazywałby i koordynowałby polecenia Prokuratora Europejskiego.

## 3. Badanie pomocniczości przeprowadzone w Komisji Spraw Europejskich.

Podczas posiedzenia Komisji Spraw Europejskich (dalej: KSE) w dniu 23 września 2013 r. przedstawiciele Komisji Europejskiej oraz Ministerstwa Administracji i Sprawiedliwości udzielili informacji na temat celu i ważniejszych elementów Wniosku. Komisja Spraw Europejskich stwierdziła, że ocena zgodności z zasadą pomocniczości jest możliwa z punktu widzenia prawa, bowiem ośmiotygodniowy termin przesłania uzasadnionej opinii upływa dnia 28 października 2013 r.

<sup>1</sup> Projekt rozporządzenia w języku węgierskim dostępny jest pod adresem:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:HU:HTML>

<sup>2</sup> „1. 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. (2) Prokuratura Europejska jest właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, określonych w rozporządzeniu przewidzianym w ustępie 1. Prokuratura Europejska jest właściwa do wnoszenia przed właściwe sądy Państw Członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw.

3. (3) Rozporządzenia, o których mowa w ustępie 1 określają statut Prokuratury Europejskiej, warunki wypełniania jej funkcji, zasady proceduralne mające zastosowanie do jej działań, jak również zasady dopuszczalności dowodów oraz zasady sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez nią przy wypełnianiu jej funkcji (...).”

<sup>3</sup> Z wyjątkiem Danii i, jak można się spodziewać, w zależności od decyzji – z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa oraz Irlandii.

Komisja Spraw Europejskich podczas posiedzenia w dniu 14 października 2013 r. dokonała oceny zgodności treści Wniosku z zasadą pomocniczości i sformułowała następujące uwagi:

- Komisja Spraw Europejskich ustaliła, że art. 86 TFUE zapewnia podstawę prawną dla ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Jednocześnie zgodnie ze stanowiskiem Komisji Spraw Europejskich podstawa prawna w sposób ogólny określa obszar kompetencji Prokuratury Europejskiej oraz, w przeciwieństwie do Wniosku (art. 11 ust. 4, art. 14 Wniosku), nie wskazuje się w niej na wyłączny charakter wykonywania uprawnień.
  - Komisja Spraw Europejskich poparła cel Wniosku, podkreślając, że planowane środki nie mogą skutkować nieproporcjonalnym ograniczeniem suwerenności państw członkowskich w zakresie prawa karnego ani naruszeniem niezależności prokuratorów państw członkowskich. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Spraw Europejskich w realizacji Wniosku pomogłoby, obok koordynacji Prokuratury Europejskiej, przyjęcie europejskiego nakazu dochodzeniowego, jak również wzmocnienie istniejących narzędzi współpracy w zakresie spraw karnych, wspieranie ściślejszej współpracy organów śledczych i prokuratorów państw członkowskich.
  - Komisja Spraw Europejskich przyznała, że należy poczynić kroki mające na celu zwiększenie efektywności działań, jednak nie znalazła uzasadnienia dla osiągania ich przy pomocy przedstawionego we wniosku modelu ścigania. To właśnie ponadnarodowy model organizacji wiązałby się z licznymi problemami natury praktycznej, szczególnie w odniesieniu do kompetencji pomocniczych (art. 13 Wniosku), określenia jurysdykcji (art. 27 ust. 4 Wniosku), dopuszczalności materiału dowodowego (art. 30 Wniosku), a także z powiązaniem pomiędzy tworzącymi Prokuratorę Europejską państwami członkowskimi UE oraz tymi, które nie wchodzą w jej skład, jak również powiązaniem pomiędzy Prokuratorą Europejską a prokuraturami państw członkowskich.
  - Komisja Spraw Europejskich podkreśliła, że w świetle zapewnienia Prokuratorowi Europejskiemu możliwości bezpośredniego wykonywania uprawnień oraz opierającej się na niejasnych „szczególnych okolicznościach” możliwości przeniesienia spraw (art. 6 ust. 5, art. 18 ust. 5 Wniosku) struktura iawi się nie jako zdecentralizowana, lecz jako organizacja scentralizowana, która nie generowałaby faktycznej wartości dodanej, za to uczyniłaby problematyczną realizację. Z kolei wyłączne zwierzchnictwo Prokuratora Europejskiego (art. 6 ust. 5 Wniosku) zakwestionowałoby możliwość działania prokuratury delegowanej w ramach systemów prawnych oraz instytucji państw członkowskich.
- Podczas oceny zgodności z zasadą pomocniczości Komisja Spraw Europejskich zwróciła uwagę również na następujące kwestie:

- Dotąd w obszarze prawa karnego materialnego ani prawa procesu karnego nie stworzono kodeksu na szczeblu UE – sformułowano natomiast kilka podstawowych zasad postępowania, gwarancji, a także dokonano minimalnej harmonizacji działań. W konsekwencji określonego w art. 25 ust. 1 Wniosku pojęcia „jednolitej przestrzeni prawnej” nie można interpretować w świetle dotychczasowych wyników współpracy w zakresie prawa karnego.
- Odnośne przestępstwa – oszustwa dotyczące interesów finansowych UE oraz powiązane z nimi przestępstwa – nie zostały dotąd poddane harmonizacji, nie została przyjęta tzw. Konwencja PIF<sup>1</sup>: obecnie pozostaje niejasne, jakie dokładnie przestępstwa obejmowałby zakres uprawnień Prokuratury Europejskiej.
- We wniosku (3.2.2. ocena wpływu) przewiduje się, że unijną wartość dodaną będzie

<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). Tekst wniosku dotyczącego dyrektywy w języku węgierskim jest dostępny pod adresem: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/pif-report/pif\\_proposal\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf).

stanowił niemal automatyczny wzrost wskaźników skuteczności dochodzenia i ścigania w państwach członkowskich, pomija się jednak to, że w niektórych państwach członkowskich wskaźnik prowadzonych postępowań karnych w tego typu sprawach jest dość wysoki.

#### **4. Stanowisko Komisji Spraw Europejskich w odniesieniu do zgodności z zasadą pomocniczości.**

Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Spraw Europejskich:

wykonywanie wyłącznej kompetencji przez Prokuraturę Europejską (art. 11 ust. 4, art. 14 Wniosku) wykraczałoby poza uprawnienia gwarantowane w art. 86 TFUE, ponieważ ten ostatni nie zapewnia Prokuraturze Europejskiej wykonywania wyłącznej kompetencji;

**ponadnarodowy model Prokuratury Europejskiej** w odniesieniu do prawa karnego w nieproporcjonalnym stopniu ograniczałby istniejącą **suwerenność** państw członkowskich;

**wyłączne zwierzchnictwo Prokuratora Europejskiego** (art. 6 ust. 5 Wniosku) podważa możliwość działania prokuratury delegowanej w ramach systemu prokuratury państw członkowskich;

**Wniosek nie uzasadnia** w sposób wystarczający, czy działanie Prokuratury Europejskiej **byłoby istotnie skuteczniejsze niż ma to miejsce obecnie**; liczne przeszkody wykonawcze niosłyby ze sobą na przykład kompetencje pomocnicze (art. 13 Wniosku), prawo do przenoszenia spraw (art. 18 ust. 5 Wniosku), określenie jurysdykcji (art. 27 ust. 4 Wniosku) lub dopuszczalność materiału dowodowego (art. 30 Wniosku);

Wniosek nie potwierdza w wystarczającym stopniu faktycznej wartości dodanej działalności UE.

Na podstawie powyższych faktów Komisja Spraw Europejskich stwierdza, że wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej [COM(2013)0534; 2013/0255(APP)] narusza zasadę pomocniczości.

## Załącznik

### Procedura związana z oceną zgodności z zasadą pomocniczości i jej możliwe implikacje

Zasada pomocniczości zgodnie z art. 5 TUE:

„3. 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.

4. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów.

Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

Ocena zgodności z zasadą pomocniczości na podstawie art. 6 protokołu nr 2 dołączonego do Traktatu z Lizbony:

„Każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu prawodawczego w językach urzędowych Unii, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. (...)”.

Ustawa o parlamencie nr XXXVI/2012 oraz HHSZ w oparciu o powyższe postanowienia regulują postępowanie w zakresie badania pomocniczości. Na tej podstawie Komisja Spraw Europejskich w przypadku europejskiego wniosku ustawodawczego ma prawo do oceny zgodności z zasadą pomocniczości.

Jeżeli nie zostanie stwierdzone naruszenie zasady pomocniczości, procedura kończy się na etapie Komisji.

Jeśli zgodnie ze stanowiskiem Komisji Spraw Europejskich europejski wniosek ustawodawczy narusza zasadę pomocniczości, wówczas na podstawie § 134/D ust. 2 HHSZ przedstawia ona sprawozdanie dotyczące zaistnienia okoliczności koniecznych do przyjęcia uzasadnionej opinii oraz wniosek dotyczący decyzji o przyjęciu sprawozdania, co do którego parlament podejmuje decyzję w ciągu piętnastu dni.

Przewodniczący parlamentu po przyjęciu wniosku o zaistnieniu warunków przyjęcia uzasadnionej opinii niezwłocznie przesyła uzasadnioną opinię przewodniczącym Komisji Europejskiej, Rady oraz Parlamentu Europejskiego, jednocześnie informując o tym rząd.

Następstwa uzasadnionej opinii zależą od tego, ile parlamentów państw członkowskich w określonym terminie ośmiu tygodni w przypadku tego samego wniosku UE ustali, że narusza on zasadę pomocniczości.

Każdy z 28 parlamentów państw członkowskich ma dwa głosy podczas postępowania (łącznie 56 głosów). Uzasadnione opinie mogą wywierać znaczący wpływ na decyzje podejmowane na szczeblu UE szczególnie wówczas, gdy – zależnie od danego unijnego postępowania ustawodawczego – jedna czwarta, jedna trzecia bądź większość parlamentów państw członkowskich stwierdzi naruszenie zasady pomocniczości.

Na podstawie art. 7 protokołu nr 2 w przypadku tzw. procedury żółtej kartki, w przypadku gdy jedna trzecia (19 głosów) parlamentów państw członkowskich stwierdzi naruszenie zasady pomocniczości w związku z tym samym wnioskiem, wniosek należy poddać weryfikacji. Po ponownej analizie Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. (Uwaga: od 1 grudnia 2009 r. próg jednej trzeciej głosów został osiągnięty tylko raz. W konsekwencji unijny wniosek został wycofany.)

Tzw. procedura pomarańczowej kartki, kiedy większością (29) głosów parlamentów państw członkowskich stwierdza się naruszenie zasady pomocniczości w przypadku tego samego wniosku, może być stosowana wyłącznie w przypadku tzw. zwykłej procedury ustawodawczej (dawniej procedura współdecyzji), której pierwszą część również stanowi analiza, jednak ostatecznie to nie przedstawiający, ale prawodawca unijny, Rada bądź Parlament Europejski, dokonuje weryfikacji zgodności z zasadą pomocniczości oraz większością głosów może odrzucić wniosek. (Dotychczas taka sytuacja nie miała miejsca.)

W przypadku omawianego europejskiego wniosku ustawodawczego unijną podstawę prawną stanowi art. 86 TFUE, w myśl którego do przyjęcia wniosku konieczne jest jednogłośne poparcie Rady, zaś mająca zastosowanie unijna procedura podejmowania decyzji stanowi specjalną procedurę ustawodawczą. Z tego względu nie jest możliwe zastosowanie procedury pomarańczowej kartki, zaś w przypadku procedury żółtej kartki konieczny próg, zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2, stanowi jedna czwarta, czyli 14 głosów. Po ponownej analizie Komisja Europejska może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku.