

Agnieszka Grzelak

PROKURATURA EUROPEJSKA – CZY STANIE SIĘ FAKTEM?

Wprowadzenie

Prace nad utworzeniem urzędu Prokuratora Europejskiego i stworzeniem zrębów europejskiego kodeksu karnego trwają od lat 90. XX w. i związane są z koniecznością wzmocnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej, w szczególności potrzebą zwalczania przestępstw popełnionych na szkodę tych interesów. Obecnie obowiązujący system ochrony interesów finansowych UE od dłuższego czasu jest przedmiotem krytyki związanej przede wszystkim z jego nieefektywnością. Początkowo idea utworzenia takiego urzędu wydawała się jedynie pomysłem czysto teoretycznym, który nie może mieć przełożenia na działania legislacyjne Unii Europejskiej w związku z obowiązującą zasadą kompetencji powierzonych i brakiem podstawy prawnej do utworzenia takiego urzędu. Jednak wraz z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego sytuacja ta uległa zmianie, w szczególności w związku z dodaniem art. 86 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W efekcie, w lipcu 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia, na którego podstawie miałyby powstać Prokuratura Europejska¹.

Celem opracowania jest przedstawienie i krótka analiza najważniejszych postanowień projektu rozporządzenia, a także zastrzeżeń do projektów zgłaszanych przez parlamenty narodowe i doktrynę, a wreszcie perspektywy dalszych prac nad projektem. Zanim przedstawione zostaną zaproponowane w projekcie rozporządzenia wybrane, najistotniejsze rozwiązania, warto krótko przypomnieć najważniejsze etapy, które doprowadziły do projektu. W drodze do zaproponowanego kształtu rozwiązań ważną rolę odegrały w szczególności trzy elementy, które należy króciutko przypomnieć w dalszej części:

¹ Zob. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2013) 534 final.

- 1) projekt Corpus Juris²,
- 2) Zielona księga Komisji dotycząca prawnokarnej ochrony interesów finansowych i utworzenia Prokuratury Europejskiej³,
- 3) Modelowe zasady procedury karnej, przygotowane w ramach projektu naukowców⁴.

Corpus Juris⁵ to nowatorski projekt kodeksu europejskiego, łączący w 35 artykułach uregulowania materialnkarne (w tym katalog przestępstw na szkodę interesów finansowych ówczesnych Wspólnot Europejskich, ujednoczone zasady odpowiedzialności karnej i sankcje karne) i proceduralne oraz wizję powołania i ustroju Prokuratury Europejskiej. Prace nad projektem kodeksu karnego, mającego na celu zwalczanie przestępstw finansowych godzących w budżet ówczesnych Wspólnot Europejskich, rozpoczęły się w 1991 r. Rada UE zwróciła się wówczas do Komisji Europejskiej o opracowanie studium porównawczego na temat prawa stosowanego wobec nadużyć godzących w interesy Wspólnoty. Ekspertki prawa karnego opracowały projekt, zbierający trzon uniwersalnych zasad prawa karnego materialnego i proceduralnego, który został przedstawiony do debaty politycznej w 1997 r. Pierwsza wersja projektu z 1997 r. została następnie zmodyfikowana i zaprezentowana w 1999 r. w tzw. wersji florenckiej. Projekt dotyczył wyłącznie przestępstw godzących w interesy finansowe Unii.

Przedstawienie projektu zapoczątkowało dyskusję nad potrzebą istnienia i sposobem konstrukcji europejskiego organu powołanego do karnoprawnej ochrony interesów finansowych Unii. Corpus Juris spełnił swoje zadanie, czyli rozpoczął publiczną dyskusję na temat roli prawa karnego i procedury karnej w integracji europejskiej. Jednocześnie był to jedynie zbiór zasad, a nie paneuropejski kodeks karny, który

² Zob. *The implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Vol. I–IV, red. M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, Intersentia, Antwerpen–Groningen–Oxford 2000; Corpus Juris w języku polskim, w tłumaczeniu A. Walczak-Żochowskiej, opublikowano w: *Corpus Iuris zawierający przepisy karne mające na celu ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej*, red. B. Namysłowska, Wydawnictwo Beck, Warszawa 1999.

³ Zob. Zieloną księgę w sprawie karnoprawnej ochrony interesów finansowych Wspólnoty i utworzenia Prokuratury Europejskiej, COM(2001) 715 final oraz Follow-up Report on the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM(2003) 128 final.

⁴ Zob. *The European Model Rules for the Procedure of the future European Public Prosecutor's Office*, zamieszczone na stronie <http://www.eppo-project.eu/index.php/Home> (dostęp 14.07.2014). Pierwsza część materiałów z tych badań została już opublikowana – zob. *Toward a Prosecutor for the European Union*, Vol. 1: *A comparative analysis*, red. K. Ligeti, Hard Publishing, Oxford 2012.

⁵ Szerzej o Corpus Juris zob. także B. Srebro, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 189–208; M. Płachta, *Prokuratura Europejska*, „Apelacja Gdańska” 2003, nr 1, s. 7–18; L.K. Paprzycki, *Corpus Juris – projekt europejskiego prawa karnego. Zarys problematyki*, „Palestra” 2000, nr 4 i in. Zob. także C. Nowak, *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 11, s. 20–23. Ostatnio G. Krzysztofuk, *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 9.

miałby funkcjonować w ramach przyszłego, zunifikowanego obszaru sądowego. Projekt ten został uznany za kontrowersyjny przede wszystkim z tego względu, że kilka państw członkowskich postrzegало powołanie urzędu Prokuratora Europejskiego jako zamach na własną suwerenność w sprawach karnych⁶. Zgłaszano też wiele zastrzeżeń co do sposobu rozwiązania wielu kwestii szczegółowych.

Propozycja stała się następnie przedmiotem prac instytucji UE: w 2001 r. pojawiła się Zielona księga Komisji Europejskiej o ochronie środkami prawa karnego interesów finansowych Wspólnoty oraz ustanowieniu Prokuratora Europejskiego, a w 2003 r. tzw. Follow-up Report, przywołane we wprowadzeniu. Obydwa te dokumenty przejęły propozycję utworzenia instytucji Prokuratora Europejskiego, ale nie przedstawiono w nich projektu kodeksu karnego. W Zielonej księdze Komisja postawiła szereg pytań dotyczących możliwości i potrzeby stworzenia takiego urzędu. Zaprezentowano i poddano analizie m.in. alternatywne propozycje ukształtowania tego organu, jego organizacji, zasad funkcjonowania, kompetencji, a także konieczny minimalny zakres harmonizacji przepisów materialnego i procesowego prawa karnego. Zdefiniowano również szczegółowe zagadnienia wymagające dalszych badań⁷.

Na gruncie krytyki idei europejskiego kodeksu karnego przedstawionej później w pracach Konwentu Konstytucyjnego, a także krytyki modelu harmonizacyjnego, podejmowano również próby formułowania koncepcji alternatywnych, spośród których najbardziej znana jest inicjatywa międzynarodowej (głównie niemieckiej) grupy badawczej, kierowanej przez prof. Berndta Schünemanna⁸. Koncepcja ta jest przede wszystkim wyrazem sprzeciwu przeciwko przekształcaniu prawa karnego bez realnego udziału parlamentów krajowych, których rola – według krytyków – polega obecnie jedynie na transformowaniu do prawa krajowego gotowych wzorców, przedstawianych przez Radę Unii.

Istotnym krokiem w kierunku rozpoczęcia prac nad ustanowieniem Prokuratury Europejskiej było też przyjęcie Programu Sztokholmskiego określającego

⁶ Zob. na ten temat E. Zielińska w rozdziale *Policijna i sądowa współpraca w Unii Europejskiej*, w: *System prawa karnego procesowego*, t. XVII: *Współpraca międzynarodowa w sprawach karnych*, red. L.K. Paprzycki, w druku. Autorka wskazuje, że zdecydowanie przeciwko powołaniu takiego urzędu opowiedziały się następujące państwa: Austria, Dania, Finlandia, Francja, Irlandia i W. Brytania.

⁷ Komisja za nieodzowną uznała konieczność rewizji traktatów poprzez dodanie uprzednio proponowanego (i nieznacznie zmodyfikowanego) art. 280a ówczesnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W zakresie szczegółowych rozwiązań za wymagające pogłębionych studiów uznano kwestie: 1) wyznaczenia przyszłych relacji Prokuratury Europejskiej z TSUE, Eurojustem i OLAF-em, 2) zagwarantowania prawa do obrony i zbliżenia regulacji krajowych w zakresie gromadzenia środków dowodowych, 3) relacji Prokuratury Europejskiej z krajowymi systemami wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i znalezienia rozwiązania dla tzw. spraw hybrydalnych, tj. obejmujących przestępstwa leżące w kompetencji Prokuratury Europejskiej i prokuratur krajowych. Zob. *Follow-up Report...*, op.cit., s. 20–22.

⁸ Na ten temat zob. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna*, wyd. 2 zm., Wydawnictwo Europrawo, Warszawa 2011, s. 197.

kierunki rozwoju Unii w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2010–2014⁹. W komunikacie przedstawiającym program prac legislacyjnych Komisji na rok 2012 poinformowano o podjęciu prac nad projektem rozporządzenia¹⁰, następnie przyjęcie projektu aktu prawnego UE w sprawie powołania Prokuratury Europejskiej umieszczono w programie prac legislacyjnych Komisji na rok 2013¹¹. 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 (tzw. dyrektywa PIF)¹².

Idea utworzenia Prokuratury Europejskiej urzeczywistniła się wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Z pierwotnej inicjatywy Corpus Juris wyłączono możliwość przyjęcia wspólnego kodeksu karnego i została wyłącznie idea powołania Prokuratora Europejskiego. Propozycja utworzenia organu, który miałby kompetencję w zakresie dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, została jednak podjęta, a art. 86 TFUE stworzył podstawę prawną do powołania w przyszłości Prokuratury Europejskiej w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Konstrukcja przepisu art. 86 TFUE odzwierciedla kontrowersje, które spowodowały, że niemożliwe było wcześniejsze przyjęcie aktu prawnego tworzącego Prokuraturę Europejską. Dodany przez Traktat z Lizbony art. 86 TFUE stanowi zatem o możliwości powołania Prokuratury Europejskiej w drodze rozporządzenia przez Radę w oparciu o Eurojust. Jej ustanowienie ma jednak charakter hipotetyczny i jest obwarowane ograniczeniami:

- decyzja musi być podjęta przez Radę jednomyślnie za zgodą Parlamentu Europejskiego,
- kompetencje Prokuratury Europejskiej byłyby ograniczone do zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

Przestępstwa przeciwko interesom finansowym objęte właściwością Prokuratury Europejskiej miałyby zostać określone w rozporządzeniu o jej powołaniu¹³. Określałoby ono również jej status, warunki wypełniania funkcji, zasady proceduralne, dopuszczalność dowodów oraz kontrolę jej czynności procesowych. Prokuratura

⁹ Na temat wpływu Programu Sztokholmskiego na rozwój idei zob. G. Stronikowska, *Prokurator Europejski – perspektywa powstania*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 11, s. 47.

¹⁰ COM(2011) 777 final.

¹¹ COM(2012) 629 final.

¹² COM(2012) 363 final. Na ten temat zob. L. Kuhl, *The Initiative for a Directive on the Protection of the EU Financial Interests by Substantive Criminal Law*, „Eu crim” 2012, No. 2.

¹³ Zob. S. Steinborn, *Komentarz do art. 86 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I: *Artykuły 1–89*, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 1272–1273.

Europejska byłaby właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem (przy ewentualnym udziale Europolu) sprawców i współsprawców takich przestępstw.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewidział również, że w przypadku braku jednomyślności wobec ustanowienia Prokuratury Europejskiej może ona zostać powołana przez grupę co najmniej 9 państw członkowskich przy zastosowaniu uproszczonej procedury wzmocnionej współpracy. Określono także możliwość rozszerzenia uprawnień Prokuratury Europejskiej na zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. Decyzja taka może zostać podjęta jednocześnie z jej ustanowieniem lub po nim, przez Radę Europejską w trybie jednomyślnym po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją. W literaturze zwraca się uwagę na to, że TFUE wyraźnie nie określa, czy państwa członkowskie, podejmujące wzmocnioną współpracę w ramach Prokuratury Europejskiej, będą uprawnione do modyfikowania treści projektu rozporządzenia zaproponowanego przez Komisję¹⁴. Nie ma też jasności co do rozumienia wyrażenia „w oparciu o Eurojust” – jak brzmi polskie tłumaczenie art. 86 TFUE, czy też „z Eurojustu” (*from Eurojust*) – jak precyzyjniej mówi wersja angielska przepisu, zastosowanego do opisu sposobu konstrukcji Prokuratury Europejskiej w bliżej nieustalonym powiązaniu z Eurojustem.

Należy podkreślić, że traktat przewiduje tylko możliwość, a nie obowiązek powołania Prokuratury Europejskiej. Nie dał również wyraźnych wskazówek co do jej modelu ustrojowego, poza wskazaniem jej związku z Eurojustem. W związku z tym logicznym następnym krokiem było podjęcie prac badawczych, które zmierzały do ustalenia, czy jakiegokolwiek zmiany systemu ochrony finansowej interesów finansowych UE są potrzebne, a jeśli tak, to czy mają dokonywać się poprzez doskonalenie stosowania dostępnych aktualnie środków prawnych, czy wymagać zmian systemowych. „Modelowe zasady procedury karnej” z 2012 r. zostały zatem oparte na badaniach porównawczych wszystkich systemów prawnych państw członkowskich. Jest to przede wszystkim punkt wyjścia do skodyfikowania przepisów przyszłej unijnej procedury karnej. Za szczególne osiągnięcie tego projektu należy uznać opracowanie katalogu środków dochodzeniowych dla Prokuratury Europejskiej i gwarancji procesowych dla podejrzanych¹⁵.

Wszystkie te dokumenty i towarzyszące im debaty przyczyniły się do wypracowania bogatego dorobku na temat warunków powołania Prokuratury Europejskiej.

¹⁴ Konsekwencją takiego stanu byłoby przyjęcie, że podstawę wzmocnionej współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej stanowić będzie pierwotny tekst projektu rozporządzenia. Ibidem, s. 1268.

¹⁵ Zob. szerzej na ten temat S. Tosza, *Projekt modelowych reguł postępowania karnego dla Prokuratury Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8, a także C. Nowak, op.cit.

Komisja dysponowała zatem obszernym materiałem źródłowym do wyboru optymalnych rozwiązań dla swojej propozycji.

1. Projekt rozporządzenia ustanawiającego Prokuraturę Europejską

1.1. Projekt w wersji pierwotnej

Projekt rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej został przedstawiony w dniu 17 lipca 2013 r.¹⁶ Jak słusznie się podkreśla, tym samym idea utworzenia takiego wspólnego organu przestała być w tym momencie „wizją kreatywnych naukowców”, a przeobraziła się w prawną rzeczywistość¹⁷.

W uzasadnieniu do projektu Komisja wskazała na następujące główne cele dokumentu¹⁸:

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

¹⁶ COM(2013) 534 final.

¹⁷ Zob. F. Angelis, *L'espace judiciaire pénal européen; une vision se concrétise*, „Eucrium” 2012, no. 2, s. 75.

¹⁸ COM(2013) 534 final, s. 5. Zob. również omówienie uzasadnienia projektu – G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej* (część I), „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 6, s. 59–60.

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

- 1) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust)¹⁹;
- 2) komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Lepsza ochrona interesów finansowych Unii: ustanowienie Prokuratury Europejskiej i reforma Eurojust²⁰;
- 3) komunikatu w sprawie zarządzania OLAF oraz wzmocnienia gwarancji proceduralnych w dochodzeniach w związku z ustanowieniem Prokuratury Europejskiej²¹.

Projekt rozporządzenia został podzielony na dziesięć rozdziałów²². W pierwszym określono przedmiot rozporządzenia, którym ma być ustanowienie Prokuratury Europejskiej, a także zdefiniowano określone terminy, w tym pojęcie „interesów finansowych UE”. W kolejnym uregulowano zasady ogólne funkcjonowania Prokuratury Europejskiej, w tym jej podstawowe kompetencje i strukturę, a także zasady powoływania i odwoływania Prokuratora Europejskiego. Wśród podstawowych cech Prokuratury Europejskiej wymieniono niezależność i odpowiedzialność, które powinny zagwarantować jej możliwość wykonywania powierzonych jej zadań. Kompetencje Prokuratury Europejskiej miałyby zostać zdefiniowane poprzez odniesienie się do dyrektywy, która nie została jeszcze przyjęta²³. W rozdziale trzecim projektu znalazł się regulamin prowadzenia dochodzeń, ścigania i postępowań sądowych – rozdział ten obejmuje podstawowe zasady prowadzenia postępowań, w tym zasady prowadzenia postępowania dowodowego, sposób jego zakończenia, a także zasady kontroli postępowań przez sądy krajowe. Kolejne rozdziały określają gwarancje proceduralne, zasady kontroli sądowej, a także zasady ochrony danych osobowych.

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 oraz

¹⁹ COM(2013) 535 final.

²⁰ COM(2013) 532 final.

²¹ COM(2013) 533 final.

²² Strukturę projektu opisuje również G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej...*, op.cit., s. 60.

²³ Tzw. dyrektywa PIF – zob. projekt zawarty w dokumencie COM(2012) 363 final. Prace legislacyjne dotyczące projektu dyrektywy są w toku, a 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.

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 z Eurojustem, z właściwymi organami państw trzecich, organizacjami międzynarodowymi i Międzynarodową Organizacją Policji Kryminalnej (Interpolem).

1.2. Reakcja parlamentów narodowych

O reakcji parlamentów narodowych na przedłożony projekt Komisji należy wspomnieć z tego względu, że do chwili obecnej jest to jeden z dwóch przypadków, w których uruchomiony został mechanizm tzw. żółtej kartki, określony w protokole nr 2 do TUE i TFUE²⁴. W terminie określonym w art. 6 protokołu nr 2 czternaście izb parlamentów narodowych²⁵ przekazało Komisji uzasadnione opinie, co uruchomiło mechanizm kontroli zasady pomocniczości przewidziany w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 TUE zasada pomocniczości nie dotyczy wyłącznych kompetencji Unii. Uprawnienie do ustanowienia Prokuratury Europejskiej (art. 86 TFUE) nie należy do wyłącznych kompetencji określonych w art. 3 TFUE, ani nie ma charakteru wyłącznej kompetencji (tj. kompetencji, którą, choć nie została ona wymieniona w art. 3 TFUE, mogłaby posiadać wyłącznie Unia i której nie dotyczy analiza zgodności z zasadą pomocniczości). Dlatego też zasada pomocniczości ma zastosowanie do art. 86 TFUE. Prawodawca wyraźnie przewidział możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej w art. 86 TFUE, w tym wśród jej obowiązków – dochodzenie i ściganie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii i wnoszenie spraw przed sądy państw członkowskich. Tym samym nie można uznać w sposób

²⁴ Zgodnie z protokołem nr 2 do Traktatu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego parlamenty narodowe mają osiem tygodni na rozważenie kwestii, czy jest on zgodny z zasadą pomocniczości. W przypadku wniosków ustawodawczych przedstawionych na podstawie art. 76 TFUE (tytuł V rozdziały 4 i 5) próg przewidziany w art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 wynosi jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom narodowym (w odróżnieniu od zwykłego progu wynoszącego jedną trzecią głosów). W przypadku gdy uzasadnione opinie o niezgodności z zasadą pomocniczości wydane przez parlamenty narodowe osiągną przedmiotowy próg, projekt musi zostać poddany ponownej analizie przez Komisję. Na podstawie ponownej analizy Komisja postanawia o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu i musi uzasadnić swoją decyzję.

²⁵ Zob. załącznik 1 do COM(2013) 851. Wydane uzasadnione opinie stanowią 18 głosów z 56. Zgodnie z art. 7 ust. 2 protokołu nr 2 próg powodujący poddanie wniosku analizie wynosi 14.

abstrakcyjny, iż samo ustanowienie Prokuratury Europejskiej stanowi naruszenie zasady pomocniczości.

Parlamente narodowe musiały się zatem skoncentrować na kwestii, czy niewystarczalność działania państw członkowskich i wartość dodana działania Unii stanowią uzasadnienie ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Ponadto kwestię tę należy ocenić w świetle różnych aspektów wniosku, tj. w świetle sposobu ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz definiujących ją zasad i nadanych jej kompetencji procesowych.

Wątpliwości podniesione przez parlamente narodowe miały wielowątkowy charakter. Poza argumentami ściśle dotyczącymi zasady pomocniczości, parlamente podniosły również inne problemy, związane z proponowanymi rozwiązaniami, dotyczące struktury Prokuratury Europejskiej, a także charakteru i zakresu jej kompetencji. Szereg parlamentów narodowych uznało, że Komisja nie wyjaśniła w wystarczający sposób przyczyn, dla których jej wnioski jest zgodny z zasadą pomocniczości²⁶.

Kilka izb²⁷ wyraziło stanowisko, że działanie w zakresie dochodzenia i ścigania na szczeblu państw członkowskich jest wystarczające, a mechanizmy koordynacji i dochodzenia istniejące na szczeblu Unii (Eurojust, Europol i OLAF) będą również wystarczające²⁸. Zdaniem szwedzkiego Riksdagu, brytyjskiej Izby Gmin czy cypryjskiego Vouli ton Antiprosopon przed planowaniem nowych przepisów w tej dziedzinie Komisja powinna była poczekać na przyjęcie przedłożonej dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego²⁹. Brytyjska Izba Gmin była również zdania, że przeprowadzona przez Komisję ocena środków na rzecz zapobiegania nadużyciom finansowym była niewystarczająca. Ani Sejm, ani Senat nie wniosły zastrzeżeń co do zgodności projektu z zasadą pomocniczości³⁰.

1.3. Przegląd wniosku

W związku z powyższym Komisja w komunikacie z 27 listopada 2013 r.³¹ dokonała analizy argumentów podniesionych przez parlamente narodowe i odrzuciła je wszystkie, doszła bowiem do wniosku, że większość zastrzeżeń nie dotyczy w istocie

²⁶ Tak m.in. parlament cypryjski – Vouli ton Antiprosopon, brytyjska Izba Gmin – House of Commons czy parlament węgierski – Országgyűlés. Zob. COM(2013) 851, s. 6.

²⁷ Tak m.in. cypryjski Vouli ton Antiprosopon, czeski Senát, irlandzki Houses of the Oireachtas, holenderskie Eerste Kamer i Tweede Kamer, rumuński Camera Deputaţilor, słoweński Državni Zbor, szwedzki Riksdag czy brytyjski House of Commons. Ibidem, s. 7.

²⁸ COM(2013) 851, s. 6–7.

²⁹ COM(2012) 363 z 11.07.2012.

³⁰ Senacka Komisja ds. Unii Europejskiej w dniu 9 października 2013 r. przekazała jednak Komisji Europejskiej opinię w trybie tzw. dialogu politycznego (druk E42).

³¹ COM(2013) 851 final.

zasady pomocniczości, lecz konkretnych rozwiązań przedłożonych w projekcie. W efekcie podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko i uznała ponownie, że jej wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości przewidzianą w art. 5 ust. 3 TUE oraz że nie ma potrzeby wycofania ani zmiany przedmiotowego wniosku. Komisja zobowiązała się również, że w trakcie dalszego procesu legislacyjnego „należycie uwzględni” uzasadnione opinie parlamentów narodowych. Nie jest jednak jasne, co może oznaczać to sformułowanie³².

2. Podstawowe założenia projektu rozporządzenia

Celem rozporządzenia ma być ustanowienie Prokuratury Europejskiej (European Public Prosecutor's Office) jako niezależnego organu. Organ ten ma posiadać osobowość prawną oraz zdecentralizowaną strukturę, opartą na działaniach delegowanych prokuratorów europejskich, którzy mieliby wykonywać zadania w swoich państwach członkowskich. Projekt rozporządzenia określa również podstawowe zasady dotyczące jego funkcjonowania. Zakłada w szczególności, że Prokuratura Europejska składać się będzie z Prokuratora Europejskiego, który ma stać na jej czele, kierować działalnością tego organu i organizować jego pracę oraz reprezentować wobec instytucji unijnych, państw członkowskich i osób trzecich oraz czterech zastępców prokuratora europejskiego, personelu wspomagającego ich w wykonywaniu zadań, a także delegowanych prokuratorów europejskich mających siedzibę w państwach członkowskich³³. Czynności wykonywane przez Prokuratora Europejskiego, delegowanych prokuratorów europejskich, członków personelu Prokuratury Europejskiej lub inną osobę działającą w jej imieniu miałyby być traktowane jako czynności Prokuratury Europejskiej.

Komisja Europejska podkreśla w uzasadnieniu i w samym projekcie, że decentralizacja Prokuratury Europejskiej ma służyć zmaksymalizowaniu skuteczności i minimalizowaniu kosztów funkcjonowania tego organu³⁴, poprzez odwołanie się do znajomości przez delegowanych prokuratorów europejskich krajowego języka urzędowego, systemu sądowego i praktyki funkcjonowania sądów, a także brak konieczności

³² Warto dodać, chociaż nie jest to przedmiotem analizy, że parlamenty narodowe nie przyjęły takiej reakcji Komisji Europejskiej z zadowoleniem. Zob. listy wysłane przez przewodniczących dwóch komisji Senatu i Izby Reprezentantów Holandii z 3 czerwca 2014 r. (dokument nr 153768.05u) oraz przewodniczącego Komisji ds. UE brytyjskiej Izby Gmin z 7 maja 2014 r. (obydwa dokumenty w zbiorach autorki).

³³ Zob. art. 6 ust. 1, 2 i zd. ostatnie ust. 7 projektu rozporządzenia.

³⁴ Zob. motyw 13 preambuły.

wydawania środków finansowych na tworzenie nowych urzędów. Przewiduje się zatem, że każde państwo członkowskie powinno mieć co najmniej jednego delegowanego Prokuratora Europejskiego, który stanowić ma integralną część Prokuratury Europejskiej. Wszyscy delegowani prokuratorzy europejscy mieliby działać wyłącznie z upoważnienia Prokuratora Europejskiego, a przy prowadzeniu powierzonych im postępowań przygotowawczych oraz popieraniu aktu oskarżenia – według jego instrukcji, wytycznych i zgodnie z jego decyzjami. Projektodawcy zakładają też, że przy wykonywaniu tych zadań będą w pełni niezależni od krajowych organów prokuratorskich i nie będą mieli wobec nich żadnych zobowiązań³⁵.

Analiza kompetencji poszczególnych organów wskazuje, że wiodącą rolę odgrywa Prokurator Europejski, który stoi na czele nowo tworzonego organu, kieruje jego działalnością, organizuje pracę³⁶. Oprócz funkcji związanych z zarządzaniem Prokuraturą Europejską ma on posiadać szerokie kompetencje w zakresie nadzorowania przebiegu postępowań, prowadzonych przez delegowanych prokuratorów europejskich³⁷. Będzie mógł także wydawać im wiążące instrukcje, wytyczne i decyzje³⁸. Jeżeli zaś zostanie to uznane za konieczne dla dobra dochodzenia lub postępowania, może przekazać sprawę innemu delegowanemu prokuratorowi lub samodzielnie poprowadzić postępowanie³⁹. Trzeba dodać, że projekt nie określa, kto miałby to w praktyce określać.

Takie sformułowanie przepisów rodzi wątpliwości co do zasadności stwierdzeń Komisji Europejskiej. Przyznanie wskazanych uprawnień Prokuratorowi Europejskiemu w powiązaniu z niejasnymi kryteriami ingerowania w postępowania prowadzone przez delegowanych prokuratorów europejskich podważa tezę o zdecentralizowanym charakterze działania Prokuratury Europejskiej. Również dlatego, że ogranicza samodzielność i autonomię decyzji delegowanych prokuratorów europejskich prowadzących postępowania w sprawach o przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii⁴⁰.

Zadaniem Prokuratury Europejskiej ma być zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Prokuratura Europejska ma mieć wyłączną kompetencję do „dochodzenia” (*investigating*) i „ścigania” (*prosecuting*) tego rodzaju przestępstw⁴¹.

³⁵ Zob. art. 6 ust. 5 projektu rozporządzenia.

³⁶ Zob. art. 6 ust. 2 projektu rozporządzenia.

³⁷ Zob. art. 6 ust. 4 projektu rozporządzenia.

³⁸ Zob. art. 6 ust. 5 oraz art. 18 ust. 1 projektu rozporządzenia.

³⁹ Zob. art. 6 ust. 4 zd. 2w zw. z art. 18 ust. 5 projektu rozporządzenia.

⁴⁰ Opinia Biura Analiz Sejmowych z 11 września 2009 r. nr 2219/13, sporządzona przez mec. Mateusza Zredę.

⁴¹ Zob. art. 1, art. 3 ust. 1 i 2, art. 4 ust. 2, art. 11 ust. 4 projektu rozporządzenia. Z chwilą ustanowienia, Prokuratura Europejska uzyskałaby uprawnienie do wykonywania swoich kompetencji wobec wszystkich

W literaturze podkreśla się już brak elastyczności w związku z tym, że zaproponowano Prokuraturze Europejskiej wyłączność kompetencyjną w zakresie wszystkich przestępstw godzących w interesy finansowe Unii. Nie wskazano jednocześnie kryteriów, które pozwalałyby temu organowi na dokonywanie selekcji spraw oraz wybrania tych najpoważniejszych. Stronikowska uważa, że w praktyce prowadzić to może do rozproszenia zainteresowania Prokuratury Europejskiej na drobniejszą przestępczość, zamiast skupienia sił i środków na przestępczości transgranicznej i tej o charakterze krajowym, w której samodzielnie działające organy krajowe napotykały trudności w skutecznym pociąganiu sprawców do odpowiedzialności karnej⁴².

Odnosząc się do właściwości materialnej przyszłej Prokuratury Europejskiej, trzeba podkreślić, że projekt przyjmuje szeroką definicję interesów finansowych Unii, stanowiąc, że są nimi: wszystkie dochody, wydatki i aktywa uzyskane za pośrednictwem lub należne na rzecz budżetu Unii, budżetów instytucji, organów i jednostek administracyjnych Unii (tj. urzędów i agencji) ustanowionych na mocy traktatów oraz budżety zarządzane i monitorowane przez te podmioty⁴³. Ponieważ Prokuratura Europejska miałaby wnosić oskarżenia przed sądy krajowe, jej kompetencja przedmiotowa zostanie określona w odniesieniu do prawa krajowego państw członkowskich, w których dane działania lub zaniechania naruszające interesy finansowe Unii uznaje się za przestępstwa⁴⁴. Przestępstwa te zostaną więc zdefiniowane implementowaną przez prawo krajowe przyszłą dyrektywą PIF. Projekt dyrektywy PIF nakłada na państwa członkowskie obowiązek penalizacji m.in. przestępstwa nadużycia (oszustwa) w odniesieniu do wydatków i dochodów budżetu Unii⁴⁵, prania pieniędzy i korupcji oraz podejmowania nieuczciwych zachowań w toku procedury zamówienia publicznego na szkodę interesów finansowych Unii. Zakładane przez projekt dyrektywy zbliżenie regulacji krajowych w zakresie ochrony interesów finansowych Unii poprzez prawo karne, poza ujednoczeniem definicji tego rodzaju przestępstw, ustanawia również zasady minimalne dotyczące terminów ich przedawnienia i kary minimalne za

przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii, które zostałyby popełnione od tej daty, oraz wobec popełnionych przed tym terminem w przypadku, gdy „żaden właściwy organ krajowy nie prowadzi już czynności dochodzeniowych lub w zakresie ścigania w odniesieniu do tego przestępstwa” (art. 71 ust. 3).

⁴² Zob. G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej...*, op.cit., s. 62.

⁴³ Można zauważyć, iż definicja interesów finansowych Unii zaproponowana w art. 2 pkt b projektu rozporządzenia nie jest spójna z definicją tego samego pojęcia pochodzącą z projektu dyrektywy PIF. 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”.

⁴⁴ Zob. motyw 24 preambuły do projektu rozporządzenia.

⁴⁵ Pojęcia przychodów i wydatków budżetu Unii wymagałoby wyjaśnienia przekraczającego ramy niniejszego opracowania. Szerzej zob. G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej...*, op.cit., s. 63–64.

najpoważniejsze przestępstwa. Projekt dyrektywy PIF wprowadza typy uprzywilejowane przestępstwa, uznając, że stanowić je będą czyny mniejszej wagi (*minor offences*), gdzie wyrządzona szkoda bądź uzyskana korzyść wyniesie poniżej 10 tys. euro, pod warunkiem, że „nie zostaną dokonane w szczególnie obciążających okolicznościach”. Co istotne, projekt zakłada, że w takich przypadkach państwa członkowskie mogą przewidzieć inne środki (sankcje) niż sankcje karne⁴⁶. Zakłada się więc możliwość ograniczenia kompetencji przedmiotowej Prokuratury Europejskiej. Już we wstępnych analizach podkreśla się zatem, że czyny na szkodę interesów finansowych Unii, wyczerpujące co do istoty definicje zawarte w tytule II projektu dyrektywy PIF, ale niezagrożone sankcją karną (a np. sankcją administracyjną), byłyby wyłączone spod kompetencji przedmiotowej przyszłej Prokuratury Europejskiej w państwie członkowskim, które przyjęło takie rozwiązanie, co oznaczałoby w praktyce zróżnicowanie kompetencji przedmiotowej Prokuratury Europejskiej w poszczególnych państwach członkowskich, prowadząc w praktyce do niebezpieczeństwa powstania zjawiska *forum shopping*⁴⁷. Katalog przestępstw, który miałby należeć do wyłącznej kompetencji Prokuratury Europejskiej, nie jest zatem wyraźnie dookreślony.

Prokuratura Europejska w swoich działaniach ma respektować prawa zapisane w Karcie Praw Podstawowych i kierować się zasadą proporcjonalności, wyrażającą się w konieczności przeprowadzania tylko uzasadnionych czynności dochodzeniowych i wywołujących jak najmniej inwazyjne skutki dla uczestników postępowania⁴⁸. Jest zobowiązana prowadzić postępowania przygotowawcze w sposób bezstronny i gromadzić dowody zarówno na niekorzyść, jak i na korzyść podejrzanego i oskarżonego⁴⁹. W projekcie rozporządzenia zakłada się ponadto, że wszczęcie postępowań przygotowawczych przez Prokuraturę Europejską ma następować bez nieuzasadnionej zwłoki i organ ten ma zapewnić ich szybkie prowadzenie⁵⁰, co oznacza, że organy krajowe będą miały możliwość stosowania terminów stosowanych w prawie krajowym.

Wątpliwości budzi usytuowanie Prokuratury Europejskiej w kontekście Trybunału Sprawiedliwości UE i jego kompetencji. Prokuratura Europejska do celów sądowej kontroli podejmowanych czynności procesowych ma być uznawana za organ krajowy⁵¹. Natomiast w przypadkach, kiedy do jej działań miałoby zastosowanie prawo krajowe, uregulowania rozporządzenia nie byłyby uważane za przepisy prawa unijnego i nie mogłyby stanowić podstawy do kierowania pytań prejudycjalnych do TSUE

⁴⁶ Zob. art. 7 ust. 2 projektu dyrektywy PIF.

⁴⁷ Zob. G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej...*, op.cit., s. 65.

⁴⁸ Zob. art. 11 ust. 1 i 2, art. 26 ust. 3 projektu rozporządzenia.

⁴⁹ Zob. art. 11 ust. 5 oraz motyw 18 preambuły do projektu rozporządzenia.

⁵⁰ Zob. art. 11 ust. 6 projektu rozporządzenia.

⁵¹ Zob. art. 36 ust. 1 projektu rozporządzenia.

na podstawie art. 267 TFUE⁵². W efekcie czynności procesowe Prokuratury Europejskiej nie stanowią czynności organu Unii, nie podlegałyby właściwości TSUE, który nie byłby uprawniony do ich kontroli zgodnie z art. 263 TFUE (skarga na nieważność aktu prawnego), art. 265 TFUE (skarga na bezczynność instytucji) i art. 268 TFUE (skarga odszkodowawcza). Sądy krajowe nie mogłyby też występować do TSUE z pytaniem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących ważności czynności prowadzonych przez Prokuraturę Europejską, jak i o wykładnię przepisów prawa krajowego, które będą miały zastosowanie na mocy rozporządzenia o Prokuraturze Europejskiej, chociaż nie byłoby przeszkód, by występowały do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym o wykładnię rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej i aktów wydawanych przez Prokuraturę Europejską oraz innych przepisów unijnych lub ich ważności, jeżeli miałyby znaczenie dla kontroli czynności dochodzeniowych podejmowanych przez ten organ⁵³.

Zgodnie z projektem rozporządzenia niezależność Prokuratury Europejskiej przejawiać ma się w tym, że Prokuratura Europejska, Prokurator Europejski, jego zastępcy i personel oraz delegowani prokuratorzy europejscy i ich krajowy personel nie mogliby zwracać się ani uzyskiwać instrukcji od jakiejkolwiek osoby, państwa członkowskiego czy instytucji, organu, urzędu lub agencji unijnej w toku wykonywania swoich zadań i podmioty te miałyby szanować niezależność Prokuratury Europejskiej⁵⁴. Prokurator Europejski za całokształt działalności Prokuratury Europejskiej odpowiadałby przed Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Roczne sprawozdanie z działalności Prokuratury Europejskiej ma być przekazywane przez Prokuratora Europejskiego Parlamentowi Europejskiemu, parlamentom narodowym oraz Radzie i Komisji, a Prokurator Europejski byłby ponadto zobowiązany do wystąpienia przed Parlamentem Europejskim i Radą w celu złożenia sprawozdania z ogólnej działalności kierowanego przez siebie organu, a na wniosek – również przed Komisją. Natomiast parlamenty narodowe mogłyby wezwać Prokuratora Europejskiego lub delegowanych prokuratorów europejskich jedynie w celu przedyskutowania problematyki związanej z ogólną działalnością Prokuratury Europejskiej⁵⁵. Niezależność organu ma być również zagwarantowana poprzez procedurę powoływania i odwoływania prokuratorów wchodzących w skład Prokuratury Europejskiej.

⁵² Zob. art. 36 ust. 2 projektu rozporządzenia.

⁵³ Do takich aktów można by np. zaliczyć wewnętrzny regulamin Prokuratury Europejskiej, o którym mowa w art. 7 projektu rozporządzenia. Zob. G. Stronikowska, *Propozycje Komisji Europejskiej...*, op.cit., s. 67.

⁵⁴ Art. 5 ust. 1 i 2 projektu rozporządzenia.

⁵⁵ Por. art. 70 projektu rozporządzenia.

Uprawnienie Prokuratury Europejskiej do prowadzenia postępowań przygotowawczych, wydawania decyzji o sposobie zakończenia postępowania przygotowawczego oraz popierania oskarżenia ma być wykonywane przez delegowanych prokuratorów europejskich, pod kierownictwem i nadzorem Prokuratora Europejskiego. Nie wyklucza to możliwości realizowania tych kompetencji bezpośrednio przez samego Prokuratora Europejskiego w przypadku, gdy przemawia za tym interes postępowania przygotowawczego lub oskarżenia. Zgodnie z art. 18 ust. 5 projektu decyzja w tym zakresie miałaby być oparta na co najmniej jednej z następujących przesłanek: a) waga przestępstwa, b) szczególne okoliczności odnoszące się do statusu sprawcy, c) transnarodowy charakter postępowania przygotowawczego, d) niedostępność krajowych organów właściwych do prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz e) wniosek właściwych organów danego państwa członkowskiego⁵⁶.

W świetle proponowanych uregulowań nie jest jednak jasne, na podstawie jakiego prawa Prokurator Europejski mógłby samodzielnie prowadzić postępowanie przygotowawcze, gdy nie zachodzi potrzeba wykonania czynności w jednym z państw członkowskich. Bez wątplenia nie mogłoby jego źródła stanowić samo rozporządzenie, które nie reguluje wyczerpująco procedury postępowania przygotowawczego. Wydaje się zatem, że niezbędne byłoby przyjęcie, że takie postępowanie musiałoby być przypisane do określonego państwa członkowskiego i wiązać się ze stosowaniem obowiązujących w nim przepisów procedury krajowej w zakresie nieuregulowanym w rozporządzeniu⁵⁷.

Projekt rozporządzenia zakłada możliwość pełnienia przez delegowanego prokuratora podwójnej funkcji, jako prokuratora krajowego i europejskiego. Oznacza to, że Komisja opowiedziała się za koncepcją tzw. podwójnego kapelusza. Sprawowanie funkcji delegowanego prokuratora europejskiego nie wyłączałoby automatycznie pełnienia przez niego funkcji w charakterze prokuratora krajowego. W przypadku konfliktu w zakresie przydzielonych zadań delegowany prokurator europejski byłby zobowiązany zawiadomić Prokuratora Europejskiego, który – po konsultacji z właściwymi krajowymi organami prokuratury i kierując się interesem postępowań prowadzonych przez Prokuraturę Europejską – mógłby polecić, aby delegowany prokurator europejski uznał pierwszeństwo funkcji wykonywanej w imieniu Prokuratury Europejskiej. W takich przypadkach Prokurator Europejski niezwłocznie powinien poinformować o swojej decyzji właściwe krajowe organy prokuratury.

Jednocześnie z projektu rozporządzenia wynika, że w przypadkach, gdy jest to niezbędne dla prowadzonych postępowań, Prokurator Europejski może czasowo

⁵⁶ Por. art. 6 ust. 4 projektu rozporządzenia.

⁵⁷ Zob. G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej...*, op.cit., s. 70.

przydzielić delegowanemu prokuratorowi europejskiemu odpowiednie środki i personel, ale nie określa bliżej zasad, na jakich opierałoby się udzielanie takiego wsparcia⁵⁸.

Projekt rozporządzenia formułuje dla kandydatów na stanowisko Prokuratora Europejskiego wymogi i przewiduje procedurę ich opiniowania zbliżoną do tej ustanowionej dla sędziów i rzeczników generalnych TSUE⁵⁹. Prokurator Europejski ma być powoływany przez Radę zwykłą większością, za zgodą Parlamentu Europejskiego, na ośmioletnią, nieodnawialną kadencję, spośród osób charakteryzujących się niekwestionowaną niezależnością, posiadających kwalifikacje wymagane do powołania na wysokie stanowiska sądowe i odpowiednie doświadczenie prokuratorskie⁶⁰. W celu wyłonienia takiej osoby projekt proponuje organizację otwartego konkursu, obwieszczanego w Dzienniku Urzędowym UE. Dla oceny zgłoszonych kandydatów Komisja ma powoływać panel składający się z siedmiu osób, wybranych spośród byłych członków TSUE, krajowych sądów najwyższych, krajowych organów prokuratorskich lub prawników o uznanych kompetencjach (jedna z tych osób ma być proponowana przez Parlament Europejski, a przewodniczący Eurojustu występowałby w roli obserwatora). Na podstawie opinii wyrażonych przez panel konkursowy Komisja dokonywałaby selekcji kandydatów oraz przedstawiała tzw. krótką listę kandydatów Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, która podejmowałaby decyzję o wyborze Prokuratora Europejskiego.

W przypadku gdy Prokurator Europejski przestałby spełniać warunki wymagane do wykonywania powierzonej mu funkcji lub dopuściłby się poważnego uchybienia, TSUE mógłby go odwołać na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji (art. 8 ust. 4).

Podobne zasady w zakresie wymagań stawianych kandydatom i procedury konkursowej oraz kadencji miałyby obowiązywać przy powoływaniu zastępców prokuratora europejskiego. Jednak oceny zgłoszonych kandydatów i listę przedkładaną Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sporządzałyby Komisja, w porozumieniu z Prokuratorem Europejskim, przy czym sposób konstrukcji tej listy miałby odzwierciedlać „równowagę demograficzną i różnorodność geograficzną” państw członkowskich⁶¹.

Z kolei delegowani prokuratorzy europejscy mieliby być powoływani przez Prokuratora Europejskiego na okres pięciu lat z list obejmujących co najmniej trzech kandydatów, przedkładanych przez zainteresowane państwa członkowskie. Kandydaci musieliby posiadać kwalifikacje wymagane do powołania na wysokie stanowiska sądowe i odpowiednie doświadczenie prokuratorskie, a ich niezależność nie

⁵⁸ Zob. art. 6 ust. 8 projektu rozporządzenia.

⁵⁹ Por. art. 253–255 TFUE.

⁶⁰ Zob. art. 8 ust. 1 i 2 projektu rozporządzenia.

⁶¹ Zob. art. 9 projektu rozporządzenia.

może budzić żadnych wątpliwości. Dopuszcza się ponowne powołanie na tę funkcję. Jednocześnie projekt rozporządzenia zakłada, że państwa członkowskie byłyby zobowiązane do powołania delegowanych prokuratorów europejskich na stanowiska prokuratorów według prawa krajowego, jeżeli nie posiadaliby statusu prokuratora w państwie członkowskim.

W przypadku gdy delegowany prokurator europejski przestałby spełniać powyższe wymogi, mógłby zostać odwołany przez Prokuratora Europejskiego. Powód odwołania może stanowić także brak „kryteriów mających zastosowanie do wykonywania obowiązków” oraz dopuszczenie się poważnego uchybienia. Delegowani prokuratorzy europejscy nie mogliby być natomiast odwołani bez zgody Prokuratora Europejskiego z funkcji prokuratorów krajowych przez właściwe organy krajowe w czasie pełnienia przez nich funkcji w imieniu Prokuratury Europejskiej.

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 dochodzeń⁶², przetwarzania informacji⁶³, dopuszczalności dowodów, gwarancji procesowych dla uczestników postępowań⁶⁴ oraz ochrony danych osobowych⁶⁵.

Ukształtowanie procedury, zgodnie z którą ma działać Prokuratura Europejska, we wskazanym wyżej sposób może służyć ujednoczeniu zasad prowadzenia postępowania w sprawach o przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii we wszystkich państwach członkowskich. Jako zaletę takiego rozwiązania należy wskazać na skuteczność działań organów ścigania, bowiem ominięty zostanie etap korzystania z tradycyjnych metod współpracy transgranicznej, czyli mechanizmów współpracy opartej na świadczeniu pomocy prawnej w sprawach karnych. Trzeba jednak również podkreślić, że zasady postępowania określone w rozporządzeniu będą miały pierwszeństwo przed przepisami krajowymi, w szczególności przepisami procedury karnej, ale także normami konstytucyjnymi. Zgodnie bowiem 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 przypadku gdy określona materia jest regulowana prawem krajowym i projektowanym rozporządzeniem, pierwszeństwo będą mieć przepisy europejskie.

⁶² Zob. art. 15–18 projektu rozporządzenia.

⁶³ Zob. art. 20 i n. projektu rozporządzenia.

⁶⁴ Zob. art. 32–35 projektu rozporządzenia.

⁶⁵ Zob. art. 37 i n. projektu rozporządzenia.

Listę czynności dochodzeniowych, do których prowadzenia (lub zlecenia) jest upoważniona Prokuratura Europejska, zawiera art. 26 ust. 1 projektu rozporządzenia. Lista dopuszczalnych czynności dochodzeniowych ma charakter zamknięty, składa się z 21 pozycji i z wynika z niej, że projekt rozporządzenia przewiduje większość środków zaproponowanych w Modelowych zasadach procedury karnej, chociaż wykazuje również pewne różnice⁶⁶. W tym samym artykule, w ust. 3 stwierdza się również, że przy stosowaniu tych środków należy kierować się zasadą racjonalności, co oznacza, że nie można nakazać ich zastosowania bez istnienia uzasadnionych podstaw, a także przede wszystkim zasadą proporcjonalności, gdzie środek bardziej inwazyjny nie może mieć zastosowania, jeśli dany cel może być osiągnięty za pomocą mniej inwazyjnego środka.

Wykonywanie tych czynności dochodzeniowych ma się odbywać zgodnie z warunkami określonymi w prawie krajowym⁶⁷.

Warto podkreślić, że Prokuratura Europejska w zakresie prowadzenia czynności procesowych miałaby podlegać takiej samej kontroli jak prokuratorzy krajowi, tzn. nadzorowi właściwego sądu krajowego państwa członkowskiego (art. 36 ust. 1).

Rozdział IV projektu rozporządzenia reguluje gwarancje proceduralne dla uczestników postępowania, tzn. podejrzanych, oskarżonych oraz innych uczestników postępowania. Przepis art. 32 ust. 1 projektu rozporządzenia wyznacza standard minimalny ochrony uczestników postępowania w dwojaki sposób. Przede wszystkim odsyła do praw już zagwarantowanych w innych unijnych aktach prawnych. W odniesieniu do podejrzanego i oskarżonego w tej części jest mowa o prawie do tłumaczenia ustnego i pisemnego, prawie do informacji i dostępu do akt oraz o prawie dostępu do adwokata oraz komunikowania się z osobami trzecimi w celu powiadomienia ich o zatrzymaniu. Ponadto w przepisie tym wymienia się uprawnienia, które nie zostały jeszcze dotychczas zagwarantowane w innych aktach prawnych. Do praw tych należy prawo do odmowy składania wyjaśnień i prawo do domniemania niewinności, prawo do pomocy prawnej oraz prawo do przedstawiania dowodów i wyznaczania ekspertów

⁶⁶ Przykładowo, Prokurator Europejski w świetle projektu rozporządzenia nie ma prawa podjąć samodzielnie decyzji o zatrzymaniu osoby podejrzanej, nawet na krótki czas. Może tylko złożyć w tym przedmiocie, podobnie jak w przedmiocie tymczasowego aresztowania, wniosek do właściwego organu sądowego, który go rozpatrzy zgodnie z prawem krajowym (art. 26 ust. 7). „Modelowe zasady procedury karnej” dopuszczały taką możliwość na czas do 24 godz. (zasada 58).

⁶⁷ W rozporządzeniu przewiduje się możliwość prowadzenia na zlecenie Prokuratury Europejskiej innych, niż wymienione w rozporządzeniu, czynności dochodzeniowych, pod warunkiem jednak, że są one dopuszczalne w świetle prawa obowiązującego w miejscu ich przeprowadzenia. I tak np. na liście zawartej w art. 26 nie figuruje możliwość dokonania transakcji pozornej (prowokacji policyjnej), czy też zastosowania środka w postaci przesyłki (transakcji) niejawnie kontrolowanej. Niemniej jednak jeśli w danym państwie członkowskim któryś z tych środków jest dopuszczalny, Prokurator Europejski może z niego skorzystać (art. 26 ust. 2).

oraz przesłuchiwanie świadków. W kolejnych przepisach wyjaśniono, na czym polega istota tych praw, z zastrzeżeniem jednak, że mają one mieć zastosowanie zgodnie z prawem krajowym⁶⁸.

3. Stanowisko Rady Ministrów RP

Rada Ministrów, która zgodnie z tzw. ustawą kooperacyjną⁶⁹ zobowiązana jest do przekazania Sejmowi i Senatowi projektów stanowisk w sprawie projektów aktów ustawodawczych UE, swoje stanowisko przesłała 5 września 2013 r. W dokumencie tym rząd wyraził zasadnicze poparcie dla ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Rada Ministrów wykazała „wstępną otwartość wobec projektowanego powołania Prokuratury Europejskiej”, wskazując jednocześnie liczne powody dla przyjęcia takiego stanowiska. Wśród nich wymieniono interes Polski w skutecznym ściganiu przestępstw przeciwko interesom finansowym UE, wynikający z tego, że Polska znajduje się w czołówce państw, jeśli chodzi o liczbę postępowań dotyczących tych przestępstw⁷⁰. 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 posiadającym jedną z najdłuższych lądowych granic zewnętrznych UE, co jest istotnym czynnikiem wpływającym na liczbę prowadzonych postępowań w sprawach o przestępstwa celne na szkodę przychodów UE.

⁶⁸ I tak w myśl art. 33 podejrzany lub oskarżony ma prawo, zgodnie z prawem krajowym, nie tylko do odmowy składania wyjaśnień w trakcie przesłuchania w odniesieniu do przestępstw, o których popełnienie jest podejrzany, ale ponadto powinien otrzymać informację, że nie jest zobowiązany do samooskarżania się. Ponadto w przepisie tym wyjaśnia się, iż podejrzanego/oskarżonego uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy. W świetle art. 34 każdy podejrzany lub oskarżony, który nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony, ma prawo, zgodnie z prawem krajowym, do otrzymania bezpłatnej lub częściowo odpłatnej pomocy prawnej od organów krajowych. W treści art. 35, który również odwołuje się do prawa krajowego, wynika, że każdy podejrzany/oskarżony ma prawo przedstawienia dowodów oraz zwrócenia się do Prokuratury Europejskiej o zgromadzenie dowodów, w tym o wyznaczenie ekspertów oraz przesłuchanie świadków.

⁶⁹ Zob. ustawę z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senat w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, DzU 2010 nr 213, poz. 1395. Zgodnie z art. 7 ust. 1 Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tych projektów.

⁷⁰ Rząd podaje, że w 2012 r. prowadzono 2825 spraw tego typu.

Równocześnie rząd zadeklarował, iż „Polska będzie dążyła w negocjacjach do takiego ukształtowania modelu Prokuratury Europejskiej, który będzie uwzględniał 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 postulował raczej wprowadzenie różnego rodzaju kryteriów warunkujących uruchomienie jurysdykcji Prokuratury Europejskiej, w tym np. możliwość wprowadzenia jurysdykcji komplementarnej Prokuratury Europejskiej wobec postępowań krajowych.

Rada Ministrów podniosła również problem braku pełnego zdecentralizowana sposobu działania Prokuratury Europejskiej i zadeklarowała wolę doprowadzenia do sytuacji, w której decyzje w imieniu Prokuratury Europejskiej podejmowane byłyby kolegialnie przez organ, w którego skład wchodziłoby przedstawiciele wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. Natomiast zasadniczą rolę w ściganiu przestępstw odgrywaliby prokuratorzy krajowi pochodzący z państwa, w którym toczy się postępowanie.

Wreszcie, Rada Ministrów postuluje zapewnienie maksymalnej autonomii procesowej państwom członkowskim. Rząd dopuszcza jedynie wyjątkowy charakter ingerencji w system prawa krajowego. W projekcie stanowisku RP wymienione zostały poszczególne części projektowanego rozporządzenia, które w ocenie Rady Ministrów zasadniczo nie budzą zastrzeżeń, choć wymagają dalszego uściślenia i doprecyzowania.

Wnioski

Traktat lizboński kończy pewien istotny etap zmian w zakresie kompetencji UE w dziedzinie prawa karnego. Państwa członkowskie otworzyły drogę do ustanowienia unijnego organu ścigania w postaci Prokuratury Europejskiej, mającego kompetencje działania na całym terytorium UE. Niemniej jednak traktat nie ustanowił jeszcze takiego urzędu, lecz ograniczył się do stworzenia wyraźnej podstawy prawnej do jego powołania oraz do określenia jego charakteru prawnego. Przedstawienie przez Komisję projektu rozporządzenia to pierwszy dopiero krok na drodze prowadzącej do powołania tego organu. Co prawda projekt rozporządzenia może budzić wątpliwości i zawiera postanowienia, które wymagają dalszej dyskusji, jednak sam wybór modelowego kształtu organizacyjnego tego organu oraz zakres i sposób określenia jego kompetencji zasługują na pozytywną ocenę.

Pokonanie kolejnych barier, które doprowadzą do urzeczywistnienia się idei Prokuratury Europejskiej, będzie trudne. Wskazuje się zasadnie, że bariery te mają różny charakter: ekonomiczny, psychologiczny, polityczny oraz prawny⁷¹. E. Zielińska podkreśla, że do czynników blokujących ustanowienie Prokuratury Europejskiej należy niewątpliwie kryzys ekonomiczny, jakiego doświadcza wiele państw członkowskich oraz związany z nim klimat finansowych oszczędności prowadzący do minimalizowania wydatków Unii, a nie ich zwiększania. Bariery psychologiczne wiążą się ze stale obecną tendencją postrzegania dziedziny tworzenia prawa karnego oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości jako ostatniego bastionu wyłącznej kompetencji władz krajowych. Łączy się też z przywiązaniem do własnej tradycji prawnej, niechęcią do zmian prawa karnego w ogóle, a zwłaszcza do zmian wynikających z obowiązku wdrażania prawa UE. Przykładem może tu być skorzystanie z klauzul *opt-out* przez Zjednoczone Królestwo oraz Danię w odniesieniu do kilku aspektów polityki w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁷². Wreszcie bariery polityczne występują również na płaszczyźnie samej Unii Europejskiej i wynikają z faktu, że pojawienie się nowej instytucji częściowo zniszczy istniejącą unijną infrastrukturę instytucjonalną związaną ze zwalczaniem przestępczości, co w szczególności tworzy stan niepewności w odniesieniu do Eurojustu oraz OLAF-u. Najistotniejsze jednak znaczenie mogą mieć bariery prawne, wiążące się z samym traktatem i ogólnością użytych w nim sformułowań⁷³. Wskazuje się również, że projekt rozporządzenia nie rozwiązuje wszystkich możliwych problemów, przykładowo nie rozwiązuje konfliktów w zakresie jurysdykcji czy właściwości prawa krajowego. Problemem będzie też niewątpliwie podwójne podporządkowanie delegowanych prokuratorów europejskich, którzy mogą prowadzić w swoim kraju poza dochodzeniami w sprawie przestępstw na szkodę interesów finansowych UE także inne dochodzenia.

Utworzenie Prokuratury Europejskiej w ramach wzmocnionej współpracy, co wydaje się być najbardziej prawdopodobnym scenariuszem, oznacza jednak ponownie istotne skomplikowanie relacji między państwami członkowskimi. W przypadku wielu przestępstw transgranicznych obowiązywałyby bowiem różne modele współpracy: oparte na zasadzie scentralizowanego ścigania – w przypadku państw, które

⁷¹ Zob. E. Zielińska w rozdziale *Policyjna i sądowa...*, op.cit.

⁷² W szczególności W. Brytania podjęła decyzję o niestosowaniu, począwszy od 1 grudnia 2014 r., żadnego unijnego aktu prawnego wydanego w dziedzinie współpracy policyjnej oraz sądowej sprzed 1 grudnia 2009 r., tzn. wydanych przed przyjęciem Traktatu lizbońskiego. Zapowiedziała też wycofanie się z dalszych 35 środków współpracy policyjnej i sądowej. Taką możliwość zastrzegła sobie W. Brytania w protokole nr 36 do Traktatu lizbońskiego. Rząd duński zapowiedział zorganizowanie w 2014 r. referendum dotyczącego zastosowania klauzuli *opt-out*.

⁷³ Zagadnienie to szczegółowo zostało omówione w artykule M. Szwarc-Kuczer, *Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” maj 2009.

nawiązały taką współpracę – oraz na modelu wzajemnego uznawania w odniesieniu do pozostałych⁷⁴.

Literatura

- Angelis F., *L'espace judiciaire pénal européen; une vision se concrétise*, „Eu crim” 2012, no. 2.
- Brzozowska A., *Idea powołania Prokuratora Europejskiego i propozycja relacji nowej instytucji z Eurojust*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 2.
- Grzelak A., Ostropolski T., *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna*, wyd. 2 zm., Wydawnictwo Europrawo, Warszawa 2011.
- Hamran L., Szabova E., *European Public Prosecutor's Office – cui bono?*, „New Journal of European Criminal Law” 2013, Vol. 4, No. 1–2.
- Karski K., *Problem utworzenia urzędu prokuratora europejskiego*, w: *Wymiar Sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, VI Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń, 16–17.09.2000, TNOiK, Toruń 2001.
- Krzysztofiuk G., *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 9.
- Kuczyńska H., *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Ligeti K., Simonato M., *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, „New Journal of European Criminal Law” 2013, Vol. 4, No. 1–2.
- Nowak C., *Prokuratura Europejska – idea się urzeczywistnia*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 11.
- Paprzycki L.K., *Prokurator europejski – organ europejskiego postępowania karnego*, „Palestra” 2009, z. 3–4.
- Płachta M., *Prokuratura Europejska*, „Apelacja Gdańska” 2003, nr 1.
- Steinborn S., *Komentarz do art. 86 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Stronikowska G., *Prokurator Europejski – perspektywa powstania*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 11.
- Stronikowska G., *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (część I)*, „Prokuratura i Prawo” 2014, nr 6.

⁷⁴ Por. Szerzej na ten temat A. Sakowicz, *Wzmocniona współpraca a powołanie Prokuratury Europejskiej. Niebezpieczeństwo wielobiegunowej współpracy w ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej*, w: *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, Materiały konferencyjne, red. C. Nowak (Warszawa, 7–9. 05.2009), Wyd. ALK, Warszawa 2010, s. 71–87.

- Tosza S., *Projekt modelowych reguł postępowania karnego dla Prokuratury Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 8.
- Weigend E., *Projekt utworzenia Prokuratury Europejskiej. Stanowisko niemieckiej doktryny prawa*, w: *Węzłowe problemy prawa karnego, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga Pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Markowi*, red. V. Konarska-Wrzosek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- White S., Dorn N., *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office?*, „Amicus Curiae” 2012, No. 89.
- Wyngaert, van den, C., *Eurojust and European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model Water and Fire?*, w: *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, red. N. Walker, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Zielińska E., *Perspektywa ustanowienia Prokuratora Europejskiego*, w: *System prawa karnego procesowego*, t. XVII: *Współpraca międzynarodowa w sprawach karnych*, red. L.K. Paprzycki (w druku).
- Zielińska E., *Przedmowa*, w: *Corpus Iuris zawierający przepisy karne mające na celu ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej*, red. B. Namysłowska, Wydawnictwo Beck, Warszawa 1999.

When will the European Public Prosecutor become reality?

The idea of the European Public Prosecutor dates from the 1990s. Since then, the work on the creation of the foundations of the European Penal Code is associated with the necessity to strengthen the protection of the financial interests of the European Union, in particular the need to combat offences against those interests. Initially the Code seemed to be a purely theoretical concept that cannot be implemented into the EU legislative action because of the existing rules of conferral of powers and the lack of a legal basis for the establishment of such an office. However, with the entry into force of the Treaty of Lisbon the situation has changed, particularly with the addition of the Article 86 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). As a result, the European Commission presented in July 2013 a draft regulation which should serve as a basis for establishment of the European Prosecutor Office [COM(2013) 534 final]. The aim of this paper is to present and briefly analyse major provisions of the proposed regulation, as well as objections submitted by national parliaments and doctrine, and finally the prospects of further work on the project. The discussion has not been yet completed because the draft has not been formally adopted yet and probably in the proposed form will not be accepted by all Member States, which will result in the implementation of the enhanced cooperation procedure.

Keywords: police cooperation, judicial cooperation in criminal matters, European Public Prosecutor, Corpus Juris, penal code

Quand est-ce que le procureur européen deviendra-t-il une réalité?

L'idée d'un Parquet européen a émergé dans les années 1990. Depuis, le travail sur la création des fondements du Code pénal européen a été associé à la nécessité de renforcer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, en particulier la nécessité de combattre les infractions contre ces intérêts. Initialement, le Code semblait être un concept purement théorique ne pouvant pas être mis en œuvre dans l'action législative de l'UE, en raison des règles d'attribution des compétences et de l'absence d'une base juridique pour l'établissement d'un parquet européen. Toutefois, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne a changé la situation, en particulier en raison de l'ajout de l'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). En conséquence, la Commission européenne a présenté en juillet 2013 un projet de règlement qui devrait être une base pour l'établissement du Bureau du Procureur Européen (European Public Prosecutor's Office, EPPO) [COM(2013) 534 final]. Le but de cet article est de présenter et d'analyser brièvement les principales dispositions du projet de règlement, les objections exprimées par les parlements nationaux et la doctrine, ainsi que les perspectives de la poursuite des travaux sur le projet. Le projet n'a pas été encore adopté formellement. Il est probable qu'il ne sera pas accepté par tous les États membres, qui se traduira par la mise en œuvre de la procédure de coopération renforcée.

Mots-clés: la coopération policière, la coopération judiciaire en matière pénale, le Procureur Européen, Corpus Juris, le code pénal

Европейская прокуратура – станет ли реальностью?

Идея создания европейской прокуратуры появилась в 90-х годах. Работы по европейскому уголовному кодексу, которые ведутся с тех пор, связаны с необходимостью усиления защиты финансовых интересов Европейского союза, в частности в борьбе с преступлениями. Первоначально это казалось чисто теоретической идеей, которая не сможет быть реализована в законодательном порядке ЕС из-за существующего принципа наделения полномочиями и отсутствия правовой основы для ее создания. Тем не

менее, с вступлением в силу Лиссабонского договора ситуация изменилась, в частности из-за добавленной статьи 86 Договора о функционировании Европейского Союза (TFEU). В результате, в июле 2013 года, Европейская комиссия представила проект постановления, который должен был послужить основой для создания Европейской прокуратуры [COM(2013) 534 final]. Цель статьи заключается в представлении и кратком анализе основных положений предлагаемого регулирования, а также возражений, выдвинутых национальными парламентами и учеными, и, наконец, перспектив дальнейшей работы по проекту. Дискуссия на эту тему продолжается, поскольку проект не был официально принят и, возможно, в предлагаемой форме не будет принят всеми государствами-членами, что означает реализацию расширенной процедуры сотрудничества.

Ключевые слова: сотрудничество полиции, судебное сотрудничество по уголовным делам, европейский прокурор, *Cogrus Juris*, уголовный кодекс