



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (124.)
w dniu 2 października 2013 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

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

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 33)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Michał Seweryński)

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dzień dobry państwu.

Otwieram sto dwudzieste czwarte posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Witam panów senatorów, witam naszych gości, pana ministra Michała Królikowskiego, pana prokuratora generalnego Andrzeja Seremeta z osobami towarzyszącymi.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest rozpatrzenie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

Pan minister Królikowski – jeżeli się nie mylę – zechce zabrać głos jako pierwszy.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Królikowski: Jak pan przewodniczący sobie życzy.*)

Proszę bardzo.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Królikowski:

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Prokuratorze!

Wniosek, który złożyła Komisja Europejska, dotyczy jednej z najpoważniejszych spraw w obecnej kadencji Komisji Europejskiej, jeśli chodzi o współpracę w sprawach wymiarów sprawiedliwości, bezpieczeństwa. Dotyczy mianowicie powołania nowego organu, nowej instytucji, jaką jest Prokuratura Europejska, a dokładniej mówiąc, prokurator europejski wraz z jego urzędem. Trzeba pamiętać o tym, że powołanie Prokuratury Europejskiej zostało przewidziane w traktacie, w TFUE, po reformie w Lizbonie... Przewidziano specjalną procedurę przyjęcia tej instytucji. Co do zasady jest to rozporządzenie, które należy przyjąć w procedurze jednomyślności, jednak jeżeli nie będzie jednomyślności we wszystkich państwach członkowskich, wówczas będzie można zastosować procedurę, która pozwoli na powołanie tej instytucji na zasadzie wzmocnionej współpracy pomiędzy państwami, ale wyjątkowo bez zgody wszystkich państw. Innymi słowy, do stworzenia tej instytucji wystarczy dziewięć państw i zgoda Rady do spraw Ogólnych. Powinniśmy o tym pamiętać, kiedy będziemy brać pod uwagę pewien proces negocjacyjny związany

z kształtowaniem normatywnej podstawy funkcjonowania Prokuratury Europejskiej. Inaczej wygląda strategia negocjacyjna w sytuacji, kiedy Komisja musi dążyć do osiągnięcia jednomyślności, a inaczej w sytuacji, w której wystarczy, że Komisja uzyska jednomyślność kilku państw. Wiemy, że tak naprawdę to już nastąpiło; jest grupa państw, która jest gotowa poprzeć powstanie Prokuratury Europejskiej w kształcie, w jakim Komisja chce ją powołać. To był pierwszy element.

Drugi element odnosi się do tego, że wniosek, który został państwu przedstawiony wraz ze stanowiskiem rządu, trzeba zobaczyć na tle dynamiki zdarzeń dotyczących powołania tej instytucji i na tle strategii negocjacyjnej przyjętej przez polski rząd w dotychczasowych działaniach nieformalnych, które okazały się bardzo skuteczne. Pierwszy projekt Komisji, którego nie zobaczymy w tym dokumencie, zakładał zastosowanie ściśle unijnej metody. Chodziło o powołanie jednoosobowego organu, jakim byłby prokurator europejski, o stworzenie bardzo kompleksowej regulacji, a więc nie tylko ustrojowej, powołującej Prokuraturę Europejską, ale także regulacji dotyczącej zasad procedury karnej i podstaw odpowiedzialności, między innymi odrębnych od przepisów krajowych podstaw umorzenia postępowania. Pierwotny projekt przewidywał także istnienie własnych służb śledczych prokuratora europejskiego oraz możliwość prowadzenia postępowania w danym państwie członkowskim, czyli tak naprawdę zamiast na metodzie horyzontalnej, którą dotychczas stosowano w środkach współpracy unijnej, projekt opierał się na bardzo radykalnie rozwiniętej metodzie wertykalnej, umożliwiającej organowi unijnemu wkraczanie w suwerenność państwa pionowo i prowadzenie własnymi siłami postępowania w zakresie ścigania przestępstw na szkodę budżetu.

Od samego początku nasze stanowisko w negocjacjach, które prowadzimy już prawie od roku, uwzględniało powody, dla których Polska powinna przystąpić do tej współpracy.

Pierwszym z tych powodów jest to, że jesteśmy jednym z największych beneficjentów środków unijnych. W związku z tym trudno nam będzie powiedzieć, że jesteśmy również tym państwem, które uchyla się od przyjęcia skuteczniejszego sposobu przestrzegania przepisów gwarantujących integralność budżetu Unii Europejskiej.

Drugi powód odnosi się do tego, że mamy najdłuższą granicę celną w Europie. Spora grupa tych przestępstw to – oprócz przestępstw podatkowych – przestępstwa celne, w związku z czym to my jesteśmy jednym z głównych adresatów tej regulacji.

Trzeci powód, na który trzeba zwrócić uwagę, dotyczy tego, że w porównaniu z innymi państwami dość często raportujemy popełnianie przestępstw na szkodę budżetu Unii Europejskiej i dość starannie je ścigamy. Kiedy prowadziliśmy rozmowy, sygnalizowano nam, że są państwa, w których w ciągu roku zgłasza się kilka przestępstw tego rodzaju. Tymczasem u nas przestępstw, o których jest tutaj mowa, jest rocznie mniej więcej trzy tysiące. Patrząc na to z perspektywy naszego interesu czy interesu Unii, można powiedzieć, że nie potrzebujemy pomocy prokuratora europejskiego w ściganiu tych przestępstw, bo jesteśmy dość skuteczni w tym zakresie.

Były powody, dla których pierwotny projekt Komisji był dla nas absolutnie nie do zaakceptowania. Istotnym powodem była koncepcja jednoosobowego prokuratora jako organu ściśle unijnego. Bardzo szybko dołączyliśmy do grupy państw, które zwracały uwagę na to, że konieczne jest, żeby prokurator europejski został powołany na zasadzie kolegium, czyli żeby był instytucją zdecentralizowaną, zarządzaną przez reprezentantów państw. Innymi słowy, chodziło o to, aby pojawił się prokurator o podwójnej funkcji, żeby był to prokurator krajowy, który jednocześnie będzie prokuratorem europejskim, i który będzie miał – to jest najważniejsze – możliwość funkcjonowania w kraju nie dlatego, że będzie prokuratorem europejskim, tylko dlatego, że będzie prokuratorem krajowym, który będzie mógł uruchamiać aparat ścigania zgodnie z przepisami prawa krajowego, zgodnie z procedurą karną i przepisami kodeksu karnego skarbowego, kodeksu karnego. To jest ważne, dlatego że niektóre z tych przepisów – na przykład przepisy kodeksu karnego skarbowego – mają priorytet egzekucji należności publicznoprawnej; w tym przypadku pojawia się między innymi tak zwana instytucja czynnego żalu, ale nie dobrowolnego... Można uniknąć odpowiedzialności karnoskarbowej wtedy, kiedy się zapłaci pieniądze w celu uniknięcia tej odpowiedzialności; w kodeksie karnym jest inaczej. Pierwotny pomysł Komisji był taki, żeby ścigać te przestępstwa w celu ukarania, a nie w celu odzyskania pieniędzy. Utrzymanie jurysdykcji krajowej to drugi bardzo ważny dla nas element.

Pierwszym był element zdecentralizowania i funkcjonowania poprzez strukturę urzędu prokuratury działającej w Polsce i prokuratora, który w tej relacji będzie wewnątrz, w Polsce, normalnym prokuratorem krajowym prowadzącym postępowania karne w tym zakresie w powiązaniu z innymi organami ścigania. Ten sam prokurator będzie – jeśli chodzi o członków kolegium – prokuratorem europejskim delegowanym przez polski rząd. To był pierwszy istotny element.

Kolejna istotna kwestia, na którą zwracaliśmy uwagę, to kwestia zapewnienia efektywności ścigania. Mianowicie pierwotny pomysł Komisji – to zresztą wciąż widać w projekcie dokumentu, który został przedstawiony przez Komisję – zakładał, że prokurator europejski będzie miał jurysdykcję wyłączną. Innymi słowy, zakładał, że będzie on właściwy do każdego z tych przestępstw i to on ewentualnie będzie decydował o tym, które z przestępstw przejmie do postępowania, a które zostawi do postępowania krajowego... To znaczy, kolegium będzie to robiło. Zwracaliśmy uwagę na to, że ten system będzie bardzo nieefektywny

z powodu liczby spraw, które prowadzimy. Ale najważniejsze dla nas jest to, że sytuacja, w której musielibyśmy raportować prokuratorowi europejskiemu każde podejrzenie popełnienia tych przestępstw, a następnie od jego decyzji, podejmowanej po jakimś czasie, uzależniać sposób prowadzenia postępowania, prowadziłaby do zmniejszenia efektywności ścigania tych przestępstw. Stąd nasze stanowisko od samego początku było bardzo stanowcze i było jedynym stanowiskiem, które nie skupiało się na problemie powołania prokuratora europejskiego w ściśle politycznej perspektywie i na tym, czy będzie to jednoosobowy organ unijny, czy będzie to kolegium, tylko od samego początku pokazywaliśmy, że tak naprawdę nie w tym jest największy problem. Największy problem leży w kwestiach praktycznych dotyczących tego, jak to będzie funkcjonować, i tego, w jaki sposób jesteśmy w stanie zintegrować Prokuraturę Europejską z naszą prokuraturą krajową.

W związku z tym zwracaliśmy uwagę na to, że dla nas bezwzględnie konieczne jest inne rozwiązanie w zakresie jurysdykcji. Dopuszczaliśmy dwie możliwości, pokazywaliśmy dwie strategię.

Pierwsza strategia dotyczyła jurysdykcji konkurencyjnej. Chodzi o system raportowania, od którego nie zależy wszczęcie postępowania karnego. Od samego początku prowadzi się postępowania krajowe, ewentualnie prokurator europejski przejmuje któreś z nich, jeśli wyrazi taką wolę, ale jeśli nie wyrazi, to cały czas prowadzimy normalne, efektywne postępowanie w państwie.

Drugim proponowanym przez nas rozwiązaniem była jurysdykcja komplementarna, która dopełniałaby jurysdykcję państwa tam, gdzie państwo na przykład nie byłoby w stanie skutecznie ścigać tych przestępstw. To było dla nas interesujące dlatego, że wówczas nie skupilibyśmy na sobie głównego zainteresowania prokuratora, ponieważ u nas poziom efektywności i raportowania jest stosunkowo wysoki.

Kolejne kwestie, na które zwracaliśmy uwagę, były związane z procedurą funkcjonowania. Otóż należy pamiętać, że mniej więcej dwa lata temu zakończył prace zespół powołany przez panią komisarz Reding – w jego skład wchodziła zresztą przedstawicielka Polski, pani profesor Zielińska – który przygotował reguły procesowe, czyli tak naprawdę mały kodeks postępowania karnego. W tym przypadku również zajęliśmy bardzo stanowcze stanowisko, mówiąc, że nie wyobrażamy sobie tego, że prokurator europejski będzie funkcjonował w państwie według innych reguł procesowych niż te, które obowiązują w państwie polskim. Jeden z bardzo istotnych argumentów podnoszonych w trakcie negocjacji z przedstawicielami Komisji Europejskiej odnosił się do kwestii dużej reformy kodeksu postępowania karnego w Polsce i planowanej reformy prawa ustrojowego dotyczącego prokuratury. Zwracałem uwagę na to, że jest pewna ograniczona zdolność – to zrozumiałe – instytucji, jaką jest prokuratura, do przyjęcia zmian. Bardzo wyraźnie powiedziałem, że nie wyobrażam sobie, żeby prokuratura w tym samym momencie miała się dostosowywać zarówno do nowego mechanizmu procedury karnej, jak i do nowego mechanizmu funkcjonowania w ramach Prokuratury Europejskiej, gdyby prokurator europejski był nadmiernie intruzywny.

Zwracam uwagę na jeszcze jedną kwestię związaną ze sposobem funkcjonowania prokuratury. Mianowicie to, co pierwotnie zaproponowała Komisja, jest dla nas trudne do przyjęcia dlatego, że prokurator europejski funkcjonujący jako prokurator krajowy musiałby złamać dwie podstawowe zasady dotyczące ustroju prokuratury. Jedną z nich jest zasada dewolucji, czyli zasada powodująca, że działa się za pomocą jednostek organizacyjnych prokuratury, które mogą przyjmować sprawy wyżej, ale nie ma działań indywidualnego prokuratora. Druga sprawa jest związana z tym, że mamy do czynienia z jednolitą prokuraturą jako urzędem, a nie z prokuratorem jako osobą prowadzącą postępowanie. Model, który zaproponowała Komisja, byłby modelem idącym całkowicie w poprzek ustroju prokuratury i wymagałby zupełnie nowych rozwiązań w prawie o prokuraturze oraz nowych rozwiązań procesowych, które przyznawałyby konkretnemu prokuratorowi na przykład takie uprawnienia, jakie ma prokurator generalny w zakresie wszczynania postępowania umorzonego w określonym czasie, zwłaszcza w przypadku konkurencji jurysdykcji.

W ostatnich tygodniach udało nam się przekonać do naszych zastrzeżeń kilka głównych państw liczących się w negocjacjach, mianowicie Niemcy i Francję, które – powiem to bardzo otwarcie – przejęły te argumenty jako część swojego stanowiska, a my występujemy niejako towarzysząco... Ale akceptuję to dlatego, że siła przebiecia tych dwóch państw i konsorcjum, które udało się nam stworzyć, jest większa niż nasza, gdybyśmy to my byli liderem składania tych zastrzeżeń. Tak że jest to bardzo pragmatyczne rozwiązanie.

Stanowisko rządu zakłada otwartość na dalsze negocjacje, jeśli chodzi o powołanie Prokuratury Europejskiej, ale są trzy zastrzeżenia. Po pierwsze, chodzi o wprowadzenie mechanizmów filtrujących jurysdykcję Prokuratury Europejskiej, czyli odstępstwo od jurysdykcji wyłącznej, proponowanej obecnie w projekcie Komisji Europejskiej. Po drugie, chodzi o zmianę i inne ukształtowanie powiązania strukturalnego między Prokuraturą Europejską a prokuraturami krajowymi za pomocą modelu zdecentralizowanego, który będzie gwarantował aktywny udział organów krajowych w prowadzeniu postępowania dotyczącego ochrony interesów finansowych i bezpieczeństwa budżetu Unii Europejskiej. Po trzecie, chodzi nam o maksymalną autonomię proceduralną państw członkowskich i utrzymanie zakresu gwarancji procesowych w sprawach co najmniej równoważnych z tymi, które wynikają z naszego prawa, w szczególności z Konstytucji RP.

Biorąc pod uwagę rozmiar strat budżetu – które są bardzo duże, chodzi o miliardy euro – uważamy, że zachodzi konieczność wzmocnienia ścigania przestępstw na szkodę budżetu w całej Unii Europejskiej. Jest to dla nas interesujące dlatego, że wtedy mechanizm podziału środków zostanie ten sam, tylko środki się zwiększą. Widzę wyraźnie czytelny interes w tym, żeby skuteczniej ścigać te przestępstwa, ale w taki sposób, żeby nie było to, po pierwsze, nadmierną interwencją w podmiotowość państwa polskiego – stąd metoda kolegialna, a nie unijna propozycja organu jednoosobowego – a po drugie, nadmiernym obciążeniem dla organów ścigania przestępstw; chodzi o właściwe rozwiązanie kwestii jurysdykcji, autonomię

proceduralną, a w szczególności o uporządkowanie relacji pomiędzy taką a nie inną strukturą prokuratury a ideą prokuratora europejskiego.

Dodam, że w ciągu ostatnich tygodni równolegle trwały prace nad alternatywnym projektem tego rozporządzenia przygotowywanym przez służby Rady, a nie Komisji. W tym dokumencie zostały uwzględnione wszystkie nasze uwagi. Rada ministrów sprawiedliwości zbierze się w poniedziałek, będzie prezentacja tego dokumentu, tego wniosku Komisji. Według naszego dzisiejszego rozpoznania większość państw będzie wspierać stanowisko Polski w zakresie koniecznych zmian w przedstawionym projekcie rozporządzenia, tych zmian, które państwu przedstawiłem. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Panie Ministrze, pozwoli pan, że zadam pytanie uzupełniające. Czy to stanowisko, które pan dzisiaj przedstawił ustnie, zostało złożone w Senacie na piśmie, żebyśmy mieli je do wglądu? Bo zdaje się, że w aktach...

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Królikowski:

Panie Przewodniczący, projekt stanowiska RP został złożony we właściwym terminie. Wszystkie kwestie, o których mówiłem, jeżeli chodzi o warunki naszego udziału w projekcie powołania Prokuratury Europejskiej, zostały w nim zawarte. Nie ma w nim części dotyczącej tła negocjacyjnego i historycznego, które państwu zarysowałem po to, żeby mogli państwo lepiej zrozumieć, na jakim etapie negocjacji jesteśmy i jakie znaczenie mają nasze zastrzeżenia, a także po to, żeby bardzo wyraźnie podkreślić, że obecny kształt projektu rozporządzenia jest wynikiem naszej intensywnej polityki negocjacyjnej. Co więcej, część poprawek jest wprost nazywana w Komisji poprawkami polskimi.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Właśnie o to mi chodzi, Panie Ministrze. Znam to, co pani mi tak opiekuńczo pokazywała, ale wydawało mi się, że byłoby dobrze, gdyby było coś w rodzaju polskiej koncepcji tego modelu, który chcielibyśmy... On wyraźnie przebiega z pańskiego wystąpienia. Gdyby dało się to zebrać w jakąś całość, to byłoby dla nas znacznie bardziej pomocne, ale jeszcze pozostawię to do ewentualnego uzgodnienia. Z tego, co pan mówił, wyraźnie wynika, że polski rząd ma własną koncepcję tego, jak to powinno wyglądać, i ja widzę w niej wiele racjonalnych elementów.

Czy pan prokurator chciałby zabrać głos w tej sprawie? Bardzo proszę.

Prokurator Generalny Andrzej Seremet:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Ministrze!

W ciągu ponad trzech lat, które minęły od czasu objęcia przeze mnie funkcji prokuratora generalnego, uczestniczyłem w dziesiątkach debat, dyskusji na rozmaitych forach, zebraniach, spotkaniach, których tematem była Prokuratura Europejska czy prokurator europejski. Przyznam, że czasami poruszaliśmy się w mglistej przestrzeni, ponieważ nie mieliśmy istotnego wkładu, który stanowiłby bazę wyjściową do dyskusji. Były rozmaite modele, koncepcje, pomysły, projekty, także o trochę dogmatyczno-naukowym zacięciu, które nie znalazły odzwierciedlenia w ostatecznym kształcie rozporządzenia Komisji, o którym w tej chwili dyskutujemy i który ustawia tę dyskusję w zupełnie innym miejscu.

Na wstępie muszę powiedzieć, że stanowisko Prokuratury Generalnej jest niemal tożsame z zaprezentowanym przed chwilą stanowiskiem ministra sprawiedliwości, przede wszystkim jeśli chodzi o tę triadę, o której pan minister mówił. Postaram się to wykazać w dalszej części. Ogólnie rzecz biorąc, możemy dziś powiedzieć, że Prokuratura Generalna, którą mam zaszczyt kierować, uznaje wprowadzenie tej instytucji za potrzebne, z pewnymi zastrzeżeniami, o których już dzisiaj była mowa na tej sali. Ustanowienie Prokuratury Europejskiej jest niezwykle istotne w odniesieniu do funkcjonowania prokuratury w Polsce. Zmiany, które zostaną wprowadzone w związku z utworzeniem tej instytucji, spowodują, że konieczne będą prawne i organizacyjne zmiany w funkcjonowaniu prokuratury. Co więcej, uważam, że ustanowienie tej instytucji będzie miało wpływ także na inne organy, takie jak Policja i sądy, czyli na wszystkie organy, które są zaangażowane w ściganie przestępczości na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej.

Chciałbym zwrócić państwa uwagę na dwa istotne aspekty ustanowienia Prokuratury Europejskiej. Po pierwsze, na zakres jurysdykcji Prokuratury Europejskiej. W wystąpieniu pana ministra zostało to nazwane jakimś elementem filtrującym. Chodzi o stworzenie mechanizmu, który może ograniczyć wyłączność jurysdykcji Prokuratury Europejskiej. Po drugie, chciałbym zwrócić uwagę na wpływ utworzenia tej instytucji na funkcjonowanie polskiej prokuratury. Zacznę od określenia stanowiska dotyczącego istoty sprawy. Jak już powiedziałem na wstępie, uważam, że powołanie Prokuratury Europejskiej może służyć celowi określonemu w dokumencie, o którym mówimy. Cel, któremu ma służyć utworzenie Prokuratury Europejskiej, jest słuszny. Same wyliczenia Komisji Europejskiej, które znalazły odzwierciedlenie w dokumentach dotyczących projektu, wskazują na to, że budżet europejski w wyniku przestępstw, o których zwalczanie tu idzie, znacząco cierpi; są to setki milionów euro. Trzeba sobie zadać pytanie – patrząc na to z polskiej perspektywy – o to, czy to oznacza, że interesy Unii nie są wystarczająco chronione na terenie naszego kraju. Jeśli przyjrzymy się statystykom z ostatnich kilku lat, stwierdzimy, że jesteśmy krajem, który naprawdę rzetelnie monitoruje przestępczość tego typu. Jak wszyscy wiemy, w polskim prawie obowiązuje zasada legalizmu, więc nie dość, że w równym stopniu chronimy interesy budżetowe krajowe i unijne, to jednocześnie w każdej sytuacji, w której prokurator otrzymuje zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, jest on zobligowany do przeprowadzenia postępowania, aby sprawdzić, czy rzeczywiście doszło do przestępstwa. Jeżeli doszło do przestępstwa, to

jest on zobligowany do konsekwentnego wyjaśnienia całej sprawy i podjęcia określonej decyzji procesowej.

Projekt Komisji zakłada wyłączność jurysdykcji Prokuratury Europejskiej w odniesieniu do przestępstw godzących w finansowe interesy Unii. Oznacza to, że państwa członkowskie nie będą miały jurysdykcji w tych sprawach. Ściganie takich przypadków będzie należeć do obowiązków organu centralnego, czyli prokuratora europejskiego, oraz działających w krajach członkowskich delegowanych prokuratorów europejskich, bo projekt zakłada model delegowania... Zastanawiam się, czy jest to słuszna i racjonalna koncepcja. Pozwolę sobie wyrazić obawę o to, czy Prokuratura Europejska poradzi sobie z przeprowadzeniem całości postępowań we wszystkich państwach członkowskich, które przystąpią do projektu. Dziś chyba możemy już z dużą dozą pewności powiedzieć – odnosząc się do stanowiska Wielkiej Brytanii – że nie będzie to utworzenie na zasadzie jednomyślności. Czy rzeczywiście Prokuratura Europejska będzie to czyniła skuteczniej, niż jest to czynione obecnie? W moim przekonaniu kluczowe jest też pytanie o to, czy w rezultacie nowy model okaże się efektywniejszy niż obecnie funkcjonujący model, w którym prokuratury krajowe zajmują się przestępczością tego typu na zasadzie współpracy określonej konwencjami. Proszę państwa, większość prowadzonych dotychczas w Polsce postępowań karnych dotyczących nadużyć na szkodę finansowych interesów Unii to były wyłącznie postępowania krajowe, które nie wymagały korzystania z pomocy międzynarodowej czy też pomocy ze strony instytucji unijnych. W szczególności dotyczy to postępowań o nadużycia finansowe w odniesieniu do wydatków z budżetu Unii. W tej kategorii przestępstw najwięcej spraw, ponad 70%, dotyczyło dotacji i dopłat bezpośrednich w rolnictwie. Pozostałe sprawy były związane z wyłudzeniem funduszy unijnych. Miejscem popełniania przestępstw na szkodę wydatków z budżetu Unii było wyłącznie terytorium Polski, wszystkie dowody związane z popełnieniem tych przestępstw również znajdowały się na terenie Polski. Dlatego trzeba sobie zadać pytanie, czy utworzenie Prokuratury Europejskiej w odniesieniu do spraw stricte krajowych – bo przecież w przypadku innych krajów będą występować podobne zjawiska – gdy przestępstwo zostaje popełnione na terytorium określonego kraju, gdy wszystkie dowody zostały zebrane i zabezpieczone przez organy... W Polsce w związku z wyłudzeniami funduszy unijnych na ogół mamy do czynienia z organami administracyjnymi. Sądzę, że mamy wszelkie możliwości i doświadczenie potrzebne do tego, żeby sprawnie przeprowadzić postępowanie we własnym zakresie.

Jeśli chodzi o przestępstwa popełnione na szkodę przychodów do budżetu Unii, to w tym przypadku oczywiście dominują tak zwane przestępstwa papierosowe, czyli przestępstwa dotyczące przemytu, nielegalnego wytwarzania wyrobów tytoniowych i obrotu nimi na terenie Polski, a także na terenie innych państw członkowskich Unii. Cechą charakterystyczną tej kategorii przestępstw jest to, że są one wieloosobowe, a w wielu przypadkach są popełniane przez zorganizowane grupy przestępcze, także międzynarodowe. Z uwagi na transgraniczny charakter tej przestępczości często niezbędna jest bardzo szeroka współpraca międzynarodowa w celu przeprowadzenia czynności procesowych

za granicą, uzyskania informacji o prawie w innym kraju czy też o zapadłych orzeczeniach sądowych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na podstawie naszych doświadczeń mogę stwierdzić, że do skutecznego ścigania tej kategorii przestępstw popełnionych na szkodę finansowych interesów Unii konieczne jest ściśle i sprawne współdziałanie organów ścigania wielu państw. Co więcej, nasze doświadczenie pokazuje, że na tej płaszczyźnie napotykałyśmy czasami poważne trudności. W tych przypadkach Prokuratura Europejska może odegrać ważną rolę.

Druga zasadnicza kwestia, do której koniecznie chciałbym się odnieść, dotyczy tego, jakie będą konsekwencje ustanowienia Prokuratury Europejskiej dla polskiej prokuratury. Będzie to przede wszystkim konieczność dokonania zmian organizacyjnych, w szczególności chodzi o wyodrębnienie kadry prokuratorskiej wykonującej zadania Prokuratury Europejskiej i tak naprawdę pozostającej do dyspozycji prokuratora europejskiego. Trudno obecnie oszacować, ilu delegowanych prokuratorów europejskich Polska musiałaby wyznaczyć, aby sprostać założeniom projektu. Gromadzone przez prokuraturę na przestrzeni ostatnich lat dane statystyczne na temat liczby spraw dotyczących przestępstw na szkodę finansowych interesów Unii co do zasady wskazują, że tendencja jest wzrostowa. Ta tendencja była szczególnie widoczna w początkowej fazie monitorowanego okresu, to jest od 2004 r. W ostatnich kilku latach liczba spraw dotyczących przestępstw zarówno na szkodę sfery wydatków, jak i przychodów do budżetu unijnego utrzymuje się na porównywalnym, wysokim poziomie. Jak mówił pan minister, w ciągu ostatnich trzech lat prokuratura otrzymywała corocznie około trzech tysięcy zawiadomień o popełnieniu przestępstwa na szkodę finansowych interesów Unii. Z powodu tak dużej liczby spraw konieczne byłoby zatem dokonanie daleko idących zmian organizacyjnych w strukturze prokuratury i oddanie istotnej części kadry prokuratorskiej do dyspozycji prokuratora europejskiego. Z uwagi na tak dużą liczbę spraw nie wydaje się możliwe, aby delegowani prokuratorzy europejscy mogli jednocześnie prowadzić postępowania, które nie wchodziłyby w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej. Z prowadzeniem spraw tak zwanych europejskich będzie się bowiem wiązać szereg obowiązków. Oprócz istniejącego już obowiązku prowadzenia tego typu postępowań karnych, będzie do nich należeć obowiązek systematycznego raportowania o przebiegu postępowania, dokonywania konsultacji i wykonywania poleceń centrali.

Trzeba podkreślić, że w warunkach obecnie prowadzonych postępowań, w tym postępowań dotyczących przestępstw na szkodę interesów finansowych Unii, prokuratorzy samodzielnie podejmują decyzje w toku postępowania, a ingerencja prokuratorów bezpośrednio przełożonych jest możliwa w bardzo wąskim zakresie. Tymczasem projekt przewiduje zupełnie inny model postępowania. Ośrodek decyzyjny zostaje przeniesiony do centrali, a prokuratorzy delegowani mają wykonywać – w znacznie większym stopniu niż w prokuraturze krajowej – instrukcje, polecenia i decyzje prokuratora europejskiego. Niewątpliwie spowoduje to ich znaczne zaangażowanie i praktyczne wyłączenie z prowadzenia innych spraw, zgodnie z zasadą podwójnego kapelusza, dotyczącą tego, że delegowani prokuratorzy

europejscy mają priorytetowo traktować sprawy należące do właściwości Prokuratury Europejskiej.

Projekt nie reguluje przejrzystości kwestii obciążeń finansowych ponoszonych przez Prokuraturę Europejską i państwa członkowskie w związku z prowadzonymi postępowaniami. Będą się na nie składały istotne wydatki dotyczące choćby tłumaczenia zarówno raportów przygotowywanych przez delegowanych prokuratorów europejskich, jak i materiałów postępowania. W moim przekonaniu ta kwestia wymaga wyjaśnienia i uregulowania.

Kolejnym wyzwaniem, które wiąże się z przystąpieniem do Prokuratury Europejskiej, byłaby konieczność przygotowania kadry prokuratorskiej mogącej wykonywać zadania nałożone na delegowanych prokuratorów europejskich.

Do istotnych kwestii dotyczących ustanowienia Prokuratury Europejskiej trzeba też dodać kwestię organizacji centrali Prokuratury Europejskiej. Uważam bowiem, że każde państwo, które włączy się do tego projektu, powinno być reprezentowane na szczeblu centralnym, gdyż tylko w ten sposób będzie możliwe realne oddziaływanie na funkcjonowanie tej instytucji. Rozwiązanie proponowane przez Komisję nie daje obecnie takiej gwarancji. Mogłoby się więc okazać, że Polska – pomimo tego, że odnotowuje jeden z najwyższych, jeśli nie najwyższy, odsetek spraw godzących w interesy finansowe Unii – mogłaby nie być reprezentowana na najwyższym szczeblu tej instytucji.

Konkludując, chciałbym powiedzieć, że utworzenie Prokuratury Europejskiej wymaga dogłębnej analizy i takiego ukształtowania tej nowej instytucji, które sprawi, że będzie ona w stanie podołać stawianym jej wymaganiom. Prokuratura Europejska powinna wkraczać tam, gdzie jest to konieczne, gdzie nie jesteśmy w stanie osiągnąć celu, jakim jest zwiększenie efektywności postępowań karnych za pomocą istniejących krajowych oraz europejskich środków i mechanizmów. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję, Panie Prokuratorze.

Panowie Senatorowie, otwieram dyskusję.

Bardzo proszę, pan senator Paszkowski i pan senator Rulewski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Mam dwa pytania. Pierwsze to pytanie formalne. Została tu zgłoszona propozycja stanowiska rządu z uwagami. Chciałbym zadać pytanie dotyczące kwestii proceduralnych. Będzie spotkanie, będą jeszcze prowadzone negocjacje i będą dyskusje. Jednak w przypadku, kiedy my – powiedzmy – wydamy opinię z zastrzeżeniami, które prezentował pan minister... Jaka jest swoboda negocjacyjna rządu w tym przypadku? Interesuje mnie po prostu taka kwestia: czy jeśli to, co pan proponował, nie uzyska w ramach negocjacji akceptacji w całości, to czy rząd zaakceptuje treść rozporządzenia, mimo że nie wszystkie punkty, które wymienił pan minister, zostaną uwzględnione? To było moje pierwsze pytanie. Warto wiedzieć, jaki jest zakres swobody negocjacyjnej, abyśmy byli świadomi tego, co znaczy nasza opinia w dalszym postępowaniu.

Druga sprawa... Była tu podnoszona kwestia jurysdykcji, kompetencji i relacji między Prokuraturą Europejską, czy prokuratorem europejskim, a prokuraturą krajową itd. Czy w tym dokumencie, w projekcie rozporządzenia czy uwagach do rozporządzenia zaproponowano – bo należy zakładać, że mogą się rodzić spory kompetencyjne – jakiś mechanizm, jakaś organ czy osobę, która będzie rozstrzygać ewentualne spory kompetencyjne? Czy jest napisane *expressis verbis*, że prokurator ma nadrzędną funkcję – tak to nazwijmy – i będzie we własnym zakresie *ex cathedra* rozstrzygać, kto ma rację? To były takie moje wstępne dwa pytania.

(Brak nagrania)

Senator Jan Rulewski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Moje parę słów ma swoje granice... Po pierwsze, ograniczę się do swoistej cenzury wypowiedzi pana prokuratora generalnego i pana ministra. Nie zająrzałem do wszystkich materiałów, które podobno są obszerne. Po drugie, przyjmuję ogólne założenie, że jesteśmy na już kolejnym, dalszym etapie realizacji traktatów rzymskich, a utworzenie Prokuratury Europejskiej jest konsekwencją postępujących procesów integracji.

Z zadowoleniem przyjmuję to, że rząd i pan prokurator generalny generalnie opowiadają się za utworzeniem tej instytucji. Jednakże dalsze wywody, nawet będące pewną polemiką, którą wyraził już pan przewodniczący, gdy mówił o tym, że jest to inna koncepcja prokuratury, wskazują... Znajduję się w stanie pewnej konfuzji. Wydaje mi się, że – jeśli weźmie się pod uwagę logikę pewnych procesów – wysuwanie argumentów o charakterze lokalnym, żeby nie powiedzieć: partykularnym, związanych z interesami państwa polskiego, mimo że logiczne i oczywiste, nie mieści się w planach Europejczyka, który podróżuje po wielkim obszarze i chce, żeby jego interesy, których nie jest w stanie sam upilnować, były skutecznie strzeżone. Za argumentację, która za tym przemawia, rząd oczywiście uznaje ograniczenia budżetowe, choć z drugiej strony mówi się o korzyściach budżetowych. Tak, Panie Ministrze?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie będę długo mówił, więc będzie mógł pan się konsultować.

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Królikowski: Słucham pana.)

Sprawa jest dość istotna, bo chodzi o spór, który od lat przechodzi przez Europę, dotyczący tego, ile uprawnień powinna mieć biurokracja europejska – tak brzydko mówię – a ile jest w tym miejsca dla racji państwowej czy też narodowej. W wypowiedziach państwa referentów znalazłem bardzo dużo argumentów, które mają charakter lokalny, przejściowy. Nie sądzę, że Polska ciągle będzie uginać się pod brzemieniem olbrzymiego deficytu. Nie sądzę również, że pan prokurator generalny nieustannie będzie realizował nowe reformy w zakresie postępowania karnego czy kodeksu karnego. Są to procesy skończone, jeśli chodzi o czas i środki pieniężne. W związku z tym moja pierwsza obawa dotyczy tego, czy kwestionując powstanie takiej zwartej instytucji, nie tworzymy pewnej koalicji niezadowolonych eurosceptyków. Wprawdzie mamy ograniczone poparcie

– jak rozumiem – jeśli chodzi o kompetencje prokuratury, jeśli chodzi o to, czy ma być ona kierowana... czy adresem ma być prokurator, czy urząd. Mamy poparcie ze strony wielkich partnerów, Francji i Niemiec. Niemniej jednak trzeba też pamiętać o tym, że oprócz tych państw występują wielcy sceptycy. Czy zatem nie wpisujemy się na listę sceptyków, którzy nie chcą przyspieszania procesów integracji? Myślę, że na tej sali chyba nie ma alternatywy dla pogłębiania procesów integracji europejskiej...

(Głos z sali: Są.)

Jeśli są, to na szczęście znikome...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Niestety, koło mojej miejscowości... Ale na szczęście nie w Bydgoszczy, tylko koło Bydgoszczy, czyli w Toruniu; przeproszam za zwrot.

Uważam – na podstawie mojego doświadczenia – że te procesy jednak należy pogłębiać, bo są one istotne; w tej chwili są główną racją stanu państwa polskiego. Tak, zależy mi na tym, żebym był Polakiem, ale i na tym, żebym był silnym Europejczykiem, zwłaszcza że są – teraz już nie w Toruniu, ale w Londynie – autorzy, silne procesy... W gruncie rzeczy grozi się wręcz kawałkowaniem Unii.

Mam obawy dotyczące tego, że tworząc lokalny zasób zastrzeżeń, nie przyspieszymy procesów integracji. Na miejscu zwykłego obywatela czy też biznesmena, gdybym nim był, zależałoby mi na tym, aby polityka w zakresie ścigania nie kształtowała się znowu na kolejnym konsorcjum tak zwanej rady prokuratorów. W moim przekonaniu powinna być ona szybka, skuteczna i związana z prawem, a nie z interesami narodowymi. Przykładem może być budżet, który niedawno określaliśmy. Pan premier Tusk odniósł wielkie zwycięstwo, ale wskazuję, że w Berlinie bardziej przemawiały racje kopert narodowych, a nie...

Jeszcze jeden argument. Rząd słusznie powiedział, że my, jako konsumenci pomocy, jesteśmy bardzo zainteresowani, aczkolwiek trzeba wskazać... Byliśmy z panią ekspert na Cyprze, gdy... Prawdą jest, że nasza granica celna jest najdłuższa, ale problemem europejskim na przykład na południu Europy jest nielegalna imigracja. Moim zdaniem to jest argument przemawiający za tym, żeby rząd i pan prokurator krytycznie podchodzili do tej kwestii i wskazywali te obszary jako powody wyznaczania innych terminów, pozyskiwania innych środków, skoro mamy na przykład tę długą granicę celną – nie tylko przestępstwa celne są przeszkodą w integracji czy zagrożeniem dla Europy – a nie tworzyli alternatywę, która w moim przekonaniu mnie, Polaka i Europejczyka, oddala od dobrej przestrzeni europejskiej. Dziękuję.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Pan senator Mamątow.

Senator Robert Mamątow:

Dziękuję bardzo.

O ile mogę zrozumieć opinię pana ministra, o tyle nie do końca rozumiem opinię pana prokuratora. Zgadzam się z tymi zastrzeżeniami, ale nie wymienił pan tego, co moim zdaniem jest najważniejsze. Chodzi o przypadek, w którym przestępstwo zostanie popełnione niejako obok

przestępstwa na szkodę finansowych interesów Unii. W takim przypadku – rozporządzenie w art. 13 ust. 1 określa to jednoznacznie – jurysdykcja zostaje w rękach prokuratora europejskiego. Moim zdaniem jest to zdecydowane ograniczenie kompetencji prokuratury krajowej.

(Prokurator Generalny Andrzej Seremet: Raczej rozszerzenie.)

Nie. No jak rozszerzenie? W przypadku gdy...

(Głos z sali: Wtedy prokurator określi...)

Właśnie. W przypadku gdy nastąpi przestępstwo związane z przestępstwem na szkodę finansowych interesów Unii, cała jurysdykcja zostaje w rękach prokuratora europejskiego; tak jest napisane w art. 13 ust. 1. To jest ograniczenie jurysdykcji prokuratury krajowej, dlatego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Właśnie. Czy w przypadku, o którym pan mówił – chodzi o to, że w tym momencie jesteśmy jednym z krajów przodujących w zwalczaniu tych przestępstw; jak powiedział pan minister, jest ich około trzech tysięcy, a w innych państwach członkowskich nawet kilkanaście – jest taka potrzeba? Zaznaczał pan, że trzeba to rozszerzyć i powiązać z działalnością prokuratorów z innych krajów; to można robić i dzisiaj. Oczywiście są jakieś uwarunkowania, ale to można robić i dzisiaj.

Jeszcze jedna sprawa, dotycząca powołania kolegium prokuratorskiego. W projekcie zaproponowano pięciu przedstawicieli państw. A co z pozostałymi krajami? Prawdopodobnie będzie tak, że najbogatsze i największe kraje zdecydują o tym, kto będzie zasiadał w kolegium, a pozostałe państwa nie będą miały nic do powiedzenia. Chciałbym usłyszeć, jaka jest państwa opinia na ten temat.

Chciałbym zadać ostatnie pytanie. Jeśli te wszystkie zastrzeżenia, które przedstawił pan prokurator, zostaną odrzucone, to my poprzemy to rozporządzenie czy nie? Dziękuję.

Senator Aleksander Pociąg:

Panie Prokuratorze, chciałbym się dowiedzieć, jaki odsetek tych trzech tysięcy – jak rozumiem – postępowań...

(Prokurator Generalny Andrzej Seremet: Zawiadomień.)

Zawiadomień. Jaki jest odsetek spraw, które kończą się albo umorzeniem, albo uniewinnieniem?

Przewodniczący Michał Seweryński:

Ponieważ wypowiedzi panów senatorów w gruncie rzeczy były pytaniami, krótszymi albo bardziej rozwiniętymi, chciałbym teraz poprosić pana ministra i pana prokuratora, bo do niego też były kierowane pytania, o krótkie ustosunkowanie się do nich, a potem może jeszcze wrócimy do dyskusji.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Królikowski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Jaki jest sens wydawania opinii przez komisję? Myślę, że podwójny. Po pierwsze jest to, co oczywiście, element bezpośredniej kontroli przez Izbę wyższą procesu stano-

wienia prawa w Unii Europejskiej. Po drugie, jest to dla mnie bardzo ważny element, dlatego że tworzy zewnętrzny – w stosunku do rządu – punkt oparcia w strategii negocjacyjnej. W momencie, kiedy prowadzimy te rozmowy, informacja o tym, że dla mojego parlamentu są to ważne elementy, jest dla mnie istotnym punktem odniesienia pokazującym, że stanowisko Polski zostało szeroko uzgodnione, że definiuje wyraźnie interes państwa, poza który nie wyjdę w strategii negocjacyjnej. To jest bardzo ważne. Przed nami są dwie możliwe drogi, wejście we współpracę opierającą się na wynegocjowanym kształcie rozporządzenia albo niewy wejście w nią. Decyzja o tym będzie odrębną decyzją, niezależną od przedstawionego stanowiska, bo nie wiem, jaki materiał będzie na końcu; nie potrafię tego powiedzieć. W związku z tym nie potrafię też powiedzieć, jaka będzie rekomendowana przeze mnie decyzja w tym zakresie.

Jednak nie mam wątpliwości, że co do zasady – odpowiadam także na pytanie pana senatora – proces integracji europejskiej nie jest celem samym w sobie. On jest środkiem osiągnięcia celów, którym służy. W tym przypadku ważnym elementem jest ochrona budżetu unijnego, z którym związane są znacznie szerzej funkcjonujące trwanie i efektywność organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska. Straty raportowane w ciągu ostatnich trzech lat, dotyczące tylko i wyłącznie wykrytych przestępstw, wynoszą 500 milionów euro...

(Senator Jan Rulewski: Miliardów.)

Nie, 500 milionów euro, jednak Komisja podaje, że ta liczba z pewnością jest zaniżona.

(Senator Jan Rulewski: Mówiono mi o dziesiątkach miliardów euro strat z tytułu przemytu z innych obszarów...)

Jeżeli tak jest, Panie Senatorze, to tym bardziej Komisja będzie naciskać na powołanie prokuratora europejskiego, bo będzie chciała stworzyć organ bardzo mocno wspierający proces ścigania.

Jeżeli chodzi o Polskę, to w tej dużej grupie przestępstw, oprócz drobnych przestępstw związanych z wyłudzeniami VAT na mniejszą skalę, są też bardzo poważne sprawy. W Białymstoku prowadzi się trzy sprawy, które nie zostały zakończone, w przypadku których wartość szkody wynosiła odpowiednio 7 milionów zł, 4 miliony zł oraz 520 milionów zł. Tak że to są sprawy wymagające niezwykle dużej staranności, efektywności i profesjonalizmu organów ścigania. Proszę zauważyć, że to zrozumiałe, że Komisja Europejska wskazuje na konieczność powołania instytucji, która będzie dbać o interes budżetu unijnego.

Pan senator Rulewski powiedział jeszcze, że powołanie Prokuratury Europejskiej jest konsekwencją traktatu z Lizbony, reformującego wcześniejszy traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Trzeba pamiętać, że ten traktat przewiduje taką możliwość, ale on nie zakłada, że Prokuratura Europejska zostanie powołana. Decyzja o powołaniu prokuratury jest odrębną decyzją. Uwzględnienie tej możliwości było konieczne dlatego, że gdyby tego tam nie było, nie można byłoby powołać tej instytucji na mocy rozporządzenia. Wymagałoby to zmiany traktatu, ponieważ jest to istotne przeniesienie kompetencji, które będą wykonywane przez organy unijne, i to takich tradycyjnych kompetencji wiązanych z państwem.

Proszę zobaczyć, że *ius puniendi*, prawo karania, tradycyjnie było powiązane z państwem. Mechanizmy współpracy międzynarodowej zawsze były najpierw międzyrządowe. Dopiero Unia wprowadziła mechanizmy współpracy między organami ścigania, sądami, prokuraturą, ale zawsze odbywało się to na poziomie horyzontalnym. A to jest zasadnicze przesunięcie akcentów, to jest po prostu poziom wertykalny, to jest radykalnie nowy model działania Unii w zakresie ścigania przestępstw; do tej pory tego nie było. To też jest powód, dla którego jesteśmy dość wstrzemięźliwi. Bez wątplenia model wertykalny umożliwia samookreślanie swoich kompetencji przez prokuratora europejskiego, jak również kształtowanie sposobu jego funkcjonowania, na który niemal nie będziemy mieć wpływu. W praktyce nie będzie wielu mechanizmów, które pozwolą nam kształtować zachowanie prokuratora europejskiego w państwie, poza delegowaniem prokuratora do kolegium, które będzie współtworzyło decyzje prokuratora europejskiego.

Wskazuję na to, że mamy pewne zastrzeżenia, ale te zastrzeżenia są związane właśnie ze stworzeniem takiego ustroju Prokuratury Europejskiej, dzięki któremu nie będzie nam ona przeszkadzała w ściganiu przestępstw albo nie będzie wprowadzała równoległego, alternatywnego, kompleksowego mechanizmu procesowo-ustrojowego mającego na celu ściganie tego rodzaju przestępstw.

Nie twierdzą, że proces integracji europejskiej jest zły, ale zawsze trzeba patrzeć na niego racjonalnie, to znaczy, że będąc w nim, należy współkształtować decyzje podmiotowo i w taki sposób, który będzie służył interesowi państwa polskiego uczestniczącego w procesie integracji europejskiej.

Jeżeli chodzi o rozstrzygnięcie kolizji jurysdykcyjnych – tego dotyczyło kolejne pytanie – to w tym przypadku jest pewien kłopot. Jedno z zastrzeżeń, które zostały przez nas zgłoszone, również tego dotyczy. Z jednej strony w obecnym projekcie rozporządzenia jest mowa o wyłącznej jurysdykcji prokuratora, a z drugiej strony w art. 27 wprowadza się dość niejasne kryteria i dość niejasny mechanizm rozstrzygnięcia kolizji jurysdykcyjnych, który jest nie do końca spójny z wcześniejszym postępowaniem. Co do zasady dotyczy on tylko i wyłącznie mechanizmów wyboru sądu właściwego do kontroli incydentalnej w prowadzonym postępowaniu przygotowawczym albo sądu, przed który sprawa zostanie wniesiona. W projekcie nie ma mechanizmów rozstrzygających kolizje jurysdykcyjne na etapie postępowania przygotowawczego, dlatego że projekt zakłada jurysdykcję prokuratora europejskiego, który sam ją wybiera i sam ją określa. W naszej ocenie nie jest to rozwiązanie docelowe, nie jest to rozwiązanie właściwe, bo de facto ono doprowadzi do tego, że wszystkie postępowania, o których mówił pan prokurator, zostaną przeniesione na poziom prokuratora europejskiego, który będzie wykorzystywał instytucję prokuratury polskiej – korzystając z instrumentów władczych, których na przykład nasz urząd prokuratury nie zna – i będzie zarządzał w sposób scentralizowany procesem funkcjonowania organów ścigania zarówno prokuratury, jak i Policji czy Służby Celnej, czy organów administracji w związku ze swoją koncepcją ścigania tych przestępstw.

Jak powiedziałem, nie mamy doświadczenia, jeśli chodzi o funkcjonowanie tego rodzaju mechanizmów. Mamy doświadczenie, z którego wynika, że organy unijne stosują metodę zagarniania kompetencji i decydowania o swoich kompetencjach. Ze wszystkich racjonalnych powodów, związanych z tym – zwłaszcza że my sobie z tym radzimy – że organy ścigania muszą funkcjonować sprawnie, skutecznie i zgodnie z polityką karną państwa, szukamy rozwiązań, które spowodują, że prokurator europejski będzie dopełniał sprawność naszego systemu, a nie ją zastępował. To jest nasz główny cel. W tym przypadku absolutnie zgadzam się z panem prokuratorem generalnym co do tego, że tak należy kierować tym postępowaniem.

Jeśli chodzi o kolegium, to jest to jeden z elementów, który cały czas jest przedmiotem negocjacji. Chcielibyśmy mieć podmiotową pozycję w kolegium. Dla mnie trudne do zaakceptowania byłoby to, że prokurator europejski działający według metody kolegiatnej składa się z przedstawicieli państw, wśród których nie ma przedstawiciela Polski.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, ja po prostu mówię o tym, jakie są moje przekonania i jakie są punkty wyjścia w negocjacjach. To nie znaczy, że to są kwestie nie do przejścia, z których nie można zrezygnować. W racjonalnych negocjacjach trzeba zobaczyć, co jest możliwe, a następnie podjąć decyzję o tym, czy się tego chce, czy nie. Dlatego nie powiem, że to jest coś, czego nie odpuścimy, jednak będziemy się starać do tego doprowadzić. Tak jak wspominałem, nasza dotychczasowa rola w negocjacjach i – muszę o tym powiedzieć – wybitnie podmiotowe traktowanie przez komisarz Reding... Od samego początku byliśmy w tej sprawie traktowani podobnie jak Niemcy czy Francja, jeżeli chodzi o udostępnianie nam informacji w tym zakresie, o pytania o granice naszego przyzwolenia. Widać wyraźnie, że Komisja Europejska chce, żeby Polska wzięła w tym udział. Jest grupa państw, w przypadku których Komisja zakłada, że trzeba będzie je po prostu skłonić – w różny sposób, naciskiem politycznym, finansowym czy innymi – do wzięcia udziału w tym procesie, niezależnie od tego, jaki on będzie. Jest też grupa państw, z którymi Komisja współpracuje inaczej, a mianowicie szuka ich akceptacji. Jest to wynik budowania relacji z panią przewodniczącą Reding i budowania pozycji Polski, jeżeli chodzi o współpracę w sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości. W tym przypadku Komisja zachowuje się wobec nas tak, jakbyśmy byli bardzo poważnym podmiotem politycznym w tych negocjacjach.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Michał Seweryński:

Przepraszam, czy pan już skończył? Jeśli tak, to chciałbym poprosić o zabranie głosu pana prokuratora, bo było do niego co najmniej jedno pytanie.

Prokurator Generalny Andrzej Seremet:

Zanim odpowiem na te pytania, pozwolę sobie niejako uzupełnić wypowiedź pana ministra i nawiązać do wystąpienia pana senatora Rulewskiego.

Czy jesteśmy na liście euroceptyków, czy niezadowolonych... Chyba nie. Jesteśmy na liście realistów. Na licznych forach i seminariach dyskusyjnych – tak naprawdę prokurator generalny występuje jedynie w roli eksperckiej, a pozycja negocjacyjna należy do rządu, do ministra sprawiedliwości – podczas wielu dyskusji miałem okazję obserwować najrozmaitsze postawy. Jak wspomniał pan minister, są kraje bardzo entuzjastycznie, niemal bezrefleksyjnie, nastawione do tej koncepcji, są kraje zdecydowanie jej przeciwne, jak Wielka Brytania, i jest cały szereg krajów, które są na tak, ale mają pewne zastrzeżenia; myślę, że my należymy do tej grupy.

Z całą pewnością oczekiwanie Komisji na stanowisko Polski jest oczekiwaniem na stanowisko kraju, który Komisja uznaje za wiodący w strefie państw środkowoeuropejskich. Niedawno, kilka miesięcy temu, miałem okazję spotkać się z byłym ministrem sprawiedliwości Francji, panem Badinterem, będącym kimś w rodzaju emisariusza Komisji Europejskiej, który jeżdżąc po krajach europejskich, przekonuje rozmaite podmioty mające jakiś udział w wyrażeniu opinii na temat Prokuratury Europejskiej, do tej koncepcji. On wyraźnie zaznaczył, że Komisja Europejska oczekuje na stanowisko Polski jako wiodącego kraju, którego rola i znaczenie są na tyle istotne, że stanowisko Polski może oddziaływać na inne kraje środkowoeuropejskie.

Korzystając z własnych doświadczeń, chciałbym powiedzieć, że w ramach porozumienia pomiędzy krajami właśnie środkowoeuropejskimi – dotyczy to Polski, Czech, Słowacji i Węgier – my, wyłącznie prokuratorzy generalni, dwukrotnie spotkaliśmy się w celu zajęcia stanowiska wobec koncepcji Prokuratury Europejskiej. Wydaliśmy nawet dokumenty, które nazwano, może zbyt szumnie, ale jednak one jako funkcjonują w przestrzeni europejskiej, deklaracją praską i deklaracją tatrzańską – kolejność chronologiczna jest odwrotna – które zostały dostrzeżone przez Komisję, w których wyraziliśmy właśnie takie stanowisko. To znaczy, co do zasady popieramy utworzenie Prokuratury Europejskiej, ale zwracamy uwagę na to, że utworzenie i funkcjonowanie nowej instytucji nie powinno być celem samym w sobie. Dość łatwo się tworzy... czy tworzyło, bo teraz są bardziej restryktywne ograniczenia budżetowe. Kiedyś łatwo tworzone rozmaite fora i rozmaite instytucje europejskie tak naprawdę bez oglądania się na ich cel i skuteczność. Powiadamy – nie chodzi o to, żeby utworzyć nowy urząd dla samego jego utworzenia; to ma być wartość dodana. Powinniśmy stworzyć coś, co przeniesie poziom współpracy na inną płaszczyznę, na wyższy stopień. Jednak zastanawiamy się nad każdym rozwiązaniem, które ma znaczenie dla funkcjonowania Polski jako kraju suwerennego, i nie popieramy bezrefleksyjnie rozmaitych pomysłów, bo one bywają naprawdę różne; w gronach naukowych rodzą się inicjatywy, które czasami nijak mają się do rzeczywistości. Jak powiedział pan minister, to jest chyba pierwsza w historii koncepcja, która oznacza rezygnację z *ius puniendi* albo – ujmując to inaczej – oznacza pozwolenie na otworzenie własnej suwerennej przestrzeni na działanie obcego organu, który będzie wykonywał jeden z najistotniejszych obowiązków państwa. Oczywiście otrzymamy w zamian uprawnienie dla prokuratora euro-

pejskiego, będącego jednocześnie prokuratorem polskim, w innych krajach... Ale to jest ten nerw, ta istota rzeczy, która powoduje, że każde państwo, zanim wyrazi swoje stanowisko, bardzo głęboko zastanawia się nad tym, czy rzeczywiście należy poprzeć ten projekt. A jeśli tak, to pod jakimi warunkami.

Koncepcja, o której mówił pan senator – chodzi o art. 7 – dotycząca kolegium, budzi również moje zastrzeżenia i trochę zdumienie. Nie wyobrażam sobie sytuacji, w której kolegium zostanie utworzone arbitralnie, bez powoływania się na jakieś kryteria, i nie będzie w nim przedstawiciela Polski. W tym przypadku jesteśmy z ministrem sprawiedliwości tego samego zdania i w każdej sytuacji, kiedy będzie okazja... Ja również wyrażam swoją wątpliwość co do tego rozwiązania.

Padło pytanie o to, czy poprzemy ten projekt w sytuacji, kiedy proponowane przez Polskę poprawki nie zostaną uwzględnione przez Komisję. Chciałbym powiedzieć, że decyzja o poparciu jest decyzją polityczną i oczywiście należy do rządu i do ministra sprawiedliwości. Prokuratura Generalna, jak już powiedziałem, występuje w roli eksperckiej. Możemy mieć zastrzeżenia, jednak ostateczna decyzja nie będzie należeć do Polski.

Jeśli chodzi o dane dotyczące ścigania, o które pytał pan senator Pocię... Mam dane dotyczące 2012 r., odnoszące się jedynie do przestępstw na szkodę wydatków unijnych. Zdaje się, że pytał pan o wyroki uniewinniające, dobrze zapamiętałem?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Umarzające... Były cztery orzeczenia o warunkowym umorzeniu, dwa wyroki uniewinniające... W ogóle w roku 2012 zapadły pięćdziesiąt dwa prawomocne wyroki. Możemy przesłać panu senatorowi obszerniejszą informację, uwzględniającą rozbitcie na okręgi apelacyjne, bo mamy także taką informację. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję, Panie Prokuratorze.

Czy panowie senatorowie chcieliby się jeszcze wypowiedzieć?

Pan senator Paszkowski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Chciałbym jeszcze rozwiązać pewne moje wątpliwości dotyczące już kwestii organizacyjnych. Z państwa wypowiedzi wynika... Już abstrahuję od tego, czy będzie to kolegium, czy go nie będzie. Chodzi mi o relacje chociażby z prokuraturą krajową czy w ogóle z systemem wymiaru sprawiedliwości. Jak rozumiem, na dziś koncepcja jest taka – w uproszczeniu – że będzie prokurator europejski, który będzie dysponował jakimś aparatem w Brukseli itd. Ale jego podwładnymi – można tak powiedzieć – będą prokuratorzy krajowi i on będzie wydawał polecenia dotyczące...

(Głos z sali: ...konkretnej sprawy.)

Konkretnej sprawy, rozumiem. Ale tę konkretną sprawę prokurator, przynajmniej zgodnie z zamysłem, sam będzie sobie ustalał...

Mam jeszcze pytanie o to, jak zdefiniowano... Bo pan minister powiedział, że trochę mgliście jest sformułowana tak zwana właściwość... czy przestępstwa na szkodę budżetu czy finansów europejskich. Jak to w ogóle jest zdefiniowane? W tej chwili mówimy o dwóch kategoriach przestępstw. Jedne to – jak rozumiem – przestępstwa celne, czyli wpuszczanie nielegalnie jakichś przedmiotów na obszar celny Unii Europejskiej, a drugie są związane z funduszami europejskimi, z rozliczaniem itd., z defraudowaniem tych środków. Ale pewnie są jeszcze jakieś obszary, o których państwo nie mówili. Mogę sobie wyobrazić, że jeżeli jakieś państwo, a konkretnie ludzie nie zrealizują jakiegoś programu europejskiego, za którego realizację odpowiada na przykład dane ministerstwo w kraju, to odpowiedzialność może spoczywać na przykład na ministrze, bo prokurator będzie wszczynał postępowanie, dlatego że minister nie dopełnił swoich obowiązków; to jest wykonywanie budżetu europejskiego... Jak to jest zdefiniowane? Jakże jeszcze...

Prokurator Generalny Andrzej Seremet:

Przepraszam, Panie Senatorze, definicja jest w art. 2.

Senator Bohdan Paszkowski:

Ale może z dyskusji wynikały jeszcze jakieś... Może to jest dyskusyjne? Bo w sumie to wydaje się takie... Zresztą dla dokumentów europejskich charakterystyczne jest to, że kiedy się je czyta, to czasami – no, my mamy trochę inną tradycję; oni operują językiem bardziej opisowym, nienormatywnym – człowiek dochodzi do wniosku, że nie wiadomo, o co tam w zasadzie chodzi.

Jak to się będzie miało na przykład do zasad naszego prawa karnego, dotyczących chociażby tego, że przestępstwo musi być – że tak powiem – dookreślone itd. To musi być precyzyjne, nie może zależeć od jakichś tendencji i wyobrażeń. Oni przeważnie – nie mówię, że wszyscy – mają inne tradycje prawne. Przecież taki prokurator może być nawet z innej tradycji prawnej. I zaraz się okaże, że my w zasadzie nie wiemy, jakie właściwości ma ten prokurator itd. Będzie taki stan niepewności. Stąd też być może – rozumiem, że to jest zdefiniowane, ale jest zdefiniowane dość mgliście – wyłaniało się to w trakcie różnych dyskusji itd. Jakże są wyobrażenia? I proszę się odnieść do kwestii struktury organizacyjnej. Jeżeli moje przypuszczenia były słuszne, to proszę je potwierdzić.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Pan senator Rulewski chciał jeszcze zabrać głos. Proszę.

Senator Jan Rulewski:

W dalszym ciągu dostrzegam tu dużą dozę sceptycyzmu, która się ukrywa pod pojęciem realizmu. Jeśli realnie spojrzelibyśmy na to, co się dzieje w Europie, to uznalibyśmy, że należy zwinąć manatki i zamknąć granice,

o których zresztą mówił pan prokurator, wspominając o pojęciach prokuratury wertykalnej, o tym, że taka jest klasyka czy tradycja. Niestety tradycja przegrywa z czymś, co jest lepsze. Tworzymy nową tradycję. Pozwolę sobie uciec się do przykładu. Rozumiem, że biurokracja niesie ze sobą zagrożenia – mówimy tu o biurokracji brukselskiej – ale też rozstrzyga wiele zagadnień, o czym świadczy również przykład naszego państwa, które rozwija się, między innymi w powiązaniu z Unią Europejską, pod wodzą pana premiera posługującego się aparatem biurokratycznym. Choć przeciwnicy chcą tę biurokrację – według ich logiki jest to słuszne – zniszczyć po to, żeby premier, żeby polski rząd nie wprowadzał skutecznych rozwiązań. Również prace pana ministra nad zmianą kodeksu postępowania karnego dowodzą, że stary kodeks upada i zastępuje go nowa – powiedziałbym, że lepsza – myśl.

Chciałbym wrócić do... Myślę, że nie ma powodów, żeby oskarżać Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę Europy, w których jesteśmy kolegiąlnie reprezentowani – powiedziałbym nawet, że uczestniczymy w nich na pewnych uprzywilejowanych zasadach; ze względu na algorytm proporcjonalności mamy swoich komisarzy, a inne państwa ich nie mają... Nie ma powodów do tego, żeby nie ufać w to, że instytucje – które nazywa się ponadnarodowymi, ale one są jednak instytucjami narodowymi, bo są w nich nasi reprezentanci; nie ma tam innego algorytmu, niż wynikający właśnie z domicyliów narodowych – nie będą tego kontrolowały.

Moje pytanie brzmi tak: jakie będzie usadowienie ewentualnego prokuratora europejskiego w instytucjach europejskich? Jak to będzie wyglądało? Czy to będzie tak, jak jest w polskim modelu, w którym prokurator jest niezależny, czy też tak, jak w modelu, który obowiązywał w Polsce, kiedy prokurator wchodził do Rady Ministrów, a w tym przypadku wchodziłby do Komisji Europejskiej...

Drugie zagadnienie. Pozwolę sobie zapytać dla przykładu – ja w to wierzę – czy to prawda, że... Rozumiem, że prokurator europejski będzie ścigał przestępstwa, które zagrażają Europie. Powstanie jednolitego obszaru gospodarczego, z którym naturalnie wiąże się przestępstwo europejskie, a tym jest na przykład wprowadzanie na obszar Unii, ale poprzez Polskę, olbrzymich ilości papierosów, wymaga zmagania na skalę europejską. Podam może lepszy przykład. Dowiedziałem się tutaj, że radzimy sobie ze sprawą przemytu papierosów na obszar europejski. Ja mam inne informacje, mówiące o tym, że sobie z tym nie radzimy. Nie wiem, nie chcę oceniać, czyja to wina, ale nie radzimy sobie.

A co ma zrobić Malta, na którą co dzień napływają setki uchodźców – oczywiście w celach gospodarczych, a nie politycznych – która jest w stanie przyjąć tylko piętnastu uchodźców rocznie? Myślę, że tam pomoc w zakresie ścigania przemytników tych ludzi, bo mówimy o całych gangach, które przemycają ludzi za niemałe kwoty... Malta oczywiście będzie entuzjastycznie nastawiona do takiej pomocy wymiaru sprawiedliwości.

Powiem szczerze, że nie rozumiem tego realizmu zwanego sceptycyzmem tylko dlatego, że doktryna prawa do tej pory przewidywała jedynie występowanie państwa narodowego o sztywnych granicach.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Kontynuując tę dyskusję – myślę, że panowie senatorowie już się wypowiedzieli – dołączę jeszcze swój głos do wypowiedzi.

Gdyby pan minister albo pan prokurator chcieli się jeszcze wypowiedzieć, to może teraz...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Królikowski:

Bardzo dziękuję.

Definicja zawarta w art. 2, która mówi o tym, czym są przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii, odsyła do dyrektywy 2013/xx/UE, czyli tej, która ma dokładnie regulować katalog przestępstw na szkodę budżetu; mówię o tym w uproszczeniu. Należą do nich przestępstwa podatkowe, przede wszystkim celne, oszustwa, ale najważniejsze jest to, że jest tam takie dookreślenie „wdrożoną prawem krajowym”. To, o czym pan mówił, Panie Senatorze – chodzi o precyzję, kulturę prawną – to są elementy implementacyjne. Innymi słowy, zobowiązanie wynika z dyrektywy i wprowadzamy je zgodnie z tą dyrektywą, ale w sposób właściwy dla tradycji narodowej, między innymi tworzenia kodeksów. Ten standard zostanie zachowany; tak zakładam.

Jeżeli chodzi o relację instytucjonalną, o której pan mówił, to właśnie tego dotyczy moje zastrzeżenie. Diagnoza, którą pan przedstawił, jest słuszna. Ta struktura, relacja organizacyjna z mojej perspektywy jest trudna do zaakceptowania, dlatego że – już zwracałem na to państwa uwagę – wprowadza w konkretnej sprawie, którą prokurator europejski wybiera sobie z katalogu... To znaczy on tworzy grupę zadaniową pod ścisłym kierownictwem prokuratora krajowego będącego prokuratorem europejskim. Odbywa się to w poprzek normalnej organizacji pracy prokuratury.

Pan prokurator generalny powiedział, że będzie to wymagało stworzenia korpusu prokuratorów. Powiedziałbym, że jest to pewien eufemizm, dlatego że – biorąc pod uwagę liczbę spraw – trzeba będzie wprowadzić w ogóle nowy sposób funkcjonowania prokuratorów w jednostkach powszechnych prokuratury. W zależności od sprawy prokuratura będzie lokowała danego prokuratora krajowego na przykład na poziomie prokuratury rejonowej; w tej konkretnej sprawie prokurator nie tyle będzie podporządkowany swojemu szefowi, ile będzie podporządkowany w relacji pionowej przełożonym realizującym ten element ścigania. To jest powód, dla którego – jak już powiedziałem – ten element od samego początku jest przeze mnie podnoszony w negocjacjach jako element bardzo... Rzeczywiście jestem sceptyczny, ale nie z powodu eurosceptycyzmu, tylko z powodu kwestii pragmatycznych, organizacyjnych, nakierowanych na realizację celu, o który tutaj chodzi.

Mam właściwie jedną uwagę do pana senatora Rulewskiego. Powiem tak: nie mam dużego doświadczenia w pracach organów Unii Europejskiej – jedynie dwuletnie doświadczenie bezpośrednie; wcześniej opiniowałem te

dokumenty w Sejmie, tak jak państwo opiniują je obecnie w Senacie – ale z mojego doświadczenia jednoznacznie wynika, że wszystkie poważne państwa w trakcie prac organów kolegialnych wyraźnie definiują swoje interesy i bynajmniej nie postrzegają tego jako eurosceptycyzmu, tylko uznają to za dostosowanie procesu integracji europejskiej do tego, co jest dla państw korzystne. To jest sposób podmiotowego uczestnictwa w procesie integracji. Co więcej, tylko takie państwa szanuje Komisja i tylko taki sposób postępowania państwa gwarantuje, że Komisja będzie traktować je podmiotowo. I my się tak zachowujemy, przynajmniej w perspektywie współpracy unijnej w zakresie wymiaru sprawiedliwości, za którą odpowiada minister sprawiedliwości. My w tej sprawie tak się zachowujemy. Mamy sygnał ze strony pani komisarz Reding świadczący o tym, że ona traktuje nas jako tych, z którymi może... Ona używa komplementu mówiącego o tym, że można robić biznes. Chodzi o podmiot, z którym trzeba się liczyć, rozmawiać i dogadywać. W dalszym ciągu chciałbym tak prowadzić te sprawy, zwłaszcza dotyczące Prokuratury Europejskiej.

Było jeszcze pytanie o strukturę, o umiejscowienie prokuratora europejskiego. W projekcie wyraźnie zdefiniowano, że Prokuratura Europejska jest niezależna, czyli jej pozycja w stosunku do innych jest autonomiczna. Jest cała procedura powoływania kolegium przez państwa, jednak jeśli chodzi o strukturę, to Prokuratura Europejska zostanie stworzona na bazie dwóch istniejących już organizacji, Eurojustu i OLAF, żeby zmniejszyć koszty administracyjne dotyczące jej powołania i żeby były zasoby kadrowe niezbędne do jej funkcjonowania. Tak jak powiedziałem, jej pozycja będzie autonomiczna. Sposób umocowania prokuratora europejskiego będzie podobny do sposobu umocowania prokuratora generalnego w Polsce, czyli będzie on autonomiczny w stosunku do władzy wykonawczej. To rozwiązanie jest absolutnie słuszne.

(Głos z sali: Kadencyjne.)

Tak, kadencyjne.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję, Panie Ministrze.

Panowie Senatorowie, będziemy zmierzać do konkluzji, bo rozpoczynają się następne posiedzenia, a poza tym wypowiedzieli się wszyscy zainteresowani, zostało szeroko naświetlone stanowisko rządu, stanowisko prokuratora generalnego.

Rzeczywiście po bliższej lekturze tego dokumentu, którego treść jest bardziej dyplomatyczna niż wypowiedź pana ministra... Pewne kwestie bardziej mi się podobały w sformułowaniu ustnym aniżeli w tym pisemnym. Właściwie stanowisko rządu jest jasne.

Jako dyskutant chciałbym najpierw powiedzieć, że nawet pobieżna lektura – na bardziej uważną nie miałem czasu, a na pewno nie jestem tak wdrożony w rozmowy, w dyskusje nad tym, jak strona rządowa – dostarcza podstaw do sformułowania licznych zarzutów dotyczących techniki legislacyjnej. Kilka z nich zostało również zreferowanych przez obu panów reprezentujących stanowiska swoich instytucji. Ja bym się do nich przyłączył i mógłbym dodać jeszcze kilka...

Zacznijmy chociażby od definicji. Pan senator Paszkowski, jako wytrawny prawnik, trafnie zwrócił uwagę na to, że ta definicja budzi wiele wątpliwości. Co to za definicja, skoro jest ona podwójna? Przecież w istocie tu są dwie definicje albo dwie części definicji. Proszę zobaczyć, że przestępstwa przeciwko interesom oznaczają przestępstwa przewidziane w dyrektywie. Można by powiedzieć, że to wystarczy, ale to jest – jak się okazuje – niewystarczające, bo dalej mówi się jeszcze o interesach finansowych Unii. To jest drugie, co najmniej pośrednie, zdefiniowanie tego, czym są przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii. Ta definicja nie trzyma standardów dobrej legislacji. W Polsce na pewno byłby to bardzo poważny zarzut.

Przejdę dalej, proszę państwa. Zostało to już zauważone, ale chciałbym ponowić zarzut dotyczący tego, że rozporządzenie daje podstawę do wkraczania w śledztwa krajowe. Zwłaszcza w przypadku zbiegu takich przestępstw, które podlegają jurysdykcji prokuratury europejskiej, i takich, które podlegają naszej jurysdykcji, właściwie będzie dominować jurysdykcja prokuratora europejskiego. To jest coś niesłychanego, ale zostało wyraźnie powiedziane, że w razie takiego zbiegu pierwszeństwo ma prokurator europejski.

To samo dzieje się wtedy, kiedy jest konflikt zadań. W art. 6 wyraźnie jest mowa o tym, że w przypadku konfliktu między przydzielonymi im zadaniami delegowani prokuratorzy europejscy informują o tym prokuratora europejskiego, który może polecić im, aby priorytetowo potraktowali swoją funkcję wynikającą z rozporządzenia. Czyli prokurator europejski może powiedzieć: zadanie, które wam przydzieliłem, jest ważniejsze niż zadanie, które wam przydzielił prokurator – nawet prokurator generalny – z waszego kraju.

A kolizja procedur? Proszę państwa, to jest niesłychane. Wprowadzamy nowy organ, organ ścigania, którego postępowanie u nas reguluje cały kodeks liczący setki artykułów, a tutaj jest rozporządzenie zawierające kilkadziesiąt przepisów, ale jeśli chodzi o samą procedurę, to przecież to są same ogólniki. Proszę zobaczyć, jak są sformułowane te przepisy. To są takie sformułowania, które nieustannie będą nastroczać trudności interpretacyjnych. Co to znaczy na przykład: „Prokuratura Europejska dopilnowuje” – pominę może niezręczność tłumaczenia – „aby jej działalność była zgodna z prawami zapisanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”? Co to jest za norma? To może nastroczać wielu wątpliwości. To jest sprzeczne z krajowym ustrojem prokuratury. Pan prokurator na to wskazywał, już nie będę tego powtarzał.

Chciałbym zmierzać do mojej konkluzji, która dotyczy tego, że to rozporządzenie jest wotum nieufności wobec prokuratur krajowych. W przypadku Polski jest to wotum nieufności wobec prokuratury polskiej. Można je odczytać w ten sposób, że prokuratura polska nie poradzi sobie ze ściganiem przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej, dlatego trzeba ją w tym wyřęczyć, a w każdym razie podporządkować europejskiemu nadzorcy, którego kompetencje nie musiałyby się zresztą ograniczać tylko do nadzorowania. Widzimy w tym co najmniej ograniczenie jurysdykcji krajowej, a tym samym ograniczenie suwerenności naszego kraju. Gdybym chciał się wypowiadać w tonie publicystycznym, to sformułowałbym zaraz następane zdanie: tylko patrzeć, jak będziemy

tworzyć sądy europejskie, bo nasze też będą niewydolne i trzeba będzie stworzyć drugą strukturę, która będzie rozstrzygać sprawy lepiej niż nasi sędziowie.

Zakończę wypowiedź przypomnieniem tego, co powiedział pan minister. Traktat lizboński nie zobowiązuje, tylko uprawnia do utworzenia Prokuratury Europejskiej. Co więcej, traktat lizboński nie zobowiązuje nas do ratyfikacji tego rozporządzenia, do przystąpienia... Niech to będzie tryb wzmocnionej współpracy – jak słusznie powiedział pan minister – istnieje taka formuła. Niech te państwa, które chcą, podporządkują się prokuratorowi europejskiemu. My możemy pozostać przy własnym systemie, który będziemy ulepszać, bo to się dzieje.

Jedno jest pewne – dla mnie jest to pewne – to, że rozporządzenie narusza zasadę pomocniczości. Ponieważ jesteśmy zobowiązani do wypowiedzenia swojej opinii właśnie w odniesieniu do tego, czy projektowane rozporządzenie narusza zasadę pomocniczości, czy jej nie narusza, ja stawiam wniosek... Właściwie są tylko dwie wykluczające się możliwości, tertium non datur. Albo zagłosujemy nad tym, że rozporządzenie nie narusza zasady pomocniczości, albo zagłosujemy nad tym, że narusza zasadę pomocniczości. To jest ciągle projekt rozporządzenia, więc nasza opinia, Panie Prokuratorze, może mieć sens w przyszłości. Może zostanie jakoś uwzględniona w stanowisku rządu, a niewykluczone jest, że sprawa jeszcze wróci do zaopiniowania, kiedy będzie następna wersja, daj Boże, po następnych trzech latach, a nie po trzech miesiącach, bo to naprawdę jest sprawa, która wymaga dużego namysłu.

Kończąc, raz jeszcze stawiam wniosek, żeby głosować za stwierdzeniem, że oceniane rozporządzenie narusza zasadę pomocniczości. To jest pierwszy wniosek. A drugi jest taki... Ten, kto ewentualnie będzie głosował przeciwko temu, jest zdania, że rozporządzenie jej nie narusza. Czy możemy tak uznać?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Pan senator Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Można przeprowadzić inne głosowanie, w którym poprzemy stanowisko rządu, wspierające Polskę w uczestnictwie w procesach legislacyjnych na rzecz powstania Prokuratury Europejskiej.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Obawiam się, Panie Senatorze, że nie możemy tak zrobić, ale może poprosimy panią doktor o...

Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska:

Chciałbym tylko powiedzieć, że regulamin nie pozostawia panom senatorom wiele wolności w kwestii głosowań. Pan przewodniczący postawił wniosek o stwierdzenie, że rozporządzenie jest niezgodne z zasadą pomocniczości.

W związku z tym nad takim wnioskiem trzeba głosować, ale następnym krokiem w przypadku uznania, że rozporządzenie jest niezgodne z zasadą pomocniczości, jest zgłoszenie do marszałka formalnego projektu uzasadnionej opinii o niezgodności aktu z zasadą pomocniczości. Komisja oczywiście ma takie uprawnienia. Później jest ona procedowana na forum ogólnym. Niezależnie od tego trzeba jeszcze przegłosować opinię o samym projekcie rozporządzenia. Chodzi o to, czy komisja popiera projekt rozporządzenia, czy go nie popiera; nie stanowisko rządu, tylko projekt rozporządzenia.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Właściwie mój wniosek jako najdalej idący – gdybyśmy uznali, że projekt rozporządzenia jest niezgodny z zasadą pomocniczości – praktycznie przesądza o...

(*Senator Jan Rulewski: ...późniejszej negatywnej opinii.*)

Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska:

Niekoniecznie. Widziałam już tutaj przypadki, w których były wątpliwości dotyczące pomocniczości co do części, a komisja opiniowała pozytywnie w ogóle...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, dlatego że mogą być wątpliwości co do poszczególnych...

Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękujemy pani doktor za opinię. Zobaczymy, jakie będzie nasze stanowisko. Nie uprzedzamy faktów.

Stawiam wniosek o to, ażeby komisja uznała, że projektowane rozporządzenie jest niezgodne z zasadą pomocniczości.

Kto z panów senatorów jest za poparciem tego wniosku? (3)

Kto jest przeciw? (4)

Kto się wstrzymał? (1)

Dziękuję bardzo, wniosek nie został przyjęty.

W takim razie na tym kończymy dzisiejsze posiedzenie naszej komisji.

(*Senator Jan Rulewski: Jeszcze opinia.*)

Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska:

Musi być opinia na temat rozporządzenia. Ona może dotyczyć tego, że komisja popiera, że nie popiera... Mogą też zostać w niej przedstawione i zawarte uwagi, które pan przewodniczący sformułował, na przykład uwaga o tym, że komisja nie popiera sposobu określenia jurysdykcji Prokuratury Europejskiej.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Rozumiem, że to będzie bardziej szczegółowa...

Senator Józef Pinior:

Nie, przecież było bardzo ważne głosowanie. Pani doktor, proponuje pani coś, co jest niezgodne z wynikami głosowania, które było przed chwilą.

(*Główny Specjalista w Dziale Spraw Unii Europejskiej w Biurze Spraw Międzynarodowych i Unii Europejskiej w Kancelarii Senatu Magdalena Słok-Wódkowska: Nie...*)

No tak, ale przegłosowaliśmy...

Senator Jan Rulewski:

Panie Senatorze, odrzuciliśmy pewną skrajną tezę, jakoby rozporządzenie nie spełniało formuły pomocniczości. Moim zdaniem ta opinia nie może już w sobie tego zawierać. Chodzi o to, że możemy wydać opinię i ja proponuję, żeby ta opinia w głównym nurcie konsumowała to, co powiedzieli pan prokurator generalny i pan minister, wraz z moją uwagą o zbyt daleko idącym sceptycyzmie.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Proszę państwa, możemy się wypowiedzieć. Wypowiedzieliśmy się zatem, że projekt rozporządzenia jest zgodny z zasadą pomocniczości. Możemy jeszcze zgłosić zastrzeżenia czy uwagi co do treści tego rozporządzenia. Jeżeli panowie senatorowie chcą zgłosić takie uwagi, to bardzo proszę o zgłoszenie takich uwag.

(*Senator Bohdan Paszkowski: Mam pytanie...*)

Przepraszam.

Tylko że jeżeli mielibyśmy zgłaszać konkretne uwagi, opinie do konkretnych tekstów, przepisów, to najpierw musielibyśmy je poznać, a następnie nad nimi głosować, więc dzisiaj chyba już nie ma mowy o dalszym głosowaniu.

Pan senator Paszkowski.

Senator Bohdan Paszkowski:

Mam tylko pewne pytanie dotyczące procedury. Czy w głosowaniu, które przed chwilą się odbyło, komisja wyraziła opinię, że projekt rozporządzenia jest zgodny z zasadą pomocniczości? Ja nie doszedłem do takich wniosków. Myśmy tylko odrzucili... Stwierdziliśmy, że projekt nie jest sprzeczny z zasadą pomocniczości, ale nie było głosowania nad tym, czy jest zgodny...

Przewodniczący Michał Seweryński:

Możemy uznać – przez odwrócenie – że jeżeli panowie senatorowie nie poparli wniosku o to, że rozporządzenie jest sprzeczne z zasadą pomocniczości, to znaczy, że nie jest sprzeczne. Ale jeżeli chcemy mieć...

(*Senator Bohdan Paszkowski: Przepraszam, Panie Przewodniczący, jeżeli nie odwołamy na przykład...*)

Panie Senatorze, jeżeli chcemy mieć pewność co do tego, że komisja w większości uznaje, że rozporządzenie jest zgodne z zasadą pomocniczości, to należy postawić taki wniosek, będziemy nad nim głosować...

(*Głos z sali: Nie jesteśmy zainteresowani...*)

No właśnie, ale żeby nie było wątpliwości, to ja zapytam, czy komisja uznaje, że rozporządzenie jest zgodne z zasadą pomocniczości.

(*Głos z sali*: Bez żadnych warunków?)

Tak.

Kto z panów senatorów jest za uznaniem, że projekt rozporządzenia jest zgodny z zasadą pomocniczości? (4)

Dobrze, przekażemy takie stanowisko.

Jeżeli panowie senatorowie chcą zgłosić uwagi do tekstu, chcą zaopiniować zawartość rozporządzenia, to muszą panowie zgłosić konkretne propozycje czy nawet jakieś poprawki. Wtedy będziemy głosować nad tym raz jeszcze na kolejnym posiedzeniu.

Zamykam dzisiejsze posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 10 minut 06)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii