



Trudne początki unijnej prokuratury

Stefania Kolarz

Sprawne funkcjonowanie Prokuratury Europejskiej (EPPO) jest ważne dla uzupełnienia luki w systemie ochrony unijnych finansów i dla wzmocnienia współpracy prokuratur narodowych. Jej działalność umożliwi bezprecedensowe zaangażowanie UE w krajowe postępowania związane z naruszeniami unijnego budżetu, m.in. poprzez ich wszczynanie i wnoszenie aktów oskarżenia przed sądami państw członkowskich. Skuteczność Prokuratury będzie jednak zależeć od wprowadzenia odpowiednich regulacji i aktywnej współpracy z jej funkcjonariuszami na poziomie krajowym. Biorąc pod uwagę umiarkowany entuzjazm wielu państw członkowskich wobec EPPO, Prokuratura od początku stanie przed trudnym zadaniem udowodnienia swojej wartości wynikającej z wprowadzenia jej funkcjonariuszy do systemów krajowych.

Utworzenie EPPO. W 2013 r. Komisja Europejska zaproponowała utworzenie organu, którego zadaniem miało być zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Motywowała to zaniżaniem wpływów do wspólnego budżetu spowodowanym transgranicznymi nadużyciami finansowymi (Unia, a tym samym jej państwa członkowskie, tracą ok. 50 mld euro rocznie z powodu unikania i wyłudzeń podatku VAT). Mimo poparcia m.in. przez Francję i Hiszpanię powołanie Prokuratury było opóźnione z powodu braku jednomyślności państw członkowskich. Choć Komisja sugerowała powiązanie uczestnictwa w EPPO z otrzymywaniem środków z Funduszu Spójności, ten pomysł nie został wcielony w życie, a Prokuratura została utworzona dopiero 12 października 2017 r. w ramach mechanizmu wzmocnionej współpracy.

Zgodnie z propozycją szefowej EPPO, Laury Codruṭy Kövesi (b. prokurator generalnej Krajowego Biura Antykorupcyjnego Rumunii), instytucja ma rozpocząć działalność 1 czerwca br. Powodzenie tego planu zależy jednak od decyzji Komisji, oczekującej m.in. na powołanie wszystkich prokuratorów delegowanych do państw uczestniczących.

Rola EPPO. Prokuratura będzie prowadzić postępowania przygotowawcze oraz wnosić akty oskarżenia przed sądami krajowymi, m.in. w sprawach nadużyć finansowych,

korupcji, prania pieniędzy i transgranicznych oszustw związanych z VAT. Uzupełni w tym zakresie jurysdykcję prokuratorów działających jedynie w granicach swoich państw. Będzie również wspierać inne organy UE zajmujące się ochroną wspólnego budżetu: Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Europejski Trybunał Obrachunkowy i Eurojust, które nie mogą ingerować w postępowania krajowe. Prokuratura będzie zatem łączyć działania na szczeblu krajowym i unijnym.

W utworzenie EPPO nie zaangażowały się Irlandia, Dania, Szwecja, Polska i Węgry. Państwa te zgłaszały m.in. obawy o naruszenie ich kompetencji do zwalczania oszustw podatkowych i o uprawnienia swoich prokuratorów w sytuacji mieszania postępowań unijnych i wewnętrznych. Dania i Irlandia korzystają też z wcześniej wynegocjowanych ograniczeń współpracy w ramach unijnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wszystkie te państwa będą jednak mogły dołączyć do EPPO w późniejszym terminie lub współpracować z nią na zasadzie uzgodnień roboczych (zawartych już z Prokuraturą Generalną Węgier) i umów międzynarodowych (np. Europejskiej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych). W praktyce będzie to konieczne, ponieważ działania EPPO mogą objąć także ich terytoria (np. w przypadku przestępstw transgranicznych) i obywateli (np. jeśli popełnią przestępstwo przeciwko finansom UE na

terytorium państwa uczestniczącego we wzmocnionej współpracy).

Hybrydowy charakter EPPO. Na czele EPPO stoi Europejski Prokurator Generalny, powoływany przez Radę w porozumieniu z Parlamentem. Wraz z mianowanymi przez Radę prokuratorami europejskimi (po jednym z każdego państwa uczestniczącego) tworzy Kolegium, które sprawuje zwierzchnictwo nad działaniami prokuratorów i podejmuje strategiczne decyzje. Szczebel centralny jest wspierany przez delegowanych prokuratorów europejskich (DPE) powoływanych przez Kolegium i działających w państwach uczestniczących. DPE będą dzielić kompetencje z organami krajowymi, co w praktyce oznacza istotny wpływ na postępowania w tych państwach. Będą one musiały uwzględnić pierwszeństwo EPPO przed organami krajowymi w decydowaniu o wszczęciu postępowania lub oskarżeniu. Będą też musiały dopuścić możliwość przejścia sprawy lub rozszerzenia czynności na inne przestępstwa, jeśli okażą się nierozzerwalnie związane z czynem naruszającym interesy finansowe Unii.

Równoległe działanie DPE w ramach systemu unijnego i krajowego przełoży się na skomplikowany sposób sprawowania nad nimi kontroli. Zgodność z prawem podejmowanych czynności będą kontrolować sądy krajowe, jednak instrukcje będzie wydawać szczebel centralny Prokuratury podlegający wyłącznie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE. Ograniczoną kontrolę sądową nad EPPO państwa członkowskie będą mogły uzupełniać, wpływając na działalność DPE przez finansowanie ich działań. Choć EPPO – w celu zagwarantowania jej niezależności – posiada własny budżet, zasilany głównie ze środków unijnych, będą z niego pokrywane jedynie koszty organizacyjne Prokuratury (np. komunikacja, tłumaczenia) oraz wynagrodzenia DPE. Do państw członkowskich będzie natomiast należało co do zasady finansowanie ich biur i czynności procesowych (np. opinii biegłych, przeszukań). W związku z tym niezależność DPE może doznać ograniczeń ze względu na finansowanie w większym wymiarze lub w pierwszej kolejności innych działań określonych jako priorytetowe przez poszczególne wymiary sprawiedliwości. Może też dochodzić do ograniczania liczby biur DPE w celu zmniejszania kosztów ponoszonych przez członków UE.

Status prokuratorów. Członkowie Kolegium zostali powołani w lipcu ub.r. z opóźnieniem wynikającym z poszukiwania przez Maltę kandydatów spełniających kryteria. Jego skład może jeszcze ulec zmianie ze względu na skargę o stwierdzenie nieważności wyboru portugalskiego prokuratora z powodu naruszenia procedury krajowej. Wątpliwości co do prawidłowości powołania prokuratorów zgłaszał także Parlament Europejski, a w sprawie jednego z odrzuconych kandydatów wypowiedział się Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. Choć Rzecznik nie stwierdził naruszeń, negatywny obraz

obsadzania stanowisk w EPPO potęgują trudności z mianowaniem prokuratorów delegowanych. Przykładowo, początkowo 7 z 10 bułgarskich kandydatów zostało odrzuconych, ponieważ nie spełnili wymogu doświadczenia w prowadzeniu spraw karnych i związanych z unijnymi funduszami, Finlandia i Słowenia do 19 maja br. nie zaproponowały swoich DPE, a zatwierdzeni kandydaci z czterech kolejnych państw nie zostali jeszcze zatrudnieni. Chociaż ostatnio prace w tym zakresie przyspieszają (m.in. powołano bułgarskich i maltańskich DGE, ponaglono Słowenię, by nominowała kandydatów), istnieje ryzyko, że proces nie zakończy się przed 1 czerwca br.

Dodatkową trudnością będzie integracja w strukturach krajowych delegowanych prokuratorów, których status jest odmienny niż prokuratorów z państw członkowskich. Wynika to ze sposobu ich powoływania, finansowania, kompetencji szerszych o uprawnienia zawarte w rozporządzeniu o EPPO, stosowania wobec nich immunitetów i przywilejów UE czy zatrudniania według zasad dotyczących unijnych urzędników. Co więcej, w wyjątkowych przypadkach przekazania sprawy będą to prokuratorzy zagraniczni. Oprócz podziału prokuratorów na unijnych i krajowych mogą także zaistnieć spory kompetencyjne z sędziami. Przykładowo, w Hiszpanii, Słowenii, a w mniejszym stopniu we Francji i Belgii, prokuratorzy dzielą kompetencje w postępowaniu przygotowawczym z sędziami, czego rozporządzenie EPPO nie bierze pod uwagę.

Wnioski i perspektywy. Sprawne funkcjonowanie Prokuratury jest ważne dla uzupełnienia luki w ochronie unijnych finansów i wzmocnienia współpracy prokuratorów narodowych. Niemniej rozpoczęcie działalności EPPO wywołuje opór państw członkowskich. Choć nie bagatelizują one problemu nadużyć finansowych w Unii, wiele z nich wykazuje umiarkowany entuzjazm wobec angażowania funkcjonariuszy UE w postępowania krajowe na niespotykaną dotąd skalę. Trudności z powołaniem prokuratorów EPPO podważają autorytet Prokuratury i mogą utrudnić integrację jej funkcjonariuszy w krajowych wymiarach sprawiedliwości, co w konsekwencji zmniejszy skuteczność ich działania. Wobec tego przewidziane w Traktacie o funkcjonowaniu UE perspektywy rozszerzenia kompetencji Prokuratury na inne obszary zwalczania poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym są obecnie mało realne.

Brak uczestnictwa Polski we wzmocnionej współpracy nie oznacza w praktyce całkowitego odcięcia się od działań EPPO. Z perspektywy RP korzystne byłoby zatem zawarcie porozumienia z Prokuraturą w celu ustalenia zasad kooperacji. Mogłoby ono przewidywać m.in. ustanowienie polskiego punktu kontaktowego dla prokuratorów EPPO, biura łącznikowego przy siedzibie Prokuratury w Luksemburgu czy organizację spotkań koordynacyjnych.