

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej**

COM(2013) 534 final

(2014/C 170/14)

Sprawozdawca: **Eugen LUCAN**

Dnia 17 lipca 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej*

COM(2013) 534 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 176 do 7 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa inicjatywę Komisji za właściwą. Ustanowienie Prokuratury Europejskiej to ważny krok w kierunku utworzenia nowych mechanizmów sądowych chroniących zarówno interesy finansowe Unii, jak i wkład finansowy obywateli europejskich w unijny budżet.

1.2 EKES uważa, że należy chronić interesy finansowe Unii, niemniej jednak spójność systemu prawa karnego UE udałoby się zapewnić lepiej, gdyby w rozporządzeniu precyzyjnie określono <sup>(1)</sup> nie tylko stosowaną terminologię, lecz także przede wszystkim przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii, które w konsekwencji powinny być przedmiotem ścigania w państwach członkowskich. Definicje te należałoby włączyć do rozporządzenia lub też można by je wprowadzić poprzez odesłanie do załącznika, który wzorowałby się na rozporządzeniu w sprawie Eurojustu <sup>(2)</sup> i zostałby ewentualnie uzupełniony przez dyrektywę. Takie doprecyzowanie może ustanowić ramy kolejnych przepisów w zakresie przestępstw szkodzących interesom finansowym Unii, a także zagwarantować poszanowanie zasady legalności („*nullum crimen sine lege*”).

1.3 EKES jest zdania, że kompetencje nowej Prokuratury Europejskiej powinny zostać utrzymane w granicach przepisów art. 86 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wobec braku analizy skutków dotyczącej przestępczości transgranicznej rozszerzenie kompetencji Prokuratury na podstawie art. 86 ust. 4 jest przedwczesne.

1.4 Jeśli chodzi o procedury i spory, w których Prokuratura Europejska sama jest stroną, EKES zaleca zastosowanie zabezpieczeń proceduralnych dla podejrzanych, zgodnie z odpowiednimi normami w ramach rozporządzenia, w szczególności z poszanowaniem przepisów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – w tym zwłaszcza prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do obrony – jako że oferuje ona wyższy poziom ochrony w porównaniu z przepisami krajowymi. W swojej definicji „prawa do obrony” EKES uwzględni również konieczność zagwarantowania zasady „równości broni” między oskarżeniem a obroną.

1.5 EKES sugeruje, aby rozszerzono zadania Komitetu Monitorującego ds. Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, przyznając mu nowe kompetencje dotyczące kontroli tego, czy gwarantowane są prawa i swobody podstawowe każdego człowieka, zwłaszcza w kontekście ustanowienia Prokuratury Europejskiej, oraz czy w postępowaniu karnym respektowane są prawa człowieka. Komitet ten podejmie współpracę ze wszystkimi sekcjami EKES-u i z innymi instytucjami europejskimi i krajowymi, które mają kompetencje w tej dziedzinie. Działania komitetu <sup>(3)</sup> będą miały na celu kontrolowanie i ocenę poszanowania praw człowieka w stosunkach UE z państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi.

<sup>(1)</sup> Zob. art. 2 lit. b), art. 4 ust. 1 i art. 12 dokumentu COM(2013) 534 final oraz wyjaśnienia zawarte w pkt 4.1 niniejszej opinii „Przedmiot, definicje, zakres kompetencji”.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 535 final, art. 3 ust. 1: „Kompetencje Eurojustu obejmują formy przestępczości wymienione w załączniku 1”.

<sup>(3)</sup> Komitet ten działa przy Sekcji REX. Kwestie aktywności obywatelskiej i obrony podstawowych praw każdego człowieka leżą również w kompetencjach Sekcji SOC.

1.6 EKES jest zdania, że jeśli chodzi o procedurę wstępnej selekcji prokuratora europejskiego, panel ekspertów, który ma przedstawić Komisji opinię doradczą, powinien obejmować po jednym przedstawicielu każdego z następujących organów: EKES-u, Komitetu Regionów, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego i Rady Izb Adwokackich Unii Europejskiej (CCBE). Ten panel ekspertów o charakterze doradczym powinien składać się z co najmniej jedenastu członków.

1.7 EKES uważa, że do podstawowych zasad działalności Prokuratury Europejskiej należy włączyć zasady legalności oraz podległości hierarchicznej, których nie wymienia się wyraźnie w rozporządzeniu.

1.8 EKES jest zdania, że w rozporządzeniu należy też ustanowić więcej zabezpieczeń dotyczących wykonywania praw i obowiązków prokuratorów europejskich oraz ich odpowiedzialności w wypadku nadużyć i poważnych uchybień zawodowych.

1.9 EKES zwraca uwagę, że ponieważ materiały dowodowe są dopuszczane bez przeprowadzania walidacji, przepisy dotyczące dopuszczalności dowodów zgromadzonych przez Prokuraturę Europejską i przedstawionych przez nią sądowi pierwszej instancji mogą prowadzić do zaistnienia przypadków nierówności i pogwałcenia zasady „równości broni”. Zważywszy, że art. 32 ust. 5 rozporządzenia określa, że zainteresowanym osobom „przysługują wszystkie prawa procesowe dostępne na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego”, wśród których uwzględnia się oczywiście też procedury dotyczące dopuszczalności dowodów, trzeba stwierdzić, że przepisy rozporządzenia są wewnętrznie sprzeczne i że mogą skutkować pogwałceniem praw oskarżonych w postępowaniu karnym.

1.10 Gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych powinno dotyczyć tylko osób, co do których istnieją istotne przesłanki, że popełniły przestępstwo przeciwko interesom finansowym Unii; w przeciwnym razie można by mieć do czynienia z poważną i nadmierną ingerencją w ich życie prywatne.

1.11 Zdaniem EKES-u ustanowienie Prokuratury Europejskiej jest sposobem na zagwarantowanie ochrony wkładu finansowego obywateli europejskich do unijnego budżetu. Do wniosku w sprawie rozporządzenia i do wniosku w sprawie dyrektywy należy włączyć definicje przestępstw szkodzących interesom finansowym Unii, ujednolicając je.

## 2. Kontekst i uwagi ogólne

2.1 Dyskusje dotyczące ustanowienia Prokuratury Europejskiej rozpoczęły się ponad dziesięć lat temu<sup>(4)</sup>. W maju 2011 r. Komisja przyjęła Komunikat w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych<sup>(5)</sup>, w którym sformułowała propozycje zmierzające do ulepszenia ochrony interesów finansowych UE.

2.2 W ostatnich trzech latach sprawy, które wzbudziły podejrzenie o nadużycia finansowe, reprezentowały średnio kwotę ok. 500 mln euro rocznie, jednak według szacunków łączna rzeczywista wartość tych nadużyć jest znacznie wyższa. Zaledwie niewielką część, a mianowicie mniej niż 10 %, tej całkowitej kwoty udaje się odzyskać od sprawców<sup>(6)</sup>. Szacuje się, że w 2010 r. 46 % kwot zajętych w ramach przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii (na poziomie państw członkowskich) pochodziło z sektora publicznego, a 52 % z prywatnego. Informacje odnoszące się do dziedzin, w których popełniane są nadużycia, wyglądają następująco: rolnictwo – 17 %; papierosy – 1 %; cła – 6 %; wydatki/zakupy bezpośrednie – 11 %; instytucje UE – 27 %; pomoc zewnętrzna – 19 %; fundusze strukturalne – 19 %. Jak wynika ze sprawozdania OLAF-u, ogólnie rzecz biorąc informacje te zachowują ważność również w odniesieniu do lat 2011 i 2012. Podejście to wymaga konkretnych rozwiązań i działań na poziomie polityki karnej Unii Europejskiej.

2.3 W lipcu 2012 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE za pomocą prawa karnego. W dokumencie tym zawarto wspólne definicje przestępstw na szkodę budżetu UE i przewidziano harmonizację sankcji minimalnych (w tym kary pozbawienia wolności w poważnych przypadkach) oraz wspólne terminy przedawnienia.

<sup>(4)</sup> Zielona księga w sprawie ochrony prawnokarnej interesów finansowych Wspólnoty oraz ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2001) 715 final, 11 grudnia 2001 r.

<sup>(5)</sup> Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:PL:PDF>.

<sup>(6)</sup> Streszczenie oceny skutków, SWD(2013) 275 final, s. 2, pkt 1.2.

2.4 W 2012 r. i na początku 2013 r. na poziomie europejskim<sup>(7)</sup> odbyło się szereg dyskusji i spotkań dotyczących ustanowienia Prokuratury Europejskiej. W orędziu o stanie Unii ogłoszonym we wrześniu 2012 r. przewodniczący Barroso ponownie podkreślił zaangażowanie Komisji w działania na rzecz ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

2.5 W dniu 17 lipca 2013 r. Komisja opublikowała zestaw tekstów ustawodawczych złożony z kilku rozporządzeń mających na celu reformę systemu Eurojustu, usprawnienie zarządzania OLAF-em oraz ustanowienie Prokuratury Europejskiej.

2.6 Głównym zadaniem Prokuratury Europejskiej ma być zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE. W jej kompetencjach ma leżeć rozpatrywanie spraw i wszczynanie dochodzeń oraz, w stosownych wypadkach, stawianie przed właściwymi sądami państw członkowskich osób podejrzanych o popełnienie tego rodzaju przestępstw.

### 3. Prezentacja wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

3.1 Utworzenie Prokuratury Europejskiej nie ma charakteru obowiązkowego, lecz stanowi przewidzianą możliwość. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określa, że Rada „może ustanowić” Prokuraturę Europejską, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Podstawę prawną i przepisy dotyczące utworzenia Prokuratury Europejskiej zawarto w art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi, że „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”.

3.2 Na mocy art. 86 ust. 4 TFUE, Rada Europejska może rozszerzyć uprawnienia Prokuratury Europejskiej na zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym.

3.3 Rozporządzenie w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej obejmuje następujące elementy: przedmiot i definicje; zasady ogólne (statut i struktura Prokuratury, powoływanie i odwoływanie członków, zasady); kompetencje; regulamin prowadzenia dochodzeń, ścigania i postępowań sądowych; zasady dotyczące gwarancji proceduralnych; kontrola sądowa; ochrona danych; stosunki Prokuratury Europejskiej z instytucjami europejskimi; wpływ na budżet.

3.4 Za sądową kontrolę czynności procesowych podjętych przez Prokuraturę Europejską odpowiedzialne są organy krajowe.

3.5 Zgodnie z traktatami Unii<sup>(8)</sup>, Dania nie będzie uczestniczyć w systemie Prokuratury Europejskiej.

3.6 Wielka Brytania i Irlandia skorzystały z tzw. klauzuli „opt-out” w dziedzinie polityki dotyczącej sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Oznacza to, że nie będą uczestniczyć w tym systemie, chyba że wyraźnie i z własnej woli podejmą taką decyzję.

### 4. Uwagi szczegółowe

#### 4.1 Przedmiot, definicje, kompetencje

4.1.1 O ile w pierwszym artykule rozporządzenia „ustanawia się” nową Prokuraturę Europejską, to jednak jej funkcjonowanie i zdolność operacyjna będą zależały wyłącznie od tego, jak w dłuższej perspektywie zostanie wdrożona dyrektywa w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii<sup>(9)</sup>, w której zdefiniowano przestępstwa i nielegalne działania wpływające na interesy finansowe Unii. Ustanowienie Prokuratury Europejskiej jest użyteczne dla ochrony wkładu finansowego obywateli europejskich do unijnego budżetu.

4.1.2 Przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii, objęte wnioskiem w sprawie dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii<sup>(10)</sup>, są następujące:

- i) nadużycie wpływające na interesy finansowe Unii (art. 3);
- ii) przestępstwa kryminalne związane z nadużyciami wpływające na interesy finansowe Unii (art. 4): dostarczenie lub nieprzekazanie informacji, pranie pieniędzy, przyjęcie obietnicy korzyści lub uzyskanie korzyści przez urzędnika europejskiego;

<sup>(7)</sup> COM(2013) 534 final, ss. 3 i 4.

<sup>(8)</sup> Art. 1 i 2 protokołu (nr 22) załączonego do TFUE.

<sup>(9)</sup> W art. 2 lit. b) rozporządzenia mowa o niej jako dyrektywie „2013/xx/UE”.

<sup>(10)</sup> We wniosku dotyczącym rozporządzenia COM(2013) 534 final także mowa o niej jako dyrektywie „2013/xx/UE”.

iii) podżeganie, pomocnictwo oraz usiłowanie (art. 5 dyrektywy, nie definiując tych przestępstw, stanowi, że powinny one być karane).

4.1.3 EKES uważa, że przestępstwa te należy w jednoznaczny i wyraźny sposób zdefiniować prawnie, dodając ustęp, w którym zostaną jasno wskazane te z nich, które są rozpatrywane przez Prokuraturę Europejską. Ponadto drobne przestępstwa (poniżej określonej wysokości strat, np. 10 tys. EUR) powinny być wyłączone z zakresu kompetencji Prokuratury Europejskiej. Komitet jest zdania, że wszystkie definicje zawarte w dyrektywie powinny zostać doprecyzowane. Powinny się również znaleźć w rozporządzeniu, w tym także definicja „urzędnika publicznego”<sup>(11)</sup>, która została rozszerzona z sektora publicznego na prywatny. Wszystkie definicje zawarte we wniosku w sprawie rozporządzenia i we wniosku w sprawie dyrektywy muszą zostać wyraźnie wyjaśnione, sprecyzowane, zharmonizowane i ujednolicone.

4.1.4 EKES uważa, że inne rozwiązanie służące jasnemu określeniu przedmiotu, definicji i kompetencji związanych z Prokuraturą Europejską polegałoby na tym, by zmienić niektóre artykuły definiujące jej zakres działalności<sup>(12)</sup>, wprowadzając odesłanie do załącznika, który wzorowałby się na rozporządzeniu w sprawie Eurojustu<sup>(13)</sup> i mógłby zostać uzupełniony i ujednolicony za pomocą wniosku w sprawie dyrektywy.

4.1.5 Należy nadać kompetencjom Prokuratury Europejskiej jasny i bezdyskusyjny charakter. Choć do objaśnienia przestępstw wchodzących w przedmiotowy zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej niezbędne jest odniesienie się do przepisów krajowych, które wdrażają przepisy Unii (dyrektywa 2013/xx/UE), to niektóre określone w rozporządzeniu cechy tych przestępstw – m.in. ich charakter transgraniczny, wpływ na interesy Unii lub udział urzędników europejskich – mogłyby zapewnić spójną politykę karną, w ramach której tak samo traktowano by wszystkie rodzaje przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

4.1.6 W rozporządzeniu nie powinno się poszerzać kompetencji Prokuratury Europejskiej również na przestępstwa, w sprawie których dochodzenie prowadzą prokuratorzy krajowi. Należałoby wymienić kryteria, które umożliwiłyby – w przypadkach, gdy Prokuratura Europejska dysponuje kompetencjami pomocniczymi – określenie „przewagi” (pierwszeństwa). W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której interpretacja i praktyka w dziedzinie prawa karnego różniłyby się w poszczególnych państwach członkowskich.

4.1.7 W przypadku dochodzenia transgranicznego może dojść do tego, że niektóre państwa członkowskie nie współpracowałyby w ramach czynności dochodzeniowych Prokuratury Europejskiej. Relacje między prokuratorem europejskim a delegowanymi prokuratorami europejskimi pozwolą uniknąć sytuacji, w której to samo dochodzenie prowadzono by w różnych państwach członkowskich. Można ustanowić prostą zasadę odnoszącą się do najwcześniej powiadomionej jurysdykcji, tak aby rozpoczynano postępowania karne w tym państwie członkowskim, którego organy sądowe pierwsze zajęły się daną sprawą.

## 4.2 Zasady w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

4.2.1 Choć Prokuratora Europejskiego powołuje Rada po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, to jednak Komisja odgrywa istotną rolę we wstępnej selekcji kandydatów, jako że „przedkłada [...] krótką listę kandydatów” i zwraca się o wyrażenie opinii do „utworzonego przez nią panelu”<sup>(14)</sup>. Co się tyczy procedury wyboru prokuratora europejskiego, EKES zaleca, by w odniesieniu do fazy konsultacji Komisja zwiększyła skład panelu ekspertów z siedmiu do jedenastu członków, określiła liczbę osób, które zostaną wybrane odpowiednio z Trybunału Sprawiedliwości, krajowych sądów najwyższych i prokuratur krajowych lub spośród innych wysoce kompetentnych i doświadczonych prawników, oraz włączyła do tej komisji doradczej po jednym przedstawicielu każdego z następujących organów: EKES-u, Komitetu Regionów, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego i Rady Izb Adwokackich Unii Europejskiej (CCBE).

4.2.2 EKES jest zdania, że innym właściwym środkiem ustawodawczym byłoby ustanowienie również specjalnych zabezpieczeń dotyczących pracowników wymiaru sprawiedliwości w celu zagwarantowania ich niezależności, uczciwości i bezstronności, a także z myślą o zapewnieniu im ochrony i stabilności. W tym względzie EKES zauważa, że nieusuwalność prokuratorów jest bezwzględnie konieczna, zwłaszcza w wypadkach, gdy zgłoszono na nich skargi.

4.2.3 Odwołania z funkcji prokuratora europejskiego lub jego zastępcy dokonuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji. Kompetencje dotyczące szkód wyrządzonych obywatelom przez delegowanych prokuratorów europejskich i prokuratora europejskiego lub jego zastępców należą do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał analizuje i rozstrzyga skargi związane z tymi szkodami. EKES uważa za niezbędne, by w przypadku sporów dotyczących odszkodowań Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej informował o swoich decyzjach Parlament Europejski, Radę i Komisję.

<sup>(11)</sup> COM(2012) 363 final, art. 4 ust. 5.

<sup>(12)</sup> Zob. art. 1 lit. b), art. 4 ust. 1 i art. 12 dokumentu COM(2013) 534 final.

<sup>(13)</sup> COM(2013) 535 final, art. 3: „Kompetencje Eurojustu obejmują formy przestępczości wymienione w załączniku 1”.

<sup>(14)</sup> COM(2013) 534 final, art. 8 ust. 3

4.2.4 Do podstawowych zasad działalności Prokuratury Europejskiej należałoby włączyć również zasady legalności oraz podległości hierarchicznej, których nie wymienia się wyraźnie w rozporządzeniu. Prokuratora Europejska powinna również móc rozpatrywać sprawy z urzędu. Europejski system dochodzeń karnych byłby bardziej spójny i jednolity, gdyby Prokuratura Europejska mogła kierować do OLAF-u wiążące wytyczne i instrukcje.

4.2.5 Należałoby ustanowić, poprzez decyzje dotyczące funkcjonowania wewnętrznego, skuteczne mechanizmy komunikacji, które gwarantowałyby niezależność Prokuratury, prokuratora europejskiego, jego zastępców i pracowników wobec nacisków wywieranych z zewnątrz.

4.2.6 W tekście wprowadza się rozróżnienie między dwiema kategoriami przestępstw: pierwsza z nich wchodzi automatycznie w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej (art. 12), podczas gdy druga (art. 13) obejmuje przestępstwa, które wykazują pewne powiązania z przestępstwami z pierwszej kategorii (czyny powiązane). EKES sądzi, że dopóki nie zostanie opracowany zestaw jasnych definicji przestępstw i przestępstw opartych na identycznych faktach, w kompetencjach Prokuratury Europejskiej nie powinny leżeć te z nich, w sprawie których dochodzenie prowadzą prokuratorzy krajowi (przestępstwa ściśle powiązane z przestępstwami przeciwko interesom finansowym Unii). Jedynymi kryteriami wyjaśniającymi powiązanie z tą kategorią są w rozporządzeniu wyrażenia: przestępstwa „dominujące”<sup>(15)</sup> i „przestępstwa oparte na identycznych faktach”, których użycie w kontekście braku jasnych definicji przestępstw nadaje rozporządzeniu nieprzewidywalny charakter (z jakiego punktu widzenia przestępstwa te są dominujące: z punktu widzenia zainteresowanych osób, naruszonych artykułów prawa, skutków finansowych? itd.).

### 4.3 Regulamin prowadzenia dochodzeń, ścigania i postępowań sądowych

4.3.1 Czynności dochodzeniowe przewidziane w rozporządzeniu, które określa, z jakich rodzajów środków dochodzeniowych i pod jakimi warunkami może korzystać Prokuratura Europejska, powinny być stosowane tylko w odniesieniu do przestępstw wchodzących w przedmiotowy zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej. Należy zharmonizować na poziomie UE różnego rodzaju decyzje, jakie Prokuratura Europejska może podjąć po zakończeniu dochodzenia, a zwłaszcza konkretne rozstrzygnięcia, w tym oskarżenie oraz umorzenie postępowania.

4.3.2 Fakt, że materiały dowodowe gromadzone przez Prokuraturę Europejską i przedstawiane przez nią sądowi pierwszej instancji są dopuszczane bez przeprowadzania walidacji, może prowadzić do zaistnienia przypadków nierówności i pogwałcenia zasady „równości broni” ze szkodą dla obrony. Jako że Prokuratura Europejska jest wspierana za pośrednictwem współpracy instytucjonalnej przez wszystkie struktury, organy, biura i agencje Unii oraz korzysta ze wsparcia organów państw członkowskich, podejrzany ani obrona nie będą dysponować podobnymi zasobami, aby dowieść niewinności, a tym samym zasada „równości broni” zostanie naruszona.

4.3.3 Możliwość zawarcia transakcji w interesie należytego wymierzania sprawiedliwości może nie dać się pogodzić z niektórymi systemami krajowymi, dlatego nie należy wyłączać jej spod kontroli sądowej. EKES zaleca Komisji, by określiła w rozporządzeniu znaczenie terminu „transakcja” i warunki jego stosowania, zwłaszcza w przypadkach, w których Prokuratura Europejska dysponuje kompetencjami pomocniczymi.

4.3.4 Zabezpieczenia proceduralne, które, na mocy odpowiednich przepisów, zwłaszcza Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, są przyznane podejrzany i innym osobom objętym postępowaniem prowadzonym przez Prokuraturę Europejską, mogą ustanawiać w sposób niezależny pewne prawa (prawo do zachowania milczenia, prawo do otrzymania pomocy prawnej), których dotychczas nie uregulowano w przepisach Unii. Prawa te powinny stosować się także do świadków, a nie tylko do „podejrzanych”.

### 4.4 Kontrola sądowa

4.4.1 W przypadku gdy Prokuratura Europejska podejmuje czynności procesowe przy wypełnianiu swojej funkcji, wówczas do celów kontroli sądowej uznawana jest za organ krajowy. Zdaniem EKES-u należałoby stworzyć możliwość sądowej kontroli na szczeblu UE czynności wewnętrznych Prokuratury Europejskiej.

4.4.2 Wewnętrzne normy proceduralne Prokuratury Europejskiej (regulamin wewnętrzny) nie powinny odnosić się tylko do przydzielania spraw, lecz również do innych ważnych aspektów, takich jak hierarchia, struktura, zarządzanie, konkretne zadania itp. Mimo że normy wewnętrzne nie podlegają wykonaniu i mają tylko wartość międzyinstytucjonalną, ze względów pewności prawa można uznać, że tworzą one prawo, i na tej podstawie powinni móc powoływać się na nie obywatele UE, których dotyczy dochodzenie karne. Wariant ten jest też zgodny z art. 86 ust. 3 Traktatu, który stanowi, że prawodawca Unii określa zasady mające zastosowanie do sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez Prokuraturę Europejską przy wypełnianiu jej funkcji.

<sup>(15)</sup> COM(2013) 534, art. 13 „Kompetencje pomocnicze”, ust. 1.

#### 4.5 Ochrona danych osobowych

4.5.1 W konkretnym kontekście Prokuratury Europejskiej przepisy dotyczące ochrony danych doprecyzowują i uzupełniają ustawodawstwo Unii mające zastosowanie do przetwarzania danych osobowych przez organy UE<sup>(16)</sup>. Ich przekazanie do krajów trzecich jest możliwe jedynie w przypadku, gdy podpisana została konwencja w tej dziedzinie. Przekazywanie danych osobowych do takich krajów może mieć miejsce tylko wtedy, gdy jest to absolutnie niezbędne w konkretnym postępowaniu karnym, i tylko pod warunkiem że w drodze porozumienia dany kraj trzeci zobowiąże się do zapewnienia i utrzymania tego samego poziomu ochrony danych, jaki obowiązuje w UE. Nadzór nad przetwarzaniem wszystkich danych osobowych w kontekście działań Prokuratury Europejskiej należy powierzyć Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych (EIOD) i odpowiednim organom krajowym.

4.5.2 Przetwarzanie danych osobowych powinno dotyczyć tylko osób, co do których istnieją solidne przesłanki, że popełniły przestępstwo przeciwko interesom finansowym Unii; w przeciwnym razie można by mieć do czynienia z poważną i nadmierną ingerencją w ich życie prywatne i z pogwałceniem Karty praw podstawowych.

4.5.3 EKES uważa, że jedynie absolutna potrzeba i wyraźny zasadniczy związek przyczynowy z badanymi faktami mogą uzasadnić gromadzenie niektórych danych, o których mowa w art. 37 ust. 4. Zbieranie dodatkowych danych osobowych, o których mowa we wspomnianym art. 37 ust. 4, musi być uzasadnione nadrzędnymi wymogami dochodzenia i musi przebiegać z poszanowaniem Karty praw podstawowych UE, europejskiej konwencji praw człowieka i wszelkich dalej idących przepisów poszczególnych państw członkowskich w zakresie ochrony danych.

4.5.4 EKES uważa, że jeżeli nie zachodzi bezwzględna potrzeba przechowywania tych danych osobowych, to należy usunąć je z akt i rejestrów; podobnie należy postąpić we wszystkich przypadkach, w których osoby objęte dochodzeniem nie zostały oskarżone.

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

<sup>(16)</sup> W szczególności rozporządzenie (WE) nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych.