

Marek Tomczyk

doktorant UJK w Kielcach, asystent posła do PE, Bruksela

Kluczowe kontrowersje konstytucyjne związane z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej

Wprowadzenie

Projekt powołania Prokuratury Europejskiej jest emanacją unijnej polityki zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej, której początki sięgają lat 70. ubiegłego wieku. W tamtym okresie zapadły pierwsze decyzje mające kluczowy wpływ na ukształtowanie się tego obszaru zainteresowań instytucji wspólnotowych (z wiodącą rolą Komisji WE). Zdecydowano wówczas m.in. o nadaniu autonomii budżetowej Wspólnotom Europejskim¹, powołany został Trybunał Obrachunkowy², a istotne uprawnienia w zakresie kontroli budżetowej zyskał także Parlament Europejski, pochodzący z pierwszych bezpośrednich wyborów w 1979 r.³ Koncepcja Prokuratury Europejskiej *explicite* pojawiła się pod koniec lat 90. w nowatorskim, jak na tamte czasy, projekcie *Corpus Iuris*⁴ przewidującym utworzenie na terytorium Unii Europejskiej jednolitego europejskiego obszaru sądowego

¹ Zob. *Council Decision of 21 April 1970 (70/243/ECSC, EEC, Euratom) on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources* (Dz. Urz. L 94 z 28 kwietnia 1970 r.).

² Na mocy tzw. drugiego traktatu budżetowego podpisanego w Brukseli w dniu 22 lipca 1975 r. (*Treaty amending certain financial provisions of the Treaties establishing the EEC and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the EC* – Dz. Urz. L 359 z 31 grudnia 1977 r.).

³ Zob. *Main aspects of European development during the period June 1979–June 1980*, Directorate General for Research and Documentation European Parliament, Luksemburg 1980, s. 23.

⁴ M. Delmas-Marty, *Corpus Iuris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Economica, Paryż 1997. Wydanie polskie – *Corpus Iuris zawierający przepisy karne mające na celu ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej*, red. B. Namysłowska, C.H. Beck, Warszawa 1999.

(*Single European Legal Area*) dla celów ścigania transgranicznych przestępstw godzących w budżet Unii. Koncepcja ta niwelowała utrudnienia wynikające z rozdrobnienia systemów prawnych państw członkowskich Unii oraz mankamenty tradycyjnej współpracy w sprawach karnych. Zakładała odejście od tradycyjnych metod pomocy prawnej, unifikację definicji przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii oraz ustalenie sankcji i środków karnych. Trzon projektu *Corpus Iuris* stanowiły jednak przepisy formalnoprawne zakładające utworzenie nowego, ponadnarodowego organu wspólnotowego, uprawnionego do prowadzenia dochodzeń i ścigania sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym UE – bezpośrednio na terytorium wszystkich państw członkowskich. Kompetencje prokuratorskie to jednak tradycyjny atrybut władzy państwowej (*ius puniendi*), dlatego koncepcja ustanowienia Prokuratury Europejskiej od samego początku nie cieszyła się uznaniem państw członkowskich. Z jednej strony, nie przywiązywały one w owym czasie istotnego znaczenia do zwalczania przestępczości wymierzonej w „obcy” budżet Wspólnot Europejskich⁵, z drugiej zaś, aż nadto obawiały się przekazania części własnego *imperium*⁶ na poziom wspólnotowy. W efekcie, zamiast zdecydować się na pogłębienie integracji wymiarów sprawiedliwości, na plan pierwszy konsekwentnie wysuwano aspekt horyzontalnej współpracy międzyrządowej w ramach trzeciego filara UE (wymagana jednomyślność i pełna kontrola państw członkowskich, formuła tradycyjnych konwencji wymagających ratyfikacji)⁷.

Na przestrzeni kolejnych lat koncepcja Prokuratury Europejskiej była szczegółowo analizowana pod kątem jej ewentualnego wdrożenia do porząd-

⁵ Na tym tle m.in. zapadło precedensowe orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 21 września 1989 r. w sprawie tzw. greckiej kukurydzy (sygn. 68/88). Władze Grecji zostały zawiadomione przez Komisję o oszustwie polegającym na sprzedaży – przez jedną z firm greckich do Belgii – dwóch kontyngentów kukurydzy sprowadzonej wcześniej z Jugosławii, bez odprowadzenia należnego Wspólnocie podatku importowego. Z ustaleń Komisji wynikało, że w proceder zamieszani byli greccy urzędnicy państwowi. Pomimo wszczęcia postępowania administracyjnego przez rząd Grecji, ustalenia nie dały żadnych rezultatów. W efekcie Komisja wszczęła przed Trybunałem Sprawiedliwości procedurę w trybie uchybienia przez państwo członkowskie zobowiązaniom traktatowym (art. 169 TEWG). W wydanym wyroku, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że państwa członkowskie mają obowiązek przyjmować takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Wspólnoty, jakie podejmują do zwalczania nadużyć wymierzonych w ich własne budżety.

⁶ Por. J. Vervaele, *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: Lex incerta and unpraevia?*, ERA Forum 15/2014, s. 86.

⁷ Por. J. Vervaele, *The Europeanisation of Criminal Law and the Criminal Law Dimension of European Integration*, European Legal Studies, Research Papers in Law 3/2005, College of Europe, Brugia 2005, s. 21–22.

ków prawnych – wówczas jeszcze piętnastu – państw członkowskich⁸. Silnie motywowana, przez Parlament Europejski⁹, Komisja zdecydowała także o przeprowadzeniu szeroko zakrojonej debaty publicznej na temat poprawy efektywności ochrony środków budżetowych Unii. W 2001 r. opublikowana została zielona księga w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej¹⁰, w której przedstawiono wyniki dotychczasowych badań oraz możliwe scenariusze powołania tego organu. Celem tego dokumentu było nie tylko pogłębienie – prowadzonej już od czasów *Corpus Iuris* – debaty i szersze zaprezentowanie założeń koncepcji europejskiej opinii publicznej, lecz także opracowanie propozycji rewizji traktatów – do przedstawienia Konwentowi Europejskiemu¹¹ – przewidującej wprost możliwość powołania Prokuratury Europejskiej¹². Ostatecznie, w związku z fiaskiem ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego¹³, ustanowienie w prawie pierwotnym przepisów przewidujących powołanie Prokuratury Europejskiej stało się możliwe dopiero wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Dzięki reformie traktatowych podstaw współpracy karnej i uwspółnotowaniu trzeciego filara – znacznie zwiększyła się w tym obszarze rola Parlamentu Europejskiego, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Wyznaczone zostały także nowe ramy europejskiej polityki i programów zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych UE¹⁴. Stanowią one obecnie zintegrowany element realizacji jednego z głównych celów Unii, jakim jest obowiązek zapewnienia obywatelom UE wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁵. Wśród instrumentów służących realizacji tego celu przewidziano

⁸ M. Delmas-Marty, J. Vervaele, *The Implementation of the Corpus Iuris in the Member States*, t. I–IV, Intersentia, Antwerpia, lata 2000–2001.

⁹ Zob. m.in.: *resolution containing Parliament's recommendations to the Commission on introducing protection under criminal law of the Union's financial interests* (A5-0002/2000); *resolution on the 1998 annual report by the Commission on protecting the Communities' financial interests and the fight against fraud* (C5-0058/2000); *resolution on the Commission communication 'Protection of the Communities' financial interests – The fight against fraud – For an overall strategic approach* (C5-0578/2000).

¹⁰ Zob. *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, COM(2001)715, Bruksela, 11 grudnia 2001 r.

¹¹ O zwołaniu Konwentu w sprawie przyszłości Europy postanowiła Rada Europejska podczas szczytu w Laeken, w dniach 14–15 grudnia 2001 r. Celem jego prac miało być przygotowanie dokumentu końcowego z propozycją zmiany traktatów, która następnie miała być przedmiotem prac konferencji międzyrządowej. Por. konkluzje ze spotkania Rady Europejskiej w Laeken, pkt III.

¹² *Green Paper on criminal-law protection...*, *op. cit.*, pkt 1.3.

¹³ Powołanie Prokuratury Europejskiej przewidywał przepis art. III-274 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Dz. Urz. C 310 z 16 grudnia 2004 r.).

¹⁴ Zob. art. 310 ust. 6 TFUE w związku z art. 325 TFUE.

¹⁵ Zob. art. 3 ust. 2 TUE w związku z art. 67 ust. 3 TFUE.

m.in. reformę istniejących struktur instytucjonalnych¹⁶ oraz możliwość ustanowienia nowych organów unijnych, w tym Prokuratury Europejskiej¹⁷. Na kanwie tych zmian, Komisja Europejska przystąpiła do zdecydowanych działań¹⁸. W marcu 2011 r. opublikowany został wniosek dotyczący nowelizacji rozporządzenia w sprawie Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)¹⁹, mający na celu poprawę skuteczności prowadzonych postępowań, a następnie – w lipcu 2012 r. – propozycja tzw. nowej dyrektywy PIF (*protection des intérêts financiers*)²⁰, zakładająca harmonizację przepisów prawnych w zakresie wspólnych definicji przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii oraz kar za ich popełnienie. Punktem kulminacyjnym tej aktywności Komisji było przyjęcie, w lipcu 2013 r.²¹, projektu rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej²², celem „prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw godzących w unijny budżet, ścigania odpowiedzialnych za nie podmiotów, a także wnoszenia do sądów państw członkowskich spraw związanych z przestępstwami tego rodzaju”²³.

¹⁶ Zob. art. 85 TFUE zakładający reformę Eurojustu.

¹⁷ Zob. art. 86 TFUE.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony interesów finansowych UE przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych – Zintegrowana polityka służąca ochronie pieniędzy podatników – Bruksela, 26 maja 2011 r. – COM(2011)293.

¹⁹ Zob. Zmieniony wniosek Komisji, Rozporządzenie Parlamentu i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1073/99 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i uchylające rozporządzenie (Euratom) nr 1074/99, Bruksela 17 marca 2011 r. – COM(2011)135.

²⁰ Zob. wniosek Komisji: Dyrektywa Parlamentu i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych unii za pośrednictwem prawa karnego, Bruksela 11 lipca 2012 r. – COM(2012)363.

²¹ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Lepsza ochrona interesów finansowych Unii: ustanowienie Prokuratury Europejskiej i reforma Eurojustu – Bruksela, 17 lipca 2013 r. – COM(2013)532.

²² Zob. wniosek Komisji – rozporządzenie Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej – Bruksela, 17 lipca 2013 r. – COM(2013)534. Nb. na bieżącym etapie prac legislacyjnych w Radzie przyjęta została skonsolidowana część projektu rozporządzenia obejmująca przepisy art. 1 – art. 35 (dokument Rady o sygn. 15100/15). Niektóre z założeń dotyczących funkcjonowania Prokuratury Europejskiej uległy diametralnym zmianom w stosunku do przedstawionych przez Komisję we wniosku. Mając to na uwadze, w artykule zostaną przywołane najbardziej aktualne rozwiązania „projektu Rady” (tj. wniosku Komisji w wersji zmienionej przez Radę), z kolei odwołania poczynione we „wniosku Komisji” dotyczą pierwotnego projektu rozporządzenia.

²³ Zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej – Ochrona pieniędzy podatników przed nadużyciami finansowymi: Komisja proponuje powołanie Prokuratury Europejskiej oraz wzmacnia gwarancje procesowe w postępowaniu przed OLAF (IP 13/709, Bruksela 17 lipca 2013 r.).

Kontrowersje związane z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej

Jak wspomniano wcześniej, Prokuratura Europejska była od samego początku przedmiotem politycznego sporu pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi. Z jednej strony, Parlament i Komisja Europejska silnie akcentowały konieczność powołania tego ponadnarodowego organu, co nieodzownie wiązało się z przekazaniem części kompetencji państwowych na poziom unijny – z drugiej zaś, państwa członkowskie oponowały przeciwko propozycji nowego podziału kompetencji oraz przejęcia przez Prokuraturę Europejską części ich własnych obowiązków w zakresie zwalczania przestępczości, gdyż mogłoby to pośrednio prowadzić do podważenia ich dotychczasowego sposobu zarządzania wymiarem sprawiedliwości, a także zakwestionowania priorytetów polityki karnej²⁴. Wskazywano ponadto, że wdrożenie w życie koncepcji Prokuratury Europejskiej wymagałoby także nowelizacji konstytucji niektórych państw członkowskich²⁵. W efekcie, ostateczna zgoda państw członkowskich na umieszczenie w Traktacie Lizbońskim podstawy prawnej przewidującej możliwość powołania Prokuratury Europejskiej została okupiona znacznymi ustępstwami, co odzwierciedla konstrukcja przepisu art. 86 TFUE²⁶ (m.in. wymóg utworzenia Prokuratury „z Eurojust”, ograniczenie jej właściwości rzeczowej, wymagana jednomyslność w Radzie, procedura hamulca bezpieczeństwa, wzmocniona współpraca²⁷). W przepisie tym

²⁴ Zob. K. Ligeti, M. Simonato, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, „New Journal of European Criminal Law”, t. 4, nr 1–2/2013, s. 8.

²⁵ Zob. J. Monar, *Eurojust and European Public Prosecutor Perspective – From Cooperation to Integration in EU Criminal Justice?*, „Perspectives on European Politics and Society”, t. 14, nr 3, Routledge 2013, s. 352. Na możliwość wystąpienia kolizji między przepisami projektowanego rozporządzenia Rady a normami konstytucji RP wskazuje np. B. Hławacz w artykule *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (część III)*, „Prokuratura i Prawo”, nr 9/2014, s. 134 i nast.

²⁶ Por. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna*, System prawa Unii Europejskiej, tom XI, część 1, EuroPrawo 2011, s. 76.

²⁷ Z dokumentu końcowego, opracowanego przez Konwent Europejski, przedłożonego Radzie Europejskiej wynika, że warunkiem wstępnym powołania Prokuratury Europejskiej była specjalna procedura ustawodawcza z dominującą pozycją państw członkowskich (tj. ustawa „Rady Ministrów” za zgodą Parlamentu Europejskiego) oraz wymóg osiągnięcia jednomyslności w Radzie. Warunkiem wstępnym było także ściśle powiązanie Prokuratury z Eurojust – organem współpracy horyzontalnej w zupełności zależnym od państw członkowskich (por. CONV 850/03, art. III–175, s. 140). Pomimo szerokiego konsensusu wokół tego dokumentu, podczas posiedzenia Rady Europejskiej powrócono do kilku newralgicznych tematów, w tym Prokuratury Europejskiej. W efekcie, w ostatecznym tekście Traktatu Konstytucyjnego, spod kognicji Prokuratury wyłączono zwalczanie poważnej przestępczości transgranicznej (por. art. III–274 TK). W trakcie negocjacji tekstu Traktatu z Lizbony, do przepisu art. 86

zawarto jedynie ogólne wytyczne dotyczące trybu powołania Prokuratury, jej ram instytucjonalnych i zakresu kompetencji. Jednocześnie, wszelkie kwestie formalnoprawne (statut, organizację Prokuratury, zasady proceduralne, dopuszczalność dowodów i zasady sądowej kontroli czynności procesowych) odesłano do uregulowania w rozporządzeniu Rady. Stwarza to niewątpliwie szerokie pole do interpretacji art. 86 TFUE przez Radę, co było zapewne wyrazem chęci zachowania przez państwa członkowskie²⁸ (będące „panami traktatów²⁹”) możliwie największej kontroli nad ostateczną treścią rozporządzenia. Niestety stało się także przyczyną zasadniczych rozbieżności interpretacyjnych³⁰, które pod znakiem zapytania stawiają efektywne wykorzystanie wartości dodanej wynikającej z funkcjonowania przyszłej Prokuratury Europejskiej³¹.

Model Prokuratury Europejskiej

Jedną z istotnych kwestii budzących od samego początku kontrowersje na tle interpretacji traktatowych podstaw przyszłego funkcjonowania Prokuratury Europejskiej – jest model, w jakim powinna ona zostać powołana³². Z brzmienia przepisu art. 86 ust. 1 TFUE wynika, że Rada może ustanowić Prokuraturę „w oparciu o Eurojust” (*from Eurojust*). Sformułowanie to jest dość nieprecyzyjne, gdyż nie ma jasności, co do interpretacji wymienione-

TFUE wprowadzone zostały kolejne zmiany będące wynikiem ustępstw na rzecz państw członkowskich (procedura hamulca bezpieczeństwa, możliwość podjęcia wzmocnionej współpracy).

²⁸ Zob. K. Ligeti, *The European Public Prosecutor's Office*, [w:] V. Mitsilegas, *Research Handbook on EU Criminal Law*, Elgar Publishing 2016, s. 483.

²⁹ Por. uzasadnienie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie połączonych wniosków o zbadanie zgodności z niemiecką ustawą zasadniczą niektórych przepisów uchwalonych w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony (sygn. 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08 i in.), pkt 150, 231, 298 i 334.

³⁰ Por. m.in. K. Ligeti, *The European Public Prosecutor's Office: Which Model?*, [w:] A. Klip, *Substantive Criminal Law of the EU*, Antwerpia 2011, s. 51–65; M. Caianiello, *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes or Nothing Changes?*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Justice”, nr 21/2013, s. 115–125; S. White, *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office?*, „New Journal of European Criminal Law”, t. 4, nr 1–2/2013, s. 22–39; M. Królikowski, K. Ujazdowski, *Spór o kształt Prokuratury Europejskiej*, „Forum Prawnicze”, nr 4/2013, s. 25–37; S. Pawelec, *Uwagi na temat zakresu kompetencji przyszłej Prokuratury Europejskiej*, „Palestra”, nr 5–6/2014, s. 25–41.

³¹ Zob. A. Erbeżnik, *European Public Prosecutor's Office (EPPO) – too much, too soon, and without legitimacy?*, EuCLR – „European Criminal Law Review”, t. 5/2015, nr 2, s. 221.

³² Por. F. Ruggieri, *Eurojust and the European Prosecutor's Office After the Lisbon Treaty*, [w:] *Transnational Inquiries and the Protection of Fundamental Rights in Criminal Proceedings*, red. S. Ruggieri, Springer 2013, s. 215–228.

go wyrażenia, sugerującego bliżej nieustalone powiązanie Prokuratury Europejskiej z Eurojustem³³. Z pewnością jednak, zakres kompetencji Eurojustu został ukształtowany w taki sposób, by wykluczyć możliwość wykonywania przez tę agencję funkcji czysto prokuratorskich³⁴, które traktat wyraźnie zastrzegł dla Prokuratury Europejskiej³⁵.

W ramach prac przygotowawczych nad wnioskiem, Komisja rozważała różne modele ustanowienia Prokuratury Europejskiej, w tym również w kontekście jej relacji z Eurojustem³⁶. Analizowano m.in. możliwość utworzenia Prokuratury w ramach Eurojust z wykorzystaniem jego zasobów, jako „agencji-matki” (*parent agency*)³⁷. Efektywność wdrożenia tej opcji przez Komisję została jednak oceniona relatywnie nisko, w związku z wyraźnym konfliktem interesów pomiędzy zależnym w całości od państw członkowskich – Eurojustem a mającą działać w ramach jego struktur – niezależną Prokuraturą Europejską³⁸.

Rozważana była także opcja ustanowienia Prokuratury Europejskiej odrębnej od Eurojustu, lecz działającej w formule kolegalnej (*college-type EPPO*), czyli tożsamej z modelem, w jakim działa Eurojust. Członkowie kolegium Prokuratury byłiby również wskazywani przez poszczególne państwa członkowskie, jednak cieszyliby się silniejszym mandatem i pełną niezależnością³⁹. W ocenie Komisji, wdrożenie tego modelu Prokuratury miałoby efektywność średnią lub wysoką (w zależności od obszaru dokonywanej oceny), jednak jako kontrargument wskazano powierzanie czynności prokuratorskich ciału kolegalnemu, w którym decyzje zapadałyby w głosowaniu większością głosów, podczas gdy urząd prokuratorski wymaga sprawnego i przejrzystego procesu decyzyjnego⁴⁰.

Ostatecznie, w opublikowanym projekcie rozporządzenia Rady, Komisja opowiedziała się za powołaniem Prokuratury Europejskiej o strukturze zintegrowanej

³³ Zob. G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (część I)*, „Prokuratura i Prawo”, nr 6/2014, s. 57.

³⁴ Zob. przepis art. 85 ust. 2 TFUE.

³⁵ Zob. F. Ruggieri, *The Future of the European Public Prosecutor's Office in the Framework of Articles 85 and 86 TFEU: A Comparison Between the Italian, German, and English Versions*, [w:] *Criminal Proceedings, Languages and the European Union – Linguistic and Legal Issues*, red. F. Ruggieri, Springer 2014, s. 119.

³⁶ *Commission Staff Working Document. Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office* – SWD(2013)275, pkt 6.9.1.

³⁷ *Ibidem*, pkt 6.5.

³⁸ *Ibidem*, pkt 7.4.1.

³⁹ *Ibidem*, pkt 6.6.

⁴⁰ *Ibidem*, pkt 7.5.1.

na poziomie centralnym i zdecentralizowanej⁴¹ na poziomie krajowym, utrzymującej szczególne stosunki z Eurojustem, oparte na ścisłej współpracy oraz wzajemnych powiązaniach operacyjnych, administracyjnych i zarządczych⁴². Model ten zakładał utworzenie na poziomie unijnym organu centralnego, jakim byłby Prokurator Europejski (wraz z zastępcami) oraz powołanie w każdym z państw członkowskich delegowanych prokuratorów europejskich prowadzących postępowania karne pod kierownictwem i nadzorem Prokuratora Europejskiego⁴³. Korzyści wynikające z wdrożenia tej opcji zostały ocenione przez Komisję najwyższej spośród wszystkich rozważanych możliwości. Wskazano jednak na istniejące wśród państw członkowskich zastrzeżenia odnośnie wykonywania na ich terytorium (jurysdykcji) władzy prokuratorskiej przez niezależnych od nich delegowanych prokuratorów europejskich⁴⁴.

Przedstawienie wniosku Komisji nie zamknęło jednak dyskusji na temat ostatecznego modelu funkcjonowania Prokuratury Europejskiej. Kwestia ta była nadal mocno kontrowersyjna z punktu widzenia państw członkowskich, które – korzystając z uprawnień przysługujących Radzie, jako głównemu legislatorowi – zdecydowały o odejściu od, lansowanego przez Komisję, wertykalnego modelu Prokuratury Europejskiej na rzecz kolegialnego sposobu zarządzania Prokuraturą na poziomie unijnym⁴⁵. Na obecnym etapie procesu legislacyjnego, kierowniczą rolę w działalności Prokuratury Europejskiej odgrywało będzie jej kolegium – tworzone przez Europejskiego Prokuratora Generalnego, jego zastępców i prokuratorów europejskich (w liczbie odpowiadającej delegowanym prokuratorom europejskim, działającym w państwach członkowskich) oraz stałe izby⁴⁶. W omawianym kontekście na uwagę zasługuje także odejście przez Radę od – kluczowej we wniosku Komisji – koncepcji terytorialności europejskiej, zakładającej, że „do celów dochodzeń i postępowań karnych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską terytorium państw członkowskich Unii

⁴¹ Analiza struktury Prokuratury Europejskiej oraz sposobu zarządzania prowadzonymi przez nią postępowaniami podważa tezę o zdecentralizowanym charakterze Prokuratury Europejskiej. Mając na uwadze projektowane przepisy należałoby raczej mówić o Prokuraturze Europejskiej, jako instytucji zdekoncentrowanej, gdyż rozporządzenie zakłada pełne hierarchiczne podporządkowanie prokuratorów europejskich delegowanych w państwach członkowskich. Podobnie, por. M. Zreda, *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 3/2013, s. 109.

⁴² Zob. art. 57 wniosku Komisji.

⁴³ Zob. art. 6 wniosku Komisji.

⁴⁴ *Commission Staff Working Document. Impact Assessment...*, *op. cit.*, pkt 7.6.1.

⁴⁵ Protokół z 3298. posiedzenia Rady Unii Europejskiej (Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne), które odbyło się w Brukseli w dniach 3 i 4 marca 2014 r. (dokument 7467/14 ADD1), s. 7, pkt 12.

⁴⁶ Zob. przepisy art. 7 – art. 12 projektu Rady.

uznaje się za jednolitą przestrzeń prawną⁴⁷. Rada zdecydowała o wykreśleniu tego przepisu i zamiast ustalono, że „Prokuratura jest niepodzielnym unijnym organem o zdecentralizowanej strukturze, działającym jako jedna Prokuratura”⁴⁸. W ten sposób Rada dała jasny komunikat, że w Unii Europejskiej nadal funkcjonują odmienne porządki prawne państw członkowskich, a czynności Prokuratury Europejskiej muszą tę okoliczność uwzględniać. Intencja ta wydaje się szczególnie czytelna, biorąc pod uwagę, że w projekcie Rady ograniczono kompetencje prowadzenia spraw przez delegowanych prokuratorów europejskich wyłącznie do obszaru państw członkowskich, w których zostali powołani. W efekcie, w przypadku spraw transgranicznych czynności w innym państwie członkowskim podejmował będzie „asystujący” delegowany prokurator europejski (*assisting European Delegated Prosecutor*)⁴⁹.

Właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej

Przepis art. 86 TFUE wskazuje ogólną kompetencję Prokuratury Europejskiej w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii⁵⁰. Stanowi jednocześnie, że kognicja Prokuratury może zostać poszerzona o zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, w drodze jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej zmieniającej odpowiednio przepisy art. 86 ust. 1 i 2 TFUE⁵¹. Ten wyraźny podział i rozróżnienie zakresów kompetencji Prokuratury jest wynikiem negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi prowadzonych jeszcze prac nad Traktatem Konstytucyjnym. Część z nich optowała wówczas za przyznaniem Prokuraturze szerokich kompetencji wykraczających poza ochronę interesów finansowych UE, z kolei pozostałe państwa – bądź nie dostrzegały w ogóle konieczności ustanawiania Prokuratury Europejskiej, bądź też godziły się na jej powołanie wyłącznie w celu ścigania przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii⁵².

Obecnie, przedmiotem zasadniczych kontrowersji jest interpretacja traktatowej podstawy prawnej zdefiniowania przestępstw wchodzących

⁴⁷ Zob. przepis 25 ust. 1 wniosku Komisji.

⁴⁸ Zob. przepis art. 7 ust. 1 projektu Rady.

⁴⁹ Zob. art. 26 projektu Rady. Wniosek Komisji dopuszczał prowadzenie postępowania karnego przez delegowanych prokuratorów europejskich pochodzących z innych państw członkowskich (art. 18 wniosku Komisji).

⁵⁰ Zob. art. 86 ust. 1 TFUE.

⁵¹ Zob. art. 86 ust. 4 TFUE. Jest to przepis upoważniający Radę Europejską do podjęcia decyzji o charakterze konstytucyjnym, stanowi on jednocześnie *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 48 ust. 6 akapit drugi TUE, w którym jest mowa o tzw. uproszczonej procedurze zmiany traktatów.

⁵² Zob. dokument Konwentu Europejskiego – *Final report of Working Group X „Freedom, Security and Justice”* (CONV 426/02), Bruksela, 2 grudnia 2002 r., s. 20.

w zakres właściwości rzeczowej Prokuratury. Zgodnie z przepisem art. 86 ust. 2 TFUE, „Prokuratura Europejska jest właściwa do spraw (...) przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, określonych w rozporządzeniu przewidzianym w ust. 1.” Poglądy doktryny nie są zgodne w kwestii, czy przepis ten powinien stanowić podstawę normatywnego określenia znamion czynów stanowiących przedmiot postępowań Prokuratury Europejskiej. Część z nich wskazuje, że przepis art. 86 TFUE może stanowić samodzielną podstawę kompleksowych ram prawnych (*real system of provisions*) w zakresie zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii⁵³, w tym zdefiniowania przestępstw wchodzących w zakres właściwości rzeczowej Prokuratury. Co należy jednak podkreślić, ustanowienie przepisów prawnokarnych w tym trybie (tj. ograniczony udział Parlamentu Europejskiego w specjalnej procedurze ustawodawczej, rozporządzenie Rady skuteczne bezpośrednio bez implementacji przez parlamenty narodowe) budzi poważne zastrzeżenia odnośnie zbyt ograniczonej legitymacji demokratycznej takich przepisów⁵⁴ (*nullum crimen sine lege parlamentaria*⁵⁵). Znacznie częściej prezentowany jest zatem pogląd, że przepis art. 86 ust. 2 TFUE określa jedynie zakres kognicji urzędu Prokuratury Europejskiej⁵⁶ pozostawiając stypizowanie czynów zabronionych godzących w interesy finansowe Unii i sankcji do uregulowania w innym trybie. Warto w tym miejscu podkreślić, że Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera dwa przepisy przewidujące możliwość harmonizacji – w drodze dyrektyw – prawa karnego w zakresie definicji przestępstw i kar, tj. art. 83 ust. 1 TFUE (zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym), oraz art. 83 ust. 2 TFUE – zapewnienie efektywności polityki Unii w dziedzinie, która była już przedmiotem środków harmonizujących⁵⁷. Jako adekwatną podstawę prawną w zakresie harmonizacji definicji przestępstw i kar w dziedzinie zwalczania nadużyć finansowych wskazuje się ponadto przepis art. 325 ust. 4 TFUE prze-

⁵³ Por. R. Sicurella, *Setting up a European Criminal Policy for the Protection of EU Financial Interests: Guidelines for a Coherent Definition of the Material Scope of the European Public Prosecutor's Office*, [w:] *Toward a Prosecutor for the European Union. A Comparative Analysis*, tom I, red. K. Ligeti, s. 893–894.

⁵⁴ Zob. R. Sicurella, *EU competence in criminal matters*, [w:] V. Mitsilegas, *Research Handbook on EU Criminal Law*, Elgar Publishing 2016, s. 68.

⁵⁵ Por. A. Sakowicz, *Suwerenność państwa a ius puniendi*, [w:] A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim*, Białystok 2011, s. 134 i nast.

⁵⁶ Zob. P. Hofmański, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w kontekście idei utworzenia urzędu Prokuratury Europejskiej*, [w:] *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2009, s. 19–20.

⁵⁷ Por. M. Szwarc-Kuczer, *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie harmonizacji prawa karnego materialnego*, Scholar 2011, s. 100 i nast.

widujący możliwość przyjmowania przez Parlament Europejski i Radę „niezbędnych środków” w dziedzinach zapobiegania i zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe Unii⁵⁸.

Podstawowe kontrowersje dotyczące wyboru właściwej podstawy prawnej określenia właściwości rzeczowej Prokuratury Europejskiej wynikają z faktu, że – w związku z niejednoznacznym brzmieniem art. 86 TFUE – nie można kategorycznie stwierdzić, że przepis ten sam w sobie nie stanowi adekwatnej podstawy prawnej do harmonizacji definicji i kar za przestępstwa ścigane przez Prokuraturę Europejską⁵⁹, gdy stanowi on jednocześnie podstawę przyszłych przepisów formalnoprawnych regulujących działalność Prokuratury, zasady dopuszczalności dowodów oraz sądowej kontroli jej czynności⁶⁰. Co więcej, wybór pomiędzy – *de facto* dwoma pozostałymi podstawami prawnymi (tj. art. 83 ust. 2 TFUE oraz art. 325 TFUE) wcale nie jest oczywisty. Po pierwsze, istotny jest kontekst systemowy omawianych przepisów. Należy zauważyć, że przepis art. 83 ust. 2 TFUE znajduje się w tym samym rozdziale traktatu⁶¹, co art. 86 TFUE – przewidujący powołanie Prokuratury Europejskiej. Zatem stanowi on, jak wskazuje się w literaturze, normę szczególną w stosunku do art. 86 TFUE i – w przypadku ustanowienia Prokuratury Europejskiej – to właśnie art. 83 ust. 2 TFUE – powinien posłużyć za podstawę prawną przyjęcia dyrektywy harmonizującej definicje przestępstw pozostających w jurysdykcji Prokuratury⁶². Równie często, prezentowany jest także pogląd, że właściwą i adekwatną podstawą prawną określenia oraz ujednolicenia normatywnego kształtu typów przestępstw, wchodzących w zakres właściwości *ratione materiae* Prokuratury Europejskiej, jest przepis art. 325 ust. 4 TFUE⁶³ upoważniający Parlament Europejski i Radę do przyjmowania „niezbędnych środków” w dziedzinie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych UE. Przyjmuje się, choć relatywnie rzadko, że środki harmonizujące przyjmowane na tej podstawie prawnej mogłyby mieć także formę skutecznych bezpośrednio rozporządzeń⁶⁴ (aktualne pozostają tu jednak zastrzeżenia, co do niezbędnej

⁵⁸ Zob. L. Foffani, *The Protection of EU Financial Interests: The Tip of the Iceberg of the Europeanization of the Criminal System*, [w:] *Transnational Inquiries...*, op. cit., s. 209.

⁵⁹ Zob. J. Vervaele, *The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: A harmonised national patchwork?*, [w:] J. Vervaele, *European Criminal Justice In The Post-Lisbon Area Of Freedom, Security And Justice*, Università degli Studi di Trento 2014, s. 265.

⁶⁰ Por. przepis art. 86 ust. 3 TFUE.

⁶¹ Tytuł V, rozdział 4 TFUE – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

⁶² Zob. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. nauk. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Seria Duże Komentarze LEX, Wolters Kluwer SA 2012 r., t. I, komentarz do art. 83 TFUE, pkt 83.4.

⁶³ *Ibidem*, komentarz do art. 86 TFUE, pkt 86.4.

⁶⁴ Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Unijne i krajowe prawo karne po Traktacie lizbońskim – zarys problematyki*, „Palestra”, 1–2/2011, s. 15. Przeciwnie, por. P. Hofmański, *Ochrona interesów*

legitymacji demokratycznej). W doktrynie wskazuje się na ścisły związek istniejący pomiędzy przepisem art. 325 TFUE (zwalczanie nadużyć finansowych) oraz art. 86 TFUE (Prokuratura Europejska), wynikający nie tylko z wykładni językowej obu przepisów, ale także celowościowej i historycznej. Zbieżność sformułowań użytych w obu tych przepisach („nadużycia i inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Unii”⁶⁵) nie jest przypadkowa i przez to przepis art. 325 TFUE stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 83 ust. 2 TFUE – lecz jedynie w wąskim zakresie przestępczości godzącej w interesy finansowe Unii Europejskiej⁶⁶. Istotnym argumentem jest także brzmienie przepisu art. 325 ust. 1 TFUE, który stanowi normę nakazującą, zgodnie z którą „Unia i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem [tj. 325 TFUE] (...)”⁶⁷. Z przepisu art. 325 ust. 4 TFUE wynika ponadto, że „Parlament Europejski i Rada (...) uchwalają [a nie, jak w przypadku art. 83 ust. 2 TFUE – „mogą ustanowić” – przyp. MT] niezbędne środki w dziedzinach zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Unii i zwalczania tych nadużyć w celu zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w państwach członkowskich (...)”. Z kolei w kontekście wykładni historycznej, podkreślenia wymaga fakt, że wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony aktualność straciły kontrowersje, co do braku możliwości przyjmowania przez Unię przepisów prawno-karnych na podstawie art. 325 TFUE (tj. dawnego art. 280 TWE⁶⁸). Obecnie, kompetencja Unii Europejskiej w tym zakresie nie powinna budzić wątpliwości⁶⁹, tym bardziej że wyłącznie środki przyjmowane na podstawie art. 325 ust. 4 TFUE mogą zapewnić „skuteczną i równoważną ochronę” we wszystkich państwach członkowskich Unii, także nieuczestniczących w przyjęmo-

finansowych..., *op. cit.*, s. 20.

⁶⁵ Nb. w przepisie art. 86 TFUE mowa jest o zwalczaniu „przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii”, podczas gdy art. 325 TFUE posługuje się terminologią o znacznie szerszym zakresie pojęciowym – „nadużyć finansowych i wszelkich innych działań nielegalnych naruszających interesy finansowe Unii”, która obejmuje także przestępstwa ścigane przez Prokuraturę Europejską.

⁶⁶ Zob. J. Vervaele, *The material scope of competence...*, *op. cit.*, s. 267–268.

⁶⁷ Nb. obowiązek ten został powtórzony w ślad za brzmieniem przepisu art. 310 ust. 6 TFUE, zgodnie z którym „Unia i państwa członkowskie, zgodnie z postanowieniami art. 325, zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Unii”.

⁶⁸ Na mocy Traktatu z Lizbony, z dawnego art. 280 ust. 4 TWE wykreślono zastrzeżenie, że środki uchwalane przez Radę w dziedzinach zapobiegania i zwalczania nadużyć na szkodę interesów budżetowych Wspólnoty „nie dotyczą ani stosowania krajowego prawa karnego, ani krajowej administracji wymiaru sprawiedliwości”.

⁶⁹ Zob. *Traktat o funkcjonowaniu...*, *op. cit.*, komentarz do art. 325 TFUE, pkt 325.8.

waniu środków w ramach obszaru PWBIS⁷⁰. W przypadku dyrektyw stanowionych na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE istnieje bowiem możliwość zastosowania hamulca bezpieczeństwa⁷¹ oraz traktatowego *opt-out* Danii i Wielkiej Brytanii, zatem stosowanie tego trybu stanowienia przepisów minimalnych prowadziłoby do zjawiska zróżnicowanego poziomu ochrony interesów finansowych Unii na jej terytorium (*géométrie variable*⁷²).

Powyższych kontrowersji nie rozwiązało przyjęcie przez Komisję projektu dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego⁷³, w oparciu o art. 325 ust. 4 TFUE. W uzasadnieniu wniosku Komisja podkreśliła priorytetowy charakter tego przepisu w dziedzinie ochrony finansów publicznych Unii⁷⁴, choć – o co można mieć pewne zastrzeżenia – koncentrując się na walorach legislacyjnych przepisu art. 325 TFUE pominięto zupełnie analizę innych możliwości (podstaw prawnych) przewidzianych w traktacie. W konsekwencji, podczas posiedzenia Rady – większość sceptyczne nastawionych państw członkowskich zgłosiło obiekcje do decyzji Komisji⁷⁵. W opinii Służby Prawnej Rady⁷⁶, wniosek Komisji został sformułowany niewłaściwie, gdyż winien być oparty na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE. Wskazano m.in. na różnicę zakresów pojęciowych „przestępstw” przeciwko interesom finansowym Unii (art. 86 TFUE) oraz „nadużyć” popełnianych na ich szkodę (art. 325 TFUE). Zarzucono ponadto Komisji próbę obejścia „mechanizmu ochronnego ustanowionego Traktatem⁷⁷” poprzez zaproponowanie przyjęcia dyrektywy, do której nie miałby zastosowania hamulec bezpieczeństwa. Mając to na uwadze, w ocenie Służby Prawnej Rady uzasadnione jest skorzystanie – inaczej, niż uczyniła to Komisja – z przepisu odnoszącego się do dyrektyw ustanawiających normy minimalne w zakresie definicji

⁷⁰ Zob. protokół (nr 21) do TFUE w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz protokół (nr 22) w sprawie stanowiska Danii.

⁷¹ Przepis art. 83 ust. 3 TFUE przewiduje możliwość przekazania projektu dyrektywy harmonizującej Radzie Europejskiej (akapit pierwszy) oraz ustanowienia – w razie braku porozumienia – wzmocnionej współpracy przez co najmniej 9 państw członkowskich (akapit drugi).

⁷² *Commission Staff Working Paper Impact Assessment (Part I) Accompanying the document – Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law*, Bruksela, 11 lipca 2012 r., SWD(2012)195, s. 26.

⁷³ Dyrektywa PIF – dokument COM(2012)363.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 6–7.

⁷⁵ Zob. *Eucrim – The European Criminal Law Associations' Forum*, Max Planck Society for the Advancement of Science, nr 1/2013, s. 6.

⁷⁶ Zob. opinia Służby Prawnej Rady – dokument 15309/12 LIMITE, Bruksela, 22 października 2012 r.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 6–7.

przestępstw i kar, na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE. W podobnym tonie, choć mniej kategorycznie, wypowiedziała się Komisja Prawna (JURI) Parlamentu Europejskiego w opinii przesłanej⁷⁸ Komisji Kontroli Budżetowej (CONT), zajmującej się rozpatrywaniem projektu dyrektywy PIF. Opinia komisji JURI w zasadzie powtarza większość argumentacji przytoczonej w opinii Służby Prawnej Rady, w konkluzjach zaś potwierdza, że adekwatną podstawą prawną dyrektywy PIF powinien być przepis art. 83 ust. 2 TFUE. Co ciekawe, komisja JURI zwraca również uwagę, że zakres opiniowanej dyrektywy PIF może wykraczać poza zakres przedmiotowy dyrektyw przyjmowanych na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE, tj. poza wyłącznie ustanowienie norm minimalnych, na co należy zwrócić uwagę w trakcie dalszych prac legislacyjnych⁷⁹.

W efekcie pierwszego czytania projektu dyrektywy PIF w Parlamencie Europejskim, w przyjętej rezolucji zaproponowano zmianę przepisu stanowiącego podstawę prawną uchwalenia dyrektywy – na art. 83 ust. 2 TFUE⁸⁰. Stanowisko to kategorycznie odrzuciła Komisja, która w opinii przekazanej Parlamentowi i Radzie⁸¹ podkreśliła, że – w toku dalszych prac legislacyjnych oraz negocjacji międzyinstytucjonalnych – będzie broniła stanowiska w zakresie wyboru art. 325 ust. 4 TFUE, jako właściwej podstawy prawnej dla dyrektywy PIF określającej właściwość rzeczową przyszłej Prokuratury Europejskiej. W tym kontekście wydaje się jednak, że Komisja jest na przegranej pozycji, gdyż to Parlament i Rada zadecydują o ostatecznym kształcie dyrektywy, a opinie prawne obu tych instytucji pokazują, że w procesie legislacyjnym górę wzięły względy polityczne. W toku prowadzonych negocjacji nad dyrektywą PIF, Komisja Europejska otrzymała jednak wyraźne „wsparcie” ze strony Trybunału Sprawiedliwości, który w wyroku z 6 września 2015 r. w sprawie *Taricco*⁸² szczególnie akcent położył na – wynikający z art. 325 TFUE – obowiązek skutecznej ochrony interesów finansowych Unii we wszystkich państwach członkowskich, skutkujący m.in.

⁷⁸ Opinia w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego COM(2012)0363, dokument PE 500.747v02-00, Bruksela, 29 listopada 2012 r.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 5.

⁸⁰ Zob. Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego (COM(2012)0363 – C7-0192/2012 – 2012/0193(COD)), P7_TA(2014)0427.

⁸¹ Zob. *Commission response to text adopted in plenary*, dokument SP(2014)471, Bruksela, 9 lipca 2014 r.

⁸² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (Wielka Izba) w sprawie C-105/14.

możliwością pominięcia przez sąd *meriti* obowiązujących przepisów prawa krajowego, które mogłyby uniemożliwić skuteczne ściganie przestępstw PIF – „bez wnoszenia o wcześniejsze uchylenie tych przepisów – lub oczekiwania na nie – w drodze ustawodawczej lub w innym przewidzianym przez konstytucję postępowaniu”⁸³. Co więcej, Trybunał wprost stwierdził, że „przepisy prawa pierwotnego Unii [art. 325 ust. 1 i 2 TFUE] nakładają na państwa członkowskie obowiązek osiągnięcia szczegółowego rezultatu, który nie jest związany z żadnym warunkiem dotyczącym stosowania ustanowionej przez nie zasady”⁸⁴. Można zatem przyjąć, że Trybunał Sprawiedliwości sceptycznie ocenił możliwość zróżnicowanego poziomu wykonania obowiązku ciążącego na wszystkich państwach członkowskich w dziedzinie zwalczania nadużyć na szkodę budżetu Unii – do czego niewątpliwie by doszło w razie zastosowania przez niektóre z państw klauzuli hamulca bezpieczeństwa i wzmocnionej współpracy z art. 82 ust. 3 TFUE. W tym kontekście, mając na uwadze istniejące rozbieżności interpretacyjne, co do adekwatnej podstawy prawnej, dyrektywy PIF – wielce prawdopodobne wydaje się, że po uchwaleniu jej przez Parlament i Radę, Komisja wystąpi do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem w zakresie kontroli legalności tego aktu, który ostatecznie rozstrzygnie o zasadności argumentów prawnych podnoszonych przez wszystkie trzy instytucje.

Kognicja Prokuratury Europejskiej w przedmiocie przestępstw powiązanych

Kolejną kwestią budzącą kontrowersje na tle interpretacji przepisu art. 86 TFUE jest propozycja określenia w projekcie rozporządzenia tzw. kompetencji pomocniczych Prokuratury Europejskiej w przedmiocie przestępstw powiązanych⁸⁵. Zgodnie z nią, poza kognicją w sprawie przestępstw na szkodę interesów finansowych UE, Prokuratura będzie także właściwa w zakresie ścigania innych – nierozzerwalnie z nimi związanych – przestępstw opartych na tych samych faktach, gdy spełnione zostaną łącznie dwie przesłanki: (a) przestępstwo przeciwko interesom finansowym będzie dominujące, oraz (b) „wspólne dochodzenie i ściganie tych przestępstw [będzie leżało – przyp. MT] w interesie właściwego wymierzania sprawiedliwości”⁸⁶. Intencja tego przepisu wydaje się jasna, gdyż ma on na celu wykluczenie sytuacji, w których prowadzone byłyby równoległe postępowania karne przez Prokuraturę Euro-

⁸³ *Ibidem*, pkt 49.

⁸⁴ *Ibidem*, pkt 51.

⁸⁵ Zob. art. 13 wniosku Komisji.

⁸⁶ Art. 13 ust. 1 wniosku Komisji.

pejską i organy krajowe, co mogłoby ograniczyć skuteczność działań w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę UE⁸⁷. Co więcej, jednocześnie (konkurencyjne) prowadzenie postępowań dotyczących tego samego przestępstwa mogłoby prowadzić do naruszenia zasady *ne bis in idem*, zgodnie z którą nikt nie może być sądzony dwukrotnie za to samo przestępstwo⁸⁸. W konsekwencji, Prokuratura Europejska byłaby *de facto* pozbawiona w wielu przypadkach możliwości prowadzenia postępowań w sprawach przestępstw przeciwko interesom finansowym UE jedynie dlatego, że towarzyszyły im przestępstwa powiązane lub poboczne (jak np. fałszowanie dokumentów, by wyłudzić środki finansowe z budżetu unijnego), które były już przedmiotem oddzielnych postępowań organów krajowych i w których przypadku wydany został prawomocny wyrok.

Propozycja Komisji, w kształcie przedstawionym we wniosku, budzi jednak istotne zastrzeżenia konstytucyjne. Zgodnie z traktatem, właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej jest ograniczona do zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii⁸⁹. Istnieje jednocześnie możliwość rozszerzenia jej *ratione materiae*, na inne typy przestępstw związanych ze „zwalczaniem poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym”, co może nastąpić na mocy decyzji Rady Europejskiej stanowiącej – w trybie art. 86 ust. 4 TFUE – jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją. W tym kontekście, należy uznać, że ewentualne określenie w rozporządzeniu właściwości rzeczowej Prokuratury Europejskiej obejmującej „przestępstwa nierozzerwalnie związane” i „oparte na identycznych faktach”, których ściganie miałoby uzasadniać wyłącznie (nieprecyzyjne i pozbawione skutku normatywnego) kryterium „właściwego wymierzenia sprawiedliwości” lub „skuteczności proceduralnej”⁹⁰ – wykracza poza zakres przedmiotowy art. 86 ust. 2 TFUE. Tym samym, ustalenie przez Radę kompetencji Prokuratury Europejskiej ponad wyznaczoną granicę prowadziłoby do naruszenia zasady przyznania (art. 5 ust. 2 TUE) oraz równowagi instytucjonalnej, o której mowa w art. 13 ust. 2 TUE. Wydaje się również, że zastosowanie we wniosku Komisji niejasnych kryteriów odnośnie kwalifikowania przez Prokuraturę Europejską przestępstw powiązanych, stwarzałoby możliwość jej uznaniowego działania, a przez to prowadziło do naruszenia zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary, o których mowa w art. 49 Karty praw podstawowych. Oczywiście, konieczność zapewnienia skuteczności dzia-

⁸⁷ Zob. komunikat Komisji w sprawie przeglądu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej w zakresie zasady pomocniczości zgodnie z protokołem nr 2 – COM(2013)851, Bruksela 27 listopada 2013 r., s. 14, pkt 2.6.2.

⁸⁸ Zob. przepis art. 50 Karty praw podstawowych.

⁸⁹ Art. 86 ust. 1 TFUE.

⁹⁰ Zob. motyw 22 wniosku Komisji.

łań Prokuratury Europejskiej wymaga, by miała ona możliwość prowadzenia dochodzeń w sprawach przestępstw nierozzerwalnie powiązanych z przestępstwami przeciwko interesom finansowym UE. W związku z tym, wydaje się, że – w kontekście brzmienia art. 86 ust. 2 TFUE – możliwe byłoby wskazanie takich przestępstw w rozporządzeniu Rady (tj. poza dyrektywą PIF dotyczącą przestępstw *stricte* przeciwko interesom finansowym Unii). Wymagałoby jednak precyzyjnego określenia kryteriów ich kwalifikowania oraz obiektywnego uzasadnienia⁹¹, przez co straciłby na aktualności zarzut ewentualnego obejścia trybu rozszerzenia kompetencji Prokuratury Europejskiej z art. 86 ust. 4 TFUE⁹².

Kwestia przestępstw powiązanych była przedmiotem analizy Służby Prawnej Rady, jednak dokument ten jest jedynie częściowo dostępny opinii publicznej⁹³ i nie są zatem dokładnie znane poczynione w niej wywody i konkluzje dotyczące wniosku Komisji. Należy jednak przyjąć, że ocena ta była stosunkowo krytyczna, gdyż w toku kolejnych prac legislacyjnych, kwestia właściwości Prokuratury Europejskiej w sprawie przestępstw powiązanych została uregulowana zupełnie odmiennie, niż zaproponowała to Komisja. Na obecnym etapie prac legislacyjnych, w projekcie Rady przewidziana została generalna właściwość Prokuratury Europejskiej (poza tzw. przestępstwami PIF) także w sprawach „każdego innego przestępstwa nierozzerwalnie związanego” z przestępstwem przeciwko interesom finansowym UE⁹⁴ – z zastrzeżeniem, że Prokuratura odstępuje od wykonywania właściwości w tym zakresie na rzecz organów krajowych, jeżeli: (a) wartość szkody jest mniejsza, niż 10 000 EUR oraz jeśli (b) prawo krajowe przewiduje karę surowszą lub równą za przestępstwo powiązane, niż za przestępstwo przeciwko interesom finansowym UE, lub (c) istnieją podstawy, by przypuszczać, że w wyniku popełnienia tych przestępstw wyrządzona została równa lub większa szkoda innemu pokrzywdzonemu. Rozwiązanie to, stosując bardziej precyzyjne kryteria, wychodzi naprzeciw zastrzeżeniom, co do propozycji przedstawionej przez Komisję. Na uznanie zasługuje także przyjęcie przez Radę koncepcji dziele-

⁹¹ Zob. K.M. Lohse, *The European Public Prosecutor: Issues of Conferral, Subsidiarity and Proportionality*, [w:] *The European Public Prosecutor's Office...*, *op. cit.*, s. 175.

⁹² Zob. V. Alexandrova, *Presentation of the Commission's Proposal on the Establishment of the European Public Prosecutor's Office*, [w:] *The European Public Prosecutor's Office An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, red. L. Erkelens, A. Meij, M. Pawlik, Springer 2015, s. 18. Pogląd odmienny, por. M. Coninx, *The European Commission's Legislative Proposal: An Overview of Its Main Characteristics*, [w:] *The European Public Prosecutor's Office...*, *op. cit.*, s. 34.

⁹³ Zob. opinia Służby Prawnej Rady w kwestii właściwości Prokuratury Europejskiej w przedmiocie przestępstw powiązanych – dokument 8904/15 LIMITE, Bruksela, 13 maja 2015 r.

⁹⁴ Zob. art. 17 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 3 projektu Rady.

nia kompetencji w zakresie dochodzenia i ścigania pomiędzy Unią a państwa członkowskie, gdyż wcześniej była to wyłączna domena Prokuratury Europejskiej. Pewne uwagi wzbudzać może ustanowienie progu zaistniałej szkody, poniżej którego Prokuratura jest zobowiązana odstąpić od wykonywania swej właściwości. Należy zaznaczyć, że w projekcie dyrektywy PIF przewidziano możliwość zastosowania wobec sprawcy innych środków, niż sankcje karne, gdy czyn wyrządził szkodę w wysokości do 10 000 EUR⁹⁵. Zatem w konsekwencji zbieżności tych przepisów, pewne czyny mogłyby pozostać bezkarne⁹⁶, co niweczyłoby zasadniczy cel ustanowienia Prokuratury Europejskiej, mającej wypełnić lukę w systemie europejskiego wymiaru sprawiedliwości, stworzoną w wyniku zaniechań państw członkowskich w obszarze ścigania przestępstw na szkodę interesów finansowych UE⁹⁷.

Sądowa kontrola czynności Prokuratury Europejskiej

Wśród licznych dyskusyjnych aspektów związanych z kształtem przyszłej Prokuratury Europejskiej istotne kontrowersje natury konstytucyjnej wzbudza propozycja ograniczenia kognicji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie sądowej kontroli podejmowanych przez nią czynności procesowych. Oś tego sporu opiera się na kwestionowanym przepisie art. 36 wniosku Komisji, który przewiduje stworzenie fikcji prawnej zakładającej, że Prokuratura Europejska (będąca *de facto* organem Unii Europejskiej) jest uznawana do celów kontroli sądowej za organ krajowy⁹⁸. W rezultacie, to „(...) sądom krajowym powierzona zostanie kontrola wszystkich podlegających zaskarżeniu czynności dochodzeniowych i w zakresie ścigania przestępstw (...), zaś sądy Unii nie będą bezpośrednio właściwe w odniesieniu do tych czynności zgodnie z art. 263 [skarga o stwierdzenie nieważności aktu – MT], art. 265 [skarga na zaniechanie działania] i 268 [odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez organ UE – MT] Traktatu [TFUE – MT] (...)”. Omawiany przepis wniosku Komisji wyłącza ponadto właściwość Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu

⁹⁵ Zob. przepis art. 7 ust. 2 wniosku Komisji ws. dyrektywy PIF. *Nota bene*, w trakcie pierwszego czytania projektu w Parlamencie Europejskim, wśród zaproponowanych poprawek przewidziano obniżenie progu wyrządzonej szkody do 5.000 EUR (por. rezolucja PE z 16 kwietnia 2014 r. – P7_TA-PROV(2014)427, poprawka 25).

⁹⁶ Zob. A. Csüri, *The Proposed European Public Prosecutor's Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?*, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, t. 17/2015, s. 27.

⁹⁷ Zob. A. Klip, *European Criminal Law – An Integrative Approach*, Ius Communitatis Series, t. II, Intersentia 2016, s. 543.

⁹⁸ Zgodnie z art. 36 ust. 1 wniosku Komisji, „w przypadku gdy Prokuratura podejmuje czynności procesowe przy wypełnianiu swojej funkcji, wówczas do celów kontroli sądowej uznawana jest za organ krajowy”.

do pytań prejudycjalnych w zakresie ważności aktów (czynności) Prokuratury Europejskiej⁹⁹ oraz wykładni przepisów prawa krajowego mającego zastosowanie na mocy projektowanego rozporządzenia.

W ocenie Komisji, tak daleko idące ograniczenie kognicji Trybunału Sprawiedliwości znajduje uzasadnienie na trzech płaszczyznach. Po pierwsze, Prokuratura Europejska jest organem *sui generis* Unii Europejskiej, co odróżnia ją od wszystkich pozostałych organów i agencji unijnych¹⁰⁰. Po drugie, jej czynności procesowe będą powiązane głównie z krajowymi porządkami prawnymi¹⁰¹ i w większości wypadków będą wykonywane przez organy krajowe na polecenie i pod nadzorem Prokuratury Europejskiej. Po trzecie, w ocenie Komisji, zaproponowany system kontroli sądowej jest zgodny z zasadą proporcjonalności, gdyż dzięki omawianej fikcji prawnej, rozporządzenie nie będzie wykraczało poza to, co jest konieczne do osiągnięcia głównych celów wniosku¹⁰².

Rozwiązanie przedstawione przez Komisję zostało w istotny sposób zakwestionowane zarówno przez Parlament Europejski¹⁰³, jak i Radę¹⁰⁴. Podstawowy zarzut dotyczył wprost próby obejścia przez Komisję traktatu poprzez próbę wyłączenia Prokuratury Europejskiej spod jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości i powierzenie kontroli jej czynności sądom krajowym, co w świetle utrwalonego orzecznictwa jest niedopuszczalne¹⁰⁵. Podobne zastrzeżenia wobec propozycji Komisji sformułowała także Agencja Praw Podstawowych UE wskazując, że może ona stanowić nieproporcjonalne ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego, o którym mowa w art. 47 Karty praw podstawowych¹⁰⁶.

⁹⁹ Przepis art. 36 ust. 2 wniosku Komisji stanowi, że w przypadku, gdy „przepisy prawa krajowego uznaje się za mające zastosowanie na mocy niniejszego rozporządzenia, wówczas takich przepisów nie uznaje się za przepisy prawa Unii w rozumieniu art. 267 Traktatu”.

¹⁰⁰ W motywie 36. wniosku Komisji wskazano, że „szczególny charakter Prokuratury (...) wymaga specjalnych przepisów dotyczących kontroli sądowej”, a „zgodnie z art. 86 ust. 3 Traktatu [TFUE] prawodawca Unii może określić zasady mające zastosowanie do sądowej kontroli czynności podjętych przez Prokuratorę”.

¹⁰¹ Zgodnie z motywem 37. wniosku Komisji „(...) art. 86 ust. 2 Traktatu nakłada wymóg, aby Prokuratura Europejska wykonywała swoje funkcje prokuratora we właściwych sądach państw członkowskich”, z kolei „czynności podejmowane przez Prokuratorę (...) mają wpływ na porządek prawny państw członkowskich”.

¹⁰² Zob. uzasadnienie wniosku Komisji, s. 5.

¹⁰³ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (2013/0255/APP), pkt 5 (viii).

¹⁰⁴ Por. opinia Służby Prawnej Rady – dokument 13302/1/14 REV1 LIMITE, Bruksela, 17 września 2014 r.

¹⁰⁵ Por. wyrok Trybunału z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 *Foto-Frost* przeciwko *Hauptzollamt Lübeck-Ost*, pkt 15; wyrok Trybunału z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-131/03 P – odwołanie *Reynolds Tobacco* w sprawie *Philip Morris* przeciwko Komisji, pkt 80.

¹⁰⁶ Zob. opinia Agencji Praw Podstawowych UE w sprawie projektu ustanowienia Prokuratury Europejskiej, dokument FRA Opinion – 1/2014 [EPP], Wiedeń, 4 lutego 2014 r., s. 17.

W odpowiedzi, Komisja przedstawiła stanowisko¹⁰⁷, w którym broni zasadności przedstawionej przez siebie koncepcji – zaznaczając m.in., że celem przepisu art. 86 ust. 3 TFUE (*effet utile*) jest umożliwienie Radzie uchwalenia w rozporządzeniu o Prokuraturze Europejskiej „zasad sądowej kontroli [jej – MT] czynności procesowych”, co stanowiłoby nie tyle wyjątek od traktatowego systemu kontroli legalności aktów Unii przez Trybunał Sprawiedliwości – co nowy, szczególny system kontroli aktów (czynności) Prokuratury Europejskiej¹⁰⁸.

Argumentacja Komisji wydaje się jednak mało przekonująca, gdyż w dość nieporadny sposób dowodzi zasadności wykluczenia kontroli Trybunału nad Prokuraturą, co – zdaniem niektórych – może stanowić niebezpieczny precedens¹⁰⁹. Zrównanie Prokuratury Europejskiej z organem krajowym za pomocą fikcji prawnej jest ponadto nieczytelne w kontekście faktycznej pozycji instytucjonalnej tego organu Unii¹¹⁰ oraz lansowanej od samego początku koncepcji Prokuratury ponadnarodowej (niezależnej nie tylko od państw członkowskich, lecz również innych instytucji UE) – powołanej w celu zwalczania przestępstw na całym terytorium Unii Europejskiej¹¹¹.

Ocena prawna omawianego rozwiązania wymaga na wstępie poczynienia zasadniczej uwagi, że przywoływany przez Komisję przepis art. 86 ust. 3 TFUE, umożliwiający określenie w rozporządzeniu przez Radę „zasad sądowej kontroli” – nie zastrzega jednoczesnej możliwości ewentualnego odstępstwa od ogólnej właściwości Trybunału Sprawiedliwości w zakresie kontroli legalności aktów Unii (art. 263 TFUE i art. 267 TFUE)¹¹². Przepis ten nie pozwala zatem *prima facie* prawodawcy unijnemu na całkowite wyłączenie kognicji Trybunału do oceny legalności czynności Prokuratury Europejskiej – zarówno bezpośredniej (skarga o stwierdzenie nieważności), jak i pośredniej (odesłanie prejudycjalne w kwestii ważności). Wprawdzie art. 263 akapit piąty TFUE pozwala przewidzieć w aktach tworzących organy Unii Euro-

¹⁰⁷ Por. *Non-paper from the Commission on judicial review* – dokument Rady 12907/14 LIMITE, Bruksela, 8 września 2014 r.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pkt II.4.

¹⁰⁹ Zob. K. Ligeti, A. Weyembergh, *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues*, [w:] *The European Public Prosecutor's Office...*, op. cit., s. 69.

¹¹⁰ Zob. V. Mitsilegas, *EU Criminal Law After Lisbon. Rights – Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing 2016, s. 115.

¹¹¹ Por. V. Reding, *Establishing a European Public Prosecutor's Office – A federal budget needs federal protection* – wystąpienie wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej i komisarz ds. sprawiedliwości podczas konferencji w Brukseli, 17 lipca 2013 r. (dokument Komisji Europejskiej – SPEECH/13/644).

¹¹² W przepisie art. 86 ust. 3 TFUE nie występuje wyrażenie „na zasadzie odstępstwa od procedury”, jak ma to miejsce w przypadku innych przepisów traktatowych – np. art. 114 ust. 9 TFUE lub art. 348 akapit drugi TFUE.

pejskiej „wymogi i warunki szczególne dotyczące skarg wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne na akty tych organów” – jednak z takiego umocowania także nie wynika uprawnienie legislatora unijnego do pozbawienia Trybunału możliwości kontroli legalności wszystkich czynności procesowych, podjętych przez organ UE w zastosowaniu prawa Unii¹¹³. Mając na uwadze wyraźne rozgraniczenie w art. 86 ust. 2 TFUE czynności podejmowanych przez Prokuraturę Europejską, przed i po wniesieniu aktu oskarżenia do sądu państwa członkowskiego – wydaje się, że dopuszczalne byłoby zrównanie jej z organem krajowym do celów kontroli sądowej dopiero na etapie procesu sądowego, tj. po wniesieniu aktu oskarżenia, kiedy zastosowanie mają wyłączne przepisy prawa krajowego (choć sprawa nie jest tu zupełnie jednoznaczna). Wcześniej, na etapie dochodzenia, kognicja Trybunału Sprawiedliwości jest niezbędna, gdyż Prokuratura Europejska będzie działała bezpośrednio w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady (tj. na podstawie prawa Unii), a ponadto wykonywane przez nią czynności będą często dotyczyły więcej, niż li tylko jednego państwa członkowskiego. Zatem, niejako siłą rzeczy, sądy krajowe nie będą miały możliwości wszechstronnej kontroli aktów Prokuratury Europejskiej¹¹⁴, szczególnie tych posiadających „charakter europejski”, dotyczących wyboru właściwego sądu (*forum conveniens*)¹¹⁵, czy związanych ze sposobem zakończenia dochodzenia (umorzenie postępowania, transakcja ze sprawcą¹¹⁶) lub przekazaniem sprawy organom krajowym. Mankamenty wynikające ze zdecentralizowanej kontroli sądowej czynności Prokuratury Europejskiej mogłyby ponadto prowadzić do sytuacji, w których, np. po nieuzyskaniu zgody na zastosowanie określonego środka – podejmowana byłaby kolejna próba w innym państwie członkowskim¹¹⁷ lub też wybieranoby sąd państwa członkowskiego, w którym – w ocenie Prokuratury – przepisy procedury karnej stwarzałyby największe prawdopodobieństwo uzyskania wy-

¹¹³ Przed wniesieniem aktu oskarżenia do właściwego sądu – Prokuratura Europejska podejmuje czynności z zastosowaniem przepisów rozporządzenia Rady, a zatem działa na podstawie prawa Unii.

¹¹⁴ Zob. *Gaps and inconsistencies in legal protection in EU criminal law – Legal Protection and the future European Public Prosecutor's Office*, Meijers Committee Opinion (CM1503), Amsterdam 2015, s. 2.

¹¹⁵ Zob. Sprawozdanie o stanie prac i pytania do ministrów – dokument Rady 6490/1/14/REV1, Bruksela, 27 lutego 2014 r., s. 5, pkt F.

¹¹⁶ Zob. art. 29 wniosku Komisji. Zakłada on możliwość zaproponowania podejrzanemu, po naprawieniu szkody, uiszczenie jednorazowej grzywny, której zapłata będzie wiązała się z umorzeniem sprawy. Nb. umorzenie sprawy przez w tym trybie zostało wyłączone spod kontroli sądowej (art. 29 ust. 4 wniosku Komisji).

¹¹⁷ Por. M. Luchtman, J. Vervaele, *European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office)*, Utrecht Law Rev., t. 10, nr 5, grudzień 2014 r., s. 132–150.

roku skazującego (*forum shopping*)¹¹⁸. W tym kontekście bezpośredni udział Trybunału Sprawiedliwości w sprawowaniu kontroli nad czynnościami Prokuratury Europejskiej wydaje się być nieodzowny¹¹⁹, co Rada z pewnością uwzględni w toku dalszych prac legislacyjnych nad wnioskiem Komisji.

Zakończenie

Idea ustanowienia Prokuratury Europejskiej ewoluowała na przestrzeni lat w sposób znaczący i – jak wyraźnie widać – proces ten trwa nadal. Koncepcja przedstawiona we wniosku Komisji spotkała się w wielu punktach ze sceptycznym przyjęciem przez państwa członkowskie, które – wykorzystując dominującą rolę w procesie legislacyjnym (specjalna procedura ustawodawcza) – przenieśli na grunt projektu własne zastrzeżenia i obawy. Niejednokrotnie oznaczało to odejście lub radykalną zmianę założeń funkcjonowania Prokuratury Europejskiej. Taki obrót sprawy nie jest z pewnością po myśli Komisji Europejskiej i Parlamentu, jednak, mówiąc kolokwialnie, karty w tej grze rozdaje Rada, gdyż to od niej zależy przede wszystkim, czy Prokuratura Europejska w ogóle powstanie. Wydaje się zatem, że względy czysto pragmatyczne będą determinowały mało asertywną postawę zarówno Komisji, jak i Parlamentu, które – za cenę pewnych ustępstw w procesie legislacyjnym – będą starały się doprowadzić do ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Obie te instytucje mają bowiem świadomość, że w nieodległej przyszłości dobrą okazją do przeprowadzenia bardziej zdecydowanej debaty na temat modelu i zasad funkcjonowania Prokuratury będzie sprawozdanie Komisji¹²⁰ z oceny funkcjonowania tego organu Unii Europejskiej.

¹¹⁸ Zob. przepis art. 27 ust. 4 wniosku Komisji, w którym wyznaczone zostały niejasne kryteria określania właściwego sądu krajowego, jak np. „należyte wymierzenie sprawiedliwości”.

¹¹⁹ Por. R. Parizot, *The future EPPU: What role for the CJEU?*, „New Journal of European Criminal Law”, t. 6, nr 4, Intersentia 2015, s. 538–545.

¹²⁰ Zgodnie z klauzulą przeglądową „najpóźniej pięć lat po rozpoczęciu stosowania [rozporządzenia ws. Prokuratury Europejskiej] Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z oceny wykonania rozporządzenia, któremu mogą towarzyszyć ewentualne wnioski ustawodawcze. Sprawozdanie zawiera ustalenia Komisji dotyczące wykonalności i celowości rozszerzenia zakresu kompetencji Prokuratury Europejskiej na inne przestępstwa zgodnie z art. 86 ust. 4 Traktatu” (por. art. 74 wniosku Komisji).

Abstract

The key controversial constitutional issues related to the establishment of a European Public Prosecutor's Office

The article touches upon key constitutional controversies related to the establishment and functioning of the forthcoming European Public Prosecutor's Office (EPPO), which result primarily from discrepancies in interpretation against the background of article 86 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Due to the editorial requirements, the article covers solely the essential controversial issues arisen along the legislative processes in the Council (structure, material scope of competence of EPPO, ancillary competence and judicial review). In practice, the matter covered by this document is much more complex and multithreaded. This is mostly due to the necessity of integrating the EPPO with numerous, distinct legal systems of the Member States taking part in the project (enhanced cooperation) and ensuring its efficiency in action across the entire territory of the EU. Despite many impediments, the pace at which the legislative works in the Council has been progressing, as well as clear signals incoming from the largest EU Members States are optimistic to the extent that one may expect the completion of the work and establishment of the European Prosecutor's Office by the end of this year.

Key words: European Public Prosecutor's Office (EPPO), structure of the EPPO, *ratione materiae* of the EPPO, judicial review of EPPO's acts, constitutionally controversial issues

Streszczenie

Kluczowe kontrowersje konstytucyjne związane z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej

W artykule przedstawiono kluczowe kontrowersje konstytucyjne związane z pracami nad utworzeniem Prokuratury Europejskiej, wynikające głównie z rozbieżności na tle interpretacji przepisu stanowiącego podstawę funkcjonowania tego organu, tj. art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ze względu na wymogi redakcyjne, artykuł dotyczy wyłącznie najważniejszych kwestii spornych powstałych w trakcie procesu legislacyjnego w Radzie (struktura, zakres właściwości rzeczowej, kompetencja pomocnicza i kontrola sądowa czynności). W praktyce, omawiana tematyka jest bardziej skomplikowana i wielowątkowa. Głównie ze względu na konieczność zintegrowania Prokuratury Europejskiej z różnorodnymi systemami prawnymi państw członkowskich, które wezmą udział w projekcie (wzmocniona współpraca) oraz zapewnienia skuteczności jej w działań na całym terytorium UE, także w relacjach z państwami nieuczestniczącymi. Pomimo licznych komplikacji, tempo prac legislacyjnych w Radzie, jak również sygnały pochodzące ze stolic największych państw członkowskich Unii, nastrajają optymistycznie. Można zatem założyć, że do ustanowienia Prokuratury Europejskiej dojdzie najprawdopodobniej przed końcem bieżącego roku.

Słowa kluczowe: Prokuratura Europejska, model Prokuratury Europejskiej, właściwość rzeczowa Prokuratury Europejskiej, sądowa kontrola czynności Prokuratury Europejskiej, kontrowersje konstytucyjne