

Marcin Pączek, Łukasz Koba

**OCHRONA INTERESÓW FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ
– KILKA UWAG ZWIĄZANYCH Z PLANAMI UTWORZENIA
PROKURATURY EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Podpisany 13 grudnia 2007 r. Traktat z Lizbony¹ dokonał dawno oczekiwanej reformy ustrojowej Unii Europejskiej². Reforma ta nie pozostała bez wpływu na uregulowania w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³. Zmiany zaproponowane w tym obszarze zostały zasadniczo przejęte z niedoszłego Traktatu Konstytucyjnego. Ten ostatni, jak wskazuje A. Grzelak, nie zmieniał w istotny sposób przedmiotowego zakresu współpracy państw w omawianej tu materii, chociaż dokonywał pewnej systematyzacji i konkretyzacji dotychczasowych rozwiązań⁴. Zostały one następnie inkorporowane do Traktatu z Lizbony. Istotnym novum, jakie przewiduje Traktat z Lizbony w ślad za Traktatem Konstytucyjnym, jest możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Organ ten ma być właściwy do prowadzenia dochodzenia, ścigania oraz stawiania przed sądem sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finanso-

¹ Pełna nazwa brzmi: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Tekst zob. J. Barcz (wpraw., wybór i oprac.), *Podstawy prawne Unii Europejskiej: Traktat z Lizbony*, wyd. 3, Warszawa 2010; DzU UE C 306 z 17.12.2007 r.

² Szeroko na ten temat zob. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010; Z. Czachór, *Główne kierunki i dynamika zmian w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 11–40; S. Griller, J. Ziller (red.), *The Lisbon Treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?* Wiedeń 2008; J.C. Piris, *The Lisbon Treaty: A legal and political analysis*, Cambridge 2010.

³ Zostały one zamieszczone w tytule V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zob. wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony; DzU UE C 83 z 30.3.2010 r.

⁴ A. Grzelak, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 124.

wym Unii Europejskiej. Istnieje dodatkowo możliwość rozszerzenia uprawnień Prokuratury Europejskiej na zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym⁵.

Warto nieco bliżej przyjrzeć się odnośnym regulacjom. W tym celu analizie poddane zostaną dotychczasowe instrumenty prawne związane z ochroną interesów finansowych Unii Europejskiej. Chociaż Traktat z Lizbony daje formalną podstawę prawną do powołania Prokuratury Europejskiej, to nie przesądza w swoich postanowieniach jej struktury. Zabrakło w nim również odniesienia do relacji Prokuratury Europejskiej w stosunku do innych organów zajmujących się podobną problematyką, np. Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw (OLAF)⁶. Kwestie te będą wymagały głębszej analizy w dalszej części niniejszego opracowania.

1. Początki działania Wspólnot w dziedzinie prawa karnego

Pierwsze działania wspólnotowe w sferze prawa karnego dotyczyły zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Wspólnot Europejskich (WE). Początki tej współpracy datują się na lata siedemdziesiąte, kiedy to wprowadzono system dochodów własnych WE. Przyjęte wtedy uregulowania koncentrowały się głównie na zwalczaniu tych przestępstw finansowych i gospodarczych, które mogły zakłócić funkcjonowanie gospodarki wspólnotowej. Chodziło tu przede wszystkim o naruszenie prawa konkurencji i wprowadzanie do obiegu korzyści finansowych pochodzących z przestępstwa⁷.

Termin „interesy finansowe WE” został po raz pierwszy użyty przez Trybunał Sprawiedliwości UE w 1989 r. w wyroku w sprawie *Commission of the European Communities v. Hellenic Republic*⁸. Kanwą do rozważań nad przedmiotowym zagadnieniem stała się skarga wniesiona przez Komisję Europejską prze-

⁵ Por. art. 86, ust. 1–4 TFUE [w:] J. Barcz, *Podstawy prawne...*, s. 134–135.

⁶ Urząd ten został ustanowiony na mocy decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r.; DzU WE L 136 z 31 maja 1999 r., s. 20–22.

⁷ W. Czaplński, *Wybrane regulacje dotyczące Obszaru Bezpieczeństwa, Wolności i Sprawiedliwości* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, prawo materialne i polityki, omówienie wybranych orzeczeń ETS, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Warszawa 2004, s. 1133.

⁸ *Commission of the European Communities v. Hellenic Republic*, Judgment of the Court of 21 September 1989, Case 68/88. Treść orzeczenia dostępna pod adresem: http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61988J0068&lg=en

Omówienie powyższego wyroku zob. S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego UJ*, Kraków 2000, s. 46; I. Skomerska-Muchowska, *Unia Europejska – integracja gospodarcza a prawo karne* [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002, s. 447–448.

ciwko Grecji. Komisja zarzuciła temu państwu, że dwie partie kukurydzy eksportowane z Grecji do Belgii w maju 1986 r. przez przedsiębiorstwo „ITCO” były faktycznie produktami importowanymi wcześniej z Jugosławii. Władze greckie uparczywie twierdziły, że była to kukurydza wyprodukowana na ich terytorium. Taka operacja handlowa naraziła zasoby własne WE na straty, gdyż należności wymagalne od rzeczywistego charakteru transakcji nie zostały przekazane do budżetu WE, co w konsekwencji spowodowało szkodę dla interesów finansowych organizacji. Jak wykazało dalsze śledztwo, wielu wyższych urzędników państwowych wystawiało fałszywe dokumenty, aby ukryć fakt naruszenia stosownych regulacji wspólnotowych⁹. Zgodnie z główną tezą orzeczenia, w sytuacji, gdy prawo wspólnotowe nie przewiduje sankcji za jego naruszenie, to na państwach członkowskich będzie spoczywał obowiązek przyjęcia stosownych regulacji (w razie konieczności także karnych), niezbędnych do zapewnienia pełnego stosowania oraz skuteczności prawa wspólnotowemu.

W świetle aktualnego stanu prawnego podstawa prawna do zwalczania przestępstw godzących w interesy finansowe Unii Europejskiej znajduje się w art. 325 TFUE. Ust. 1 niniejszego artykułu stanowi, że: „Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne, naruszające interesy finansowe Unii, za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszący i zapewniają skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii”¹⁰.

Mimo że przepisy prawa UE w wielu miejscach posługują się terminem „interesy finansowe Unii Europejskiej”, to jednak pojęcia tego nie definiują. Takiej definicji nie znajdziemy także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Niemniej jednak, za trafne należy uznać stanowisko wypracowane przez doktrynę, a zakładające konieczność rozróżnienia pomiędzy interesami finansowymi sensu stricto a interesami finansowymi sensu largo. Zgodnie z powyższym rozróżnieniem, interesy finansowe w wąskim znaczeniu będą obejmowały budżet ogólny Unii Europejskiej, natomiast w znaczeniu szerokim będą to wszystkie dochody oraz wydatki wszelkich instytucji, organów oraz jednostek organizacyjnych UE. Te ostanie będą wynikać nie tylko z budżetu ogólnego, ale także z innych instrumentów finansowych¹¹.

⁹ Doszło w tym przypadku do naruszenia następujących regulacji: *Regulation (EEC) No 2727/75 of the Council of 29 October 1975 on the common organization of the market in cereals* (DzU WE L 281 z 1.11.1975 r., s. 1–16); *Council regulation 2891/77 of 19 December 1977 implementing the Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States* (DzU WE L 336 z 27.12.1977 r., s. 1–7).

¹⁰ Por. J. Barcz, *Podstawy prawne...*, s. 243.

¹¹ A. Grzelak i in., *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006, s. 53–54.

Unia Europejska przyjęła dotąd szereg instrumentów prawnych, mających na celu ochronę jej interesów finansowych. Jednym z takich instrumentów jest Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich¹². Głównym motywem przyjęcia tej regulacji była konieczność wzmocnienia mechanizmów umożliwiających zwalczanie oszustw dokonywanych na szkodę Unii Europejskiej. Ustalono, że warunkiem realizacji założonego celu będzie konieczność wypracowania wspólnej definicji oszustwa, ustanowienie jurysdykcji państw członkowskich w odniesieniu do takich czynów oraz częściowa harmonizacja przepisów dotyczących sankcji przewidzianych za to przestępstwo¹³.

Do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich zostały następnie dołączone dwa protokoły. Pierwszy Protokół z 1996 r.¹⁴ wprowadził do prawa UE jednolitą definicję korupcji czynnej oraz korupcji biernej funkcjonariuszy wspólnotowych i krajowych¹⁵. Drugi Protokół z 1997 r.¹⁶ zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków umożliwiających pociągnięcie osób prawnych do odpowiedzialności z tytułu nadużyć finansowych, korupcji i prania pieniędzy. Odpowiedzialność osób prawnych jest przewidziana w sytuacji, gdy czynów zabronionych dopuszczają się na ich korzyść wszelkie osoby fizyczne działające indywidualnie lub wchodzące w skład organu osoby prawnej o statusie kierowniczym (art. 3 Protokołu).

Krokiem prowadzącym do dalszej konsolidacji współpracy państw członkowskich UE w obszarze walki z przestępczością (w tym przestępstwami przeciwko interesom finansowym UE) było przyjęcie w 1997 r. Traktatu z Amsterdamu¹⁷. Traktat ten postawił przed Unią Europejską nowy cel, a mianowicie: „utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych,

¹² DzU WE C 316 z 27.11.1995 r., s. 49–57.

¹³ S.M. Królak, I. Działuk, C. Michalczuk, *Współpraca sądowa w Unii Europejskiej. Akty prawne, uzasadnienia, komentarze*, Warszawa 2006, s. 282–283. Podobnie: J. Skorupka, *Podstawy karnoprawnej ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 6, s. 47.

¹⁴ DzU WE C 313 z 23.10.1996 r., s. 2–10.

¹⁵ Identyczna definicja korupcji czynnej, jak i biernej została zamieszczona w Konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i funkcjonariuszy Państw Członkowskich Unii Europejskiej z 26.5.1997 r. (DzU WE C 195 z 26.5.1997 r. s. 2–11.), przy czym ta Konwencja posiada szerszy zakres, gdyż dotyczy wszystkich zachowań korupcyjnych, a nie tylko tych, które szkodzą interesom finansowym UE; A. Grzelak i in., *Zwalczanie przestępczości...*, s. 68. Zob. także: A. Posadasis, *Combating corruption under international law*, „Duke Journal of Comparative & International Law” 2000, vol. 10, nr 2, s. 397–398.

¹⁶ DzU WE C 221 z 19.7.1997 r., s. 12–22.

¹⁷ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, podpisany 2.10.1997 r., wszedł w życie 1.5.1999 r. (DzU z 2004, nr 90, poz. 864).

azyłu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości” (art. 2 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu). Ten nowy cel integracyjny został wzmocniony poprzez uwspólnienie polityki wizowej, azyłowej i imigracyjnej, włączenie dorobku Schengen w ramy prawne i instytucjonalne Unii Europejskiej oraz stworzenie podstaw do przyjęcia nowych instrumentów prawnych w obszarze współpracy sądowej¹⁸. Należy zauważyć, iż proces budowania i rozwijania Unii Europejskiej jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości był jednym z najważniejszych założeń Traktatu z Amsterdamu¹⁹.

Wkrótce po przyjęciu Traktatu amsterdamskiego Rada opracowała plan działania na rzecz najlepszego sposobu wdrożenia jego postanowień w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Wiedeński Plan Działania)²⁰. Dokument ten wskazywał kroki, jakie w tym celu należy podjąć w przeciągu najbliższych 2 i 5 lat. Państwa członkowskie zostały między innymi zobowiązane do oceny możliwości zbliżenia krajowych regulacji w przedmiocie zwalczania fałszerstw oraz innych nadużyć finansowych²¹.

Spotkanie Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. stanowiło kolejny ważny etap w kierunku pełnego urzeczywistnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W Konkluzjach Prezydencji zabrakło jednak wyraźnego odwołania do konieczności zwalczania przestępstw godzących w interesy finansowe UE. Zwrócono jedynie uwagę na obowiązek podejmowania przez państwa członkowskie skutecznych środków w walce z „praniem pieniędzy”²². Jak zauważa J. Costa, Konkluzje Prezydencji w sposób zasadniczy zmieniły podejście państw członkowskich UE do współpracy w sprawach karnych. O ile wcześniej współpraca ta koncentrowała się na uskutecznieniu mechanizmów krajowych w obszarze walki z przestępczością o wymiarze transgranicznym, to od tego czasu przyjęto nową zasadę, a mianowicie koordynację współpracy²³.

¹⁸ J. Monar, *Enlarging the area of freedom, security and justice. Problems of diversity and EU instruments and strategies*, „The Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2000–2001, vol. 3, s. 301. Zob. także: M. Fletcher, R. Loof, W.C. Gilmore, *EU criminal law and justice*, Cheltenham 2008, s. 103 i n.

¹⁹ D. Kornobis-Romanowska, *Developments in the area of freedom, security and justice brought about by the Constitutional Treaty*, „German Law Journal” 2005, vol. 6, nr 11, s. 1628.

²⁰ *Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice*; DzU WE C 19 z 23.1.1999 r., s. 1–15.

²¹ *Ibidem*, s. 13. Szerzej na temat Wiedeńskiego Planu Działania zob. C. Archer, *The European Union: Structure and process*, Londyn 2000, s. 158–159.

²² Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusion, Rozdz. X. Tekst Konkluzji zob: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

²³ J. Costa, *Eurojust vis-a-vis the European Public Prosecutor* [w:] J. Apap (red.), *Justice and home affairs in the EU: Liberty and security issues after enlargement*, Cheltenham 2004, s. 141.

2. Projekt *Corpus Iuris*

Wydarzeniem dużej wagi dla ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej było przyjęcie w maju 1999 r. na konferencji w Instytucie Uniwersytetu Europejskiego we Florencji projektu zatytułowanego *Corpus Iuris*²⁴.

Prace nad tym projektem zostały zainicjowane już w 1991 r. Rada zwróciła się wówczas do Komisji Europejskiej o opracowanie porównawczego studium na temat prawa stosowanego wobec nadużyć godzących w interesy Wspólnoty. Po wielu miesiącach pracy eksperci w zakresie prawa karnego opracowali projekt stanowiący kompilację zasad prawa karnego materialnego i proceduralnego. Został on następnie przedstawiony do debaty publicznej, przy czym dotyczył wyłącznie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE²⁵.

Corpus Iuris w wersji projektu z Florencji jawi się jako zbiór wiodących zasad dla skutecznej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej²⁶.

Część I projektu (art. 1–8) wymienia katalog oraz wskazuje znamiona przestępstw popełnianych na szkodę interesów finansowych UE. Wprowadzono w tym miejscu podział na przestępstwa powszechne, których sprawcą może być każdy (oszustwo, oszustwo przetargowe, pranie pieniędzy i paserstwo, a także udział w związku przestępczym, wyrządzającym szkodę interesom finansowym UE). Druga grupa obejmuje przestępstwa, których sprawcami z racji pełnionych funkcji mogą być wyłącznie funkcjonariusze publiczni, zarówno europejscy, jak i krajowi. Do tej grupy zaliczono korupcję, malwersację, nadużycie stanowiska, a także ujawnienie tajemnicy służbowej.

Część druga projektu reguluje zasady odpowiedzialności karnej, formy popełnienia przestępstw oraz okoliczność obostrzające i łagodzące odpowiedzialność karną (art. 9–17).

Część trzecia zawiera godne uwagi uregulowania o charakterze proceduralnym (art. 18–35). Przewidziane zostało powołanie Prokuratury Europejskiej jako organu odpowiedzialnego za prowadzenie postępowania przygotowawczego, ścigania karnego, stawiania w stan oskarżenia oraz występowania w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. W tym celu terytoria państw członkowskich UE tworzyłyby

²⁴ *Corpus Iuris* – projekt w wersji przyjętej w maju 1999 r. na konferencji w Instytucie Uniwersytetu Europejskiego we Florencji. Polskie tłumaczenie dokumentu dostępne jest pod adresem: http://e.europa.eu/anti_fraud/green_paper/corpus/pl.pdf

²⁵ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, t. XI, cz. 1, wyd. 1, Warszawa 2009, s. 147. Zob. J.R. Spencer, *The Corpus Juris Project – Has it a future?*, „The Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 1999–2000, vol. 2, s. 355–372.

²⁶ Szeroko na ten temat zob. L. Paprzycki, *Corpus Iuris a polski kodeks postępowania karnego – problematyka harmonizacji*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 3, s. 7–23.

jednolity obszar sądowy. Prokuratura Europejska składałaby się z Generalnego Prokuratora Europejskiego z siedzibą w Brukseli oraz Delegowanych Prokuratorów Europejskich z siedzibami w stolicy każdego państwa członkowskiego.

Corpus Iuris nie posiada jednak mocy prawnie wiążącej, gdyż nie jest efektem procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej²⁷. Niemniej jednak doktryna wydaje się doceniać rolę, jaką ten dokument spełnił. Zapoczątkował on bowiem debatę publiczną nad zagadnieniem efektywnej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej za pośrednictwem norm prawa karnego²⁸.

3. Zielona Księga w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnoty i utworzenia Europejskiego Prokuratora Publicznego

Projekt *Corpus Iuris* wzbudził duże zainteresowanie. Wynikało ono z niezadowolającego rozwoju współpracy sądowej w sprawach karnych Unii, przez co nie stanowiła ona skutecznego zabezpieczenia przed działaniami zmierzającymi do osłabienia kondycji finansowej całej Wspólnoty²⁹. Ponadto, pomimo że od czasu reformy amsterdamskiej *acquis* w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych nabrało szybkiego rozwoju legislacyjnego³⁰, to jednak ciągle brakowało instrumentów o charakterze kompleksowym.

Nie bez znaczenia było również stopniowe znoszenie granic pomiędzy państwami, poszerzanie wspólnego rynku o nowe kraje oraz „uwspólnotowienie” dorobku prawnego Schengen. Jeżeli dodamy do tego duże ambicje państw członkowskich ustalone podczas agendy z Tampere w 1999 r., można stwierdzić, że wydarzenia te otwierały nowy rozdział współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

Rozszerzenie działalności UE na kolejne dziedziny w związku z przyjęciem Traktatu z Maastricht, wyraźnie pokazało, iż Wspólnota porzuciła jedynie swój gospodarczy charakter, ewoluując w kierunku organizacji zintegrowanej także politycznie³¹. W ślad za uzyskaniem nowych płaszczyzn współpracy Unia Euro-

²⁷ K. Malfliet, W. Keygnaert, *The Baltic States in an enlarging European Union: Towards a partnership between small states*, Leuven 1999, s. 18.

²⁸ A. Grzelak i in., *Zwalczanie przestępczości...*, s. 74.

²⁹ C. Fijnaut, *Transnational Organized Crime and Institutional Reform in the European Union: the Case of Judicial Cooperation* [w:] *Combating transnational crime: concepts, activities, and responses*, red. P. Williams, D. Vlassis, London 2001, s. 293.

³⁰ Zob. szerzej w tej materii: J. Monar, *Decision-making in the Area of Freedom, Security, and Justice* [w:] A. Arnall, D. Wincott, *Accountability and legitimacy in the European Union*, Oxford–New York 2002, s. 63 i n.

³¹ M. Kula, *Ewolucja III filaru Unii Europejskiej* [w:] *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, red. A. Górski, A. Sakowicz, Warszawa 2006, s. 32–33.

pejska dysponowała coraz większymi środkami finansowymi, tym samym musiała podejmować kroki prawne, aby je lepiej chronić. Po reformie amsterdamskiej projekt *Corpus Iuris* wypełnił lukę w rozwijającym się prawie karnym UE.

Z inicjatywy Komisji Europejskiej grupa ekspertów przygotowała *Corpus Iuris* jako pierwszy dokument stanowiący kompilację zasad prawa karnego materialnego i procesowego. Stworzenie takiego jednolitego opracowania było odejściem od reguły powolnego niwelowania różnic pomiędzy przepisami wewnętrznymi państw członkowskich³². Asumptem do jego stworzenia mógł być raport przedstawiony w 1999 r. przez Komisję³³, z którego wynikało, iż skala oszust na rzecz Wspólnoty jest z roku na rok coraz większa³⁴.

Warto wspomnieć, że zamiar ustanowienia Europejskiego Prokuratora Publicznego, który skutecznie ścigałby sprawców przestępstw na szkodę Wspólnoty, nie korespondował z praktyczną działalnością samej Komisji. W 1999 r., działając pod politycznym przewodnictwem J. Santera, w atmosferze podejrzeń o niegospodarność, Komisja podała się do dymisji³⁵. Wcześniej sytuację próbowano rozwiązać powołując zespół specjalnych ekspertów, któremu zlecono opracowanie raportu celem ustalenia skali nieprawidłowości³⁶. Personalne zarzuty udało się przypisać jedynie francuskiej komisarz Edith Cresson, a parę lat później zostały one potwierdzone w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE³⁷. Oprócz tego indywidualnego przypadku raport nie zawierał innych konkretnych zarzutów przyjmowania korzyści majątkowych przez urzędników Komisji. Wybiórczo podnosił rażące objawy nepotyzmu, faworyzowania i błędy w procedurach obsadzania stanowisk. Zauważono jednak, iż brak jest osób, które mogłyby przyjąć na siebie odpowiedzialność za te działania³⁸.

³² A. Adamski, *Europeizacja prawa karnego* [w:] *Prawo karne i wymiar sprawiedliwości państw Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, red. A. Adamski i in., Toruń 2007, s. 430 i n.

³³ Komisja Europejska, *Protection of the Communities' financial interests and the fight against fraud, annual report 1999*, Wersja COM (2000) 718.

³⁴ W 1999 r. osiągnęła kwotę 413 mln euro.

³⁵ Polityczną próbę odwołania podjął Parlament Europejski, głosując nad uchwaleniem wotum nieufności dla KE. Stosunkiem głosów 232 za, 293 przeciw, 27 wstrzymujących się wniosek przypadł, jednak dało asumpt do późniejszej samodzielnej kolegialnej rezygnacji KE. W sprawie innych prób odwołania KE przez Parlament Europejski zob. R. Grzeszczak, *Komentarz do art. 201 TWE* [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red. tomu III, art. 189–314), Warszawa 2010, s. 167–168.

³⁶ Faktycznie przygotowano dwa raporty: pierwszy przed, a drugi po dymisji Komisji Europejskiej. Obydwa bardzo krytycznie odnosiły się do jej działalności, uwzględniając szereg nieprawidłowości w czasie obsadzania stanowisk oraz wydatków i dochodów KE.

³⁷ Sprawa C-432/04 *Commission v. Cresson*. Szerszy komentarz do tego orzeczenia przedstawia J. Fairhurst, *Law of the European Union*, Essen 2010, s. 91–93.

³⁸ K. Stasinopoulou, *Case Study: The European Parliament's Role in the Resignation of the Santer Commission* [w:] *The role of parliament in curbing corruption*, red. R. Stapenhurst, N. Johnston, R. Pelizzo, Washington DC 2006, s. 151 i n.

Projekt *Corpus Iuris* rozpoczął oczekiwaną od dłuższego czasu debatę o konieczności integrowania się państw członkowskich również w sprawach karnych³⁹. Podczas Konferencji Międzyrządowej w 2000 r. Komisja Europejska zaproponowała, by przepisy prawa pierwotnego przewidywały możliwość powołania Europejskiego Prokuratora Publicznego. Szczegółową strukturę tego urzędu z wskazaniem zadań i kompetencji miałyby określić Rada w ramach procedury współdecydowania. Rozwiązanie takie nie znalazło jednak odzwierciedlenia w Traktacie z Nicei. Uzasadniano to wówczas niewystarczającym okresem czasu na ustalenie wszystkich szczegółów. Można zatem dojść do przekonania, iż koncepcja ta uzyskiwała poparcie państw członkowskich w fazie jedynie teoretycznej. Usankcjonowanie istnienia tego organu jako niezależnego i ponadnarodowego wywoływało duże zaniepokojenie wśród uczestników negocjacji, nie wpisywało się bowiem w ówczesną koncepcję integracji europejskiej.

Rezultatem debaty przeprowadzonej podczas Konferencji Międzyrządowej z 2000 r. było przedstawienie przez Komisję Europejską w 2001 r. Zielonej Księgi⁴⁰. Zdecydowano się w niej na wyjaśnienie oraz ukazanie podstawowych zasad działania urzędu Europejskiego Prokuratora Publicznego. Proponowane rozwiązania zostały ujęte w kilkanaście rozdziałów. Miały one na celu wskazanie roli, zakresu przedmiotowego oraz zasad prowadzenia dochodzeń, a także relacji na jakich miałyby się opierać współpraca z państwami członkowskimi oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w zwalczanie nieprawidłowości skierowanych przeciwko interesom finansowym Wspólnoty⁴¹. Rozwiązania przyjęte w Księdze praktycznie w całości inkorporowały dorobek *Corpus Iuris*.

Kolejnym krokiem w stworzeniu instytucji Europejskiego Prokuratora Publicznego była publiczna debata nad proponowanymi w Zielonej Księdze rozwiązaniami. Konkluzje z niej wynikające zostały zawarte w wydany w 2003 r.

³⁹ M. Delmas Marty, J.A. Vervaele, *The implementation of the Corpus Iuris in the Member States*, Oxford 2000, s. IV–V.

⁴⁰ Komisja Europejska, *Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, Brussels, 11.12.2001, Wersja COM (2001) 715.

⁴¹ Pojęcie interesów finansowych można rozpatrywać w kontekście definicji nieprawidłowości zawartej w Rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich; Dz. Urz. WE L 312, s. 1. Art. 2 tego rozporządzenia stanowi, iż nieprawidłowość oznacza jakiegokolwiek naruszenie przepisów prawa wspólnotowego, wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie Wspólnot lub w budżetach, które są zarządzane przez Wspólnoty, albo poprzez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu Wspólnot, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem.

raporcie⁴². Dawał on zielone światło do włączenia urzędu Europejskiego Prokuratora Publicznego w prace nad następną rewizją traktatów.

W tym miejscu należy wspomnieć o rozwiązaniu alternatywnym dla projektu *Corpus Iuris*, które forsował B. Schünemann⁴³. Autorzy *Alternative Draft for a European Criminal Law and Procedure* wskazują, iż w odniesieniu do podstawowych pytań o współpracę karną w UE należy szukać u podstaw prawa karnego w jego demokratycznych korzeniach⁴⁴. Celem dokumentu nie było zdyskredytowanie rozwiązań *Corpus Iuris*, a jedynie szersze spojrzenie na fundamentalne zasady, jakimi kierować się winny europejskie normy prawa karnego. Pierwsza z nich polega na tym, że funkcją prawa karnego jest działanie jako *ultima ratio* dla ochrony interesów prawnych społeczeństwa na całym obszarze UE. W świetle tego podejście do zachowań przestępczych musi zbiegać się z modernizacją i europeizacją instrumentów prawnych, które za ochronę tego interesu są odpowiedzialne. Po drugie, współcześnie prawo karne wymaga ochrony obywateli, którzy stali się podejrzanymi w procesie karnym. Ważne jest, by ta ochrona była realizowana zarówno nie tylko w czasie samego postępowania, ale również niezależnie od niego podczas przeprowadzania reform samego systemu. Ostatnia z nich, konkluduje B. Schünemann, ma wynieść na piedestał gwarancję, aby tworzenie prawa karnego odbywało się poprzez działalność legislacyjną parlamentu, ponieważ ten działa w oparciu o literę prawa oraz jej podstawową zasadę wyrażoną w sentencji *nullum crimen, nulla poena sine lege*⁴⁵.

Podstawy prawne dla Prokuratury Europejskiej po raz pierwszy udało się stworzyć w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (art. III–273)⁴⁶, który jednak ze względu na trudności ratyfikacyjne nie wszedł w życie. Podczas Konferencji Międzyrządowej w 2007 r. zdecydowano, iż w tekście Traktatu Reformującego (później nazwanego Traktatem z Lizbony) znajdzie się koncept utworzenia Prokuratury Europejskiej. W konsekwencji postanowienia

⁴² Komisja Europejska, *Follow Up-Report on the Green Paper on the criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*, Brussels, 19.3.2003, COM (2003) 128 final.

⁴³ Inni członkowie zespołu to: Roland Hefendehl, Eric Hilgendorf, Tatjana Hornle, Klaus Luderksen, Cornelius Nestler, Helmut Satzger, Ernest-Joachim Lampe (Niemcy), Dan Frade (Finlandia), Guillermo Ormazabal (Hiszpania) and Wolfgang Wohlers (Szwajcaria) oraz asystent Judith Hauer (Niemcy).

⁴⁴ B. Schünemann, *Alternative – Project for a European Criminal Law and Procedure*, „Criminal Law Forum” 2007, vol. 18, s. 227.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 229–230. Na temat projektu alternatywnego do *Corpus Iuris* zob.: B. Schünemann, *Proyecto alternativo de persecución penal europea* [w:] *Proyecto alternativo de persecución penal europea*, red. B. Schünemann, Madrid 2007, s. 34–51.

⁴⁶ M. Muszyński, S. Hambura, *Konstytucja dla Europy. Tekst pełny*. Bielsko-Biała 2005, s. 49–74; DzU UE C 310 z 2004 r., s.1 i n.

Traktatu Konstytucyjnego zostały *prima facie* włączone do Traktatu z Lizbony komplementarnie⁴⁷.

4. Prokuratura Europejska w świetle Traktatu z Lizbony

Zgodnie z przepisami Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 86 ust. 1 TFUE). Użycie formuły rozporządzenia, które jest środkiem prawnym ujednoczającym prawo w całej UE oraz wywołującym skutki *erga omnes* jest konieczne, aby zapewnić jej prawidłowe działanie na terenie wszystkich państw członkowskich. Należałoby zwrócić uwagę na relację pomiędzy obecnie funkcjonującym Eurojustem⁴⁸ a możliwym powołaniem Prokuratury Europejskiej. Ten pierwszy przeszedł w 2009 r. reformę⁴⁹ w celu wzmocnienia jego kompetencji oraz skuteczniejszego zwalczania przestępczości. Nadal jednak reprezentuje horyzontalny model współpracy, podczas gdy Prokuratura z założenia buduje nową strukturę współpracy wertykalnej. Zobowiązuje kraje członkowskie do współpracy z organem hierarchicznie nadrzędnym, realizującym swoje zadania z poziomu UE. Zdaniem H. Kuczyńskiej, możliwe byłoby połączenie tych dwóch organów⁵⁰, co miałyby na celu zapobieżenie konfliktom jurysdykcyjnym. Eurojust miałby koordynować i ułatwiać współpracę, a prokurator prowadziłby bezpośrednio postępowanie przygotowawcze na terytorium państw członkowskich⁵¹.

⁴⁷ Na temat traktatowej ewolucji ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej zob.: J. Łacny, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 57 i n.

⁴⁸ Jak wynika z raportu Eurojust za 2009 r., do agencji wpłynęły 1372 nowe sprawy, co stanowi 15% wzrost w stosunku do 2008 r. W kategorii szeroko rozumianych przestępstw finansowych zarejestrowano 214 spraw, w tym siedem jest związanych z przestępstwami godzącymi w finansowe interesy Społeczności Europejskiej.

Raport dostępny online: http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2009/Annual_Report_2009_PL.pdf

⁴⁹ Decyzja Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością; DzU UE L 138 z 4.6.2009 r., s. 14–32.

⁵⁰ Możliwość połączenia Eurojustu i Prokuratury Europejskiej rozważa też F. Flore, *La perspective d'un procureur européen*, „ERA Forum” 2008, vol. 9, s. 235–236.

⁵¹ H. Kuczyńska, *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 113.

Warto przyjrzeć się statusowi Prokuratury Europejskiej w wewnętrznych porządkach prawnych państw członkowskich. Wcześniejsze instrumenty prawne UE, choć wprowadzane były ostrożnie i stopniowo, wywoływały komplikacje prawne. Tytułem przykładu można wskazać Polskę, gdzie Europejski Nakaz Aresztowania doprowadził do zmiany Konstytucji RP⁵². Obrazuje on także drugą stronę wprowadzania elementu harmonizacji prawa karnego na terenie państw członkowskich UE. Przez szereg miesięcy czołowi przedstawiciele polskiej nauki żywo dyskutowali o skutkach prawnych i społecznych transpozycji decyzji ramowej o ENA⁵³.

Właściwość Prokuratury Europejskiej wyznacza art. 86 ust. 2, według którego jest ona kompetentna do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Może również wnosić przed właściwe sądy państw członkowskich publicznie oskarżenia w odniesieniu do tych przestępstw. Jak zauważa M. Rogacka-Rzewnicka: „Prokuratura Europejska, choć została pomyślana jako unijny organ do walki z przestępczością skierowaną przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej, stanie się – z chwilą jej ustanowienia – elementem kompozycji wewnętrznych systemów prawnych”⁵⁴. Nie można zatem liczyć, iż Prokuratura Europejska jako struktura zdecentralizowana i posiadająca swoich przedstawicieli oddelegowanych w państwach członkowskich będzie tworem autonomicznym, funkcjonującym w odrębnej przestrzeni prawnej. Przeczy temu również zasada terytorialności europejskiej przewidziana w *Corpus Iuris*, zgodnie z którą na terenie całej UE Prokuratorzy Europejscy mieliby takie same uprawnienia procesowe. Rozporządzenie będzie zatem wymagało wprowadzenia odpowiednich uregulowań w prawie wewnętrznym. W szczególności ma określać statut Prokuratury Europejskiej, warunki wypełniania jej funkcji, zasady proceduralne jej działania, jak również zasady dopuszczalności dowodów oraz zasady sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez nią przy wypełnianiu jej funkcji (art. 86 ust. 3 TFUE). Wynika z tego, że organ ten nie będzie jedynie politycznym kompromisem, który wynegocjowały państwa członkowskie. Poza tym należy zaznaczyć, że zawsze tam, gdzie współpracują ze sobą różne organy sądowe, powstają spory kompetencyjne. Konieczne zatem byłoby ustanowienie jednolitego systemu ich rozstrzygania. Złożoność problemu trafnie oddaje zadane przez P. Hoffmańskiego retoryczne pytanie:

⁵² DzU z 2006 r., nr 200, poz. 1471. Ustawa weszła w życie 7 listopada 2006 r.

⁵³ Zob. Ł. Koba, *Współpraca policyjna państw członkowskich Unii Europejskiej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej* i cytowana tam literatura, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2010, nr 9, seria: Prawo, s. 73.

⁵⁴ M. Rogacka-Rzewnicka, *Przemiany procesu karnego po utworzeniu urzędu Prokuratury Europejskiej* [w:] *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2009, s. 62.

„czy potrafimy wyobrazić sobie proces karny, w ramach którego występuje dwóch oskarżycieli: europejski i krajowy?”⁵⁵. Podobne wątpliwości wysuwa G. Ormazabal, wskazując, że na podstawie obecnych rozwiązań prawnych niemożliwe jest dokładne określenie, czy działalność Europejskiego Prokuratora w postępowaniach transgranicznych, odbywających się przed sądami krajowymi powinna zastępować krajowe organy prokuratury, czy też łącznie z nimi mieć prawo inicjowania postępowania karnego. Zauważa jednak, iż przyjęcie opcji współpracy tych organów mogłoby prowadzić do kumulacji ich czynności, co w przyszłości stwarzałoby prawdopodobieństwo wzajemnego odwoływania swoich działań lub odwrotnie – bezczynność⁵⁶.

Należy zauważyć, iż wprowadzenie rozwiązań w zakresie działania i funkcjonowania Prokuratury Europejskiej wymagałoby reformy przepisów wewnętrznych, co w przypadku 27 państw członkowskich z różnymi systemami postępowania karnego wydaje się obecnie niemożliwe lub bardzo trudne do wykonania⁵⁷.

Obawy budzi również konieczność uzyskania jedności w Radzie. Według Protokołu nr 21, przedstawiciele rządów Zjednoczonego Królestwa oraz Irlandii nie są związani postanowieniami tytułu V TFUE (art. 67–100 TFUE), w którym to właśnie umiejscowiono Prokuraturę Europejską. Teoretycznie byłoby możliwe uzyskanie jedności bez brania pod uwagę głosu tych dwóch państw lub też z możliwością wstrzymania od niego kilku innych (art. 238 ust. 4 TFUE)⁵⁸, jednakże takie działanie osłabiłoby prawną i społeczną legitymację Prokuratury. W regulacjach prawnokarnych UE uzyskanie szerokiego poparcia jest niezbędne po to, by nie wywoływać reakcji przeciwnej, tj. wrażenia, że wprowadzane przepisy są niesprawiedliwe⁵⁹.

⁵⁵ P. Hoffmański, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w kontekście idei utworzenia Urzędu Prokuratury Europejskiej* [w:] *Ibidem*, s. 21.

⁵⁶ G. Ormazabal, *Towards a Future European Public Prosecutions Authority: Some Guidelines and Suggestions*, International Association of Procedural Law 2009, Toronto Conference, s. 2. Online: <http://www.iapl2009.org/documents/4bRFOrmazabal.pdf> (31.12.2010 r.).

⁵⁷ Szerzej problem ten omawia: P.J.P. Tak, *Tasks and Powers of the Prosecution Services in the EU Member States*, Nijmegen 2005.

⁵⁸ W konkluzjach z posiedzenia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego z 3 października 2006 r. stwierdzono, że urząd Prokuratury Europejskiej może być łącznikiem z prokuratorami krajowymi, jednak poddaje się w wątpliwość jednomyślne poparcie tej idei przez wszystkie państwa członkowskie w ramach głosowania w Radzie UE; zob.: *Ten Years after the Geneva Appeal: what are the prospects for European judicial cooperation on in criminal matters? Conclusions of the informal meeting, 3 October 2006, European Parliament*, PE 380.755v01-00, s. 7. Online: http://www.europarl.europa.eu/hearings/20061002/libe/informal_session_en.pdf (31.12.2010 r.).

⁵⁹ E. Guild, *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings* [w:] *Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and*

Brak jednomyślności w Radzie wielokrotnie stanowił problem w przyjęciu nowych rozwiązań. Sytuację taką przewidział Traktat z Lizbony. Zgodnie z art. 86 ust. 1 akapit 1 TFUE w momencie braku jednomyślności grupa co najmniej dziewięciu państw członkowskich może wystąpić z wnioskiem o przekazanie projektu rozporządzenia Radzie Europejskiej. W takim przypadku procedura w Radzie zostaje zawieszona. Po przeprowadzeniu dyskusji i w przypadku konsensusu Rada Europejska w terminie czterech miesięcy od takiego zawieszenia odsyła projekt Radzie do przyjęcia. Przepis ten został dodany w sposób zamierzony, gdyż już wcześniej pojawiły się sygnały świadczące o tym, że ustanowienie Prokuratury Europejskiej nie zostanie zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie. Wówczas to Wielka Brytania postulowała wykreślenie przepisów o Prokuraturze Europejskiej z projektu Traktatu Konstytucyjnego, argumentując to tym, iż organ miał służyć zwalczaniu każdej odmiany przestępczości transgranicznej⁶⁰. Powoływała się ona na opinię Komitetu ds. UE przy Izbie Lordów, według którego stworzenie Prokuratury byłoby krokiem wstecz dla rozwoju Eurojustu⁶¹. Wobec takiego stanowiska ostatecznie przyjęto zapis – powtórzony w późniejszym Traktacie z Lizbony – iż nie ma ona zwalczać przestępstw transgranicznych, a jedynie te, które godziłyby w interesy finansowe UE.

Pozostawiono jednak klauzulę specjalną, która stanowi, iż Rada Europejska może, jednocześnie lub później, przyjąć decyzję zmieniającą jej przedmiotową właściwość w celu rozszerzenia uprawnień Prokuratury Europejskiej na zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art. 86 ust. 4 TFUE). Zastosowano jako zabezpieczenie obowiązek głosowania w tej materii przez Radę Europejską jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i po konsultacji z Komisją Europejską.

Dalsza procedura zakłada możliwość nawiązania wzmocnionej współpracy między co najmniej dziewięcioma państwami na kanwie projektu rozporządzenia, który nie został przyjęty przez kolejne 4 miesiące. Ciąży na nich jednak obowiązek poinformowania o tym stanie rzeczy Rady, Parlamentu i Komisji Europejskiej. Możliwość przystąpienia do takiej współpracy w przypadku fiaska rozmów o powołaniu Prokuratury Europejskiej jest istotnym novum wprowadzonym przez Traktat Lizboński. Obowiązek poinformowania tych organów wynika także z art. 329 TFUE, wg którego państwa członkowskie,

Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings, red. E. Guild, P. Minderhoud, Leiden–Boston 2006, s. 4.

⁶⁰ Great Britain. Foreign and Commonwealth Office, *A Constitutional Treaty for the EU: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference September 2003*, London 2003, s. 10 i n.

⁶¹ *The Treaty of Lisbon: amendments to the Treaty establishing the European Community*, Research paper 07/86, 6 grudnia 2007, House of Commons Library, s. 48.

które pragną ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę, kierują wniosek do Komisji, określając zakres zastosowania i cele przewidywanej wzmocnionej współpracy. Komisja może przedłożyć Radzie odpowiedni wniosek. Jeżeli Komisja nie przedłoży takiego wniosku, zawiadamia o tym zainteresowane państwa członkowskie, podając uzasadnienie. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane przez Radę na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

A. Sakowicz wyróżnia szereg przesłanek, jakie państwa członkowskie musiałyby zachować, aby powołać Prokuraturę Europejską na zasadach wzmocnionej współpracy. W pierwszej kolejności państwa przystępujące do niej, indywidualnie i grupowo, mają obowiązek ochrony dotychczasowego dorobku UE. Po drugie, jej powołanie nie może prowadzić do naruszenia kompetencji UE, także tych z zakresu stanowienia prawa. Po trzecie, państwa członkowskie, które do niej przystąpiły, mają obowiązek poszanowania i wsparcia tych niebiorących w niej udziału. Ostatni z warunków, jak zakłada autor, polega na tym, iż wzmocniona współpraca nie może stać w sprzeczności z zasadami subsydiarności i ogólnymi zasadami prawa⁶². Poza tym musi ona spełniać także ogólne warunki przewidziane w art. 326–334 TFUE.

Tak powołana Prokuratura Europejska musiałaby też zachować podstawy współpracy w ramach jednolitych ram instytucjonalnych i prawnych. Zasadne byłoby współdziałanie z Europol, OLAF-em, Eurojustem oraz innymi agencjami z PWBIS w celu uniknięcia dublowania kompetencji i przeciwdziałania sporom kompetencyjnym.

Zakończenie

Według A. Grzelak, w doktrynie rysują się dwa przeciwstawne podejścia do dalszego tworzenia PWBIS. Zgodnie z pierwszym wystarczające byłoby udoskonalenie obecnej współpracy na szczeblu unijnym, aby zabezpieczyć się przed czynami przestępnymi, godzącymi w interesy państwa członkowskich. W drugim dostrzega się konieczność przyjęcia takich instrumentów prawnych, jak wspólny kodeks karny czy kodeks postępowania karnego na szczeblu UE lub w ostateczności pozostać przy harmonizacji z planowanym powołaniem instytucji Prokuratury Europejskiej⁶³.

⁶² A. Sakowicz, *Wzmocniona współpraca a powołanie Prokuratury Europejskiej. Niebezpieczeństwo wielobiegunowej współpracy w ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej* [w:] *Ochrona...*, s. 81–82.

⁶³ A. Grzelak, *Tworzenie europejskiej przestrzeni sądowej w sprawach karnych – dotychczasowe osiągnięcia i problemy* [w:] *Europejska przestrzeń sądowa*, red. A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak, Wrocław 2010, s. 79.

Ochrona interesów finansowych, jak wspomniano wcześniej, nie została do końca zdefiniowana w prawodawstwie unijnym. Pojęcie to można ujmować bardzo szeroko, a dodatkowo – warto spojrzeć na nie przez pryzmat wydatkowania środków unijnych przez państwa członkowskie⁶⁴. Można stwierdzić, że dobrze zabezpieczone środki finansowe stanowią warunek *sine qua non* sprawnego oraz stabilnego funkcjonowania całej UE. Stąd też obowiązkowi tego nie da się realnie wykonać bez możliwości powołania ponadnarodowych organów. Zajmowałyby się one ściganiem sprawców działających wbrew ogólnie przyjętym normom, stanowiących zagrożenie dla interesów ekonomicznych wszystkich państw członkowskich.

Przedstawiony wcześniej kontekst historyczny przeciwdziałania i zwalczania wszelkich form nieprawidłowości finansowych popełnianych na rzecz Wspólnoty pozwala zauważyć, iż Prokuratura Europejska ma szansę dołączyć do grona unijnych podmiotów, które swoim działaniem wspomagają państwa członkowskie. W szczególności nasuwa się wniosek, iż tylko działania podejmowane w skali ponadnarodowej pozwolą zwalczać tak samo dobrze skoordynowane ruchy transgranicznej przestępczości zorganizowanej. Ta ostatnia, jak wynika z corocznych raportów Europolu⁶⁵, już od lat przestała dostrzegać granice państwowe, kierując się jedynie chęcią powiększenia swoich zysków.

Traktat z Lizbony przyniósł zamierzoną reformę, częściowo zrównując dawny I i III filar pod względem jednolitych instrumentów prawnych, tworząc PWBiS⁶⁶. W ostatnim czasie mieliśmy do czynienia z kolejnymi inicjatywami politycznymi, w tym z przyjęciem trzeciego programu – po Tampere i Haskim – o roboczej nazwie „Program Sztokholmski”⁶⁷. Jest to dokument prawnie niewią-

⁶⁴ Problem ten omawiają w formie dyskursu D. Huber, P. Magdziarek, M. Płachta, J. Łabuda, *Ochrona funduszy Unii Europejskiej na poziomie krajowym – instrumenty prawne, instytucje, istniejące procedury karne i administracyjne w sprawach o przestępstwa godzące w interesy finansowe WE* [w:] *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej – prawo krajowe i perspektywa europejska*, red. M. Hudzik, C. Nowak, Warszawa 2003, s. 131–147.

⁶⁵ Por. Raporty Europolu: *European Organised Crime Threat Assessment (OCTA)* za lata 2006–2009: online: <http://www.europol.europa.eu> (1.12.2010 r.).

⁶⁶ Szerzej na temat reformy zob.: M. Fletcher, *EU criminal justice: beyond Lisbon* [w:] *Crime Within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*, red. Ch. Eckes, T. Konstadinides, Cambridge 2011, s. 10–43.

⁶⁷ *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli*; Dz. Urz. UE 2010 C 115, s. 1–38 z 4 maja 2010 r. Już 20 kwietnia 2010 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła *Plan działań w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na lata 2010–2014 r.*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji Programu Sztokholmskiego*, KOM

żący o charakterze *sui generis*, w jednej ze swoich części prognozujący kolejne reformy w dziedzinie prawa karnego na poziomie unijnym. Zakłada on m.in. wzmocnienie roli Eurojustu. Zgodnie z jego założeniami, agencja może uzyskać nowe możliwości stosownie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, w tym przyznanie krajowym członkom Eurojustu dalszych uprawnień, wzmocnienie uprawnień kolegium Eurojustu lub ostatecznie – ustanowienie Urzędu Prokuratora Europejskiego.

Nie można jednoznacznie stwierdzić, jaki kierunek prawno-polityczny obiorą kraje UE w czasie dalszych rozważań nad losem europejskiej przestrzeni prawnej. To co jeszcze 10 lat temu leżało w sferze teorii, dziś staje się praktyką, a ta ostatnia udowadnia, że mechanizmy ponadnarodowe wcale nie działają gorzej od tych krajowych, a czasami wzajemnie się uzupełniają. Tytułem przykładu należy wskazać coraz sprawniej funkcjonujący Europejski Nakaz Aresztowania⁶⁸ czy rozbudowane już mechanizmy współpracy strefy Schengen. Wiele z inicjatyw wymaga politycznego kompromisu, podobnie rzecz ma się z organami i agencjami w ramach PWBIS. Patrząc na postępy ostatniej dekady w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, można zakończyć, parafrazując słowa A. Marka odnoszące się do *Corpus Iuris*: skreślmy słowo: „czy” powstanie Prokuratura Europejska i zadajmy pytanie: „kiedy”?⁶⁹

PROTECTION OF THE FINANCIAL INTERESTS OF THE EUROPEAN UNION – SOME REMARKS CONCERNING THE IDEA OF ESTABLISHING A EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR’S OFFICE

Summary

The Lisbon Treaty has considerably reinforced available tools to protect the European Union financial interests. One of them is a possibility of establishing a European Public Prosecutor’s

(2010) 171 wersja ostateczna. Obszernie na temat przygotowania i głównych założeń Programu zob.: L. Buono, *From Tampere to The Hague and beyond: towards the Stockholm Programme in the area of freedom, security and justice*, „ERA Forum” 2009, vol. 10, s. 333–342.

⁶⁸ Po kilku latach jego działania nadal wskazuje się na występowanie pewnych braków w jego stosowaniu i implementacji. Należy wspomnieć jednak, że samo ENA stało się instrumentem podawanym jako element stopniowego budowania zaufania pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych. Por. A. Komadowska, *Instytucje prawnokarne w Polsce na tle funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania* [w:] *Polska w strefie Schengen*, red. W. Bednarek, M. Bielecki, G. Kowalski, Lublin–Warszawa 2010, s. 313–329; A. Sołtysińska, *Współpraca sądowa w sprawach karnych – doświadczenia polskich sądów w zakresie przekazywania osób poszukiwanych europejskim nakazem aresztowania* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2011, s. 224–243.

⁶⁹ A. Marek, *Problematyka Corpus Iuris*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 3, s. 127.

Office. This organ shall be responsible for investigating, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators of, and accomplices in, offences against the EU financial interests. There is also an option to extend the powers of the aforementioned organ to include serious crimes having cross-border dimension.

In order to better understand the role that could be played by the European Public Prosecutor's Office, it is useful to analyze some earlier proposals in this regard. At the time of writing this article, one need to understand that the institutional architecture of the European Public Prosecutor's Office and the ways of performing its tasks are still under discussion.