

## Eurojust po zmianach wprowadzonych decyzją z 16 grudnia 2008 roku i w obliczu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego oraz zawartych w nim projektów powstania Prokuratury Europejskiej

### Wstęp

Na naszych oczach dokonują się przemiany, jakie może tylko śniły się ludziom, którzy przewrócili tę pierwszą kostkę domina. Dnia 1 grudnia 2009 roku, po wielu perturbacjach, wszedł w życie Traktat z Lizbony. Mimo że powoli, to jednak integracja konsekwentnie brnie do przodu, coraz bardziej zacieśniając współpracę między państwami.

Można zauważyć, że nie we wszystkich dziedzinach proces ten przebiega w takim samym tempie. Jest oczywistym, iż współpraca w Europie powojennej miała głównie charakter gospodarczy. Jej celem było zapobieżenie przyszłym wojnom i pomoc w odbudowie po tej minionej. Współpraca w sprawach karnych na początku nie była brana pod uwagę, lecz wynikła w późniejszym okresie jako swego rodzaju skutek uboczny integracji. I choć znane są przykłady kooperacji policyjnej oraz sądowej w sprawach karnych z XIX wieku, to postęp w tej kwestii nastąpił dopiero w latach 50. XX wieku<sup>2</sup>. Otwarcie granic spowodowało bowiem swobodę wymiany pracowników, towarów, kapitału i usług nie tylko dla ludzi prawych, ale również dla świata przestępczego, szkodzącego tak zwykłym obywatelom, jak i całej gospodarce<sup>3</sup>.

<sup>1\*</sup> Autorka jest studentką V roku Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

<sup>2</sup> P. Hofmański, ENA w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 17; A. Sakowicz, Kilka słów na temat zasady wzajemnego uznawania jako modelu współpracy w sprawach karnych na obszarze Unii Europejskiej, w: Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości a ochrona interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej. Materiały z międzynarodowej konferencji naukowej Warszawa, 15-17 XI 2007 roku, Warszawa 2008, s. 38.

<sup>3</sup> P. Rakowski, EUROPOL – europejska organizacja policyjna do zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 2(10), s. 59; R. Socha, Europejska

Były jednak także inne powody, dla których Wspólnota Europejska uważana była za organizację zajmującą się głównie kwestiami obrotu gospodarczego między państwami. Kraje niechętnie rezygnowały ze swej suwerenności, a *ius puniendi* uważany był za podstawowy jej przejaw<sup>4</sup>. Żadne państwo nie wyobrażało sobie, aby ten rodzaj jego władzy mógł być ograniczony.

Obecnie jednak inaczej patrzy się na zasadę suwerenności. Dominuje pogląd, iż państwa zgadzają się przecież na takie a nie inne konstrukcje prawne, a to sprawia, że są one „panami traktatów” i suwerenności – ani normatywnej, ani tym bardziej terytorialnej<sup>5</sup> – nie tracą. W tym duchu wypowiedział się czeski Trybunał Konstytucyjny, orzekając 26 listopada 2008 roku o zgodności Traktatu z Lizbony z przepisami konstytucji. W swoim nieco zaskakującym orzeczeniu stwierdził, 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>6</sup>. Kraje coraz częściej, aczkolwiek wciąż dość niechętnie, pozwalają na regulacje ingerujące w ich porządek wewnętrzny. Pojęcie suwerenności podlega rewaloryzacji. Według Piotra Hofmańskiego musi być ona bowiem rozumiana jako odpowiedzialność za wspólne bezpieczeństwo i jako wspólna walka przeciw przestępcom<sup>7</sup>. Powoli odchodzi się od zasady *par in parem non habet imperium* na rzecz przeciwstawienia się transgranicznej przestępczości<sup>8</sup>. Bo jak trafnie zauważył Lech Paprzycki, „Unia Europejska to nie tylko przestrzeń wolności i bezpieczeństwa, ale także zaufania”<sup>9</sup>. I bez tego zaufania ścisła współpraca jest niemożliwa, a wszyscy wiemy, jak ciężko je się zdobywa. Tłumaczy to zatem tempo integracji w zakresie współpracy policyjnej i sądowej.

W wyniku umiędzynarodowienia przestępczości powstawać zaczęły różne projekty współpracy – początkowo między najwyższymi szczeblami władzy, a z czasem – między samymi organami ścigania. Wśród takich tworców można wymienić m.in. Eurojust.

## Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej (EUROJUST)

---

Misja Eurojust polega na usprawnianiu ogólnoeuropejskiej współpracy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, w szczególności w celu walki z międzynarodową przestępczością zorganizowaną.

---

współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2004, nr 1, s. 3.

<sup>4</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 17; A. Sakowicz, *Kilka słów...*, *op. cit.*, s. 37–38; L. Paprzycki, *Prokuratura Europejska – propozycje rozwiązań i perspektywa powstania*, w: *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości...*, *op. cit.*, s. 50.

<sup>5</sup> Traktat lizboński (według mnie z dużej litery) stanowi, iż państwa zachowują prawo do określania swoich granic zgodnie z prawem międzynarodowym.

<sup>6</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>7</sup> P. Hofmański, *Przyszłość ścigania karnego w Europie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 12, s. 4–11.

<sup>8</sup> A. Sakowicz, *Kilka słów...*, *op. cit.*, s. 37–39.

<sup>9</sup> L. Paprzycki, *Prokuratura Europejska...*, *op. cit.*, s. 55.

Propozycja powołania Eurojust (*European Judicial Cooperation Unit*) wysunięta została podczas specjalnego spotkania Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15–16 października 1999 roku<sup>10</sup>. We wnioskach z tego posiedzenia czytamy: „W celu wzmocnienia walki z poważnymi formami przestępczości zorganizowanej Rada Europejska zgodziła się co do tego, że powinna zostać utworzona jednostka o nazwie Eurojust, złożona z prokuratorów, sędziów lub funkcjonariuszy policji odpowiedniego szczebla, oddelegowanych przez Państwa Członkowskie zgodnie z ich systemem prawnym. Zadaniem Eurojust winno być ułatwianie odpowiedniej koordynacji działań narodowych organów prokuratorskich oraz wspieranie działań śledczych w przypadkach przestępczości zorganizowanej, szczególnie w oparciu o analizy Europolu, jak również bliska współpraca z Europejską Siecią Sądową, szczególnie w celu uproszczenia rekwizycji sądowej. Rada Europejska prosi Radę o przyjęcie koniecznych instrumentów prawnych do końca 2001 roku”<sup>11</sup>. W 2000 roku Niemcy przedstawiły zarys decyzji o powołaniu Eurojust, który spotkał się z pozytywnymi opiniami<sup>12</sup>. Utworzenie Eurojustu zostało jednak poprzedzone uformowaniem nieco eksperymentalnej jednostki o nazwie Pro-Eurojust przez decyzję Rady z grudnia 2000 roku<sup>13</sup>.

Na konferencji w Nicei w 2001 roku wprowadzono do art. 31 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) nowy ustęp dotyczący Eurojustu. Była to jedna z ważniejszych podjętych wtedy decyzji, a przy tym jedyna dotycząca współpracy w ramach III filaru<sup>14</sup>. Potem na mocy decyzji Rady UE 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 roku<sup>15</sup>, zmienionej decyzją Rady 2003/659/WSiSW z dnia 18 czerwca 2003 roku<sup>16</sup>, utworzono właściwą agencję UE. Jej siedzibę tymczasowo uruchomiono 1 marca 2001 roku w Brukseli, zaś w grudniu następnego roku przeniesiono ją do Hagi.

Uszczegółowienie zadań Eurojustu nastąpiło w art. 29 TUE oraz nowym art. 31 ust. 2 TUE. Zajmuje się on polepszaniem współpracy pomiędzy organami państw członkowskich, koordynowaniem dochodzeń transgranicznych, wymianą informacji, a także inicjowaniem zmian legislacyjnych w celu polepszania wzajemnej współpracy<sup>17</sup>.

Zakres przedmiotowy działania omawianej instytucji został zawężony do przestępstw z art. 4 decyzji o ustanawiającej Eurojust. Obejmuje on te rodzaje przestępczości i te przestępstwa, co do których Europol jest zawsze uprawniony do działania, oraz inne przestępstwa popełniane równocześnie z nimi.

Celami Eurojustu są (art. 3 decyzji ustanawiającej Eurojust, zmieniony decyzją Rady z dnia 16 grudnia 2008 roku):

---

<sup>10</sup> A. Gruszczak, *Eurojust – Europejska Współpraca Sądowa*, Prok.iPr. 2002, nr 1, s. 102; A. Lach, *Europejska pomoc prawna w sprawach karnych*, Toruń 2007, s. 189.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 108.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 109.

<sup>13</sup> A. Grzelak, *Współpraca państw w ramach Eurojustu*, w: A. Górski, A. Sakowicz (red.), *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2006, s. 449–450.

<sup>14</sup> A. Gruszczak, *Eurojust...*, *op. cit.*, s. 113.

<sup>15</sup> Dz. U. L 63/1 z 6.3.2002 r.

<sup>16</sup> Dz. U. L 245/44 z 29.9.2003 r.

<sup>17</sup> A. Grzelak, *Współpraca państw...*, *op. cit.*, s. 451; A. Lach, *Europejska pomoc...*, s. 190.

- stymulowanie i poprawa koordynacji między właściwymi władzami państw członkowskich, dochodzenia i ścigania w państwach członkowskich, przy uwzględnieniu wszelkich wniosków składanych przez właściwe władze państwa członkowskiego i wszelkich informacji dostarczonych przez organy właściwe na podstawie przepisów przyjętych w ramach traktatów;
- poprawa współpracy między właściwymi władzami państw członkowskich, w szczególności ułatwianie realizacji wniosków i decyzji dotyczących współpracy sądowej, w tym również jeśli chodzi o instrumenty służące wdrożeniu zasady wzajemnego uznawania;
- wspieranie na inne sposoby właściwych władz państw członkowskich w celu usprawnienia ich dochodzenia i ścigania.

Eurojust mógł również asystować w określonych sytuacjach w postępowaniu dotyczącym państwa członkowskiego i pozaunijnego oraz państwa członkowskiego i Wspólnoty (art. 3 ust. 2 i 3 decyzji ustanawiającej Eurojust). Jest uprawniony, aby zwracać się do organów państw członkowskich o wszczęcie postępowania w określonej sprawie. Dlatego też jego uprawnienia określa się w literaturze jako „uprawnienia do wykonania telefonu” (*power to pick up the telephone*)<sup>18</sup>. Eurojust ma też rozwijać współpracę z Europolem oraz Europejską Siecią Sądową. Na marginesie można wspomnieć, że Eurojust i Europol podpisały umowę o ścisłej współpracy 9 czerwca 2004 roku.

Kompetencje Eurojustu w zakresie współpracy w sprawach karnych są w zasadzie zawężone do etapu postępowania przygotowawczego, choć czasem może on podejmować działania także w sprawach znajdujących się już na etapie postępowania jurysdykcyjnego. Jednak, jak to zostało już wyżej napisane, Eurojust nie posiada uprawnień dochodzeniowych. Może tylko zwrócić się do odpowiedniego organu o wszczęcie postępowania.

Jest to organ Unii, a nie Wspólnoty, i posiada osobowość prawną. Niemniej jednak pozostaje w ramach UE tylko organem pomocniczym, a prowadzone dochodzenia utrzymują swój charakter narodowy. Eurojust składa się z 27 przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich, którymi mogą być prokuratorzy, sędziowie śledczy lub funkcjonariusze policji o równoważnych kompetencjach. Dodatkowo każdemu przedstawicielowi krajowemu mogła towarzyszyć jedna osoba, a w przypadku, gdy okazało się to niezbędne i za zgodą Kolegium, mogło to być kilka osób (art. 1 decyzji ustanawiającej Eurojust przed zmianą)<sup>19</sup>.

Eurojust jest zbudowany na zasadzie dualistycznej. Działa on na poziomie przedstawicieli narodowych, działających w państwach, z których zostali delegowani – w przypadkach określonych w art. 6, jak i na szczeblu unijnym – jako Kolegium – w przypadkach określonych w art. 7 decyzji ustanawiającej Eurojust (art. 5 decyzji ustanawiającej Eurojust). W skład Kolegium wchodzi wszyscy członkowie organizacji. Każdy przedstawiciel krajowy ma jeden głos. Zasady funkcjonowania Eurojustu regulują szczegółowo Reguły postępowania (Dz. Urz. WE nr C286 z 22.11.2002). Kolegium zbiera się na wniosek jednego

---

<sup>18</sup> A. Lach, *Europejska pomoc...*, op. cit., s. 190–191.

<sup>19</sup> A. Grzelak, *Współpraca państw...*, op. cit., s. 452.

lub więcej członków, gdy prowadzenie postępowania przygotowawczego w danej sprawie może dotyczyć całej Unii albo państwa członkowskiego innego niż prowadzące sprawę. Będzie również działać w sprawie zasadniczych zagadnień dotyczących osiągnięcia celów Eurojustu, może także formułować wnioski (na podstawie art. 7 decyzji ustanawiającej Eurojust) w sprawach dotyczących współpracy co do przestępstw wchodzących w zakres jego kompetencji.

Nie można jednak powiedzieć, że jego funkcjonowanie wywiera wpływ na politykę krajową, gdyż wnioski Kolegium nie są dla państwa wiążące. Eurojust nie może zmusić państwa członkowskiego do współpracy. Wykonanie wspomnianego wniosku pozostawione jest uznaniu państwa. Musi ono jedynie uzasadnić odmowę, chyba że nie może tego zrobić ze względu na fakt, iż wyrządziłoby to szkodę żywotnym interesom bezpieczeństwa narodowego lub zagroziłoby bezpieczeństwu osób (zmieniony art. 8 decyzji ustanawiającej Eurojust).

Zakres uprawnień funkcjonariuszy określało tylko i wyłącznie państwo delegujące (art. 9 ust. 3 decyzji ustanawiającej Eurojust). Takie uregulowanie doprowadzało do różnic w sytuacji członków z różnych państw, co wynikało ze specyfiki danego systemu prawnego. Miało to negatywne skutki, które odbijały się na jakości prowadzonych spraw<sup>20</sup>.

---

Zmiany wprowadzone Decyzją Rady z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością<sup>21</sup>

---

W świetle tych kilku lat doświadczeń Eurojustu nadszedł czas, by usprawnić jego działanie. W wyniku długiej dyskusji<sup>22</sup> powstała nowa decyzja Rady 2009/426/WSiSW z 16 grudnia 2008 roku w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością. Weeszła ona w życie w dniu opublikowania, czyli 4 czerwca 2009 roku.

Nowa decyzja niewątpliwie wzmacnia pozycję Eurojustu. Ma ona za zadanie zwiększyć jego skuteczność operacyjną, ulepszyć wymianę informacji, ułatwić oraz wzmocnić współpracę między właściwymi władzami krajowymi i Eurojustem, a także ustanowić współpracę również między członkami Eurojustu a państwami trzecimi.

Na pewno dużym mankamentem była do tej pory nierówna pozycja przedstawicieli krajowych. Polscy przedstawiciele byli właśnie w tej grupie, która miała mniejsze kompetencje. Wprowadzone zmiany mają za zadanie przyznać wszystkim zbliżony status. Nowa decyzja co prawda nie wprowadza nakazu jakichś konkretnych zmian mających na celu ujednolicenie norm prawnych i nadal szanuje odrębność wewnętrznych systemów sądowych

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 452; A. Lach, *Europejska pomoc...*, *op. cit.*, s. 191–192.

<sup>21</sup> Dz. U. L 138 z 4.6.2009 r., s. 14, dostępny na stronie: [http://eurojust.europa.eu/official\\_documents/Eurojust\\_Decision/2009/NewEJDecision2009-PL.pdf](http://eurojust.europa.eu/official_documents/Eurojust_Decision/2009/NewEJDecision2009-PL.pdf). (dlaczego? przecież muszę podać datę odczytu na wypadek, gdyby strona zniknęła...)

<sup>22</sup> C. Michalczuk, *Usprawnienie funkcjonowania Eurojustu oraz perspektywy współpracy między krajowymi organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości a Eurojustem oraz Prokuraturą Europejską*, w: *Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości...*, *op. cit.*, s. 77–82.

i procedur administracyjnych, według których wyłaniani są przedstawiciele krajowi czy które organizują wewnętrzną działalność biur krajowych w ramach Eurojustu. Określone jednak zostało pewne minimum. W nowych artykułach od 9a do 9f decyzji ustanawiającej Eurojust został wprowadzony podstawowy zakres uprawnień, które powinny przysługiwać każdemu przedstawicielowi jako właściwemu organowi krajowemu działającemu zgodnie z prawem określonego państwa. Pomyślano też o uprawnieniach, które powinny być przyznawane przedstawicielowi w sytuacjach nagłych, gdy nie może on odpowiednio szybko zidentyfikować właściwego organu krajowego lub nawiązać z nim kontaktu. Dla pewnej przewidywalności w art. 9a ustalono także, że stanowisko przedstawiciela krajowego będzie kadencyjne.

Działalność Eurojustu polegała do tej pory głównie na wymianie informacji. Nic więc dziwnego, że właśnie tej dziedzinie poświęcono w decyzji najwięcej zmian. Dużo jest w niej uwag o dostępie do dokumentów, zautomatyzowanym systemie zarządzania sprawami oraz procedurach przechowywania danych osobowych, łącznie z profilami DNA (jednak od razu wykluczona została możliwość dokonywania przez Eurojust zautomatyzowanego porównywania zarówno takich profili, jak i odcisków palców). Rozbudowany został art. 13 decyzji, w którym wprowadzono wiele usprawnień w przekazywaniu informacji między Eurojustem i państwami członkowskimi oraz między samymi państwami członkowskimi<sup>23</sup>.

W celu stałej i skutecznej pomocy dla Eurojustu w realizacji jego celów przedstawiciele krajowi zostali zobowiązani do posiadania stałego miejsca pracy w siedzibie Eurojustu<sup>24</sup>. Każdy z nich może posiadać po jednym zastępcy i jednym asystencie, którzy również mogą mieć stałe miejsce pracy w siedzibie Eurojustu (nowy art. 2 decyzji ustanawiającej Eurojust).

W strukturach Eurojustu stworzono dyżurną jednostkę koordynacyjną, po to, by kontakt z nią był możliwy całą dobę i by Eurojust mógł interweniować w nagłych sytuacjach (art. 5a decyzji ustanawiającej Eurojust). Przedstawiciele krajowi lub ich zastępcy czy asystenci mają być gotowi do działania przez całą dobę we wszystkie dni tygodnia. Dyżurne jednostki są też odpowiedzialne za to, aby właściwe organy krajowe odpowiadały bez nieuzasadnionego opóźnienia na wnioski napływające do nich zgodnie z niniejszą decyzją, nawet gdy organy te odmawiają przyjęcia wniosku wystosowanego przez przedstawiciela krajowego<sup>25</sup>.

Do 4 czerwca 2011 roku zobowiązano państwa członkowskie do stworzenia krajowego systemu koordynacyjnego Eurojustu, który będzie koordynować działania krajowych korespondentów Eurojustu, krajowego korespondenta Eurojustu ds. terroryzmu, krajowego korespondenta Europejskiej Sieci Sądowej oraz maksymalnie trzech innych punktów kontaktowych Europejskiej Sieci Sądowej, a także przedstawicieli sieci wspólnych zespołów śledczych, sieci ds. zbrodni wojennych, biura ds. odzyskiwania mienia oraz sieci ds. korupcji<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Dz. U. L 138 z 4.6.2009 r., s. 14–16.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 15.

Wzmocniona została również rola Kolegium. Ma ono teraz za zadanie wspierać swoim autorytetem współpracę między państwami. Znalaziono także w ten sposób rozstrzygnięcia sytuacji do tej pory konfliktowych. Ma on rozwiązywać problemy związane z kolizjami jurysdykcji, wielokrotną odmową przyjęcia wniosku lub trudnościami w wykonywaniu wniosków i decyzji w sprawie współpracy sądowej, w tym również w sprawie instrumentów służących wdrożeniu zasady wzajemnego uznawania<sup>27</sup>.

Niewątpliwie wzmocniono pozycję Eurojustu w stosunku do innych agend UE. Ma on utrzymywać uprzywilejowane stosunki z Europejską Siecią Sądową oparte na konsultacjach i komplementarności. W art. 25a doprecyzowano role, jakie Eurojust i Europejska Sieć Sądowa będą odgrywały w swoich wzajemnych stosunkach, tak aby utrzymać przy tym swoisty charakter tej ostatniej. Zwiększono zdolność Eurojustu do współpracy z partnerami zewnętrznymi, takimi jak państwa trzecie, Europejski Urząd Policji (Europol), Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Wspólne Centrum Sytuacyjne Rady i Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex)<sup>28</sup>.

Jak już zostało wspomniane wcześniej, nowa decyzja ma również za zadanie ustanowić współpracę także między członkami Eurojustu a państwami trzecimi, która została opisana w art. 26a, jak i w art. 27b decyzji. Oprócz tego Eurojust nabył w art. 27a możliwość oddelegowywania sędziów łącznikowych do państw trzecich, by mogli oni pełnić funkcje podobne do tych, które są pełnione przez sędziów łącznikowych oddelegowanych przez państwa członkowskie na podstawie wspólnego działania Rady 96/277/WSiSW z 22 kwietnia 1996 roku dotyczącego podstaw wymiany sędziów łącznikowych w celu poprawy współpracy sądowej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej<sup>29</sup>.

Wprowadzone zmiany są traktowane z pełną powagą. Do decyzji ustanawiającej Eurojust dodano art. 41a, w którym zobowiązano Kolegium do zlecenia do dnia 4 czerwca 2014 roku, a następnie co pięć lat, niezależnej zewnętrznej oceny wdrożenia omawianej decyzji oraz ogólnie działań prowadzonych przez Eurojust. Sprawozdanie to przekazywane ma być Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji oraz podawane do wiadomości publicznej.

W wyniku wprowadzonych zmian Polska musi dostosować swoje prawo krajowe do niniejszej decyzji najpóźniej do 4 czerwca 2011 roku. Zmiany jednak nie będą kodeksowe. Przebiegały będą one głównie na podstawie wewnętrznych decyzji.

## Traktat Lizboński

---

Jak już zostało powiedziane, w wyniku procesu integracji z dniem 1 grudnia wchodzi w życie Traktat Lizboński<sup>30</sup>. Jak wiemy, przyznaje on osobowość prawną Unii Europejskiej, co zakończy spory na temat charakteru tej organizacji, oraz likwiduje strukturę filarową.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>29</sup> Dz. U. L 105 z 27.4.1996 r., s. 1.

<sup>30</sup> Dz. U. UE 2007/C 306/01, wersje skonsolidowane traktatów na stronie: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/sto6655-reo1.plo8.pdf> data odczytu?

Zmiany zaproponowane w Traktacie z Lizbony można podzielić na pięć najważniejszych grup:

- zmiany precyzujące zasady działania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- zmiany systematyzujące dziedziny objęte przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (chodzi tu głównie o podział nowego „Tytułu V” na rozdziały obejmujące kwestie: polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji; współpracy sądowej w sprawach karnych; współpracy sądowej w sprawach cywilnych oraz współpracy policyjnej),
- zmiany instytucjonalne,
- zmiany ujednociające katalog źródeł prawa,
- zmiany wzmacniające kontrolę demokratyczną (przy ustalaniu norm minimalnych w zakresie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym duży wpływ miałyby państwa członkowskie, nastąpiłoby też wzmocnienie roli parlamentów narodowych – miałyby one m.in. prawo do kontroli zgodności prowadzonej polityki z zasadą subsydiarności oraz uczestniczyłyby w ocenie działalności Eurojustu i Europolu na zasadach określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady)<sup>31</sup>.

Wśród wymienionych wyżej rodzajów zmian najbardziej interesujące pod kątem niniejszego artykułu są zmiany instytucjonalne. W momencie wejścia traktatu w życie umocniłaby się pozycja Eurojustu. Co prawda jego cele dalej będą polegały na wspieraniu i wzmacnianiu koordynacji i współpracy między krajowymi organami śledczymi, jednak art. 85 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje, że Parlament Europejski i Rada mogą określić jako dodatkowe zadanie Eurojustu możliwość wszczynania śledztwa karnego oraz występowania z wnioskiem o wszczęcie ścigania prowadzonego przez właściwe organy krajowe, w szczególności dotyczącego przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, a także koordynację tych śledztw i tego ścigania. W ramach wzmacniania współpracy sądowej Eurojust ma mieć też możliwość rozstrzygnięcia sporów o właściwość, jednak taka regulacja pojawiła się już w omawianej decyzji z 16 grudnia 2008 roku. Uregulowanie traktatowe znajduje również jego współpraca z Europejską Siecią Sądową i Europolem.

Traktat wprowadza także w art. 86 możliwość utworzenia Prokuratury Europejskiej. Na chwilę obecną byłaby ona właściwa do spraw dochodzenia, ścigania i stawiania przed sądem, w stosownych przypadkach w powiązaniu z Europolem, sprawców i współsprawców tylko przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii, określonych w rozporządzeniu. Realizuje się w ten sposób idea zawarta już w *Corpus Iuris* z 1997 roku<sup>32</sup>. I tu pojawia się pytanie o relacje między projektowaną Prokuraturą Europejską a Eurojustem.

---

<sup>31</sup> Ł. Konczerewicz, *Powstanie i ewolucja III filaru Unii Europejskiej. Zmiany w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości po Traktacie z Lizbony*, w: T. Wasilewski (red.), *Unia Europejska: od Traktatów Rzymskich do traktatu lizbońskiego (taki był tytuł)*, Toruń 2008, s. 55–57; szerzej zob. A. Grzelak, *Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, w: J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 263–285.

<sup>32</sup> A. Lach, *Europejska pomoc...*, *op. cit.*, s. 196; więcej o *Corpus Iuris* w: L. Paprzycki, *Corpus Iuris*



W traktacie zostało unormowane, że Prokuratura taka ma powstać w oparciu o Eurojust. Niewątpliwie jest to dobra baza. Jednak czy oznacza to, że Eurojust zostanie przekształcony w Prokuraturę Europejską? A może zostanie utrzymana niezależność między tymi instytucjami? A może będzie możliwa ich specyficzna integracja?

Na pewno na początku swej działalności Prokuratura Europejska nie może zastąpić Eurojustu z prostych przyczyn. W Traktacie Reformującym jest mowa o ścisłym ograniczeniu specjalizacji tej jednostki tylko do przestępstw finansowych na szkodę Unii. Eurojust ma zdecydowanie większe pole do działania. Wydaje się także, że początkowo będzie ona miała więcej wspólnego z OLAF-em<sup>33</sup> niż z Eurojustem. Lech Paprzycki stoi na stanowisku, że to głównie OLAF powinien stać się organem prowadzącym, we współdziałaniu z Eurojustem i Prokuraturą Europejską, czynności postępowania przygotowawczego o przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Czy w przyszłości natomiast stanie się realne zastąpienie Eurojustu przez Prokuraturę Europejską? Być może. Istnieje możliwość, iż Prokuratura będzie się rozwijać jak kiedyś Europol, i tak jak ten na początku zajmował się tylko narkotykami, tak i Prokuratura z przestępstw na szkodę finansową Unii rozszerzy swoje kompetencje na handel ludźmi czy terroryzm. Jednak trzeba pamiętać, że w krajach Unii nie brakuje eurosceptyków<sup>35</sup>, a przejęcie przez Prokuraturę Europejską tych dziedzin pod swoje skrzydła wiąże się przecież z oddaniem przez państwa sporej części *iuris puniendi*. Co prawda kształt tej instytucji jeszcze nie został ostatecznie określony, jednak zgodnie z propozycją zamieszczoną w *Corpus Iuris* decyzje wydane przez nią byłyby bezpośrednio wykonywane na terytorium Wspólnoty, a odpowiednie organy państw członkowskich nie mogłyby odmówić ich uznania czy wykonania. Prokuratura Europejska miałaby się składać z Prokuratora Europejskiego z siedzibą w Brukseli jako organu nadzornego oraz Delegowanych Prokuratorów Europejskich z siedzibami w stolicach krajów członkowskich<sup>36</sup>. Prowadziłoby to do dużej ingerencji w sferę suwerenności państwa. Ponadto mogłoby dojść do zachwiania równowagi istniejącego modelu procesu w krajach, w których prowadzone postępowanie przygotowawcze należy do policji (np. Zjednoczone Królestwo) lub sędziego śledczego (np. Słowenia)<sup>37</sup>.

---

(a dlaczego tutaj nie ma kursywy?) – projekt europejskiego prawa karnego. *Zarys problematyki*, „Palestra” 2000, nr 4, s. 134–144.

<sup>33</sup> OLAF to Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych. Jego zadaniem jest ochrona interesów finansowych UE, walka z oszustwami, korupcją i jakąkolwiek niewłaściwą działalnością poprzez prowadzenie niezależnych wewnętrznych i zewnętrznych dochodzeń. Organizuje również współpracę pomiędzy właściwymi władzami w państwach członkowskich, mając na celu koordynację ich działalności. Podejmuje także m.in. inicjatywy wzmocnienia odpowiedniego ustawodawstwa. Patrz: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_pl.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_pl.html).

<sup>34</sup> L. Paprzycki, *Prokuratura Europejska...*, *op. cit.*, s. 55.

<sup>35</sup> L. Paprzycki, *Prokuratura Europejska...*, *op. cit.*, s. 55.

<sup>36</sup> Ch. van den Wyngaert, *Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Iuris Model: Water and Fire?*, w: N. Walker (red.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford 2004, p. 215.

<sup>37</sup> K.G. Šugman, *Slovenia*, w: A. Moore, M. Chiavario (red.), *Police and Judicial Co-operation in the European Union*, Cambridge 2004, p. 307.

Tu otwiera się też dyskusja, czy potrzebne są coraz to nowsze instytucje i czy nie wystarczy po prostu zwykła współpraca w ramach już istniejących konstrukcji, jednakże oparta na wciąż pogłębianym zaufaniu<sup>38</sup>.

Moim zdaniem nie ma sensu całkowite rozdzielenie tych jednostek i utrzymanie między nimi niezależności. Sprawiłoby to, że wiele mechanizmów dublowałoby się, zwiększając tylko niepotrzebnie liczebność służby administracyjnej. Najbardziej optymalna wydaje się trzecia opcja – ich specyficzna integracja. Prokuratura Europejska może bowiem z powodzeniem wykorzystywać instytucje już sprawdzone przez Eurojust, a także bazować na jego kilkuletnim doświadczeniu. Wymaga to jednak jasnego określenia relacji między nimi w jakimś dodatkowym akcie.

### Zakończenie

Biorąc pod uwagę przedstawiony w tym artykule stan prawny, pozycja Eurojustu uległa wzmocnieniu. Nie tylko dzięki coraz większemu doświadczeniu i przetarciu szlaków, ale także dzięki zmianom wprowadzonym ostatnio nową decyzją i tym zaplanowanym przez Traktat. Nie zmienia to jednak faktu, że współpraca w jego ramach jest w dużej mierze oparta na zaufaniu między państwami. I choć tak naprawdę nie wiadomo, jak udoskonalilibyśmy unormowania europejskie, to jednak sposób działania tej agencji zależeć będzie głównie od ludzi, którzy na jej rzecz pracują.

---

<sup>38</sup> Istnieją już m.in. Europol, CEPOL, Eurojust, Europejska Sieć Sądowa oraz wiele programów i konwencji, z których nie wszystkie zostały ratyfikowane.