

Michał Toruński

Uniwersytet Jagielloński

michal.torunski@uj.edu.pl

Krzysztof Michalak

Uniwersytet Jagielloński

krzysztof.michalak@uj.edu.pl

## Wybrane zagadnienia związane z projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

*Selected Issues Related to the Draft Regulation of the European Parliament and of the Council on the Establishment of a European Public Prosecutor's Office*

### STRESZCZENIE

Traktat z Lizbony przyniósł zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym w dziedzinie, o której mowa w art. 4 ust. 2 lit. j Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Należy przede wszystkim zauważyć, że zlikwidowano charakterystyczną dla TFUE strukturę filarową, a dawny filar III został objęty jednolitym reżimem prawnym. Bez wątplenia wypada stwierdzić, że Traktat z Lizbony uczynił ogromny krok w kierunku zbliżania ustawodawstw państw członkowskich. Art. 86 TFUE wprowadza interesujące *novum* na tej płaszczyźnie, przewidując możliwość powołania do życia Prokuratury Europejskiej, czyli unijnego organu do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. Analiza wybranych uregulowań projektu rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej pozwala na przyjęcie wniosku, że nie jest to uregulowanie pozbawione wątpliwości interpretacyjnych. Zwracają uwagę choćby takie zagadnienia, jak zjawisko *forum shoppingu*, zagrożenie dla gwarancji prawa do sądu czy wreszcie stosowana przez projektodawcę technika legislacyjna.

**Słowa kluczowe:** Prokuratura Europejska; *forum shopping*; jurysdykcja

## WSTĘP

Traktat z Lizbony<sup>1</sup> przyniósł zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tym również w dziedzinie, o której mowa w art. 4 ust. 2 lit. j Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>2</sup>, czyli przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Należy przede wszystkim zauważyć, że zlikwidowano charakterystyczną dla Traktatu o Unii Europejskiej<sup>3</sup> strukturę filarową, a dawny filar III został objęty jednolitym reżimem prawnym. Do czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego działania państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie prawa karnego, a konkretnie europejskiego ścigania karnego<sup>4</sup>, opierały się bowiem na – z istoty rzeczy nieskutecznych – instrumentach prawnych: wspólnych stanowiskach, wspólnych działaniach, konwencjach, decyzjach ramowych. Na mocy Traktatu z Lizbony usunięto wskazane instrumentarium, przesądzając, że aktualnie podstawą współpracy w dziedzinie prawa karnego będą: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje oraz zalecenia i opinie. Zmianie poddano także procedurę prawodawczą w przywołanym obszarze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – wcześniej działania w tej dziedzinie były podejmowane przez Radę Unii Europejskiej jednomyślnie, obecnie zrezygnowano z tak surowych wymogów na rzecz reżimu większości kwalifikowanej.

Bez wątpienia wypada stwierdzić, że Traktat z Lizbony uczynił ogromny krok w kierunku zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich pod egidą zasady wzajemnego uznawania i zaufania (która – co warto podkreślić – za sprawą art. 82 ust. 1 TFUE została „ukonstytuowana”<sup>5</sup>), czego przykładem są instytucje prawne, które zostały przewidziane w rozdziale IV Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, na czele z możliwością ustanawiania w drodze dyrektyw norm minimalnych odnoszących się m.in. do: określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym (art. 83 ust. 1 TFUE), praw ofiar przestępstw, praw jednostek w postępowaniu karnym czy do wzajemnego dopuszczania dowodów pomiędzy państwami członkowskimi

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569), dalej jako: traktat lizboński.

<sup>2</sup> Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE, 26.10.2012, C 326), dalej jako: TFUE.

<sup>3</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. C 191, 29.07.1992).

<sup>4</sup> Na temat pojęcia ścigania karnego zob. więcej: A. Górski, *Europejskie ściganie karne. Zagadnienia ustrojowe*, LEX Omega 2010, s. 30–36.

<sup>5</sup> Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony status prawny zasady wzajemnego uznawania i zaufania nie był do końca jasny. Więcej na temat tej zasady zob. m.in.: Z. Barwinek, *Zasada wzajemnego uznawania w sprawach karnych*, LEX Omega 2012; A. Górski, *op. cit.*, s. 43.

(art. 82 ust. 2 TFUE)<sup>6</sup>. Trzeba zauważyć, że opisane działania harmonizujące wpisują się w szerszy proces internacjonalizacji prawa karnego, co jest przejawem zmiany paradygmatu tego prawa, które do tej pory opierało swój byt przede wszystkim na suwerenności państwa<sup>7</sup>.

Sygnalizowany rys zmian odnośnie do instrumentów prawnych, którymi dysponuje Unia Europejska w dziedzinie unijnego ścigania karnego, nie jest jedyną godną uwagi innowacją, jaką przyniósł Traktat z Lizbony. Jak zostanie to przedstawione w dalszej części pracy, opisywana fala zmian w obszarze prawa karnego powoduje również – za sprawą art. 86 TFUE – konieczność przewartościowania pojęcia ścigania przestępstw. Przywołany przepis wprowadza interesujące *novum* na tej płaszczyźnie, przewidując możliwość powołania do życia Prokuratury Europejskiej, czyli unijnego organu do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że działania Unii Europejskiej w interesującym nas tutaj zakresie nie ograniczają się wyłącznie do wprowadzenia w TFUE odpowiedniej podstawy prawnej, ponieważ trzeba zaobserwować, że współpraca państw członkowskich w tym obszarze znajduje się obecnie na zaawansowanym poziomie, gdyż przyjęto już szczegółowy projekt rozporządzenia dotyczący planowanej instytucji<sup>8</sup>, który zostanie poddany w tej pracy selektywnej ocenie.

Celem niniejszego artykułu nie jest całościowa analiza zamierzanego kształtu Prokuratury Europejskiej<sup>9</sup>, lecz raczej zwrócenie uwagi na wybrane (kontrower-

---

<sup>6</sup> Por. przykładowy dorobek normatywny Unii Europejskiej w tym zakresie: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (Dz.Urz. UE, 26.10.2010, L 280); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48 UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz.Urz. UE, 06.11.2013, L 294); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.Urz. UE, 15.04.2011, L 101).

<sup>7</sup> Odnośnie do zmiany tego paradygmatu por. m.in.: A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011, s. 145 i n. Ogólnie co do tego por. także: K. Michalak, *Powaga rzeczy oszczędzonej – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Zorana Spasica*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 2 (46), s. 21–36.

<sup>8</sup> Projekt rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM (2013) 534 final.

<sup>9</sup> W tym zakresie zob. wyłącznie przykładowo: P. Hofmański, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w kontekście idei utworzenia urzędu Prokuratury Europejskiej*, [w:] *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2009, s. 17–25; G. Krzysztofiuk, *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, z. 9, s. 135–156; B. Hlawacz, G. Stronikowska, *Propozycja Komisji Europejskiej*

syjne) uregulowania wskazanego projektu rozporządzenia, które naszym zdaniem stawiają pod znakiem zapytania zasadność wprowadzanych zmian, powodując jednocześnie zagrożenie dla spójności systemów represji karnej państw członkowskich Unii Europejskiej.

## ANALIZA WYBRANYCH UREGULOWAŃ ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE USTANOWIENIA PROKURATURY EUROPEJSKIEJ

### 1. Zagrożenie *forum shoppingu*

Na pierwszym miejscu należy wyeksponować wątpliwości dotyczące kształtu instytucji wyboru przez Prokuratora Europejskiego sądu właściwego do rozpoznania sprawy (jurysdykcji krajowej, w której odbędzie się proces) w sytuacji zakończenia postępowania przygotowawczego. Wydaje się, że „ustawodawca unijny” miał przynajmniej dwie możliwości odnośnie do sposobu uregulowania wskazanego zagadnienia.

Najbardziej oczywistym rozwiązaniem byłoby ujednoczenie procedury właściwej dla ścigania przestępstw przeciwko interesom Unii Europejskiej na poziomie unijnym, stworzenie swoistego „kodeksu” postępowania w przypadku ścigania przestępstw tego rodzaju oraz – w konsekwencji takich działań – powołanie do życia specjalnego organu (sądu), który byłby właściwy do rozpoznawania spraw prowadzonych przez Prokuraturę Europejską.

Innym wyjściem, które należałoby przyjąć w sytuacji odrzucenia wyżej zaproponowanej możliwości, jest wprowadzenie mechanizmu korzystania z jurysdykcji krajowej poszczególnych państw członkowskich przez określenie krajowego sądu właściwego do rozpoznania sprawy, co – rzecz oczywista – pociągałoby za sobą konieczność posługiwania się procedurami karnymi tych państw Unii Europejskiej. Należy stwierdzić, że zaakceptowanie takiej koncepcji wymagałoby precyzyjnego określenia kryteriów, którymi kierowałby się organ unijny przy wyborze jurysdykcji krajowej.

Wypada zauważyć, że w rozporządzeniu w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej zdecydowano się na drugą z przywołanych alternatyw. Wydaje się, że odrzucenie pierwszego wariantu – ujednoczenia procedury właściwej dla przestępstw przeciwko interesom Unii Europejskiej – wynika przede wszystkim

---

*dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (część II)*, „Prokuratura i Prawo” 2014, z. 7–8, s. 145–176; B. Hlawacz, *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (część III)*, „Prokuratura i Prawo” 2014, z. 9, s. 128–143; G. Conway, *Holding to account a possible European Public Prosecutor. Supranational governance and accountability across diverse legal traditions*, “Criminal Law Forum” 2013, DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s10609-013-9205-9>, s. 371–401.

z faktu, że integracja w ramach dziedziny przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest na tyle posunięta, by całkowicie przekazać organom unijnym kompetencje do stanowienia norm prawa karnego, a tym samym do ujednoczenia procedury, co wynika między innymi ze statusu prawnego Unii Europejskiej oraz podstawowej zasady jej funkcjonowania, czyli zasady przyznania<sup>10</sup>, o której mowa w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Należy zasygnalizować, że ujednoczenie procedury ścigania określonych kategorii przestępstw nie jest niemożliwe na poziomie ponadkrajowym, czego przykładem jest choćby Statut Rzymski Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>12</sup>.

Jak wskazano, za sprawą art. 27 ust. 4 projektu rozporządzenia jest planowane wprowadzenie mechanizmu korzystania z jurysdykcji krajowej poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z tym przepisem:

Prokurator krajowy, w ścisłym porozumieniu z delegowanym prokuratorem europejskim wnoszącym sprawę oraz mając na względzie należyte wymierzenie sprawiedliwości, wybiera jurysdykcję, w której odbędzie się proces, i określa właściwy sąd krajowy, uwzględniając następujące kryteria:

- a) miejsce, w którym popełniono przestępstwo lub, w przypadku kilku przestępstw, w którym popełniono większość przestępstw,
- b) miejsce zwykłego pobytu podejrzanego,
- c) miejsce, w którym znajduje się dowód,
- d) miejsce zwykłego pobytu bezpośrednich ofiar.

Z przywołanego uregulowania wynika, że to Prokurator Europejski<sup>13</sup> wybieralby jurysdykcję krajową w porozumieniu z delegowanym prokuratorem europejskim, „mając na względzie należyte wymierzenie sprawiedliwości”<sup>14</sup>. Przepis ten ponadto wymienia szczegółowe kryteria, którymi należałoby się kierować przy wyborze sądu właściwego do rozpoznania sprawy. Mowa w nim o: miejscu, w którym popełniono przestępstwo; miejscu zwykłego pobytu podejrzanego; miejscu, w którym znajduje się dowód; miejscu zwykłego pobytu bezpośrednich ofiar.

---

<sup>10</sup> Należy przypomnieć, że w przypadku dziedziny przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Traktat o Unii Europejskiej przyznaje kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi.

<sup>11</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE, 26.10.2012, C 326).

<sup>12</sup> Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 708). Przywołaną uwagę należy jednak odczytywać w świetle specyfiki przestępstw objętych jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego, a także okoliczności – niejednokrotnie burzliwych – przyjęcia Statutu Rzymskiego.

<sup>13</sup> W polskim tłumaczeniu błędnie przyjęto, że chodzi o prokuratora krajowego.

<sup>14</sup> Ang. *proper administration of justice*.

Przytoczone unormowanie wypada poddać krytyce z kilku powodów. Przede wszystkim nie sposób nie zauważyć, że projekt rozporządzenia nie przewiduje analogicznych kryteriów wyboru jurysdykcji w sytuacji, gdy to Prokurator Europejski samodzielnie prowadzi postępowanie przygotowawcze. Nadto brak jest w analizowanym akcie prawnym możliwości zaskarżenia przez oskarżonego decyzji Prokuratora o wyborze jurysdykcji – co jest szczególnie wątpliwe z punktu widzenia jego prawa do obrony – a także mechanizmu, dzięki któremu można by uniknąć ewentualnych negatywnych konfliktów jurysdykcyjnych między sądami krajowymi<sup>15</sup>.

Co istotniejsze, proponowane przez „ustawodawcę unijnego” kryteria należy uznać za nieostre, co implikuje zagrożenie wystąpienia zjawiska *forum shoppingu*<sup>16</sup>, czyli wyboru sądu właściwego do rozpoznania sprawy ze względu na spodziewane korzystniejsze jej rozstrzygnięcie. Łatwo bowiem można wyobrazić sobie sytuację, kiedy postępowanie przygotowawcze w sprawie przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej prowadzone jest w Polsce albo w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, w którym oskarżony ma prawo do milczenia rozumianego w ten sposób, że odmowa składania wyjaśnień nie może rodzić dla niego żadnych negatywnych konsekwencji procesowych, natomiast postępowanie sądowe będzie odbywać się przed sądem państwa, którego prawo przewiduje ściśle reguły dowodzenia (chodzi tu przede wszystkim o państwa *common law*), nie przyznając tak szerokiego – jak ma to miejsce np. w polskim kodeksie postępowania karnego<sup>17</sup> – prawa do odmowy składania wyjaśnień.

Nie można w takim przypadku wykluczyć ewentualności wyboru przez Prokuratora Europejskiego – przy pozornym powołaniu się na kryteria, o których mowa w art. 27 ust. 4 projektu rozporządzenia – jurysdykcji korzystniejszej dla oskarżającego, gdyż kryteria te, jak wskazano, są nieostre i w sposób jasny dające szerokie pole do nadużyć. Nie sposób uznać za spełniające takie wymogi pojęcia „należytego wymierzania sprawiedliwości”. Zresztą przykłady znaczących rozbieżności w prawie, jak ta przywołana odnośnie do prawa do milczenia, można w przypadku systemów *common law* i *civil law* mnożyć, co powoduje, że brak wyraźnego i precyzyjnego określenia kryteriów wyboru jurysdykcji krajowej będzie powodować istotne zagrożenia dla praw uczestników procesu, w tym w szczególności dla uprawnień oskarżonego.

<sup>15</sup> B. Hławacz, G. Stronikowska, *op. cit.*, s. 159.

<sup>16</sup> Na taką możliwość zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, zob. choćby: S. Steinborn, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: *Art. 1–89*, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Pótorak, Warszawa 2012, s. 1277.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555).

## 2. Zagadnienie prawa do sądu

Powyżej zwrócono uwagę w kontekście przywołanego uregulowania na zagrożenie dla prawa do obrony oskarżonego. Wydaje się, że analizując art. 27 ust. 4 projektu rozporządzenia dotyczącego Prokuratury Europejskiej, nie można lekceważyć także groźby uszczerbku dla prawa do sądu, które gwarantowane jest przecież nie tylko przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>18</sup>, prawo unijne<sup>19</sup>, ale również prawo międzynarodowe, na czele z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>20</sup>. Analiza dorobku doktryny i orzecznictwa w odniesieniu do treści i znaczenia prawa do sądu przekracza w sposób oczywisty ramy tego opracowania, dlatego należy jedynie przypomnieć, że w strasburskim *case law* podkreśla się, że prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego i podlega ograniczeniom, niemniej ograniczenia te nie mogą uszczuplić dostępu jednostki do sądu w sposób lub w zakresie naruszającym samą istotę tego prawa<sup>21</sup>. Innymi słowy, ograniczenia, o których tu mowa, nie mogą powodować, że jednostka nie będzie mogła *de facto* z tego prawa skorzystać.

Jeśli zatem wziąć pod uwagę rozpatrywany art. 27 ust. 4 projektu rozporządzenia, który daje Prokuratorowi Europejskiemu prerogatywę wyboru jurysdykcji krajowej, a w konsekwencji wyboru miejsca prowadzenia procesu, należy mieć na względzie skutki tej regulacji dla efektywnego wykonywania omawianego prawa. Trzeba zauważyć, że konsekwencją przyjęcia wskazanego w tej pracy mechanizmu może być, i często z pewnością będzie, prowadzenie postępowania przygotowawczego, a następnie sądowego w dwóch różnych, oddalonych od siebie o setki, a nawet tysiące kilometrów państwach członkowskich Unii Europejskiej, co wyraźnie stawia pod znakiem zapytania realną możliwość egzekwowania omawianego tutaj prawa do sądu przez oskarżonych. Immanentnym składnikiem tego prawa jest przecież prawo dostępu do sądu, przez co należy rozumieć dostęp do konkretnego sądu. Wydaje się zatem, że w przywołanym w tym miejscu zakresie może dojść do rozbieżności między prawem unijnym a porządkiem strasburskim,

<sup>18</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

<sup>19</sup> Prawo dostępu do sądu nie jest wyraźnie uregulowane w prawie unijnym, lecz wynika przede wszystkim z orzecznictwa TSUE, który podkreśla, że dostęp do sądu jest prawem podstawowym, stanowi zasadę państwa prawa i jest chroniony na podstawie postanowień EKPC. Por. K. Józwiak-Olszewska, *Prawo dostępu do sądu w procesie ochrony wolności i praw człowieka w Polsce*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2010, nr 1 (4), s. 5. W literaturze przedmiotu podkreśla się ważną rolę tego uprawnienia w kontekście prawa unijnego, wskazując, że stanowi ono emanację jego efektywności. Zob. *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010, s. 246.

<sup>20</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

<sup>21</sup> Zob. wyłączenie przykładowo: RTFB przeciwko Belgii – orzeczenie z dnia 29 marca 2011 r., skarga nr 50084/06.

co jest o tyle interesujące, że między oboma wskazanymi centrami – stanowiącymi przecież elementy jednego, multicentrycznego porządku prawnego<sup>22</sup> – brak jest wyraźnych mechanizmów redukujących taką dysharmonię<sup>23</sup>.

### 3. Wątpliwości natury konstytucyjnej

Omawiając przywołany projekt rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, nie sposób nie zasygnalizować wątpliwości natury konstytucyjnej<sup>24</sup>, które mogą powstać w związku z problemem przekazania podejrzanego i oskarżonego z jurysdykcji jednego państwa członkowskiego do jurysdykcji innego państwa, w którym prowadzone jest postępowanie przez Prokuraturę Europejską, w szczególności jeśli weźmie się pod uwagę sposób sformułowania art. 55 ust. 1 Konstytucji RP, przewidującego zasadę zakazu ekstradycji, od której ustawa zasadnicza dopuszcza niewiele wyjątków.

Biorąc pod uwagę przywołany problem, wypada zauważyć, że projekt rozporządzenia ignoruje kwestie związane z procedurą przekazania podejrzanego albo oskarżonego, nie przewidując w tym zakresie żadnego uregulowania, co jest bez wątpienia znaczącym niedopatrzeniem „ustawodawcy unijnego”, powodującym niepewność co do ewentualnej kolizji między prawem polskim a uregulowaniem prawa Unii Europejskiej.

### 4. Problematyka techniki legislacyjnej – pojęcie „interesów finansowych UE”

Wskazane jest również spojrzenie na omawiany projekt przez pryzmat kontynentalnych gwarancji karnych oraz techniki legislacji. Pierwszym problemem interpretacyjnym, który wymaga w tym zakresie uwagi, jest określenie zakresu

---

<sup>22</sup> E. Łętowska używa w tym kontekście pojęcia „system prawa”. Zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3; *eadem*, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze – Kraków 2002, s. 1127. Wydaje się jednak, że obecnie terminem bardziej przystającym – a na pewno „pojemniejszym” – jest „porządek prawny”. Tak też: A. Kalisz, *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 4, s. 46. Podobnie: L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa*, Zakamycze 2001, s. 35.

<sup>23</sup> Za taki mechanizm może uchodzić fenomen nazywany w literaturze przedmiotu *cross-fertilization*, polegający na wzajemnym „dialogu” i „przenikaniu się” orzecznictwa TSUE i ETPCZ. Zob. więcej na ten temat: Sir N. Bratza, *The European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Process of Mutual Enrichment*, [w:] *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, Court of Justice of the European Union, s. 167–181.

<sup>24</sup> Zwraca na to uwagę B. Hlawacz, *op. cit.*, s. 136–141.

jurysdykcji<sup>25</sup>. Kwestia ta została uregulowana w art. 12 w zw. z art. 2 lit. c projektu. Na szczególną uwagę zasługuje zastosowane przez „legislatora unijnego” pojęcie „interesów finansowych UE”. Zgodnie z art. 2 lit. c „interesy finansowe UE 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”.

Wypada zauważyć, że ustawodawca unijny posługuje się w tym przypadku definicją legalną, która równocześnie wypełnia kryteria definicji zakresowej i zawsze regulującej. Uwzględniając sposób sformułowania zakresu definicji, nie sposób nie odwołać się do problematyki standardu *lex certa*. Projektodawca definiuje wskazane pojęcie za pomocą relatywnie nieostrych kryteriów. Może to budzić uzasadnione wątpliwości w zakresie realizacji znamion przedmiotowych przestępstwa. Problematyka *nullum crimen* winna zostać rozpatrzona także w kontekście, w jakim przytoczona definicja nie określa precyzyjnie przedmiotu czynności wykonawczej (np. konkretnego budżetu określonej jednostki organizacyjnej za dany rok sprawozdawczy).

Podkreślenia wymaga również to, że „ustawodawca unijny” posługuje się techniką legislacyjną polegającą na odesłaniu. W przypadku przepisów penalnych przyjmuje się, że taka praktyka winna być ograniczona do niezbędnego minimum. Skutkiem odesłania jest bowiem to, że zmiany prawa innego niż przepis penalny mogą w konsekwencji doprowadzić do zmiany w kryteriach przedmiotowych, co z perspektywy limitacji gwarancyjnych jest trudno akceptowalne. Nie można też tracić z pola uwagi problemu, czy rozwiązanie oparte na odesłaniu jest trwałe w strukturze międzynarodowej, która z natury rzeczy często bywa poddawana restrukturyzacji. Tworzone prawo – w szczególności karne – winno być przecież możliwie trwałe.

## **5. Problem właściwego umiejscowienia Prokuratury Europejskiej w strukturach organów publicznych**

Abstrahując od konkretnych rozwiązań projektu, wypada pamiętać o praktycznym aspekcie funkcjonowania planowanej instytucji unijnej, przede wszystkim o problemie właściwego jej umiejscowienia w porządkach prawnych państw Unii Europejskiej (a ściślej rzecz ujmując – w strukturach organów publicznych tych państw), które będą uczestniczyły we współpracy w ramach Prokuratury Europejskiej, w szczególności w kontekście znaczących różnic w tym zakresie między systemami *common law* i *civil law*.

W początkowej części pracy zwracano uwagę na odrębności między anglosaskim a kontynentalnym porządkiem prawnym w odniesieniu do reguł dowodzenia, interesująca jest także bez wątpienia różnica między obiema tradycjami w przedmiocie nastawienia do ścigania przestępstw (oportunizm czy legalizm), ale wydaje się, że

<sup>25</sup> *Ratione materiae*.

właśnie problem zróżnicowania w sposobie umiejscowienia instytucji Prokuratury w systemie organów publicznych państw *common law* i *civil law* będzie stanowiło dla „ustawodawcy unijnego”, a tym samym ustawodawców krajowych, największe wyzwanie. Nie chodzi tu tylko o problem zależności i podporządkowania prokuratora nowej, nieznaney dotąd instytucji czy szerzej – o zagadnienie wpływu polityki na funkcjonowanie Prokuratury, ale również o kwestię właściwego wkomponowania Prokuratury Europejskiej w sieci zależności między Prokuratorami a Policją i innymi organami ścigania państw członkowskich, które to sieci przybierają w poszczególnych państwach rozmaite kształty<sup>26</sup>, co w jasny sposób rodzi wątpliwości dotyczące spójności systemów karnych państw Unii Europejskiej.

## PODSUMOWANIE

Problematyka, którą jedynie w niewielkim stopniu poruszono w tym tekście, w sposób nieunikniony przywodzi na myśl pytania dotyczące optymalnego modelu ochrony interesów fiskalnych Unii Europejskiej. Podniesione w pracy – wyłącznie przykładowo – problemy, związane między innymi z kształtem instytucji wyboru przez Prokuratora Europejskiego sądu właściwego do rozpoznania sprawy, pozwalają na postawienie tezy, zgodnie z którą próba ochrony rzeczonych interesów za pomocą metody karnoprawnej będzie zadaniem niełatwym, a być może w najbliższym czasie w ogóle niemożliwym.

Należy zauważyć, że sprawne funkcjonowanie przywołanych w tej pracy instrumentów musi się opierać na pewnym stopniu harmonizacji, która w przypadku prawa karnego jest niełatwo osiągalna. „Ustawodawca unijny” powinien zatem rozważyć gwarantowanie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej za pośrednictwem innych metod, w tym w szczególności metody administracyjnoprawnej. Wydaje się bowiem, że aksjologia ochrony interesów finansowych Unii wskazuje, że nie chodzi w tym przypadku tak naprawdę o odpłatę rozumianą jako dolegliwość, potępienie za popełniony czyn, lecz przede wszystkim o kwestie odzyskania zdefraudowanych środków finansowych, co z powodzeniem można czynić za pomocą rozwoju i pogłębienia współpracy państw członkowskich w zakresie OLAF.

## BIBLIOGRAFIA

- Barwinek Z., *Zasada wzajemnego uznawania w sprawach karnych*, LEX Omega 2012.  
Bratza N., *The European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights of the European Union: A Process of Mutual Enrichment*, [w:] *The Court of Justice and the Con-*

<sup>26</sup> Więcej na ten temat: G. Conway, *op. cit.*, s. 376–387.

- struction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, Court of Justice of the European Union.
- Conway G., *Holding to account a possible European Public Prosecutor. Supranational governance and accountability across diverse legal traditions*, "Criminal Law Forum" 2013, DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s10609-013-9205-9>.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (Dz.Urz. UE, 26.10.2010, L 280).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz.Urz. UE, 15.04.2011, L 101).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48 UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz.Urz. UE, 06.11.2013, L 294).
- Górski A., *Europejskie ściganie karne. Zagadnienia ustrojowe*, LEX Omega 2010.
- Hlawacz B., *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (część III)*, „Prokuratura i Prawo” 2014, z. 9.
- Hlawacz B., Stronikowska G., *Propozycja Komisji Europejskiej dotycząca rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Prokuratury Europejskiej (część II)*, „Prokuratura i Prawo” 2014, z. 7–8.
- Hofmański P., *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w kontekście idei utworzenia urzędu Prokuratury Europejskiej*, [w:] *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2009.
- Józwiak-Olszewska K., *Prawo dostępu do sądu w procesie ochrony wolności i praw człowieka w Polsce*, „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2010, nr 1 (4).
- Kalisz A., *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 4.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).
- Krzysztofiuk G., *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015, z. 9.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa*, Zakamycze 2001.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Zakamycze – Kraków 2002.
- Michalak K., *Powaga rzeczy osądzonej – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Zorana Spasica*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2015, nr 2 (46).
- Projekt rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM (2013) 534 final.
- Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 708).
- Sakowicz A., *Zasada ne bis in idem w prawie karnym*, Białystok 2011.
- Steinborn S., [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: Art. 1–89, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2012.
- Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE, 26.10.2012, C 326).

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. C 191, 29.07.1992).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 1997 r., nr 89, poz. 555).

#### SUMMARY

The Lisbon Treaty has brought major changes in the functioning of the European Union, including in the area referred to in Art. 4 section 2 point j of the Treaty on the Functioning of the European Union, which is an area of freedom, security and justice. It should first be noted that characteristic for European Union “pillar structure” has been liquidated. Former pillar III is nowadays covered by a single legal regime. Without a doubt falls conclude that the Lisbon Treaty has made a huge step towards the approximation of the laws of the Member States. Art. 86 TFEU introduces interesting novelty in this plane, providing for the possibility of establishment of an European Public Prosecutor’s Office, which is the EU body for investigating, prosecuting and bringing to justice the perpetrators of crimes against the financial interests of the European Union. Analysis of selected provisions of the Regulation on the establishment of an European Public Prosecutor’s Office leads to conclusion that draft regulation is not deprived of interpretational doubts. For instance there is a forum shopping threat. Fair trial standard and legislative technique have also been violated.

**Keywords:** European Public Prosecutor’s Office; forum shopping; jurisdiction