

Mateusz Zreda

Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej¹

Opinion on the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (COM(2013) 534 final): The proposal is part of the package of documents submitted by the European Commission to improve the institutional system of protection of the interests of the Union. As concerns the organization of the European Public Prosecutor's Office, the author contests the decentralized nature of that authority proposed by the European Commission. He points out the vague wording of some parts of the proposal. In his view, doubts relate to the independence of prosecutors exercising the functions of European Delegated Prosecutors. He opts for limiting the jurisdiction of that authority. According to the author, the proposed regulation does not violate the principle of proportionality. He concludes that joint investigation and prosecution of perpetrators of offences against the Union's financial interests are in common interest of both Poland and the EU.

Keywords: criminal procedure | criminal law | Public prosecutor's office | Regulation | European Union law

Słowa kluczowe: postępowanie karne | prawo karne | Prokuratura Europejska | rozporządzenie | prawo Unii Europejskiej

Aplikant adwokacki, ekspert ds. legislacji BAS; mateusz.zreda@sejm.gov.pl.

Opinia merytoryczna

Przedmiot dokumentu UE

■ Treść dokumentu UE

W art. 1 projektu rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej [COM(2013) 534 final; dalej: projekt rozporządzenia] wskazano jego zakres przedmiotowy, który obejmuje powołanie Prokuratury Europejskiej oraz określenie zasad jej funkcjonowania. Prokuratura Europejska ma

¹ Opinia sporządzona 11 września 2013 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji ds. Unii Europejskiej; BAS WAPeIM-2219/13.

być organem Unii o zdecentralizowanej strukturze, posiadającym osobowość prawną (art. 3 projektu rozporządzenia).

Podstawowym zadaniem Prokuratury Europejskiej ma być zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, w szczególności dochodzenie, ściganie i stawianie przed sądem sprawców i współsprawców tych przestępstw. Prokuratura Europejska ma być uprawniona do samodzielnego prowadzenia, jak i nadzorowania dochodzeń, a także prowadzenia czynności w zakresie ścigania, które obejmują również umorzenie sprawy (art. 4 projektu rozporządzenia). W zakresie uprawnień Prokuratury Europejskiej jest pełnienie funkcji prokuratora we właściwych sądach państw członkowskich w odniesieniu do przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, w tym wnoszenie aktu oskarżenia i wszelkich środków odwoławczych do czasu wydania prawomocnego wyroku w sprawie. Prokuratura Europejska powinna współpracować w realizacji swoich zadań z innymi organami lub agencjami UE, w szczególności Eurojustem (art. 57 projektu rozporządzenia), z właściwymi organami państw trzecich, organizacjami międzynarodowymi i Interpolem.

W projekcie rozporządzenia, wskazując definicję przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, posłużono się odwołaniem do przestępstw określonych w projekcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego [COM(2012) 363 final; dalej: projekt dyrektywy], który został przedstawiony przez Komisję w lipcu 2012 r. Na uwagę i komentarz zasługuje materia normatywna zawarta w projekcie dyrektywy, ponieważ ma ona istotne znaczenie dla określenia podstawowych kwestii związanych z opiniowanym projektem rozporządzenia, przede wszystkim zakresem przedmiotowym działania Prokuratury Europejskiej.

W art. 3 projektu dyrektywy określone zostały przestępstwa nadużyć wpływających na interesy finansowe Unii Europejskiej. Stypizowane czyny zabronione odnoszące się do wydatków i dochodów Unii obejmują działania i zaniechania, polegające na:

- wykorzystywaniu lub przedstawianiu nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów, skutkujących sprzeniewierzeniem lub bezprawnym zatrzymaniem środków z budżetu Unii lub budżetów zarządzanych przez Unię albo w jej imieniu (odpowiednio w odniesieniu do dochodów, skutkujących bezprawnym zmniejszeniem zasobów budżetu Unii lub budżetów zarządzanych przez Unię albo w jej imieniu),
- nieujawnianiu informacji z naruszeniem określonych zobowiązań, z tym samym skutkiem,
- niewłaściwym wykorzystaniu zobowiązań lub wydatków do celów innych niż te, na które zostały przyznane (odpowiednio w odniesieniu do dochodów, niewłaściwym wykorzystaniu korzyści uzyskanej zgodnie z prawem).

Z kolei w art. 4 ust. 1 projektu dyrektywy stypizowano umyślne przestępstwo polegające na dostarczeniu informacji lub braku dostarczenia takich informacji organowi zamawiającemu lub udzielającemu dotacji lub organom uczestniczącym w procedurze zamówienia publicznego lub udzielania dotacji, z którymi wiążą się interesy finansowe Unii, przez kandydatów lub oferentów lub osoby odpowiedzialne za przygotowanie odpowiedzi na ogłoszenia o przetargu lub wnioski o udzielenie dotacji składane przez takich uczestników, podjęte w celu obejścia lub nagięcia stosownych kryteriów kwalifikowalności, wykluczenia, wyboru lub udzielenia.

W projektowanej dyrektywie jest również mowa o przestępstwie łapownictwa biernego i czynnego, a także przestępstwie prania pieniędzy, zdefiniowanym w art. 1 ust. 2 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.Urz. UE L 309 z 25 listopada 2005 r., s. 15, ze zm.), związanym z mieniem pochodzącym z przestępstw objętych zakresem projektowanej dyrektywy.

Na marginesie można zaznaczyć, że niektóre spośród wymienionych czynów zabronionych nie wymagają przyjmowania lub modyfikowania przepisów w polskim systemie prawnym, bowiem ich znamiona objęte są zakresem normatywnym wyznaczonym przez obowiązujące w Polsce przepisy karne, w szczególności ustawy z 6 czerwca 1997 – Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553, ze zm.) i ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2013 r. poz. 186).

W opinii Biura Analiz Sejmowych (BAS) dotyczącej projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego wskazano wiele uchybień o charakterze legislacyjnym i technicznym tego projektu². Przed wszystkim podniesiono problem wadliwego tłumaczenia dokumentu Unii Europejskiej, stosowania niejasnych sformułowań, zbyt szerokich, niedookreślonych definicji używanych pojęć, wśród których znalazło się również kluczowe dla całego dokumentu pojęcie interesów finansowych Unii³. Należy mieć na uwadze fakt, że to pojęcie wyznacza jedno ze znamion wszystkich przestępstw określonych w projekcie dyrektywy, a tym samym również przestępstw, w zakresie których Prokuratura Europejska będzie uprawniona do wykonywania czynności prokuratorskich na etapie postępowań przygotowawczych i ju-

² Opinia BAS z 6 września 2012 r., BAS-WAL/WAPEiM-2161/12.

³ Interesy finansowe UE obejmują, zgodnie z art. 2 projektu dyrektywy, wszystkie dochody i wydatki objęte przez następujące budżety, uzyskane za ich pośrednictwem i należne na ich rzecz – budżet Unii oraz budżety instytucji, organów, urzędów i agencji ustanowionych na mocy traktatów oraz budżety zarządzane i monitorowane przez te podmioty.

rysydycyjnych w sprawach karnych. W opinii BAS do projektu dyrektywy w odniesieniu do pojęcia interesów finansowych Unii podkreślono, że ogólne sformułowania, dotyczące w szczególności budżetów zarządzanych i monitorowanych przez instytucje i organy UE, pozwalają na zastosowanie przepisów projektowanej dyrektywy do nadużyć dokonywanych w stosunku do bardzo dużej liczby podmiotów. Wystarczające jest bowiem, zgodnie z brzmieniem projektu dyrektywy, aby budżety tych podmiotów były np. monitorowane przez organy UE, przy czym nie określono zakresu, form i środków nadzoru. Stosowanie tego rodzaju szerokich niedookreślonych pojęć, występujących szczególnie w obszarze prawa karnego, budzi wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z zasadami prawidłowej legislacji, w tym z regułami stanowienia jasnych i precyzyjnych norm prawnych.

Na marginesie można podnieść, że definicja interesów finansowych Unii zaproponowana w art. 2 pkt b projektu rozporządzenia nie jest spójna z definicją tego samego pojęcia, pochodzącą z projektu dyrektywy. W proponowanym rozporządzeniu interesy finansowe Unii oznaczają: *wszystkie dochody, wydatki i aktywa objęte, uzyskane za pośrednictwem lub należne na rzecz następujących budżetów: budżet Unii, budżety instytucji, organów i jednostek administracyjnych ustanowionych na mocy Traktatów oraz budżety zarządzane i monitorowane przez te podmioty*. Postuluje się na dalszym etapie procedury ustawodawczej związanej z tymi projektami wyeliminowanie zasygnalizowanych wad legislacyjnych i usterek technicznych.

Prace legislacyjne dotyczące projektu dyrektywy są w toku. 6 czerwca odbyła się debata nad nim na posiedzeniu Rady poświęconemu wymiarowi sprawiedliwości i sprawom wewnętrznym. Do czasu zakończenia prac i uchwalenia projektowanej dyrektywy nie można przesądzić o ostatecznym kształcie katalogu przestępstw, do których odnosi się projektowane rozporządzenie. Nie jest więc obecnie możliwe precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego działania Prokuratury Europejskiej.

Przepis art. 6 projektu rozporządzenia wskazuje, że w ramach Prokuratury Europejskiej występują: Prokurator Europejski, jego zastępcy, personel wspomagający ich w wykonywaniu zadań wynikających z projektowanego rozporządzenia oraz delegowanych prokuratorów europejskich działających w państwach członkowskich. Ten sposób ukształtowania organów, potwierdza zdecentralizowany charakter struktury organizacyjnej Prokuratury Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 projektu rozporządzenia Prokuratura Europejska jest niezależna, osoby działające w jej ramach nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnej osoby, żadnego państwa członkowskiego ani też żadnej instytucji, organu czy jednostki administracyjnej Unii.

Analiza kompetencji poszczególnych organów wewnętrznych wskazuje, że wiodącą rolę odgrywa Prokurator Europejski, który stoi na czele nowo tworzonego organu, kieruje jego działalnością, organizuje pracę (art. 6 ust. 2 projektu

rozporządzenia). Oprócz przedstawionych funkcji związanych z zarządzaniem Prokuraturą Europejską ma również szerokie kompetencje w zakresie nadzorowania przebiegu postępowań. Prokurator Europejski kieruje i nadzoruje dochodzenia i postępowania prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich (art. 6 ust. 4 projektu rozporządzenia), wydaje im wiążące instrukcje, wytyczne i decyzje (art. 6 ust. 5 oraz art. 18 ust. 1 projektu rozporządzenia). Jeżeli zaś zostanie to uznane za konieczne dla dobra dochodzenia lub postępowania (nie wskazano, jaki podmiot decyduje, że jest to konieczne), może przekazać sprawę innemu delegowanemu prokuratorowi lub samodzielnie poprowadzić postępowanie (art. 6 ust. 4 zdanie drugie w związku z art. 18 ust. 5 projektu rozporządzenia).

Przyznanie wskazanych uprawnień Prokuratorowi Europejskiemu w powiązaniu z niejasnymi kryteriami ingerowania w postępowania prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich z jednej strony podważa tezę o zdecentralizowanym charakterze działania Prokuratury Europejskiej, którą Komisja wielokrotnie podkreśla w projektowanym rozporządzeniu i załączonym do niego uzasadnieniu, z drugiej – poważnie ogranicza samodzielność i autonomię decyzji delegowanych prokuratorów europejskich prowadzących postępowania w sprawach o przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii. W toku dalszych prac nad projektem rozporządzenia postuluje się uszczegółowienie kwestii związanych z zachowaniem zdecentralizowanego charakteru nadzoru oraz działania, a nie jedynie struktury Prokuratury Europejskiej.

Na marginesie można wskazać, że na gruncie polskiego prawa, w szczególności art. 8 ust. 1 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. nr 270, poz. 1599, ze zm.; dalej: u.p.), zasadą jest, iż prokurator przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach jest niezależny. Istnieją wyjątki od tej zasady (przede wszystkim, zgodnie z art. 8 ust. 2 u.p., prokurator jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora; zarządzenia, wytyczne i polecenia nie mogą dotyczyć treści czynności procesowej), są one jednak wyraźnie określone w przepisach i zapewnione są stosowne gwarancje proceduralne w razie ich stosowania.

Zgodnie z art. 8 projektu rozporządzenia Prokuratora Europejskiego powołuje Rada (zwykłą większością głosów) za zgodą Parlamentu Europejskiego na ośmioletnią kadencję, która nie jest odnawialna. Prokurator Europejski jest wybierany spośród osób o niekwestionowanej niezależności i mogących zajmować wysokie stanowiska sądowe oraz mających odpowiednie doświadczenie prokuratorskie. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może odwołać Prokuratora Europejskiego na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, jeżeli nie spełnia on już warunków koniecznych do wykonywania swych funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia. Zwraca uwagę nieprecyzyjny sposób sformułowania warunków, które musi spełnić kandydat oraz przesłanek do odwołania z urzędu. Biorąc pod uwagę zakres uprawnień, które

mają być przyznane Prokuratorowi Europejskiemu, szczególnie ważne jest wyeliminowanie wskazanych nieścisłości.

Czterej zastępcy wspierają Prokuratora Europejskiego w wykonywaniu wszystkich jego obowiązków i zastępują go, gdy jest nieobecny lub nie może ich wypełniać. Jeden z zastępców jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu. Zastępcy Prokuratora Europejskiego są powoływani i odwoływani w procedurze analogicznej do opisanej powyżej, dotyczącej Prokuratora Europejskiego.

Istotną rolę w ramach Prokuratury Europejskiej odgrywają delegowani prokuratorzy europejscy, którzy prowadzą, pod kierownictwem i nadzorem Prokuratora Europejskiego, dochodzenia i postępowania karne Prokuratury Europejskiej (art. 6 ust. 4 projektu rozporządzenia). Zgodnie z art. 10 projektu rozporządzenia są oni powoływani na pięcioletnią odnawialną kadencję przez Prokuratora Europejskiego z listy co najmniej trzech kandydatów spełniających wymagane kryteria (m.in. status prokuratora w państwie członkowskim, posiadanie kwalifikacji wymaganych do zajmowania wysokich stanowisk sądowych lub posiadanie odpowiedniego doświadczenia prokuratorskiego, legitymowanie się niekwestionowaną niezależnością), przedłożonej przez zainteresowane państwo lub państwa członkowskie. Delegowanych prokuratorów europejskich może odwołać jedynie Prokurator Europejski, jeżeli przestali spełniać wymagane kryteria lub dopuścili się poważnego uchybienia. Ponownie zastosowano, podobnie jak w odniesieniu do Prokuratora Europejskiego, niejasne i niedookreślone pojęcia, co powinno zostać zmienione na dalszym etapie prac legislacyjnych nad projektem rozporządzenia.

W projekcie rozporządzenia zaproponowano, żeby w każdym państwie członkowskim był co najmniej jeden delegowany prokurator europejski, który stanowić będzie integralną część Prokuratury Europejskiej. Delegowani prokuratorzy europejscy działają wyłącznie z upoważnienia Prokuratora Europejskiego i przy prowadzeniu przydzielonych im dochodzeń i postępowań karnych kierują się tylko jego instrukcjami, wytycznymi i decyzjami. Dodatkową gwarancją niezależności działania delegowanych prokuratorów, a przez to także samej Prokuratury Europejskiej, stanowi przepis art. 6 ust. 5 zdanie trzecie projektu rozporządzenia, zgodnie z którym delegowani prokuratorzy, działając w ramach mandatu wynikającego z projektowanego rozporządzenia, powinni być w pełni niezależni od krajowych organów ścigania, nie mając wobec nich żadnych zobowiązań.

Równocześnie w proponowanym rozporządzeniu przewidziano, że delegowani prokuratorzy europejscy mogą pełnić swoją funkcję jako prokuratorzy krajowi i ustalono odpowiednie reguły kolizyjne uwzględniające sytuacje wystąpienia konfliktu interesów. Z punktu widzenia polskiego systemu prawnego zaproponowane rozwiązanie budzi wątpliwości związane z niezależnością prokuratorów pełniących funkcję delegowanych prokuratorów europejskich. Przede wszystkim należałoby rozstrzygnąć, czy mają do nich zastosowanie wszystkie przepisy ustawy o prokuraturze, w tym wspomniany wcześniej art. 8 u.p.,

dotyczący ograniczonej możliwości ingerowania w decyzje i czynności podejmowane przez prokuratorów.

W proponowanym rozporządzeniu określono podstawowe zasady działania Prokuratury Europejskiej oraz reguły prowadzenia dochodzeń, ścigania oraz udziału w postępowaniach sądowych. Przepisy te uwzględniają standardy prawne wyznaczone przede wszystkim w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, która w dziedzinie ochrony prawnokarnej, w znacznym zakresie recypowała do porządku prawnego Unii Europejskiej normy wynikające z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych państw członkowskich, w tym w szczególności bogatego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach karnych.

Zasadą ogólną wyrażoną w projekcie rozporządzenia jest, że dochodzenia i postępowania karne Prokuratury Europejskiej powinny podlegać przepisom proponowanego rozporządzenia. Kwestie regulowane w projekcie rozporządzenia dotyczą przede wszystkim: procedur wszczynania i prowadzenia dochodzeń (art. 15–18 projektu rozporządzenia), przetwarzania informacji (art. 20 i n. projektu rozporządzenia), dopuszczalności dowodów, gwarancji procesowych dla uczestników postępowań (art. 32–35), ochrony danych osobowych (art. 37–47).

Zgodnie z art. 11 ust. 3 projektu rozporządzenia w sprawach nieregulowanych w proponowanym rozporządzeniu zastosowanie ma prawo krajowe państwa członkowskiego, w którym prowadzone jest dochodzenie lub postępowanie. W wypadku gdy określona materia jest regulowana prawem krajowym i projektowanym rozporządzeniem, pierwszeństwo mają przepisy europejskie.

Ukształtowanie w taki sposób procedury, zgodnie z którą działać ma Prokuratura Europejska, niewątpliwie służy ujednoczeniu zasad prowadzenia postępowania w sprawach o przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii we wszystkich państwach członkowskich. Zaletą tego rozwiązania jest efektywność działań organów ścigania, rozumiana jako sprawność i szybkość postępowania, której często brakuje w obecnym stanie prawnym, gdy organy krajowe zwalczające transgraniczną przestępczość muszą korzystać m.in. z mechanizmów współpracy opartej na świadczeniu pomocy prawnej w sprawach karnych.

Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze fakt, że zaproponowane w projektowanym rozporządzeniu zasady postępowania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępstw popełnianych na szkodę interesów Unii Europejskiej będą miały pierwszeństwo przed krajowymi przepisami dotyczącymi m.in. procedury karnej, które wyznaczają w zakresie prawa karnego ramy relacji państwa i jednostki oraz niejednokrotnie znajdują umocowanie w normach konstytucyjnych. Dlatego szczególnie istotne jest, aby w toku dalszych prac nad utworzeniem Prokuratury Europejskiej dążyć do maksymalnego poszanowania suwerenności państw członkowskich w zakresie przepisów regulujących gwarancje materialne i procesowe w sprawach karnych.

Przykładem ilustrującym niespójność pomiędzy proponowanym w projekcie rozporządzenia standardem gwarancji proceduralnych a obowiązującymi w Polsce przepisami procedury karnej jest propozycja, zawarta w art. 32 ust. 2 pkt c projektu rozporządzenia, zapewnienia prawa dostępu do adwokata przewidzianego w projekcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym oraz prawa do powiadomienia osoby trzeciej o zatrzymaniu⁴. Zgodnie z art. 7 pierwotnej wersji projektu tejże dyrektywy zasada poufności kontaktów podejrzanego z obrońcą ma charakter bezwzględny od samego początku nawiązania stosunku obrończego. Natomiast w art. 73 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. nr 89, poz. 555, ze zm.) przewidziano możliwość wyjątkowego udziału prokuratora lub wyznaczonej przez niego osoby w czasie spotkania podejrzanego z obrońcą. Możliwość stosowania wskazanego wyjątku od zasady poufności kontaktów z obrońcą jest limitowana w czasie, może nastąpić jedynie w okresie do 14 dni od dnia tymczasowego aresztowania podejrzanego. W opinii Biura Analiz Sejmowych do projektu dyrektywy dotyczącej prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym oraz prawa do powiadomienia osoby trzeciej o zatrzymaniu wskazano, że zaproponowana w art. 7 tego projektu zasada jest zbyt restryktywna i wymaga zmiany w toku dalszych prac nad dokumentem⁵. Podobne stanowisko w tym zakresie zostało zaprezentowane przez przedstawiciela Rady Ministrów w czasie posiedzenia Komisji ds. Unii Europejskiej 28 lipca 2011 r.

W celu uniknięcia takich niespójności, jak opisana powyżej, w toku dalszych prac związanych z powołaniem Prokuratury Europejskiej, Polska powinna dążyć do przyznania jak najszerszej autonomii proceduralnej państwom członkowskim w ramach działania Prokuratury Europejskiej albo zmierzać do dostosowania przepisów proceduralnych dotyczących działania tego organu do standardów przewidzianych w polskim prawie.

■ Geneza dokumentu UE

Obecnie obowiązujący system ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej od dłuższego czasu jest przedmiotem krytyki związanej przede wszystkim z jego nieefektywnością. Instytucje unijne podejmowały liczne działania zmierzające do określenia przyczyn tego stanu. Komisja w 2001 r. opublikowała zieloną księgę o ochronie interesów finansowych Wspólnot i ustanowieniu prokuratora europejskiego [COM (2001) 715 final]. Istotnym krokiem w kierunku rozpoczęcia prac nad ustanowieniem Prokuratury Europejskiej było przyjęcie programu sztokholmskiego określającego kierunki rozwoju Unii w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2010–2014. W komunikacie

⁴ Wniosek COM(2011) 326 final przedstawiony został przez Komisję w 2011 r., prace legislacyjne nad nim wciąż trwają.

⁵ Opinia BAS z 26 lipca 2011 r., BAS-WAL/WAPEiM-1791/11.

przedstawiającym program prac legislacyjnych Komisji na rok 2012 poinformowano o podjęciu prac nad projektem rozporządzenia⁶, następnie przyjęcie projektu aktu prawnego Unii w sprawie powołania Prokuratury Europejskiej umieszczono w programie prac legislacyjnych Komisji na rok 2013⁷. Wśród inicjatyw istotnych z punktu widzenia opiniowanego dokumentu UE należy również przywołać przedstawienie przez Komisję w lipcu 2012 r. projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego.

Opiniowany projekt rozporządzenia jest elementem pakietu dokumentów przedstawionych przez Komisję, mających na celu poprawę instytucjonalnego systemu ochrony interesów Unii. Pakiet ten składa się z:

- wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w sprawach Karnych [Eurojust; COM(2013) 535 final]⁸,
- komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Lepsza ochrona interesów finansowych Unii: ustanowienie Prokuratury Europejskiej i reforma Eurojust” [COM(2013) 532 final]⁹,
- komunikatu w sprawie zarządzania Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz wzmocnienia gwarancji proceduralnych w dochodzeniach w związku z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej [COM(2013) 533 final]¹⁰.

■ Informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE

W polskim prawie nie ma przepisów regulujących w sposób bezpośredni materię objętą treścią projektu rozporządzenia, tj. dotyczących powołania Prokuratury Europejskiej. Jest natomiast wiele aktów prawnych odnoszących się do kwe-

⁶ Komisja ds. Unii Europejskiej Sejmu RP na posiedzeniu 3 lutego 2012 r. wysłuchała i przyjęła do wiadomości informacje na temat projektu rozporządzenia, dokument COM(2011)777 final.

⁷ Dokument COM(2012) 629 final był przedmiotem debaty na posiedzeniu Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu RP 11 stycznia 2013 r. W przyjętych konkluzjach stwierdzono, że Komisja sejmowa podzieliła zastrzeżenia rządu dotyczące planu prac Komisji Europejskiej. Przedstawiciel Rady Ministrów stwierdził, że pomysł powołania Prokuratury Europejskiej budzi „dosyć istotne kontrowersje na obecnym etapie”. Nie przedstawiono więcej szczegółów dotyczących tej inicjatywy, wobec braku materiałów pisemnych, które przedstawiciel RM mógłby zaprezentować na posiedzeniu Komisji ds. Unii Europejskiej.

⁸ Zob. opinia BAS-WAPEiM-2220/13.

⁹ Zob. opinia BAS-WAPEiM-2159/13.

¹⁰ Zob. opinia BAS-WAPEiM-2160/13.

stii związanych ze zwalczaniem przestępczości, w tym także godzącej w interesy finansowe Unii. Przede wszystkim zagadnienia te regulowane są w Kodeksie postępowania karnego, Kodeksie karnym, Kodeksie karnym skarbowym, ustawie o prokuraturze oraz innych aktach prawnych o charakterze podustawowym.

Ocena dokumentu UE

■ Ocena skutków regulacji

Przyjęcie proponowanego rozporządzenia będzie wiązało się z istotnymi skutkami w ramach prowadzenia w państwach członkowskich postępowań karnych w sprawach przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii. Wydaje się, że najpoważniejszą konsekwencją jest projektowane przekazanie Prokuraturze Europejskiej wyłącznej jurysdykcji w sprawach dotyczących tego rodzaju przestępstw (art. 11 ust. 4 projektu rozporządzenia).

Co więcej, w art. 13 ust. 1 projektu rozporządzenia proponuje się rozszerzenie kompetencji (tzw. kompetencje pomocnicze) Prokuratury Europejskiej również na inne przestępstwa nierozzerwalnie związane z podstawowym rodzajem przestępstw ściganych przez Prokuraturę Europejską, w sytuacji w której wspólne dochodzenie i ściganie powiązanych przestępstw leży w interesie właściwego wymierzania sprawiedliwości, powiązane przestępstwa są oparte na identycznych faktach, a przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii, do których ma zastosowanie projektowane rozporządzenie, są dominujące. Mimo zawarcia w art. 13 ust. 2 i 3 proponowanego rozporządzenia mechanizmów rozstrzygania konfliktów jurysdykcyjnych między organami krajowymi a Prokuraturą Europejską w sprawach powiązanych przestępstw, o których mowa w art. 13 ust. 1 projektu rozporządzenia, przedstawiona możliwość dodatkowego objęcia jurysdykcją wyłączną przez Prokuraturę Europejską tych przestępstw budzi poważne wątpliwości. W projekcie zastosowano niejasne pojęcia, takie jak np. „przestępstwa nierozzerwalnie związane”, „interes właściwego wymierzania sprawiedliwości”, które nie zostały objaśnione. Na obecnym etapie prac legislacyjnych nie jest możliwe dokładne określenie, jakiego rodzaju przestępstwa mogą być dodatkowo objęte jurysdykcją Prokuratury Europejskiej na podstawie art. 13 ust. 1 proponowanego rozporządzenia.

Ponadto należy również zaznaczyć, że zgodnie z art. 14 projektu rozporządzenia Prokuratura Europejska będzie uprawniona do wykonywania wyłącznych kompetencji, jeżeli dane przestępstwo zostanie popełnione w całości lub części: a) na terytorium co najmniej jednego państwa członkowskiego lub b) przez jednego z obywateli państw członkowskich lub przez członka personelu Unii lub członków instytucji. Wystarczy spełnienie jednego z dwóch przedstawionych warunków, co *de facto* zmierza do istotnego rozszerzenia kompetencji Prokuratury Europejskiej, np. o przestępstwa popełnione przez obywateli Unii poza terytorium państw członkowskich.

Biorąc pod uwagę powyższe powody, postuluje się w toku dalszych prac nad ustanowieniem Prokuratury Europejskiej ograniczenie jej jurysdykcji. Należy podzielić poglądy przedstawione w projekcie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącym projektu rozporządzenia, że jednym ze sposobów takiego ograniczenia może być wprowadzenie reguł jurysdykcji komplementarnej Prokuratury Europejskiej wobec postępowań krajowych. Jurysdykcja komplementarna mogłaby być realizowana na przykład przez przyznanie właściwym organom krajowym uprawnienia do wystąpienia z wnioskiem o przejęcie lub wsparcie przez Prokuraturę Europejską prowadzenia postępowania w zakresie ścigania przestępstw o charakterze transgranicznym popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii. Innym sposobem może być ustanowienie progów kwotowych, odpowiadających równowartości wyrządzonej szkody, od których zależałaby możliwość wykonywania jurysdykcji przez Prokuraturę Europejską.

Komisja przekonuje w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, że przyjęcie proponowanego rozporządzenia nie będzie stanowić nadmiernego obciążenia dla budżetu Unii, ponieważ część obecnych środków Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) zostanie wykorzystana w celu utworzenia głównej siedziby Prokuratury Europejskiej, która z kolei będzie opierać się na wsparciu administracyjnym Eurojustu. Dodatkowym obciążeniem budżetowym będzie wypłacane ze środków unijnych wynagrodzenie dla delegowanych prokuratorów europejskich. Po osiągnięciu docelowego poziomu zatrudnienia, który ma być zrealizowany do 2023 r. i obejmuje 235 pracowników, ustanowienie Prokuratury Europejskiej będzie wiązało się z wydatkiem z budżetu Unii kwoty ok. 35 mln euro.

■ Ocena zgodności dokumentu UE z zasadą pomocniczości

Celem przyjęcia projektu rozporządzenia jest ustanowienie jednolitych norm prawnych stosowanych we wszystkich państwach członkowskich, związanych ze ściganiem przez organ europejski przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii. Nie jest możliwe przyjęcie przepisów wyłączenie za pośrednictwem krajowych środków, które umożliwiłyby osiągnięcie, a także stosowanie efektywnych i jednolitych standardów ścigania przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych UE. Należy zauważyć, że nie wszystkie państwa członkowskie są w równym stopniu zaangażowane w walkę z przestępczością godzącą w interesy finansowe Unii, o czym świadczą dane przedstawione w projekcie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

¹¹ W projekcie stanowiska RP wskazano, że dane zostały uzyskane na podstawie informacji pochodzących z *Kwestionariusza dotyczącego przestępstw na szkodę interesów finansowych UE* przygotowanego w 2012 r. na potrzeby Forum Konsultacyjnego Prokuratorów Generalnych.

Co więcej, postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewidują współdziałanie Unii i państw członkowskich w zakresie zwalczania przestępstw naruszających interesy unijne. W szczególności art. 86 TFUE *expressis verbis* umożliwia ustanowienie Prokuratury Europejskiej, właściwej do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców i współsprawców tych przestępstw. Artykuł 325 TFUE potwierdza, że Unia i państwa członkowskie są uprawnione do podejmowania środków zmierzających do zwalczania nadużyć finansowych i innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE.

W opinii Biura Analiz Sejmowych projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej nie narusza zasady pomocniczości.

■ Ustosunkowanie się do projektu stanowiska RP

Rząd wyraża zasadnicze poparcie dla ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Rada Ministrów wykazuje *wstępną otwartość wobec projektowanego powołania Prokuratury Europejskiej*, wskazując liczne powody dla przyjęcia takiego stanowiska. Wśród nich wymieniono interes Polski w skutecznym ściganiu przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, wynikający z tego, że Polska znajduje się w czołówce państw, jeśli chodzi o liczbę postępowań dotyczących tych przestępstw (w 2012 r. prowadzono 2825 spraw tego typu). Jak wynika z przedstawionych danych, postępowania w tych sprawach nie są prowadzone w sposób jednolity i równomierny we wszystkich państwach członkowskich, m.in. z powodu odmiennego instrumentarium krajowego. Ponadto Polska jest państwem członkowskim mającym jedną z najdłuższych lądowych granic zewnętrznych Unii Europejskiej, co jest istotnym czynnikiem wpływającym na liczbę prowadzonych postępowań w sprawach o przestępstwa celne na szkodę przychodów Unii.

Równocześnie rząd deklaruje, że: *Polska będzie dążyła w negocjacjach do takiego ukształtowania modelu Prokuratury Europejskiej, który będzie uwzględnił zasadnicze uwarunkowania i specyfikę ścigania przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii w Polsce*. W projekcie stanowiska wymieniono obszary, które wymagają modyfikacji w zakresie dalszych prac nad powołaniem Prokuratury Europejskiej. Przede wszystkim podniesiono problem ustanowienia bezwzględnej jurysdykcji wyłącznej. Rząd postuluje wprowadzenie różnego rodzaju filtrów lub kryteriów warunkujących uruchomienie jurysdykcji Prokuratury Europejskiej (np. jurysdykcja komplementarna Prokuratury Europejskiej wobec postępowań krajowych lub progi kwotowe). Należy podzielić pogląd rządu i postulowany kierunek zmian zmierzających do ograniczenia jurysdykcji Prokuratury Europejskiej.

Rada Ministrów podnosi również, zasygnalizowany we wcześniejszej części opinii, problem braku pełnego zdecentralizowania sposobu działania Prokuratury Europejskiej. Rząd deklaruje wolę doprowadzenia do sytuacji, w której

decyzje w imieniu Prokuratury Europejskiej podejmowane byłyby kolegialnie przez organ, w skład którego wchodziłoby przedstawiciele wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. Natomiast zasadniczą rolę w ściganiu przestępstw odgrywaliby prokuratorzy krajowi pochodzący z państwa, w którym toczy się postępowanie. Również wskazane postulaty rządu zasługują na poparcie, bowiem zaproponowane zmiany umożliwią faktyczną decentralizację organizacji i funkcjonowania Prokuratury Europejskiej.

Ostatni z zasadniczych obszarów zmian opiniowanej wersji projektu rozporządzenia postulowanych przez Radę Ministrów dotyczy zapewnienia maksymalnej autonomii procesowej państwom członkowskim. Rząd dopuszcza jedynie wyjątkowy charakter ingerencji w system prawa krajowego. W projekcie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej wymienione zostały poszczególne części projektowanego rozporządzenia, które w ocenie Rady Ministrów zasadniczo nie budzą zastrzeżeń, choć wymagają dalszego uściślenia i doprecyzowania. W opinii Biura Analiz Sejmowych niewątpliwie doprecyzowania, a być może nawet usunięcia, wymagają te postanowienia projektu rozporządzenia, które są niejasne oraz niespójne z punktu widzenia obowiązującego w polskim systemie standardu gwarancji procesowych w sprawach karnych.

Rząd wskazuje, że wymóg jednomyślności przy przyjmowaniu przez Radę na podstawie art. 86 TFUE projektowanego rozporządzenia „będzie praktycznie niemożliwy do zrealizowania”. W ocenie Rady Ministrów przesądzone jest powołanie Prokuratury Europejskiej w ramach wzmocnionej współpracy. Polska deklaruje wolę udziału w negocjacjach w ramach tej procedury.

Wydaje się, że ten tryb wypracowywania wspólnego stanowiska daje większą możliwość przedstawicielom państw członkowskich zaangażowanych w procedurę wzmocnionej współpracy wpływania na ostateczny kształt projektowanego organu Unii.

■ Wniosek dotyczący działań przedstawiciela RP w odniesieniu do dokumentu

Opiniowany projekt rozporządzenia wymaga wprowadzenia wielu zmian, które zostały wskazane w niniejszej opinii oraz w projekcie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej. Działania przedstawiciela Polski na forum Unii w odniesieniu do opiniowanego dokumentu UE zasługują na poparcie, przy zastrzeżeniu uwzględnienia postulowanych zmian.

Opinia prawna

Podstawa prawna dokumentu UE

Podstawą prawną przyjęcia projektowanego aktu prawnego jest art. 86 TFUE, który umożliwia, w dwóch odmiennych procedurach, ustanowienie

Prokuratury Europejskiej w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Pierwsza zakłada, że Rada, stanowiąc jednomyślnie w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może ustanowić Prokuraturę Europejską, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W razie braku jednomyślności w Radzie grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich może wystąpić z wnioskiem o przekazanie projektu rozporządzenia Radzie Europejskiej. W takim wypadku procedura w Radzie zostaje zawieszona. Po przeprowadzeniu dyskusji i w razie konsensusu Rada Europejska, w terminie czterech miesięcy od takiego zawieszenia, odsyła projekt Radzie do przyjęcia.

Druga procedura przewiduje, że w terminie czterech miesięcy, w przypadku braku porozumienia i w sytuacji, gdy co najmniej dziewięć państw członkowskich pragnie ustanowić wzmocnioną współpracę na podstawie danego projektu rozporządzenia, informują one o tym Parlament Europejski, Radę i Komisję. W takim wypadku uznaje się, że upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy, o którym mowa w artykule 20 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i w artykule 329 ust. 1 TFUE, zostało udzielone i stosuje się postanowienia w sprawie wzmocnionej współpracy.

Artykuł 86 ust. 2 TFUE stanowi, że Prokuratura Europejska jest właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Europejskim Urzędem Policji (Europol), sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, określonych w rozporządzeniu przewidzianym w art. 86 ust. 1 TFUE. Ponadto Prokuratura Europejska jest właściwa do wnoszenia przed właściwe sądy państw członkowskich publicznego oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw.

Projekt rozporządzenia wchodzi w zakres kompetencji dzielonych między Unią Europejską a państwami członkowskimi, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. j TFUE (przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości). Co więcej, Unia i państwa członkowskie są uprawnione do współdziałania w celu zwalczania nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań naruszających interesy finansowe UE na podstawie art. 325 TFUE.

Podstawa prawna opiniowanego projektu aktu prawnego zakłada konieczność ustanowienia go w drodze procedury ustawodawczej. Projekt, przewidując zastosowanie tej procedury, jest projektem aktu ustawodawczego Unii Europejskiej (art. 289 ust. 3 TFUE). Tryb przyjmowania opiniowanego rozporządzenia nie budzi wątpliwości.

Opiniowany dokument, będąc projektem aktu ustawodawczego znajdującego się poza obszarem kompetencji wyłącznych Unii, podlega ocenie pod względem zgodności z zasadą pomocniczości. Ocenę tę mogą wydać parlamenty narodowe w trybie art. 6 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Komisja w uzasadnieniu projektu rozporządzenia przedstawiła argumentację związaną ze zgodnością projektu z zasa-

dą pomocniczości, podkreślając m.in., że cel projektowanego rozporządzenia, mianowicie stworzenie jednostki odpowiedzialnej za współpracę organów ścigania i szkolenia w dziedzinie egzekwowania prawa na poziomie Unii, nie może być w wystarczający sposób osiągnięty przez państwa członkowskie, a rozmiary i skutki działań niezbędnych do osiągnięcia celów określonych w dokumencie wymagają podjęcia ich na poziomie unijnym.

Skutki prawne dokumentu UE

Opiniowany dokument jest projektem rozporządzenia, a zatem jednego z aktów prawnych Unii Europejskiej. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 288 ust. 2 TFUE).

Zgodnie z art. 75 projektu rozporządzenia ma ono wejść w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Kwestie proceduralne

■ Procedura stanowienia dokumentu UE

Ustanowienie projektowanego aktu normatywnego wymaga zastosowania specjalnej procedury ustawodawczej.

W dniu 17 lipca 2013 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia i następnego dnia przekazała go Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu. Proponowana regulacja jako projekt aktu ustawodawczego jest przekazywana także parlamentom narodowym zgodnie z art. 2 protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej.

Polska wersja językowa dokumentu została przekazana do Sejmu 12 sierpnia 2013 r. Natomiast 21 sierpnia 2013 r. został przekazany list Komisji informujący o przesłaniu wszystkich wersji językowych projektu rozporządzenia. Od tego dnia liczony jest bieg terminu na przesłanie przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których parlament narodowy (lub izba parlamentu narodowego) uznaje, że projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości (na podstawie art. 6 protokołu nr 2).

■ Działania Komisji ds. Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna) Rada Ministrów ma obowiązek przekazać Sejmowi projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa UE, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego projektu. Rada Ministrów przekazała Sejmowi projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej

w sprawie projektu rozporządzenia 5 września 2013 r., naruszając tym samym czternastodniowy termin, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy kooperacyjnej.

Komisja ds. Unii Europejskiej może wyrazić opinię o projekcie opiniowanego aktu w terminie 49 dni od dnia przekazania Sejmowi projektu tego aktu (art. 7 ust. 4 ustawy kooperacyjnej), tj. do 30 września 2013 r. Opinia powinna zawierać stanowisko Komisji ds. Unii Europejskiej w postaci akceptacji lub braku akceptacji stanowiska Rady Ministrów. Komisja może sformułować w opinii zalecenia dla Rady Ministrów (art. 148c ust. 2 regulaminu Sejmu).

Ponadto w niniejszej kwestii Komisja ds. Unii Europejskiej może wnieść projekt uchwały w sprawie uznania projektu aktu ustawodawczego Unii za niezgodny z zasadą pomocniczości. Do takiego projektu powinna być załączona uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt aktu ustawodawczego Unii nie jest zgodny z zasadą pomocniczości (art. 148cc ust. 1 i 2 regulaminu Sejmu). Sejm może przesłać uzasadnioną opinię przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej w terminie, który upływa 28 października 2013 r.

W ocenie BAS przedstawionej w merytorycznej części opinii analizowany wniosek nie narusza zasady pomocniczości (zob. s. 115–116 opinii).

Projekt został poddany kontroli parlamentarnej w: Austrii, Chorwacji, Czechach, Finlandii, Hiszpanii, Niemczech, Holandii, Słowenii i Szwecji. Żadna z izb parlamentów narodowych do dnia sporządzenia niniejszej opinii nie poinformowała o przyjęciu uzasadnionej opinii w sprawie projektu rozporządzenia.

Podsumowanie

Osiągnięcie celu polegającego na ustanowieniu jednolitych norm prawnych stosowanych we wszystkich państwach członkowskich, związanych z prowadzeniem dochodzeń, ściganiem i stawianiem przed sądy krajowe sprawców i współsprawców przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej leży w interesie Polski i Unii. Opiniowany projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej zmierza w kierunku osiągnięcia tego celu, lecz równocześnie wymaga wprowadzenia wielu zmian wskazanych w niniejszej opinii oraz projekcie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej.

Rada Ministrów przekazała Sejmowi projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu rozporządzenia po upływie czternastodniowego terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.