

## Współpraca sądowa w sprawach karnych w świetle postanowień Traktatu z Lizbony

Dnia 1 grudnia 2009 roku wszedł w życie Traktat z Lizbony, podpisany 13 grudnia 2007 roku, który został ratyfikowany zgodnie z procedurami wewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej. Na mocy jego postanowień dokonano wielu niezwykle istotnych zmian w zakresie funkcjonowania Unii Europejskiej, gdyż dotychczasowe reformy ustrojowe okazały się niewystarczające. Traktat z Lizbony jest formalnie krótkim traktatem, gdyż składa się zaledwie z 7 artykułów i 13 dołączonych do niego protokołów. Reformy wprowadzone traktatem lizbońskim opierają się w głównej mierze na postanowieniach zawartych wcześniej w tzw. traktacie konstytucyjnym (podpisany 29 października 2004 roku), który odrzucono jednak w referendum przeprowadzonych we Francji i Holandii w roku 2005. Traktat z Lizbony jest tradycyjnym traktatem rewizyjnym, gdyż w przeciwieństwie do traktatu konstytucyjnego nowelizuje obowiązujące traktaty, nie zastępując ich. Dokonał on zmiany obowiązującego uprzednio Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>2</sup> oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Pierwszy z wymienionych traktatów zachowuje swoją dotychczasową nazwę, z kolei drugi otrzymał nową nazwę – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>3</sup>.

Tematem niniejszego opracowania jest współpraca sądowa w sprawach karnych w świetle postanowień Traktatu z Lizbony, gdyż zawarto w nim wiele nowych rozwiązań prawnych co do współpracy w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, w odniesieniu do poprzednio obowiązującego porządku normatywnego<sup>4</sup>. Już w art. 3 ust. 2 znowelizowanego TUE zawarto deklarację, że Unia

<sup>1\*</sup> Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

<sup>2</sup> *Traktat o Unii Europejskiej* (tekst jednolity), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 115 z 09.05.2008 r.

<sup>3</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (tekst jednolity), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 115 z 09.05.2008 r.

<sup>4</sup> Zob. A. Hinarejos, *The Lisbon Treaty Versus Standing Still. A View from the Third Pillar*, „European Constitutional Law Review” 5/2009, p. 99–116; C. Ladenburger, *Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. A New Dimension for the Community Method*, „European Constitutional Law Review”

zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości tam, gdzie powiązano swobodę przepływu osób z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości. Należy zaznaczyć w tym miejscu, że w dotychczasowym stanie prawnym Unia Europejska nie miała wyraźnych i bezpośrednich kompetencji do stanowienia norm prawa karnego materialnego czy też procesowego. Jedynie w ramach III filaru, utworzonego na mocy traktatu z Maastricht, a zreformowanego w 1997 roku postanowieniami zawartymi w traktacie amsterdamskim, Unia mogła inicjować harmonizację prawa karnego w krajach członkowskich, a także wprowadzać regulacje w zakresie współpracy w sprawach karnych. Rozwiązanie to było jednak dalekie od ideału, gdyż w ramach III filaru obowiązywał reżim współpracy międzyrządowej, a nie, jak to miało miejsce w I filarze, tzw. reżim wspólnotowy. Implikowało to liczne odmienności. Dla przykładu należy wspomnieć o zróżnicowaniu instrumentów prawnych (w I filarze stosowano dyrektywy, rozporządzenia oraz decyzje, a w III filarze decyzje ramowe, decyzje, konwencje oraz wspólne stanowiska) i kompetencji instytucji wspólnotowych, o rozbieżnościach proceduralnych w zakresie stanowienia aktów prawnych oraz ograniczeniach w kompetencjach Trybunału Sprawiedliwości. Te i inne problemy przyczyniły się do poszukiwania nowych rozwiązań w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych, które zostały włączone do prawa pierwotnego Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Lizbony<sup>5</sup>. W niezbędnym zakresie zostaną omówione w niniejszym opracowaniu także rozwiązania przewidziane w traktacie konstytucyjnym, ze szczególnym naciskiem na rozwiązania nie przyjęte w traktacie lizbońskim, gdyż w znacznej części zostały one włączone do nowego traktatu stanowiącego podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Przy okazji poczynionych rozważań należy zwrócić uwagę na problemy, które podnoszą w swoich judykatach trybunały konstytucyjne Czech i Niemiec<sup>6</sup> w związku z orzekaniem o zgodności traktatu lizbońskiego z ustawami zasadniczymi tych państw.

### Rozwiązania zawarte w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy

W zamyśle twórców Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy poprzez zniesienie struktury filarowej doszłoby w Unii Europejskiej do ograniczenia procedur międzyrządowych, a punkt ciężkości postanowiono przesunąć w kierunku „uwspólnotowienia”, także w ramach wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Podobnie jak Traktat z Lizbony, Konstytucja dla Europy zawierała postanowienia gwarantujące obywatelom Unii wspólną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych (art. I-3 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy). Oznaczało to deklarację wzmocnienia współpracy sądowej w sprawach karnych, aby organy wymiaru sprawiedliwości mogły efektywnie współdziałać w zakresie zwalczania przestępczości. Integralną część TKE stanowiła Karta Praw Podstawowych, zawierająca także pewne

---

1/2008, p. 20–40.

<sup>5</sup> Zob. K. Karsznicki, *Traktat Lizboński – nowa szansa na usprawnienie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości*, Prok.iPr. 2009, nr 11–12, s. 70–77.

<sup>6</sup> *Lisbon Case*, BVerfG, 2 BvE 2/08 from 30 June 2009, [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

prawnokarne regulacje. Jako przykład można wskazać chociażby zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. II-64), prawo do sprawiedliwego procesu sądowego (art. II-107), zasadę legalności i proporcjonalności czynów zabronionych pod groźbą kary i kar (art. II-109) oraz wyrażoną *expressis verbis* zasadę *ne bis in idem* (art. II-110). Należy podkreślić w tym miejscu, że prawa te zgodnie z art. II-112 ust. 1 mogły podlegać ograniczeniom na zasadach określonych w tym przepisie, jednakże z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

W traktacie konstytucyjnym przewidziano *expressis verbis* zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej nad prawem państw członkowskich, co stanowiło usankcjonowanie dotychczasowego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej kwestii. Jednocześnie brak było postanowienia o wyłączeniu zasady pierwszeństwa w stosunku do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Oznaczało to, że z pierwszeństwa korzystały wszelkie normy prawa pierwotnego i wiążących norm prawa wtórnego<sup>7</sup>. Kwestia pierwszeństwa pozostaje nadal bardzo kontrowersyjna, gdyż zgodnie z orzecznictwem ETS rozciąga się ono na normy konstytucyjne państw członkowskich, z czym szczególnie nie godzi się Federalny Trybunał Konstytucyjny, zastrzegając najwyższą moc prawną dla ustawy zasadniczej<sup>8</sup>. Jednym z najważniejszych postanowień Konstytucji dla Europy było ustanowienie nowej systematyki źródeł prawa pochodnego, a tym samym doprowadzenie do uniformizacji skutków, jakie wywołują w dziedzinach należących wcześniej do I i III filaru. Zaproponowano odejście od zróżnicowania instrumentów (aktów) wydawanych dotychczas w I i III filarze na rzecz stosowania nowych aktów: ustawy europejskiej i europejskiej ustawy ramowej. W projekcie traktatu konstytucyjnego zakładano rezygnację z jednomyślnego podejmowania decyzji w Radzie na rzecz większości kwalifikowanej. W niektórych przypadkach zachowano jednak jednomyślny sposób podejmowania decyzji. Jako przykład można wskazać ustanowienie Prokuratury Europejskiej (art. III-274 ust. 1), a także rozszerzenia dziedzin przestępczości, co do których europejska ustawa ramowa mogłaby ustanowić normy minimalne (art. III-271 ust. 1). Oprócz powyższych zaproponowano zmiany w zakresie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, znosząc dotychczasowe ograniczenia, w tym w szczególności uznawanie w formie oświadczenia właściwości Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym w III filarze.

Konstytucja europejska zawierała cały szereg regulacji dotyczących zarówno prawa karnego materialnego, jak i procesowego. Ogromne znaczenie miał art. III-257 ust. 3, który stanowił, że Unia Europejska może w miarę potrzeby dokonywać harmonizacji przepisów karnych, o ile tylko miałyby to zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa. Z przepisu tego wynikało niezbicie, że Unii przysługują kompetencje w zakresie prawa karnego. Nie określono jednak, poza lapidarnym i enigmatycznym zwrotem „wysoki”, jaki ma być ten zamierzony poziom bezpieczeństwa. W części I traktatu konstytucyjnego wskazano na trzy sposoby ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Po pierwsze – poprzez przyjmowanie ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych

---

<sup>7</sup> Zob. S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy – przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

<sup>8</sup> M. Szwarc, *Współpraca sądowa w sprawach karnych i współpraca policyjna w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 3-4, s. 29-30.

mających na celu, w miarę potrzeb, harmonizację przepisów prawa państw członkowskich w określonych w części III dziedzinach. Po drugie – przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości miała być stanowiona poprzez wzmacnianie wzajemnego zaufania między organami krajów członkowskich, co chciano realizować w szczególności przez wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych i decyzji pozasądowych. Wreszcie po trzecie – miało to następować dzięki współpracy operacyjnej między właściwymi organami państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym służbami policyjnymi, celnymi i innymi służbami wyspecjalizowanymi w dziedzinie zapobiegania i wykrywania przestępstw.

Zgodnie z art. I-14 ust. 2 lit. j traktatu konstytucyjnego przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości podlegała tzw. kompetencji dzielonej między Unię a państwa członkowskie, która oznaczała, że w tej kwestii kompetencje do stanowienia norm prawnych miały zarówno państwa członkowskie, jak i sama Unia. Trzeba jednak podkreślić, że państwa członkowskie mogą wówczas wykonywać swoje kompetencje tylko w takim zakresie, w jakim nie będą one wykonywane przez organy Unii, lub w jakim jednoznacznie Unia z nich zrezygnuje (art. I-12 ust. 2). Kwestia ta została w identyczny sposób uregulowana w traktacie lizbońskim. Na mocy Konstytucji dla Europy oraz na podstawie Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych państw członkowskich i Protokołu w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności parlamentom krajowym zostało powierzone prawo kontroli, czy organy Unii nie naruszyły zasady subsydiarności przez wkraczanie na obszary, na których harmonizacja prawa karnego nie jest uzasadniona. Należy się zgodzić z poglądem wyrażanym w literaturze<sup>9</sup>, że nie dawało to mocnej pozycji parlamentom krajowym w zakresie stanowienia norm europejskiego prawa karnego, choć niewątpliwie ta innowacyjna propozycja umacniała demokratyczną legitymację procesu decyzyjnego w ramach Unii Europejskiej<sup>10</sup>. Problem deficytu demokracji podnosił w swoim orzeczeniu Federalny Trybunał Konstytucyjny, badając zgodność traktatu lizbońskiego z Ustawą Zasadniczą RFN i odnosząc się z dużą nieufnością do postanowień nowego traktatu<sup>11</sup>. Powyższe uprawnienia parlamentów krajowych zostały przeniesione do Traktatu z Lizbony, wydłużono jednak okres, w jakim mogą wyrazić swoją opinię z sześciu do ośmiu tygodni.

## Zmiany zawarte w postanowieniach Traktatu z Lizbony

### 1. Kwestie związane ze źródłami i stanowieniem prawa

Przechodząc do szczegółowej analizy przepisów Traktatu z Lizbony, trzeba zaznaczyć, że jedną z najistotniejszych i zarazem długo oczekiwanych zmian jest reforma źródeł prawa

---

<sup>9</sup> E. Weigend, *Europeizacja prawa karnego w świetle Konstytucji Europejskiej*, PiP 2005, nr 6, s. 16–17.

<sup>10</sup> Zob. A. Górski, A. Sakowicz, *Prawo karne między sprzecznościami: orzecznictwo, „legislacja europejska” i legitymacja demokratyczna w procesie tworzenia europejskiego prawa karnego*, w: J.C. Joerden, A. Szwarc (red.), *Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech – podstawy konstytucyjnoprawne*, Poznań 2007, s. 25–41.

<sup>11</sup> Zob. Ch. Schönberger, *Lisbon in Karlsruhe. Maastricht's Epigones At Sea*, „German Law Journal” 10/2009, S. 1213–1216.

w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Najbardziej interesująca jest problematyka przeniesienia na obszar współpracy w sprawach karnych możliwości wydawania rozporządzeń i dyrektyw. Art. 288 TFUE zawiera katalog aktów prawnych, na który składają się: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. W samej traktatowej definicji tych źródeł prawa nie wprowadzono zmian w odniesieniu do uprzednio obowiązującego art. 249 TWE. Jedyna zmiana odnosi się do decyzji, gdyż rozszerzono zakres jej zastosowania. W dotychczasowym stanie prawnym decyzję można było stosować wyłącznie do spraw indywidualnych i konkretnych. Dzięki nowemu brzmieniu przepisu określającego katalog źródeł prawa wtórnego decyzję będzie można stosować nie tylko w sprawach jednostkowych, ale i mających charakter generalny. Efektem procesu „dekonstytucjonalizacji”, jest odejście od nazewnictwa aktów prawnych stosowanych w Konstytucji dla Europy: ustawa europejska i europejska ustawa ramowa. Należy zwrócić uwagę, że pomimo zmian terminologicznych idea unifikacji źródeł prawa w całym obszarze działalności Unii Europejskiej pozostała niezmienną. Takie posunięcie legislacyjne oznacza jednocześnie w świetle postanowień Traktatu z Lizbony rezygnację ze stosowania decyzji ramowych, dotychczasowych decyzji i konwencji w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W pierwszym momencie mogłoby się wydawać, że skoro usunięto z traktatu lizbońskiego postanowienie art. 38 TUE, który zezwalał na zawieranie umów międzynarodowych w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych przez Unię Europejską z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, Unia utraci w tej dziedzinie kompetencję do podejmowania działań. Jednakże w takim wypadku należy zastosować przepisy ogólne traktatu dotyczące zawierania umów międzynarodowych (art. 216 TFUE). Zgodnie z ich brzmieniem „Unia może zawierać umowy z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty lub gdy zawarcie umowy jest niezbędne dla osiągnięcia, w ramach polityk Unii, jednego z celów, o których mowa w traktatach, albo gdy zawarcie umowy jest przewidziane w prawnie wiążącym akcie Unii, albo gdy może mieć wpływ na wspólne zasady lub zmienić ich zakres”. Jak wynika z powyższego przepisu, postanowienia traktatu nie wykluczają zawierania umów międzynarodowych obejmujących problematykę współpracy policyjnej lub sądowej w sprawach karnych.

Niezwykle istotna, a zarazem problematyczna jest kwestia interpretacji art. 9 Protokołu nr 36 w sprawie postanowień przejściowych dotyczących aktów przyjętych na podstawie tytułu V i VI TUE przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Zakłada on, że skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony będą utrzymane do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu traktatów. Niesie to ze sobą ważną konsekwencję, gdyż wszystkie skutki prawne (np. bezpośredni skutek, zasada pierwszeństwa) będą miały zastosowanie dopiero w stosunku do nowo przyjętych aktów lub do starych, które zostałyby znowelizowane. W protokole nie przewidziano jednak żadnego okresu przejściowego, po upływie którego akty wydane przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony w ramach III filaru automatycznie zostałyby zmienione na rozporządzenia, dyrektywy czy też decyzje. Jednocześnie brak jest w omawianym protokole postanowień pozostawiających tym aktom moc prawną lub pozbawiających je tej

mocy. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na art. 10 ust. 3 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, który zakłada, że Trybunał Sprawiedliwości i Komisja po upływie pięciu lat będą wykonywać swoje kompetencje na zasadach ogólnych, w odniesieniu do tych pozostających w mocy aktów wydanych w III filarze. Prowadzi to do absurdalnej sytuacji, kiedy po pięciu latach Komisja będzie mogła, przykładowo, na podstawie art. 258 TFUE wnieść skargę przeciwko państwu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, podczas gdy akt stanowiący podstawę skargi (np. decyzja ramowa) nie będzie wywoływać skutku bezpośredniego<sup>12</sup>. Deklaracja nr 50 dotycząca art. 10 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych, w której Konferencja zwraca się do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, aby, o ile to możliwe, w terminie pięciu lat od wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony przyjąć akty prawne zmieniające lub zastępujące akty, o których mowa w artykule 10 ust. 1 wspomnianego protokołu. Jak się wydaje, wszystkie powyższe przykłady potwierdzają brak automatycznego przekształcenia aktów należących uprzednio do III filara. Jednakże moim zdaniem należałoby się opowiedzieć za tym, że po upływie tego pięcioletniego okresu przejściowego będzie możliwa kontrola przez Trybunał Sprawiedliwości aktów wydawanych przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego w III filarze, a nie przekształconych w nowe rozporządzenia, dyrektywy czy decyzje. Wydaje się, że w zamysle twórców tego przepisu, pięć lat wystarczy na przekształcenie powyższych aktów.

Inicjatywa prawodawcza w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej powierzona została na mocy art. 76 TFUE Komisji lub jednej czwartej państw członkowskich, zaś w pozostałych kwestiach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości monopol przedstawiania projektów należy do Komisji. Zasadniczo akty będą uchwalane w drodze zwykłej procedury prawodawczej, opisanej w art. 289 i 294 TFUE, w swoich postanowieniach zbliżonej do dotychczasowej procedury współdecydowania. Na podstawie art. 286 ust. 2 TFUE przewidziano możliwość zastosowania specjalnej procedury prawodawczej, jeżeli przewidują to szczególne przepisy traktatów. W stosunku do współpracy sądowej w sprawach karnych taką procedurę przewidziano między innymi w art. 86 ust. 1 TFUE, gdyż Rada może ustanowić Prokuraturę Europejską po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Jako zasadę przyjęto rezygnację przez Radę z podejmowania decyzji jednogłośnie, na rzecz większości kwalifikowanej, zgodnie z brzmieniem art. 238 TFUE. Konsekwencją rezygnacji z jednomyślności przy podejmowaniu decyzji przez Radę w wielu przypadkach jest wprowadzenie w odniesieniu do współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej tzw. „wentyli bezpieczeństwa”, które polegają na możliwości przedłożenia spornej kwestii Radzie Europejskiej (art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3, art. 86 ust. 1 oraz art. 87 ust. 3 TFUE). W takim wypadku procedura w Radzie ulega zawieszeniu. Jeżeli po przeprowadzeniu dyskusji dojdzie do porozumienia, wówczas Rada Europejska w terminie czterech miesięcy od takiego zawieszenia odsyła projekt Radzie. Powoduje to „odwieszenie” procedury w Radzie. W sytuacji, gdy brak jest porozumienia w Radzie Europejskiej co do projektu aktu prawnego z zakresu prawa karnego, dziewięć państw członkowskich może ustanowić wzmocnioną współpracę. W tym

---

<sup>12</sup> A. Grzelak, *Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, w: J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 274.

miejscu można wspomnieć, że powyższa procedura wzmocnionej współpracy będzie mogła być zastosowana, gdy nie dojdzie do porozumienia w sprawie powołania Prokuratury Europejskiej (art. 86 TFUE). Takie rozwiązanie daje szansę, że instytucja ta zostanie wreszcie powołana do życia, gdyż do jej ustanowienia wystarczy tylko dziewięć państw.

Ciekawym rozwiązaniem Traktatu z Lizbony jest powierzenie Radzie Europejskiej na podstawie art. 68 TFUE określania strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Nie ulega wątpliwości, że te strategiczne wytyczne nie będą miały mocy prawodawczej z kilku powodów. Po pierwsze, z formalnego punktu widzenia, wytyczne te nie zostały zamieszczone w katalogu źródeł prawa (art. 288 TFUE), a pod drugie Rada Europejska nie została włączona do procesu stanowienia prawa. W odniesieniu do Prokuratury Europejskiej Rada Europejska posiada podobne uprawnienie, nie mające jednak przymiotu aktu prawodawczego. Rada Europejska będzie mogła podjąć decyzję o rozszerzeniu kompetencji Prokuratury Europejskiej o możliwość zwalczania poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, a nie tylko przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej.

Na koniec rozważań o nowym sposobie regulacji i ujednoczeniu źródeł prawa należy nadmienić, że konsekwencją takiej regulacji jest wzmocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości. Na podstawie ogólnych postanowień zawartych w art. 19 TUE Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy w zakresie orzekania w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w takim samym stopniu jak w przypadku innych polityk realizowanych w ramach Unii Europejskiej. Przejawem tej reformy o zasadniczym znaczeniu jest przyznanie Trybunałowi Sprawiedliwości kompetencji orzeczniczych jeśli chodzi o pytania prejudycjalne, obejmujące zagadnienia znajdujące się dotychczas w sferze regulacji III filaru, a więc w odniesieniu do materii współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która nie będzie już uzależniona od złożenia oświadczeń przez państwa członkowskie. Jednakże dopiero po pięciu latach od wejścia w życie traktatu lizbońskiego Trybunał Sprawiedliwości będzie uzyskał kompetencje ogólne również w odniesieniu do aktów sprzed wejścia w życie Traktatu z Lizbony. Art 276 TFUE czyni pewne ograniczenie w zakresie orzekania przez Trybunał w sprawach dotyczących współpracy sądowej w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej poprzez wyłącznie spod jego jurysdykcji kontroli ważności lub też proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania podejmowanych w państwach członkowskich. *Expressis verbis* wykluczono także prawo Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w sprawie wykonywania przez kraje członkowskie Unii obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

## 2. Harmonizacja w zakresie prawa karnego materialnego i procesowego

Pod wieloma względami prawo karne wyróżnia się wśród innych dziedzin prawa. Korzysta z najbardziej odstraszającego narzędzia kontroli społecznej – kary. Wyznacza w ten sposób granice akceptowalnych zachowań i chroni wartości danej społeczności. Takie rozumienie funkcji prawa karnego powoduje, że państwa Unii Europejskiej z pewną rezerwą odnoszą

się do wszelkich prób narzucenia im jednolitego modelu prawa karnego materialnego<sup>13</sup>. Prawo karne, jako najbardziej dolegliwy instrument oddziaływania państwa na obywateli, którzy naruszyli jego porządek prawny, zawsze stanowiło jeden z atrybutów suwerenności<sup>14</sup>. Jest ono nieodłącznie związane z zabezpieczeniem przez państwo ważnych dla jego społeczeństwa dóbr poprzez oddziaływanie powstrzymujące wobec wszystkich, którzy gotowi byłiby dobrom tym zagrażać. Poza tym wymierzenie kary sprawcom przestępstw ma zaspokoić poczucie społecznej sprawiedliwości, gdy sprawca zostanie ukarany za czyn, którego się dopuścił. Czeski Trybunał Konstytucyjny orzekając 26 listopada 2008 roku o zgodności Traktatu z Lizbony z przepisami konstytucji, podkreślił w swoim orzeczeniu, że „przekazanie pewnych kompetencji państwowych, które wynika z wolnej woli danego kraju, nie może być *ex definitionem* odczytywane jako osłabienie suwerenności państwowej, a wręcz przeciwnie, może to doprowadzić do jej wzmocnienia w ramach wspólnych działań integracyjnych”<sup>15</sup>. Jednocześnie w innym miejscu Trybunał przypomniał, że Unia może działać tylko w ramach zakresu kompetencji wyraźnie przyznanych jej przez państwa członkowskie, które pozostają „panami traktatów”. Część autorów wyrażała wcześniej pogląd, że nie można państwom członkowskim nakazać wydawania przepisów karnoprawnych<sup>16</sup>. Kompetencja do harmonizacji krajowego prawa karnego jest zagadnieniem skomplikowanym i drażliwym, gdyż dotyczy w swoich najpoważniejszych skutkach wolności człowieka. Dlatego przyjmuje się, że dla stanowienia norm prawnokarnych niezbędna jest maksymalna legitymizacja demokratyczna<sup>17</sup>. Do niedawna wiele osób argumentowało w sposób zdecydowany, że prawo karne to obszar wyłącznie narodowej suwerenności. Jednakże słusznie zauważono, że model integracji europejskiej nie jest kompatybilny z ideą ograniczania prawa karnego do zamkniętego kręgu narodowego, w którym pozostawałoby ono poza jakimkolwiek zasięgiem wpływu prawa unijnego<sup>18</sup>. Traktat z Lizbony jest pewnym krokiem naprzód w tej materii, choć nie wprowadza zmian rewolucyjnych. Harmonizacja prawa karnego, rozumiana jako jego ujednoczenie bądź zbliżenie na poziomie europejskim, ma za zadanie służyć zwiększeniu efektywności ścigania przestępstw o charakterze transgranicznym<sup>19</sup>. Art. 83 TFUE pozwala na przyjmowanie dyrektyw, zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, które wprowadziłyby normy minimalne określające zarówno znamiona typu czynu zabronionego, jak i kary w dziedzinach „szczególnie poważnej przestępczości

---

<sup>13</sup> A. Lach, *Model wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej*, PiP 2009, nr 6, s. 95.

<sup>14</sup> Zob. M. Hildebrandt, *European Criminal Law and European Identity*, „Criminal Law and Philosophy” 1/2007, p. 57–78.

<sup>15</sup> P. Bříza, *The Czech Republic. The Constitutional Court on the Lisbon Treaty Decision of 26 November 2008*, „European Constitutional Law Review” 5/2009, p. 149.

<sup>16</sup> M. Prengel, *Uprawnienia Unii Europejskiej w sprawach karnych*, „Jurysta” 2001, nr 6, s. 19.

<sup>17</sup> R. Hefendehl, *ETS stawia na głowie podporządkowanie kompetencji w zakresie prawa karnego – i dziwi się krytyce*, w: J.C. Joerden, A. Szwarc (red.), *Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech – podstawy konstytucyjnoprawne*, Poznań 2007, s. 45.

<sup>18</sup> J.A.E. Vervaele, *Wspólnota Europejska a zapewnienie stosowania polityki wspólnotowej za pomocą środków prawnokarnych. Cessio bonorum z III do I filaru?*, w: C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych rozszerzonej Unii Europejskiej: nowe wyzwania, stare problemy. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej, Sopot, 16–19 marca 2006 roku*, Warszawa 2007, s. 121.

<sup>19</sup> E. Weigend, *Kilka uwag o europeizacji prawa i procesu karnego w świetle Konstytucji Europejskiej i w ocenie nauki niemieckiej*, w: C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych... op. cit.*, s. 171.



o charakterze transgranicznym”. Enumeratywne wyliczenie takich przestępstw obejmuje: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcję, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerową i przestępczość zorganizowaną. Jednocześnie w tym samym przepisie przewidziano uprawnienie dla Rady, która jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć decyzję o rozszerzeniu powyższego katalogu czynów zabronionych. Kryteria pozwalające na poszerzanie tego katalogu mogą być odczytywane dość arbitralnie. Poza tym zwraca się uwagę na użycie w redakcji tego przepisu wyjątkowo nieostrego i ocennego pojęcia „poważnej przestępczości”, które może doprowadzić do dalszej ekspansji europejskiego prawa karnego<sup>20</sup>. Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 30 czerwca 2009 roku podkreślił, że traktat lizboński w kwestii harmonizacji prawa karnego powinien być interpretowany bardzo restrykcyjnie, niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca<sup>21</sup>. Art. 83 ust. 2 TFUE umożliwia Unii wydawanie wiążących standardów minimalnych również w każdej innej dziedzinie prawa, jeżeli tylko stało się ono przedmiotem stosowania środków harmonizujących. Jedynym warunkiem jest to, aby taka harmonizacja była „niezbędna w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie polityki Unii”. W opinii Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonej w orzeczeniu w sprawie traktatu lizbońskiego, walka ze szczególnie poważną przestępczością, która wykorzystuje ograniczenia terytorialne jurysdykcji karnej lub która zagraża żywotności praworządności i demokracji w Unii Europejskiej, może stanowić szczególne uzasadnienie dla przekazania uprawnień poszczególnych państw na poziom uregulowań unijnych<sup>22</sup>. Należy pamiętać, że przekazanie uprawnień do tworzenia prawa karnego Unii Europejskiej nie jest podniesieniem przestępstw narodowych do rangi przestępstw europejskich, lecz formą ujednoczonej ochrony europejskich dóbr prawnych<sup>23</sup>.

W zakresie prawa karnego procesowego art. 82 TFUE przewiduje, że współpraca będzie się odbywała na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz obejmie zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Niezwykle ciekawe wydaje się to, że wspomniany artykuł przewiduje wydawanie przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą środków, które ujednoliciłyby przepisy w tym zakresie. Daje to możliwość uchwalania wiążących w całości i bezpośrednio stosowalnych rozporządzeń w tej kwestii, co może przyczynić się do zwiększenia efektywności takiej współpracy. Podobnie jak w przypadku prawa karnego materialnego, w stosunku do prawa procesowego przewidziano możliwość ustanawiania w drodze dyrektyw norm minimalnych, które jednak umożliwiają ustanawianie wyższego poziomu ochrony.

---

<sup>20</sup> J. Długosz, *Konstytucja Europejska a prawo karne*, „Jurysta” 2004, nr 11–12, s. 7.

<sup>21</sup> Ch.J.M. Safferling, *Europe as Transnational Law – A Criminal Law for Europe. Between National Heritage and Transnational Necessities*, „German Law Journal” 10/2009, p. 1392.

<sup>22</sup> M. Wade, *The Constitution says yes [but...] to the Lisbon Treaty – The Judgment of the Second Senate of the Federal Constitutional Court of 30 June 2009*, „Eu crim” 1–2/2009, p. 59.

<sup>23</sup> E. Hryniewicz, *Europejskie przestępstwa, europejskie dobra prawne*, w: J.C. Joerden, A. Szwarc (red.), *Europeizacja prawa karnego...*, *op. cit.*, s. 61–68.

Przechodząc do bardziej szczegółowej analizy art. 82 ust. 2 TFUE, należy zauważyć, że zakres, w jakim organy Unii będą mogły ingerować w krajowe procedury karne, jest dość szeroki. Spowodowane jest to otwarciem katalogu przyczyn pozwalających na wydanie standardów minimalnych przez zamieszczenie w art. 82 ust. 2 pkt d TFUE zwrotu: „inne szczególne aspekty postępowania karnego”. Zamieszczone w omawianym przepisie minimalne standardy mogą odnosić się również do praw jednostek w procesie karnym. Wydaje się, że dotyczyć one mogą zarówno podejrzanego czy oskarżonego, jak i świadków, biegłych, tłumaczy itp. Za minimalne standardy należałoby przyjąć w tej kwestii ogólnie akceptowalne dotąd zasady i gwarancje w procedurach karnych państw członkowskich, stanowiących dorobek europejskiej jurysprudencji. Sporo kontrowersji wzbudza uprawnienie do wzajemnego dopuszczania dowodów między państwami członkowskimi, gdyż, jak wiadomo, reguły procesowe związane ze zbieraniem, utrwalaniem czy przeprowadzaniem dowodów różnią się między sobą. Ich automatyczne przenoszenie do procesu toczącego się w innym kraju mogłoby rodzić obawy, że może dojść do naruszenia gwarancji procesowych jednej ze stron wynikających z przepisów prawa krajowego. Moim zdaniem należałoby w pierwszej kolejności doprowadzić do harmonizacji w zakresie problematyki dowodowej, aby wypracować wspólne reguły traktujące w sposób jednolity w Unii Europejskiej problematykę przeprowadzania dowodów. Dzięki takiemu zabiegowi nie zrodzi się obawa naruszenia jakichkolwiek praw jednostki, gdyż zasady dowodowe obowiązujące w każdym z krajów będą kompatybilne w odniesieniu do standardów unijnych wprowadzonych we wszystkich państwach członkowskich.

#### Prokuratura Europejska – perspektywy utworzenia europejskiego organu ścigania

---

Nowością instytucjonalną wprowadzoną postanowieniami Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest możliwość ustanowienia Prokuratury Europejskiej w oparciu o Eurojust w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej. Taką możliwość przewidywał już wcześniej projekt traktatu konstytucyjnego. Pierwsze pomysły powołania takiego organu pojawiły się już w drugiej połowie lat 90. ubiegłego stulecia. Wówczas też stworzono projekt „Corpus Iuris” i wydano 11 lutego 2001 roku *Zieloną Księgę*, dotyczącą prawnokarnej ochrony interesów finansowych Wspólnoty i ustanowienia Prokuratora Europejskiego<sup>24</sup>. Koncepcja ta nie doczekała się wciąż realizacji, gdyż dotychczas krytycy tego projektu uważali, że Prokuratura Europejska miałaby zbyt dużą autonomię. Obawiano się także, że nieuniknione byłyby konflikty kompetencyjne pomiędzy organami krajowymi (prokuraturami, policją oraz innymi właściwymi organami ścigania) a Prokuraturą Europejską<sup>25</sup>. Traktat lizboński przewiduje, że kompetencję do powołania Prokuratury Europejskiej posiada Rada w drodze rozporządzenia, podejmując decyzję jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. W wypadku, gdy jednomyślnie

---

<sup>24</sup> Zob. L. Paprzycki, *Corpus Iuris – projekt europejskiego prawa karnego. Zarys problematyki*, „Palestra” 2000, nr 4, s. 134–144.

<sup>25</sup> C. Michalczuk, *Idea powołania Prokuratury Europejskiej – propozycja wyjścia z impasu*. w: C. Nowak (red.), *Ochrona interesów finansowych...*, op. cit., s. 165.

nie zostałyby osiągnięta, art. 86 TFUE przewiduje przeniesienie dyskusji na forum Rady Europejskiej. Omawiany przepis daje możliwość skorzystania z mechanizmu wzmocnionej współpracy, gdy Rada Europejska nie osiągnie konsensusu. W takim wypadku wystarczy dziewięć państw, które podejmą się wprowadzić ten długo oczekiwany projekt w życie. Uregulowanie to stanowi pewną nowość, ponieważ takiego rozwiązania nie przewidywał wcześniejszy projekt konstytucji europejskiej. Być może w zamyśle twórców traktatu lizbońskiego takie ukształtowanie procesu powołania nowego urzędu Europejskiej Prokuratury doprowadzi do tego, że organ ten wreszcie rozpocznie swoje funkcjonowanie<sup>26</sup>. Nowatorskie ujęcie modelu Prokuratury Europejskiej zakłada wertykalny system współpracy między krajami członkowskimi. Zakłada on funkcjonowanie jednolitego obszaru jurysdykcyjnego, w obrębie którego działania prowadzi jeden centralny organ – Prokuratura Europejska<sup>27</sup>. Prokuratura Europejska ma zostać powołana w celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, jednak twórcy traktatu nie stworzyli definicji takich przestępstw. W ten sposób właściwość Europejskiej Prokuratury została określona wyłącznie przez wskazanie dobra prawnego, do ochrony którego zostanie zobowiązana. Dlatego w literaturze wysuwany jest postulat, aby w pierwszej kolejności doprowadzić do europeizacji odpowiedzialności karnej za przestępstwa godzące w interesy finansowe Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Oprócz tego przyjęto, że właściwość tego organu będzie miała charakter dynamiczny, co oznacza, że jego kompetencje będą mogły być poszerzone w drodze decyzji Rady Europejskiej o czynności w sprawach poważnych przestępstw mających wymiar transgraniczny. Poza wzmianką o powiązaniu Prokuratury Europejskiej z Eurojust, traktat lizboński nie zawiera postanowień dotyczących organizacji i zasad funkcjonowania Prokuratury, uznając, iż kwestie te ureguluje rozporządzenie powołujące ten podmiot. Prokuratura Europejska będzie mogła podejmować wszystkie czynności procesowe niezależnie od działań prokuratur poszczególnych państw, zagwarantowanych krajowymi przepisami procedury karnej. Na koniec jeszcze raz należy podkreślić, że wejście w życie Traktatu z Lizbony nie było decydujące dla utworzenia Prokuratury Europejskiej, gdyż o jej konkretnym kształcie i możliwościach w zakresie ścigania będzie można wnioskować dopiero z przyszłego rozporządzenia.

## Wnioski

---

Podsumowując dotychczasowe rozważania nad rozwiązaniami przyjętymi w traktacie lizbońskim w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych, należy zauważyć, że dokument ten czyni kolejny krok w kierunku harmonizacji prawa karnego państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednakże nie sposób nie odnieść wrażenia, że poczynione reformy

---

<sup>26</sup> Zob. J. Długosz, S. Matyszek, *Unijne instytucje ścigania i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych*, w: A. Szwarc (red), *Unijna polityka karna*, Poznań 2009, s. 320–323.

<sup>27</sup> J. Łacny, *Europejska Prokuratura w Projekcie Konstytucji dla Europy*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2005, nr 3–4, s. 76.

<sup>28</sup> L. Paprzycki, *Prokurator Europejski – organ europejskiego postępowania karnego*, „Palestra” 2009, nr 3–4, s. 66.

nie mogą być uznane za rewolucyjne. Jest to raczej uporządkowanie zakresu dopuszczalnej harmonizacji niż znaczące merytoryczne poszerzenie kompetencji Unii. Z analizy przepisów traktatu widać wyraźnie, że kraje członkowskie ciągle nie są gotowe, aby rozpocząć proces ujednolicenia prawa karnego materialnego czy też procesowego. Integracja europejska wymaga jednak od państw członkowskich współdziałania w tworzeniu wspólnej kultury prawnej, w tym także w sferze prawa karnego. Dlatego niezbędne wydaje się podjęcie w najbliższym czasie poważnej dyskusji na temat przyszłości współpracy w tej dziedzinie, która będzie łączyła się z przyjęciem konkretnych kroków prawnych, przykładowo z powołaniem do życia instytucji Prokuratury Europejskiej. Państwa członkowskie nie są jeszcze gotowe, żeby odstąpić od swoich historycznie uwarunkowanych odmierności w prawie karnym na rzecz jednolitego unijnego modelu, a osiągnięcie kompromisu satysfakcjonującego wszystkie strony będzie bardzo trudne. Widać to zaś szczególnie w ostatnim orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał nakazuje restrykcyjną interpretację przepisów dotyczących prawa karnego zawartych w traktacie lizbońskim. Najwyższy jednak czas, aby skupić się na europejskim projekcie wartości prawa karnego, a nie tylko wyłącznie na ochronie narodowego charakteru prawa karnego jako symbolu suwerenności państwowej.