



dr hab. Agnieszka Grzelak

Autorka jest profesorką Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie oraz zastępczynią Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5867-8135>).

Prokuratura Europejska – ramy prawne, cele i struktura

Słowa kluczowe: Prokuratura Europejska, postępowanie transgraniczne, współpraca w sprawach karnych

Prokuratura Europejska (EPPO¹) to niezależna instytucja unijna, powołana na mocy rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939², której celem jest zwalczanie przestępstw godzących w interesy finansowe UE, takie jak oszustwa, korupcja, pranie pieniędzy czy poważne oszustwa VAT. Nad ustanowieniem EPPO dyskutowano od lat 90., jednak dopiero Traktat z Lizbony³ określił traktatowe podstawy i zakres jej funkcjonowania. Ustanowienie EPPO, na zasadach wzmocnionej współpracy, wynika z potrzeby skuteczniejszej ochrony budżetu UE i zapewnienia spójności w ściganiu przestępstw transgranicznych, które dotychczas – z różnych względów – trudne były do wykrycia i karania na poziomie krajowym. W niniejszym artykule przedstawiono podstawy prawne, cele działania i strukturę EPPO w kształcie, jaki wynika z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ oraz przyjętego rozporządzenia w sprawie EPPO.

1. Wprowadzenie

Prace nad utworzeniem urzędu Prokuratury Europejskiej mają swój początek w latach 90., kiedy to pojawił się projekt *Corpus Juris*, początkowo pozostający w sferze wyłącznie postulatów naukowych⁵. Projekt ten rozpoczął dyskusję nad ponadnarodowym podejściem do kwestii europejskiego prawa

karnego⁶ oraz stworzenia organu, który zajmowałby się zwalczaniem przestępstw na szkodę interesów finansowych UE, posiadając przy tym uprawnienia prokuratorskie, a nie wyłącznie administracyjne⁷. Uzasadnieniem dla stworzenia takiego urzędu miały być obawy dotyczące rosnącej liczby przypadków nieprawidłowości i nadużyć w zakresie wykorzystywania funduszy unijnych⁸, jednak aż do 2009 r. nie było podstaw traktatowych dla podjęcia praktycznych działań zmierzających do powołania EPPO.

Możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej ostatecznie przewidziana została w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w tytule dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wśród powodów, dla których należało ustanowić EPPO, wskazywano m.in. obowiązek

1 W niniejszym tekście posługiwać się będę przyjętym w literaturze anglojęzycznej skrótem EPPO (ang. European Public Prosecutor Office), bowiem użycie skrótu PE może wprowadzać w błąd czytelnika, który będzie kojarzył go raczej z Parlamentem Europejskim.
2 Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z 12.10.2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.Urz. UE L 283, s. 1, ze zm.) – dalej rozporządzenie w sprawie EPPO.
3 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569 ze zm.).
4 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.
5 Na ten temat pisano w literaturze bardzo dużo. Zob. np. szereg artykułów opublikowanych w M. Hudzik, C. Nowak (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym UE – prawo krajowe i perspektywa europejska. Materiały z konferencji, Warszawa 4–7 grudnia 2003*, Warszawa 2005; C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010; L.K. Paprzycki, *Prokurator europejski – organ europejskiego postępowania karnego*, „Palestra” 2009/3–4, s. 57 i n.; S. Tosza, *Projekt modelowych reguł postępowania karnego dla Prokuratury Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013/8, s. 77 i n.; A. Grzelak, *Prokuratura Europejska – czy stanie się faktem?*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2015/4, s. 77–101; G. Krzysztofuk, *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015/9, s. 135–156 i wiele innych.

6 C. Gómez-Jara Diez, *Models for a System of European Criminal Law: Unification vs. Harmonization*, „New Journal of European Criminal Law” 2010/3, s. 385–402. Zob. również Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM(2001) 715 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52001DC0715> (dostęp: 7.07.2024 r.).
7 W przeciwieństwie do OLAF – Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć, działającego na podstawie decyzji Komisji z 28.04.1999 r. ustanawiającej Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.Urz. L 136, s. 20 ze zm.
8 Zob. Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, SWD (2013) 274 final, s. 7, a także K. Ligeti, M. Simonato, *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, „New Journal of European Criminal Law” 2013/1–2, s. 7–21.

nałożony zarówno na UE, jak i na jej państwa członkowskie, dotyczący ochrony interesów finansowych UE przed przestępstwami – przy czym podkreślano, że krajowe organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych nie zawsze są gotowe, by w wystarczającym zakresie prowadzić postępowania przygotowawcze i sądowe⁹, stąd też istnieje uzasadnienie dla powołania organu o charakterze ponadnarodowym.

Prokuratura Europejska ustanowiona została jako organ Unii, mający osobowość prawną, który współpracuje z Eurojustem i korzysta z jego wsparcia. Jednak sama ambitna wizja utworzenia EPPO jako zintegrowanej agencji prokuratorskiej musiała zderzyć się z wyjątkowo wrażliwymi warunkami politycznymi – państwa członkowskie wyrażały swoje obawy związane z koniecznością utworzenia tego organu, podkreślając w szczególności zagrożenia dla suwerenności czy obawy o znaczący wpływ na krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości, pozostające nadal w kompetencji państw członkowskich¹⁰.

2. Ramy prawne

Aby podkreślić zmianę, jaka zaszła w myśleniu o współpracy w sprawach karnych, warto przyrzeć się właśnie podstawom prawnym funkcjonowania EPPO. Negocjacje nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy¹¹, a następnie nad Traktatem z Lizbony doprowadziły do wprowadzenia zmian i do dodania w tekście Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przepisu poświęconego bezpośrednio EPPO. Artykuł 86 TFUE nie ustanawia bezpośrednio Prokuratury Europejskiej, ale jest podstawą prawną do przyjęcia rozporządzenia, określa tryb, w jakim to ma nastąpić, a także podstawowe kwestie, które powinny zostać uregulowane w rozporządzeniu. W szczególności, przepis w sposób dość ogólny określa zakres spraw, w jakich właściwa ma być EPPO oraz jej podstawowe kompetencje w związku z postępowaniem karnym dotyczącym takich spraw. Równocześnie jednak w przepisie przewidziano mechanizm, który w przyszłości będzie umożliwiać rozszerzenie kognicji EPPO. Zgodnie z art. 86 ust. 1 TFUE kompetencje EPPO są ograniczone do przestępstw przeciwko interesom finansowym UE. Jednakże mając na uwadze treść dyrektywy 2017/1371¹², do której odsyłają przepisy rozporządzenia w tym względzie¹³, zakres właściwości EPPO jest szeroki. Dyskusyjne pozostaje, na ile EPPO jest właściwa w zakresie przestępstw pomocniczych – ten problem był przedmiotem dyskusji w parlamentach krajowych w trakcie oceny przestrzegania pomocniczości, zwłaszcza, że art. 86 TFUE nie odnosi się do przestępstw pomocniczych. Traktatowa podstawa prawna nie wyjaśnia zatem tego zagadnienia, które w literaturze przedmiotu jest jednak dyskutowane¹⁴. Traktat o funkcjonowaniu

Unii Europejskiej określa w art. 86 ust. 2 również zakres kognicji EPPO, wskazując na trzy zasadnicze zadania: dochodzenie, ściganie i stawianie przed sądem sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym UE. Szczegółowe kompetencje pozostawione są jednak rozporządzeniu, w którym mają być określone również reguły organizacyjne i procesowe, według których EPPO będzie realizować swoje działania.

W październiku 2017 r. Rada przyjęła rozporządzenie w sprawie EPPO, które ustanowiło wzmocnioną współpracę między niektórymi państwami członkowskimi. Współpraca ta polegać miała na ustanowieniu Prokuratury Europejskiej. Wśród państw, które złożyły zawiadomienie o zamiarze ustanowienia wzmocnionej współpracy, były: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia¹⁵. Wcześniejszy wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia EPPO nie zyskał jednomyślności, wymaganej przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wzmocniona współpraca, o której zasadniczo mowa w art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁶, to procedura, w ramach której co najmniej dziewięć państw członkowskich UE jest uprawnionych do zaawansowanej integracji lub współpracy w określonej dziedzinie w ramach UE, w sytuacji gdy jasne jest, że UE jako całość nie jest w stanie osiągnąć celów takiej współpracy w racjonalnym terminie. Umożliwia to tym państwom rozwój w różnym tempie i w różnych kierunkach w zakresie realizacji celów innych niż te realizowane przez państwa członkowskie, które postanowiły nie rozwijać się w dziedzinach będących przedmiotem wzmocnionej współpracy. Celem takiej procedury jest wyjście z sytuacji, w której określona propozycja zostaje zablokowana przez jedno lub kilka państw członkowskich, które nie chcą w niej uczestniczyć. Upoważnienie do stosowania wzmocnionej współpracy przyznaje Rada jako środek ostateczny, na podstawie wniosku Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Co istotne, zgodnie z art. 328 ust. 1 TFUE, od chwili jej ustanowienia, wzmocniona współpraca powinna pozostać otwarta dla wszystkich państw członkowskich UE i powinny móc do niej przystąpić w dowolnym momencie także inne państwa członkowskie, które wcześniej się na to nie zdecydowały. Taki wniosek złożyła Polska i wniosek ten został zaakceptowany.

W kontekście podstaw prawnych działania EPPO należy zauważyć, że rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla krajowych systemów organizowania postępowań przygotowawczych przez państwa członkowskie, a samo rozporządzenie wprowadza system kompetencji dzielonych między EPPO a organami krajowymi w zakresie jej właściwości¹⁷.

Prokuratura Europejska działa również w oparciu o regulamin wewnętrzny, przyjmowany przez kolegium, w którym bardziej szczegółowo określa się obowiązki związane z pełnieniem funkcji członków kolegium oraz pracowników EPPO¹⁸.

9 Por. motyw 3 preambuły do rozporządzenia w sprawie EPPO.

10 A. Weyembergh, C. Briere, *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, Study for the LIBE Committee, November 2016, s. 9.

11 Dz.Urz. UE C 310 z 2004 r., s. 1.

12 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z 5.07.2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.Urz. UE L 198, s. 28) – dalej dyrektywa 2017/1371.

13 Art. 20 rozporządzenia w sprawie EPPO.

14 D. Fromage, *The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?*, „Yearbook of European Law” 2016/35, s. 5–27. Szeroko na ten temat pisze J. Öberg – zob. J. Öberg, *The European Public Prosecutor: Quintessential Supranational Criminal Law?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2021/2, s. 164–181.

15 Wniosek został złożony 14.02.2017 r. przez grupę 17 państw; por. motyw 6 i 8 preambuły do rozporządzenia w sprawie EPPO.

16 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

17 O tym więcej T. Ostropolski, *Charakter kompetencji Prokuratury Europejskiej – wyłączne, dzielone czy hybrydowe?*, w niniejszym numerze „Europejskiego Przeglądu Sądowego”.

18 Dokument ten dostępny jest na stronie https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/2020.003_IRP_translation-PL.pdf (dostęp: 7.07.2024 r.).

Regulamin stanowi uzupełnienie przepisów rozporządzenia. Jest on wiążący dla Prokuratury Centralnej, pracowników EPPO i delegowanych prokuratorów europejskich. Prokuratura Europejska dopilnowuje, aby w stosownych przypadkach pracownicy spoza EPPO pracujący pod jej kierownictwem, oddelegowani przez państwa członkowskie w celu umożliwienia EPPO wykonywania jej funkcji na mocy rozporządzenia, również przestrzegali postanowień regulaminu wewnętrznego.

3. Cele

Powołanie EPPO miało nastąpić w celu zwalczania przestępstw naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej. Uznawano, że stworzenie tego nowego unijnego organu i przyznanie mu kompetencji do ścigania takich przestępstw jest warunkiem prowadzenia na terytorium UE efektywnej i spójnej walki z przestępnymi zachowaniami godzącymi w budżet UE¹⁹. W literaturze wskazywano, że „już sama tylko skala dochodów i wydatków w ramach budżetu Unii, jak też wielkość terytorium, do którego się on odnosi, i liczba podmiotów zobowiązanych do uiszczenia należności oraz uprawnionych do uzyskiwania z niego dotacji, subwencji itp. sprawiają, że niebezpieczeństwo oszustw w tej sferze jest rzeczywiście duże”²⁰. Ponadto, mimo związania przepisami nakazującymi penalizację zachowań polegających na nadużyciach finansowych wymierzonych w budżet UE, nadal trudno jest mówić o jednolitym standardzie ochrony interesów finansowych UE.

Powstaje pytanie, czy do lepszej realizacji tego celu konieczne stało się utworzenie EPPO, czy też możliwe było realizowanie go nadal na poziomie krajowym. W uzasadnieniu do projektu, a także w samym rozporządzeniu wskazywano, że realizacja zadania walki z przestępstwami na szkodę interesów finansowych UE przez państwa członkowskie działające samodzielnie nie była efektywna czy wystarczająca, ze względu na rozdrobnienie krajowego ścigania przestępstw²¹. Stosowanie różnych miar w ramach decyzji podejmowanych przez organy państw członkowskich w zakresie ścigania nadużyć czy rozdrobnienie między poszczególnymi państwami członkowskimi i zróżnicowanie rozwiązań materialnoprawnych nie sprzyjało działaniom zwalczającym te niepożądane zjawiska. Określono zatem, że to EPPO powinna być właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem sprawców i współsprawców przestępstw naruszających interesy finansowe UE, które to przestępstwa przewidziano w dyrektywie 2017/1371²².

Celem art. 86 TFUE i rozporządzenia w sprawie EPPO jest zatem intensyfikacja walki z przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że zakres właściwości rzeczowej Prokuratury Europejskiej ogranicza się do przestępstw naruszających interesy finansowe UE zgodnie z rozporządzeniem. Zadania EPPO muszą zatem polegać na prowadzeniu postępowań przygotowawczych, ale także na wnoszeniu i popieraniu aktów oskarżenia czy wszczynaniu postępowań przeciwko sprawcom

przestępstw naruszających interesy finansowe UE na mocy dyrektywy 2017/1371 i przestępstw nierozzerwalnie z nimi związanych. Ewentualne rozszerzenie tej właściwości wymagałoby jednomyślności w Radzie Europejskiej.

W literaturze przedmiotu²³ podkreślano również problem braku legitymacji demokratycznej w zakresie europejskiego prawa karnego, w zakresie ustanowienia EPPO. Problem ten jednak – jak się wydaje – został w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej rozwiązany, poprzez nie tylko zagwarantowanie, że EPPO powstaje na mocy rozporządzenia, ale również przez wprowadzenie wymogu uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego na ustanowienie EPPO. Parlament Europejski przecież czerpie swą legitymację z wyborów powszechnych. Dodatkowym gwarantem miała być procedura „hamulca bezpieczeństwa”, przewidziana w art. 86 ust. 1 ak. 2 TFUE.

Bardzo istotne jest, że w art. 5 rozporządzenia w sprawie EPPO zapisano podstawowe zasady działalności EPPO, wśród których jest obowiązek przestrzegania praw zapisanych w Kartach praw podstawowych Unii Europejskiej²⁴, a także przestrzegania zasad praworządności i proporcjonalności we wszystkich jej działaniach. Prokuratura ma działać bezstronnie i dążyć do uzyskania wszelkich istotnych dowodów, niezależnie od tego, czy mają charakter obciążający czy uniewinniający.

Ze względu na specyfikę działania EPPO, jej uprawnienia w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń, konieczne stało się wprowadzenie zabezpieczeń instytucjonalnych, gwarantujących jej niezależność. Niezależność wiąże się przede wszystkim z zakazem przyjmowania i uzyskiwania poleceń od nikogo spoza EPPO. Europejski Prokurator Generalny (EPG) odpowiedzialny jest w pełni za wykonywanie swoich obowiązków szefa EPPO, ponosząc pełną odpowiedzialność instytucjonalną przed EPPO, Radą i Komisją za ogół działań Prokuratury. W rezultacie każda z tych instytucji może w określonych okolicznościach zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o odwołanie EPG w przypadkach poważnych uchybień. Ta sama procedura dotyczy odwoływania prokuratorów europejskich. Prokuratura Europejska odpowiada przed Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją za swoją ogólną działalność. Ma również obowiązek sporządzać ogólnodostępne sprawozdanie roczne z tej działalności.

4. Struktura

Powstaje pytanie, czy struktura EPPO, jaką przewidziało rozporządzenie w sprawie EPPO, zapewnia jej niezależność zarówno w stosunku do instytucji UE, jak i jej państw członkowskich. Niektórzy komentatorzy zakładali, że agencje UE, jako nowe formy działania na poziomie UE – w przeciwieństwie do tradycyjnych instytucji unijnych – mogą zostać upolitycznione, co wiązałoby się z silniejszym wpływem państw członkowskich na sposób ich zarządzania²⁵. Nie wydaje się jednak, by ten pogląd w pełni się potwierdził, co nie oznacza

19 S. Steinborn [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1261.

20 S. Steinborn [w:] *Traktat...*, s. 1261. O skali nadużyć na szkodę interesów finansowych UE świadczą coroczne sprawozdania przygotowywane przez OLAF.

21 Motyw 12 preambuły do rozporządzenia w sprawie EPPO.

22 Zob. art. 4 rozporządzenia w sprawie EPPO.

23 E. Weigend, *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-Wrżosek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz, Warszawa 2010, s. 659.

24 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

25 Zob. J. Öber, *The European...*, a także literatura tam przywołana.

naturalnie, że państwa członkowskie nie mają żadnego wpływu na działalność EPPO.

Podstawowym założeniem wyrażonym w rozporządzeniu w sprawie EPPO jest oddzielenie EPPO od państw członkowskich i instytucji UE. W tym względzie rozporządzenie wskazuje na niezależność EPPO. Pracownicy, dyrektorzy, prokuratorzy pracujący dla EPPO mają działać w interesie UE jako całości i nie otrzymywać żadnych instrukcji od państw członkowskich w kontekście wykonywanych zadań²⁶. Niezależność prokuratorów jest podkreślana w całym tekście rozporządzenia. Należy jednak mieć na uwadze, że państwa członkowskie mają silny wpływ na wybór EPG, a jeszcze większy na prokuratorów europejskich nominowanych w zasadzie przez państwa członkowskie²⁷. W praktyce pojawiają się jednak pytania dotyczące np. możliwości nieuwzględnienia ocen przedstawianych przez niezależne komitety rekrutacyjne (*selection committee*) dla poszczególnych kandydatów, co może wzbudzać szereg kontrowersji²⁸.

Struktura operacyjna, jaką ostatecznie zaproponowano w rozporządzeniu w sprawie EPPO, jest daleka od pierwotnej propozycji Komisji, która zakładała model monokratyczny. Jak wskazuje się w literaturze, można mieć wrażenie, że celem prawodawcy unijnego było stworzenie organu, który w jak największym stopniu uwzględni wszystkie krajowe systemy prawne i tradycje państw członkowskich. Celem państw członkowskich było jednak stworzenie systemu nadzoru nad działalnością EPPO przy jednoczesnym zachowaniu pełni kompetencji w kontekście sądownictwa²⁹. W rozporządzeniu przyjęto zatem model struktury kolegalnej na szczeblu centralnym, co generalnie spotykało się z krytyką, ale jednak doprowadziło i w zasadzie umożliwiło przyjęcie rozporządzenia³⁰. Zaproponowana w rozporządzeniu w sprawie EPPO struktura jest więc wielowymiarowa i skomplikowana, a decentralizacja zarządzania stała się tym preferowanym modelem w kontekście EPPO.

Struktura organizacyjna EPPO powinna umożliwiać szybkie i efektywne podejmowanie decyzji dotyczących prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń, niezależnie od tego, czy odnoszą się one do jednego czy do kilku państw członkowskich. Powinna także zapewniać, by w EPPO reprezentowane były wszystkie systemy krajowe i tradycje prawne państw członkowskich, a prokuratorzy znający poszczególne systemy prawne zajmowali się zasadniczo prowadzeniem postępowań przygotowawczych oraz wnoszeniem i popieraniem oskarżeń w swoich państwach członkowskich³¹.

Zgodnie z art. 8 rozporządzenia w sprawie EPPO Prokuratura Europejska jest niepodzielnym unijnym organem o zdecentralizowanej strukturze, działającym jako jeden urząd. Zorganizowana jest na szczeblu centralnym i pozacentralnym. Szczebel

centralny stanowi Prokuratura Generalna w siedzibie EPPO, w skład której wchodzi: kolegium, stałe izby, EPG, zastępcy EPG, prokuratorzy europejscy i dyrektor administracyjny.

Na czele Prokuratury Europejskiej stoi EPG, który organizuje pracę Prokuratury Europejskiej, kieruje jej działalnością oraz podejmuje decyzje zgodnie z rozporządzeniem i regulaminem wewnętrznym EPPO. Reprezentuje EPPO przed instytucjami Unii i państw członkowskich UE oraz przed osobami trzecimi.

Struktura organizacyjna i wewnętrzny proces decyzyjny EPPO powinny umożliwiać monitorowanie, kierowanie i nadzorowanie przez szczebel centralny prowadzenia wszystkich postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania wszystkich oskarżeń przez delegowanych prokuratorów europejskich.

W rozporządzeniu w sprawie EPPO wyraźnie widać wpływy krajowe i elementy krajowe, co ma naturalnie swoje uzasadnienie – prokuratorzy europejscy, którzy mają stosowne doświadczenia odnośnie do ich krajowym systemów prawnych, będą w stanie prowadzić postępowania bez żadnych barier językowych. Aby zapewnić jednak w pewnym stopniu odejście od myślenia krajowego, rozporządzenie przewiduje powołanie stałych izb, których rolą będzie monitorowanie i nadzorowanie postępowań³². Szczebel pozacentralny stanowią zatem delegowani prokuratorzy europejscy, którzy działają w państwach członkowskich. Prokuraturze Centralnej oraz delegowanym prokuratorom europejskim w wykonywaniu ich obowiązków pomagają pracownicy EPPO. Delegowani prokuratorzy europejscy w państwach członkowskich prowadzą postępowania zgodnie z rozporządzeniem, a w sprawach nieobjętych rozporządzeniem – zgodnie z prawem krajowym. Zadania wykonują pod nadzorem nadzorującego prokuratora europejskiego, a także zgodnie ze wskazówkami i poleceniami stałej izby. Prokuratorzy delegowani powinni być integralną częścią EPPO i z tego względu – prowadząc postępowania przygotowawcze oraz wnosząc i popierając oskarżenia w sprawach o przestępstwa, które są objęte właściwością EPPO – powinni na terytorium swoich państw członkowskich działać wyłącznie na rzecz i w imieniu EPPO. To wiąże się z koniecznością przyznania im na mocy rozporządzenia w sprawie EPPO statusu niezależnego pod względem funkcji i pod względem prawnym, odrębnego od jakiegokolwiek statusu przewidzianego w prawie krajowym. Delegowani prokuratorzy europejscy muszą być również członkami prokuratury w swoim państwie członkowskim z uprawnieniami przynajmniej równymi prokuratorom krajowym.

W każdym państwie członkowskim powinno być co najmniej dwóch delegowanych prokuratorów europejskich, którzy w istocie mają podwójną rolę. Z jednej bowiem strony są uprawnieni do wszczęcia postępowania przygotowawczego, do przejęcia sprawy, do prowadzenia postępowania przygotowawczego, jednakże z drugiej strony – gdy wykonują te zadania – nadal są prokuratorami krajowymi, związanymi obowiązkiem lojalności wobec władz krajowych³³. Europejski Prokurator Generalny zatwierdza ich liczbę, konsultując się z każdym z państw członkowskich. Wyznaczenie liczby delegowanych prokuratorów europejskich musi uwzględniać zarówno funkcje, jak i terytorialny zakres działania oraz organizację krajowych systemów ścigania. Ogólna liczba prokuratorów delegowanych w danym państwie członkowskim może zostać zmniejszona za zgodą EPG.

26 Art. 14 ust. 2, art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EPPO.

27 Art. 16 i 17 rozporządzenia w sprawie EPPO.

28 Zob. Open Letter by M. Maduro and others to the European Parliament, Call out the Council on its hypocrisy, 4/10/2020, Euronews. <https://www.euronews.com/my-europe/2020/10/03/open-letter-to-the-european-parliament-call-out-the-eu-council-on-its-rule-of-law-hypocrisy> (dostęp: 4.07.2024 r.).

29 F. De Angelis, *The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future*, „Euclid” 2019/4, s. 272 i n.

30 P. Csonka, A. Juszcak, E. Sason, *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*, „Euclid” 2017/3, s. 125 i n.

31 Motyw 20 preambuły do rozporządzenia w sprawie EPPO.

32 Art. 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie EPPO.

33 Zob. w szczególności art. 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie EPPO.

W imieniu stałej izby monitorują oni postępowania przygotowawcze oraz oskarżenia, którymi zajmują się delegowani prokuratorzy europejscy w ich państwie członkowskim, i są punktem kontaktowym pomiędzy szczeblem centralnym a szczeblem zdecentralizowanym w swoich państwach członkowskich, ułatwiając funkcjonowanie EPPO jako jednego urzędu. Nadzorujący prokurator europejski powinien także sprawdzać zgodność wszelkich poleceń z prawem krajowym oraz informować stałą izbę o ich ewentualnej niezgodności.

Kolegium EPPO składa się z EPG oraz jednego prokuratora europejskiego z każdego państwa członkowskiego. Europejski Prokurator Generalny jest bez wątpienia najbardziej „europejskim” prokuratorem, w tym sensie, że jego działania są w pełni powiązane z interesem UE³⁴. Porównując jego ostateczne kompetencje z pierwotną propozycją Komisji, nie da się nie zauważyć, że jego rola ma obecnie w istocie charakter głównie zarządzający. Europejski Prokurator Generalny przewodniczy posiedzeniom kolegium oraz odpowiada za ich przygotowanie. Również kolegium – składające się z EPG i prokuratorów europejskich – ma znaczący wymiar europejski. Kolegium odbywa regularne posiedzenia i zajmuje się kontrolą zwierzchnią działań EPPO. Podejmuje decyzje w kwestiach strategicznych, dotyczących ustalania priorytetów i polityki EPPO w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń, a także w kwestiach ogólnych wynikających z poszczególnych spraw, np. odnośnie do stosowania rozporządzenia, właściwej realizacji polityki EPPO w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń lub kwestii zasadniczych bądź mających duże znaczenie dla kształtowania spójnej polityki EPPO w zakresie prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń. Decyzje kolegium mają wpływać na obowiązek prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń zgodnie z rozporządzeniem i prawem krajowym. Kolegium powinno dokładać wszelkich starań, aby podejmować decyzje w drodze konsensusu. Jeżeli konsensusu nie można osiągnąć, decyzje są podejmowane w drodze głosowania.

W ramach EPPO, na wniosek EPG i zgodnie z regulaminem wewnętrznym EPPO, kolegium powołuje stałe izby, które powinny monitorować postępowania przygotowawcze i kierować nimi, a także zapewniać spójność działań EPPO. Działalność izb powinna wykraczać poza ścisły interes krajowy, chociaż pojawiają się w literaturze wątpliwości, czy prokuratorzy nominowani przez państwa członkowskie mogą faktycznie odejść w swoim myśleniu od interesu krajowego³⁵. Skład stałych izb powinien być ustalany zgodnie z regulaminem wewnętrznym EPPO. Obok przewodniczących, stałe izby mają po dwóch stałych członków. Prokurator europejski może być członkiem więcej niż jednej stałej izby w przypadku, gdy jest to właściwe do celów zapewnienia możliwie równego obciążenia pracą poszczególnych prokuratorów europejskich. Stałym izbom przewodniczy EPG, jeden z jego zastępców lub jeden z prokuratorów europejskich – zgodnie z tym, co przewiduje regulamin wewnętrznym EPPO. Izom przydziela się sprawy w systemie

losowym – z zastrzeżeniem, że odstępianie od tej reguły jest możliwe wówczas, gdy EPG podejmie taką decyzję.

5. Podsumowanie

Utworzenie EPPO jest wysoce symbolicznym osiągnięciem z potencjałem dla dalszych zmian z obszarze europejskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Ustanowienie tego organu wskazuje na odejście od utrwalonego w państwach członkowskich poglądu, jakoby prawo karne pozostało w całości w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Powołanie EPPO, której głównym zadaniem jest ściganie przestępstw na szkodę interesów finansowych UE, ma przynieść przede wszystkim korzyści w postaci zwiększenia efektywności ścigania tych przestępstw w UE. W ocenie zwolenników powołania Prokuratury Europejskiej wśród zalet wskazuje się na poprawę skuteczności działań i jej ekonomikę – karanie sprawców przestępstw, które naruszają interesy podatników, przynosi pozytywne skutki polegające na tym, że umożliwia się odzyskiwanie uszczuplonych funduszy. Należy jednak mieć na uwadze fragmentaryzm rozwiązań, które ograniczają skuteczność ścigania przestępstw na szkodę interesów finansowych UE, chociażby w kontekście przedawnienia czy sposobu ujęcia danego typu czynu zabronionego. Organy takie jak Eurojust czy OLAF, a także Europol mają za zadanie przede wszystkim wymianę informacji na poziomie UE, ale nie mają uprawnień do gromadzenia dowodów (jak Eurojust), czy dysponują wyłącznie uprawnieniami administracyjnymi. Praktyka działania pokaże, czy powołanie EPPO nie jest zbędnym „wyręczaniem” państw członkowskich w ściganiu przestępstw.

Abstract

dr hab. Agnieszka Grzelak

The author is a professor at the Kozminski University in Warsaw, and the Deputy President of the Personal Data Protection Office, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5867-8135>).

European Public Prosecutor's Office – Legal Framework, Objectives and Structure

Keywords: *European Public Prosecutor's Office, cross-border investigation, cooperation in criminal matters*

The European Public Prosecutor's Office (EPPO) is an independent body of the European Union, established by Council Regulation (EU) 2017/1939 to combat offences affecting the EU's financial interests, such as fraud, corruption, money laundering or serious VAT fraud. Discussions had been taking place on the establishment of the European Public Prosecutor's Office since the 1990s, but it was only the Treaty of Lisbon that specified the treaty bases and scope of its operations. The establishment of the European Public Prosecutor's Office via enhanced cooperation stems from a need to protect the EU budget more effectively and to ensure consistency in the prosecution of cross-border offences that to date – for various reasons – have been difficult to detect and the offenders could not be prosecuted at national level. This article presents the legal bases, objectives of the operations and the structure of the European Public Prosecutor's Office arising from the TFEU and the adopted Regulation on the European Public Prosecutor's Office.

34 Art. 11 rozporządzenia w sprawie EPPO.

35 M.L. Wade, *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form* [w:] *EU Criminal Justice Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, red. T. Rafaraci, R. Belfiore, Cham 2019, s. 174.

Bibliografia/References

- De Angelis F., *The European Public Prosecutor's Office (EPPO) – Past, Present, and Future*, „Eu crim” 2019/4.
- Csonka P., Juszczak A., Sason E., *The Establishment of the European Public Prosecutor's Office. The Road from Vision to Reality*, „Eu crim” 2017/3.
- Fromage D., *The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?*, „Yearbook of European Law” 2016/35.
- Gómez-Jara Díez C., *Models for a System of European Criminal Law: Unification vs. Harmonization*, „New Journal of European Criminal Law” 2010/3.
- Grzelak A., *Prokuratura Europejska – czy stanie się faktem?*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2015/4.
- Hudzik M., Nowak C. (red.), *Instytucje i instrumenty prawne w walce z przestępczością przeciwko interesom finansowym UE – prawo krajowe i perspektywa europejska Materiały z konferencji*, Warszawa, 4–7 grudnia 2003, Warszawa 2005.
- Krzysztofuk G., *Projekt ustanowienia Prokuratury Europejskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2015/9.
- Ligeti K., Simonato M., *The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?*, „New Journal of European Criminal Law” 2013/1–2.
- Nowak C. (red.), *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Öberg J., *The European Public Prosecutor: Quintessential Supranational Criminal Law?*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2021/2.
- Ostropolski T., *Charakter kompetencji Prokuratury Europejskiej – wyłączone, dzielone czy hybrydowe?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024/7.
- Paprzycki L.K., *Prokurator europejski – organ europejskiego postępowania karnego*, „Palestra” 2009/3–4.
- Steinborn S. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Tosza S., *Projekt modelowych reguł postępowania karnego dla Prokuratury Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013/8.
- Wade M.L., *The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form* [w:] *EU Criminal Justice Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor's Office*, red. T. Rafaraci, R. Belfiore, Cham 2019.
- 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-Wrzošek, J. Lachowski, J. Wójcikiewicz, Warszawa 2010.
- Weyembergh A., Briere C., *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, Study for the LIBE Committee, November 2016.

REKLAMA



Prawo.pl

 Wolters Kluwer

Otwarty serwis informacyjny tworzony przez zespół doświadczonych dziennikarzy. Istnieje od 2018 r. i z każdym rokiem coraz bardziej umacnia swoją pozycję na rynku.

Serwis publikuje wiarygodne newsy prawne, wywiady, opinie i komentarze ekspertów oraz najnowsze wyroki polskich i unijnych sądów.

