

Anastazja Gajda

Trybunał Sprawiedliwości a III filar Unii Europejskiej

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/2, 169-200

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anastazja Gajda*

TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI A III FILAR UNII EUROPEJSKIEJ

1. Pojęcie i istota III filaru Unii Europejskiej

Jednym z elementów Unii Europejskiej utworzonej na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)¹ była współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, określana jako III filar UE i zawarta w części VI TUE.

III filar UE stanowił formę współpracy państw członkowskich opartą na prawie międzynarodowym publicznym. Dotyczył on spraw wewnętrznych, które nie zostały przekazane do kompetencji Wspólnot Europejskich (dalej: WE)². Ścisły zakres przedmiotowy III filaru wyznaczał ówczesny art. K.1.TUE³.

I filar UE stanowiły dotychczasowe trzy Wspólnoty Europejskie, tj.: Europejska Wspólnota Gospodarcza, Europejska Wspólnota Węgla i Stali oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej. II filar obejmował Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa.

* Dr Anastazja Gajda – Adiunkt, Katedra Prawa Europejskiego, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

¹ Pierwotną wersję TUE, zob.: O.J. 1992, C 191/1.

² P. Saganek, *Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych* [w:] *Integracja europejska. Wybrane problemy*, (red. D. Milczarek, A. Nowak), Warszawa 2003, s. 208.

³ W artykule tym wymieniono najważniejsze dziedziny, zasady i formy współpracy państw, takie jak: polityka azylowa, zasady regulujące przekraczanie przez osoby zewnętrznych granic państw członkowskich oraz sprawowanie kontroli nad tym ruchem, polityka imigracyjna i polityka wobec obywateli państw trzecich w odniesieniu m.in. do warunków wjazdu, pobytu i prze-

Traktat z Amsterdamu⁴ (dalej: TA) wprowadził bardzo istotne zmiany dotyczące współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zachował wprawdzie strukturę trójfilarową UE, ale przeniósł część zagadnień z III filaru UE do filaru I UE. Do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE) wprowadzony został nowy Tytuł IV „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”. Do filaru wspólnotowego przesunięto także współpracę sądową w sprawach cywilnych.

Z kolei współpraca w sprawach karnych pozostała w Tytule VI TUE, którego nazwa została zmieniona na „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”. W ramach tego obszaru (III filar) państwa członkowskie UE współpracują w dalszym ciągu na podstawie prawa międzynarodowego publicznego i nie obowiązują w tym filarze reżim wspólnotowy⁵.

TA określił cele UE w ramach III filaru. Art. 2 TUE stanowi m.in., że celem Unii Europejskiej jest „utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości”. Konkretyzacją tego celu w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych stał się art. 29 TUE. Stwierdza on, że „bez uszczerbku dla kompetencji Wspólnoty Europejskiej, celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Cel ten jest osiągany poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych”

Ponadto TA włączył w ramy prawne UE *acquis* Schengen⁶. Formalnie nastąpiło to na podstawie „Protokołu o włączeniu *acquis* Schengen w ramy

mieszkania się obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich, walka z nielegalną imigracją, pobytem i pracą obywateli państw trzecich, walka z narkomanią i oszustwami na skalę międzynarodową, współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych, współpraca celna oraz współpraca policyjna w walce z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości.

⁴ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, O.J. 1997, C 340/1.

⁵ J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, (red. J. Barcz), wyd. 2, Warszawa 2003, s. 60.

⁶ Szeroko na ten temat zob.: K. Rokicka, *Włączenie *acquis* Schengen w ramy prawne UE*, *Studia Europejskie* 2000, nr 2(14); P.J. Kuijper, *Some legal problems associated with the*

prawne Unii Europejskiej” dołączonego do TA oraz dwóch decyzji Rady z 20.5.1999 r.⁷ Prawo Schengen zostało podzielone na dwie części. Główna część mechanizmów Schengen związanych z procedurami przekraczania granicy zewnętrznej i kontroli osób na tych granicach (obok polityki wizowej i azyłowej) znalazła się w nowym Tytule IV TWE, a pozostała, obejmująca instrumenty związane bezpośrednio z polityką bezpieczeństwa (np. współpraca policyjna, współpraca w sprawach karnych) została wprowadzona do Tytułu VI TUE⁸.

Wynika z tego zatem, że formalnego punktu widzenia Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości składa się obecnie z części uregulowanej w TUE (Tytuł VI) i z części zawartej w TWE (Tytuł IV)⁹. Ta część zagadnień, która pozostała w III filarze UE jest związana przede wszystkim z działaniami prewencyjnymi i zwalczaniem przestępczości¹⁰. Natomiast stworzenie Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zawarte w art. 29 TUE, nie jest wyłącznie celem III filaru. Zmodyfikowany przez TA art. 61 TWE wyraźnie pokazuje, że celem Wspólnoty jest „stopniowe ustanawianie przestrzeni wolności i sprawiedliwości”. Ten i następne artykuły Tytułu VI wyraźnie pokazują, że akty prawa wspólnotowego wydawane w tym zakresie będą w znakomitej części dotyczyć spraw, które dotychczas regulowane były przez TUE, a dokładniej przez III filar¹¹.

communitarization of policy on visas, asylum and immigration under the Amsterdam Treaty and incorporation of the Schengen acquis, „Common Market Law Review” 2000, s. 345 i n.; D. Thym, *The Schengen Law: A Challenge for Legal Accountability in the European Union*, „European Law Journal” 2002, nr 2, s. 218 i n.; R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen* [w:] *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 216 i n.

⁷ Zob. 1999/435/EC Council Decision of 20 May 1999 concerning the definition of the Schengen acquis for the purpose of determining, in conformity with the relevant provisions of the EC and EU Treaties, the legal basis for each provisions or decisions which constitute the acquis, O.J. 1999, L 176/1 oraz 1999/46/ EC Council Decision of 20 May 1999 determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis, O.J. 1999, L 176/1.

⁸ W. Czapliński, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005, s. 33 i n.

⁹ A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości. Współpraca w ramach III filara*, Kraków 2002, s. 11.

¹⁰ A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002, s. 43.

¹¹ J. Skoczek, *Rozwiązania instytucjonalne i proces decyzyjny w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*. [w:] *Obszar wolności...*, s. 48–51.

2. Uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości w III filarze Unii Europejskiej

2.1. Uwagi wstępne

W pierwotnej wersji TUE właściwość Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS) w zakresie III filaru była wyłączona, z wyjątkiem wykładni konwencji lub rozwiązywania sporów dotyczących ich stosowania (por. art. K. 3 pkt 2 c) TUE). Jednak państwa negocjując daną konwencję, mogłyby wprowadzić tego rodzaju postanowienie do jej tekstu zgodnie z zasadami ogólnymi, niezależnie od wskazanego wyżej artykułu TUE¹². Rada UE uzyskała co prawda kompetencje do przyznania TS jurysdykcji na podstawie odpowiedniej, uchwalonej jednomyślnie deklaracji, ale nie miało to jednak nigdy miejsca (por. art. K.9)¹³.

Brak jurysdykcji TS w ramach III filaru miał podkreślać międzynarodowy charakter współpracy w objętych w nich dziedzinach. Jednak w jednym ze swoich orzeczeń¹⁴ TS wskazał na swoją jurysdykcję w stosunku do aktów prawnych tworzonych w ramach III filaru. Zdaniem TS było to konieczne ze względu na to, by te akty w żaden sposób nie naruszały uprawnień zawartych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską¹⁵.

Sytuacja ta uległa zmianie wraz z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu. Na mocy jego postanowień zostały zmodyfikowane dwa artykuły, tj. 35 i 46 TUE, przyznające TS pewien zakres kompetencji w odniesieniu do III filaru¹⁶. Rola i znaczenie TS w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych jest znacznie mniejsze niż w I filarze¹⁷. Wynika to przede

¹² *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, (red. K. Lankosz), Warszawa 2003, s. 438–439.

¹³ S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, „Pearson Education Limited” 2000, s. 25 i n.; D. O’Keeffe, *Recasting the Third Pillar*, „Common Market Law Review” 1995, s. 908–909.

¹⁴ Sprawa C-170/96 *Komisja Wspólnot Europejskich v. Rada* ECR [1998] I-2763.

¹⁵ A. Sołtysińska, *Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej* [w:] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, (red. A. Górski, A. Sakowicz), Warszawa 2006, s. 36–37.

¹⁶ M. Jimeno-Bulnes, *European Judicial Cooperation in Criminal Matters*, „European Law Journal” 2003, nr 5, s. 619.

¹⁷ A. Grzelak, *Organy ochrony prawnej w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Obszar wolności...*, s. 377. W obowiązującym stanie prawnym jurysdykcja TS w zakresie II filaru – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa – jest praktycznie wyłączona.

wszystkim z międzyrządowego charakteru tego filaru, opartego na współpracy państw członkowskich UE i znacznego ograniczenia kognicji TS¹⁸.

Artykuł 46 TUE wyznacza zakres właściwości rzeczowej TS, odnoszący go do wszystkich postanowień traktatów założycielskich WE i UE. Najpełniejsza jurysdykcja sądowa jest oczywiście w I filarze wspólnotowym. Określają ją same traktaty założycielskie¹⁹. Zgodnie z art. 46 lit. b) TUE Trybunał jest także właściwy w odniesieniu do postanowień tytułu VI TUE, czyli współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. We wszystkich sprawach wnoszonych w zakresie III filaru UE wyłącznie właściwy jest TS, nie zaś Sąd Pierwszej Instancji, którego jurysdykcja jest ograniczona do filaru I UE.

Jurysdykcja przysługuje TS jednak na warunkach określonych w art. 35 TUE²⁰. Kompetencje Trybunału w zakresie współpracy policyjnej i sądowej dotyczą:

- wydawania orzeczeń wstępnych (ust. 1–4 art. 35),
- rozpatrywania skarg na nielegalność decyzji ramowych i decyzji (ust. 6 art. 35),
- rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi oraz między nimi a Komisją Europejską (ust. 7 art. 35 TUE).

TS nie jest natomiast właściwy „w sprawie oceny zgodności z prawem lub proporcjonalności działań policji bądź innych organów ścigania jednego z państw członkowskich ani wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego” (art. 35 ust. 5 TUE). Ten przepis stanowi bowiem uszczegółowienie ogólnej klauzuli, zawartej w art. 33 TUE, wyłączającej działalność państwa w tych dziedzinach spod zakresu zastosowania III filaru UE²¹.

Należy także pamiętać, że jednym z istotnych postanowień „Protokołu o włączeniu *acquis* Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej” było rozszerzenie właściwości TS na postanowienia i decyzje zaliczane do dorobku Schengen, dla których Rada określiła podstawy prawne na gruncie traktatów wspólnotowych. W praktyce poszczególne akty, przede wszystkim przepisy Konwencji wykonawczej do układu z Schengen²² podlegają wykładni dokonywa-

¹⁸ J.A.E. Vervaele, *European Criminal Law and General Principles of Union Law*, „Research Papers in Law (College of Europe)” 2005, nr 5, s. 4.

¹⁹ C. Mik, W. Czapliński, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 337.

²⁰ E. Denza, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford 2002, s. 317.

²¹ Art. 33 TUE stanowi: „Niniejszy tytuł [VI TUE – A.G.] nie narusza wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.

²² Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z 14.6.1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w spra-

nej przez TS w trybie orzeczeń prejudycjalnych bądź na podstawie przepisów TWE, bądź postanowień TUE w zależności od podstawy prawnej²³.

2.2. Wydawanie orzeczeń wstępnych

Najwięcej miejsca poświęca art. 35 TUE uprawnieniom TS do wydawania orzeczeń wstępnych na zapytania sądów krajowych (ust. 1–4). Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w czterech przypadkach:

- 1) o ważności i wykładni decyzji ramowych;
- 2) o ważności i wykładni decyzji;
- 3) o ważności i wykładni środków wykonawczych do konwencji;
- 4) o wykładni konwencji sporządzonych na mocy Tytułu VI TUE.

Jurysdykcja TS w tych przypadkach jest jednak fakultatywna, tzn. zależy od złożenia przez państwo członkowskie UE stosownej deklaracji (oświadczenia), uznającej jurysdykcję tego sądu do wydawania takich orzeczeń. Oświadczenie takie może być złożone „w chwili podpisywania Traktatu z Amsterdamu lub w jakimkolwiek późniejszym terminie” (art. 35 ust. 2 TUE).

Składając stosowną deklarację, państwo członkowskie może dokonać wyboru jednej z dwóch opcji:

- 1) zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt a) TUE może wskazać, że tylko sądy tego państwa, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, mogą zwrócić się do TS o wydanie orzeczenia wstępnego albo
- 2) wskazać na podstawie z art. 35 ust. 3 pkt b) TUE, że każdy sąd państwa członkowskiego ma takie uprawnienie.

Obecnie 12 państw członkowskich UE, tj. Austria, Niemcy, Belgia, Luksemburg, Holandia, Szwecja, Finlandia, Portugalia, Grecja, Włochy, Francja i Czechy, zaakceptowały składanie wniosków o orzeczenie wstępne przez wszystkie sądy. Hiszpania i Węgry zadeklarowały, że akceptują jurysdykcję TS w odniesieniu do sądów ostatniej instancji. Przy okazji akceptacji jurysdykcji prejudycjalnej TS Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy zastrzegły sobie prawo wprowadzenia do prawa krajowego przepisów zobowiązujących sądy ostatniej instancji do wnoszenia py-

wie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (podpisana w Schengen, 19.6.1990 r.), O.J. 2000, L 239/19.

²³ Por. art. 2 ust. 1 „Protokołu o włączeniu *acquis* Schengen w ramy prawne Unii Europejskiej”.

tań do TS, zgodnie z Deklaracją nr 10 włączona do Aktu Końcowego Konferencji z 1997 r.²⁴

Taka konstrukcja kompetencji TS wskazuje na zbliżenie jego roli do tej, jaką pełni Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Ważne jest to, że państwo członkowskie nie ma obowiązku złożenia takiej deklaracji, ale za uznaniem kognicji TS przemawiają przede wszystkim względy spójności systemowej²⁵.

Brak takiej deklaracji (oświadczenia) nie wyklucza jednak uprawnienia państw członkowskich do „przedkładania Trybunałowi Sprawiedliwości memoriałów lub uwag na piśmie” w sprawach rozpatrywanych w ramach III filaru UE. (art. 35 ust. 4 TUE).

Nie trudno zauważyć, że regulacja zawarta w art. 35 TUE jest odmienna od tej, która obowiązuje w I filarze w art. 234 TWE²⁶, ponieważ:

- 1) TS nie może wydawać orzeczeń odnośnie interpretacji przepisów Traktatu zawartych w części VI TUE (tzw. prawa pierwotnego), ale tylko odnośnie aktów prawa wtórnego przyjętych na ich podstawie,
- 2) państwa członkowskie UE muszą zaakceptować jurysdykcję TS poprzez złożenie stosownej deklaracji,
- 3) państwa te mają swobodę wyboru, czy kompetencje do zadawania pytań prejudycjalnych będą przysługiwały wszystkim sądom danego państwa

²⁴ Por. Information concerning the date of entry into force of the Treaty of Amsterdam, O.J. 1999, L 114/56. Francja złożyła stosowną deklarację 14.3.2000 r., Czechy natomiast dokonały tego w momencie podpisywania Traktatu Akcesyjnego tj., 16.4.2003 r. Jako ostatnie takie oświadczenie złożyły Węgry 7.7.2004 r. W Polsce, w poprzedniej IV kadencji Sejmu, trwały prace legislacyjne nad ustawą, która przewidywać miała uznanie przez Polskę jurysdykcji TS w tym zakresie. Prace te zakończyły się w komisjach sejmowych po II czytaniu. Ostatecznie projekt ustawy nie został uchwalony, por. Druk Sejmowy nr 3722 z 31.1.2005 r. zawierający Projekt ustawy w sprawie wyrażenia zgody na złożenie oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, na podstawie strony internetowej: www.sejm.gov.pl. W nowej kadencji Sejmu prace nad tym projektem nie zostały jeszcze rozpoczęte i trudno przewidzieć, kiedy to nastąpi.

²⁵ W. Czapliński, op. cit., s. 76.

²⁶ Art. 234 TWE stanowi: „Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni niniejszego Traktatu; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty i EBC; c) o wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady, gdy te statuty to przewidują. W przypadku, gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z Państw Członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku, gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości”.

członkowskiego, czy tylko tym sądom, które rozpatrują dane spory jako ostatnie w trybie instancyjnym,

- 4) nie ma obowiązku przedstawiania pytania prejudycjalnego przez sąd ostatniej instancji²⁷,
- 5) wyroki TS wydane w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do III filaru UE będą miały znaczenie w konkretnej sprawie, jednak w przypadku stwierdzenia nieważności aktu III filaru będą skutkowały *erga omnes*, w stosunku do wszystkich państw członkowskich, także do tych, które nie złożyły oświadczenia uznającego jurysdykcję TS²⁸.

Warte podkreślenia jest, że także w ramach I filaru UE występuje pewna odrębność w stosowaniu procedury zawartej w art. 234 TWE. Artykuł 68 TWE wprowadza bowiem ograniczenia w odniesieniu do wydawania orzeczeń wstępnych w dziedzinie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób. Artykuł ten należy do tytułu IV TWE i wraz z III filarem UE tworzy Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z art. 68 TWE prawo do przedkładania pytań prejudycjalnych, związanych z interpretacją lub ważnością środków przyjętych w ramach Tytułu IV, przysługuje tylko sądom krajowym, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Zadawanie pytań przez sądy niższych instancji jest wykluczone. TS nie jest też władny orzekać w sprawie środków lub decyzji podjętych na podstawie art. 62 pkt 1 TWE²⁹ dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Z kolei ustęp 3 tego artykułu przyznaje Radzie, Komisji lub państwu członkowskiemu uprawnienie do zadawania pytań w sprawie wykładni Tytułu IV lub aktów przyjętych na jego podstawie. Przepis ten wyłącza jednak Parlament Europejski z kręgu podmiotów uprawnionych do zadawania pytań prejudycjalnych. I w końcu wyrok TS wydany w odpowiedzi na pytania tych podmiotów nie ma zastosowania do prawomocnych orzeczeń wydanych przez sądy krajowe³⁰.

²⁷ A. Albors-Llorens, *Changes in the jurisdiction of the European Court of Justice under the Treaty of Amsterdam*, „Common Market Law Review” 1998, s. 1279–1280.

²⁸ W. Czaplński, *op.cit.*, s. 76–77.

²⁹ Art. 62 pkt 1 TWE stanowi o przekraczaniu granic między państwami członkowskimi UE przez osoby będące obywatelami UE i obywateli państw trzecich.

³⁰ Szerzej na ten temat zob.: B. Nascimbene, *Community Courts in the Area of Judicial Cooperation*, „International and Comparative Law Quarterly” 2005, vol. 54, s. 490–492; A. Albors-Llorens, *op.cit.*, s. 1287–1290 oraz N. Fennelly, *The Area of „Freedom, Security and Justice” and the European Court of Justice – a personal view*, „International and Comparative Law Quarterly” 2000, vol. 49, s. 4–8.

Trybunał Sprawiedliwości kilkakrotnie prowadził postępowania z wykorzystaniem procedury wydawania orzeczeń wstępnych na podstawie art. 35 ust. 1 TUE. W trzech sprawach, *H. Gözütok i K. Brügge, Miraglii* oraz *Van Esbroeck*, TS dokonał interpretacji zasady *ne bis in idem* wyrażonej w art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen³¹. Natomiast wyrok w sprawie *Pupino* był pierwszym orzeczeniem TS wydanym na tej podstawie. Dotyczył on interpretacji decyzji ramowej Rady – typowego instrumentu prawnego mającego zastosowanie w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych³².

2.2.1. Postępowanie karne przeciwko H. Gözütok i K. Brügge

W wyroku z 11.2.2003 r. w sprawach połączonych C-187/01 *Postępowanie karne przeciwko H. Gözütok* i C-385/01 *Postępowanie karne przeciwko K. Brügge*³³ TS dokonał interpretacji art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen (dalej: Konwencja wykonawcza)³⁴.

H. Gözütok to obywatel turecki, zamieszkały w Holandii, gdzie prowadził swój bar w Heerlen. Policja holenderska dwukrotnie dokonała przeszukania jego lokalu i znalazła w nim pewne ilości narkotyków. Wobec Gözütoka zostało wszczęte postępowanie karne o nielegalny handel narkotykami. Postępowanie to zakończyło się zawarciem ugody z prokuratorem na podstawie przepisów holenderskiego prawa karnego. Zgodnie z zawartą ugodą został on zobowiązany do zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej, którą uiścił.

W tym samym czasie władze niemieckie zostały poinformowane przez bank niemiecki, w którym p. Gözütok posiadał rachunek pieniężny, o przepływie bardzo dużych kwot przez to konto oraz o jego podejrzanym działaniu. Został on aresztowany przez policję niemiecką i oskarżony przez proku-

³¹ Warto podkreślić, że do ETS wpłynęły kolejne wnioski dotyczące wykładni art. 54 Konwencji wykonawczej, por.: sprawa C-288/05 *Postępowanie karne przeciwko J. Kretzingerowi*, sprawa C-367/05 *Postępowanie karne przeciwko N. Kraaijenbrik*, sprawa C-467/04 *F. Gaspariniego* oraz sprawa C-150/05 *J.L. Van Straaten*.

³² Na rozstrzygnięcie ETS czeka także sprawa C-303/05 z wniosku belgijskiego Sądu Konstytucyjnego o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w trybie art. 35 ust. 1 TUE dotyczącego zgodności Decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej 2002/584/WSISW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania z art. 34 ust. 2 lit b) TUE.

³³ ECR [2003] I-1345.

³⁴ Art. 54 stanowi: „Osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku w jednej Umawiającej się Stronie nie może być ścigana w innej Umawiającej się stronie za ten sam czyn pod warunkiem, że została nałożona i wykonana kara lub jest ona w trakcie wykonywania lub nie może być już wykonana na mocy przepisów prawnych karającej Umawiającej się strony”.

ratora o nielegalny handel narkotykami w Holandii. Sąd niemiecki skazał go na karę jednego roku i pięciu miesięcy pozbawienia wolności w zawieszeniu. Orzeczenie to jednak zostało zaskarżone zarówno przez oskarżonego, jak i przez prokuratora na tej podstawie, że został on już wcześniej ukarany za to samo w Holandii i nie może być znowu ścigany na podstawie tych samych faktów w Niemczech³⁵. Sąd niemiecki zwrócił się zatem do TS z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego dotyczącego wykładni art. 54 Konwencji wykonawczej.

Z kolei K. Brügge to mieszkający w Niemczech obywatel niemiecki, który spowodował uszkodzenie ciała obywatelki belgijskiej. Prokurator niemiecki zaproponował podejrzanemu ugodę pozasądową i zapłatę przez niego grzywny zgodnie z przepisami niemieckiego kodeksu karnego. K. Brügge zapłacił wskazaną kwotę i postępowanie zostało zakończone na mocy decyzji prokuratora. W tym samym czasie postępowanie o ten sam czyn przeciwko K. Brügge było prowadzone przez sąd belgijski. Pokrzywdzona wniosła o zadośćuczynienie za doznane w wyniku przestępstwa krzywdy. W takiej sytuacji sąd belgijski także zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do TS.

Obydwie sprawy dotyczyły tego, że postępowanie w jednym państwie zakończono na mocy ugody z prokuratorem, zaś w drugim państwie toczyło się nadal, w oparciu o te same fakty dowodowe, postępowanie sądowe. Pytania skierowane do TS zarówno przez sąd niemiecki i holenderski sprowadzały się do stwierdzenia, czy zasada *ne bis in idem*³⁶, określona w art. 54 Konwencji wykonawczej, odnosi się również do sytuacji, gdy postępowanie zakończono ostatecznie w drodze decyzji prokuratora, tj. bez udziału sądu. Były to pierwsze pytania prejudycjalne skierowane do TS w trybie art. 35 TUE³⁷.

Wedle stanowiska TS zasada *ne bis in idem* dotyczy nie tylko postępowania sądowego, ale także, ze względu na różnorodność systemów prawnych

³⁵ E. Guild, *Crime and the EU's Constitutional Future in an Area of Freedom, Security, and Justice*, „European Law Journal” 2004, vol. 10, nr 2, s. 230.

³⁶ Szeroko na temat tej zasady zob. m.in.: A. Górski, A. Sakowicz, *Bariery prawne integracji europejskiej w sprawach karnych*, „Materiały Robocze” 3/05, Centrum Europejskie-Natolin, Warszawa 2005, s. 25 i n.; tychże Autorów patrz także, *Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych na obszarze Unii Europejskiej [w:] Zwalczanie przestępczości...*, s. 411 i n. oraz B. Nita, *O zasadzie ne bis in idem w świetle art. 54 Konwencji Wykonawczej z Schengen*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 7, s. 4 i n.

³⁷ P.J. Kuijper, *The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to European Constitution: Institutional Aspects*, „Common Market Law Review” 2004, s. 624.

w państwach członkowskich UE, odnosi się także do postępowania prokuratorskiego, w wyniku którego na podejrzanego została nałożona kara.

TS zaznaczył także, że w żadnym przepisie Tytułu VI TUE oraz w żadnym przepisie Konwencji nie ma wymogu harmonizacji lub nawet tylko zbliżenia przepisów prawa karnego dla zastosowania omawianej zasady. Państwa członkowskie muszą mieć bowiem wzajemne zaufanie do swoich systemów wymiaru sprawiedliwości nawet wówczas, gdy rezultat takiego postępowania jest inny niż na podstawie przepisów własnego prawa karnego. Nie może, zdaniem TS, nastąpić uzależnienie uznania orzeczenia organów wymiaru sprawiedliwości jednego państwa członkowskiego przez organy drugiego państwa od tego, że w jednym państwie zapada ona na etapie postępowania prokuratorskiego, a w innym na etapie postępowania sądowego. Z uwagi na różnorodność systemów prawnych państw członkowskich UE powiązanie zasady *ne bis in idem* z przedmiotem sprawy, a nie z organem wydającym orzeczenie może w sposób efektywny wpłynąć na jej realizację przy jednoczesnym poszanowaniu prawa podmiotowego, które ona wyraża.

Tribunał zauważył, że decyzja prokuratora jest decyzją organu, któremu prawo krajowe przyznało takie uprawnienia i który bierze udział w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości w krajowym porządku prawnym. Ponadto obowiązki nałożone przez prokuratora na podejrzanego, stanowią swojego rodzaju karę i sankcjonują jego niezgodne z prawem postępowanie. W takich okolicznościach należy uznać, że wobec takiej osoby postępowanie zostało ostatecznie zakończone w rozumieniu art. 54 Konwencji wykonawczej. W razie wykonania obowiązków nałożonych na sprawcę uznaje się również, że nałożona kara została wykonana.

W omawianym orzeczeniu TS przyznał ostatecznie, że w państwie członkowskim UE wobec jednej osoby nie może być dwa razy prowadzone postępowanie w oparciu o te same fakty, które w innym państwie członkowskim UE stanowiły podstawę do zakończenia postępowania, choćby nie w formie decyzji sądowej.

Nie ulega wątpliwości, że art. 54 Konwencji wykonawczej rozszerzył zakres działania zasady *ne bis in idem* na obszar UE, obejmujący różne systemy prawa karnego procesowego. Orzeczenie to pokazuje, że nawet przyjęcie wspólnych zasad nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia praw jednostki. Okazuje się, że różnice w systemach prawnych poszczególnych państw mogą w pewnych w pewnych sytuacjach ustanowić przeszkodę w ich stosowaniu. Biorąc pod uwagę jedynie fakultatywną kompetencję do wydawania orzeczeń wstępnych w kwestii interpretacji i ważności przepisów należących

do *acquis* III filaru UE, może to prowadzić do faktycznego braku ochrony jednostki przyznanych w prawie UE³⁸.

Kolejnym mankamentem prawa UE w zakresie ochrony praw jednostki był dotychczasowy brak działań harmonizacyjnych. Na uwagę jednak zasługuje fakt, że kilka dni po opublikowaniu powyższego wyroku Prezydencja grecka przedstawiła projekt decyzji ramowej w sprawie stosowania zasady *ne bis in idem*³⁹. Jej głównym celem miało być ustanowienie wspólnych podstaw prawnych w celu zapewnienia zarówno jednolitej ich interpretacji, jak i praktycznego ich stosowania⁴⁰.

Powyższe orzeczenie dowodzi, że UE stopniowo przekształca się w Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w którym nie tylko zapewnia się jednostkom wysoki stopień bezpieczeństwa poprzez stworzenie skutecznego systemu współpracy i koordynacji działań państw członkowskich w sprawach karnych, ale także efektywną ich ochronę w tym zakresie.

Doniosłość tego wyroku, z punktu widzenia ewolucji zasady *ne bis in idem*, jest nie do przecenienia. Odnosi się on bowiem do przepisów prawa UE umiejscowionych w III filarze, które z uwagi na swoją specyfikę nie były poddane jurysdykcji TS. Przesądza to tym samym o ponadnarodowym charakterze tej zasady⁴¹.

³⁸ I. Skomerska-Muchowska, *Orzeczenie ETS w sprawach połączonych: C-187/01 postępowanie karne przeciwko H. Gözütok i C-385/01 postępowanie karne przeciwko K. Brügge*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 2, s. 104 i n.; J.A.E. Vervaele, *Joined Cases C-187/01 and C-385/01, Criminal proceedings against H. Gözütok and K. Brügge, Judgment of the Court of Justice of 11 February 2003, Full Court, [2003] I-5689*, „Common Market Law Review” 2004, s. 795 i n.

³⁹ J.A.E. Vervaele, *European Criminal Law...*, s. 27.

⁴⁰ Initiative of Hellenic Republic with a view to adopting a Council Framework Decision concerning the application of the „ne bis in idem” principle, O.J. 2003, C 100/12. Zauważyć należy, że niestety prace nad tą propozycją nie zostały kontynuowane. Do tej kwestii odnosi się jednak dokument z 30.4.2004 r. pt. Green Paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union, COM (2004) 334 final. Warto zwrócić także uwagę, że 23.12.2005 r. Komisja Europejska przedstawiła Zieloną Księgę w sprawie kolizji jurysdykcji oraz zasady *ne bis in idem* w postępowaniu karnym, COM (2005) 696 final. Podstawowym celem tej Księgi jest zainicjowanie konsultacji z zainteresowanymi stronami w kwestiach dotyczących kolizji jurysdykcji w sprawach karnych, w tym także zasady *ne bis in idem*. Przedstawiono w niej istniejące problemy oraz zaproponowano możliwe rozwiązania. Do Zielonej Księgi dołączono także stosowny dokument roboczy uszczegóławiający powyższe kwestie, por.: Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document. Annex to the Green Paper On Conflicts of Jurisdiction and the Principle of *ne bis in idem* in Criminal Proceedings, COM (2005) 696 final.

⁴¹ A. Górski, A. Sakowicz, *Banery prawne...*, s. 32.

Wyrok ten ukazuje ponadto, że wielość i różnorodność rozwiązań proceduralnych przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich UE może rodzić poważne wątpliwości interpretacyjne w stosunku do praw przyznanych jednostce. Pozostawienie ich rozstrzygnięcia sądom krajowym może prowadzić z kolei do znacznego zróżnicowania treści tych praw ustanowionych na podstawie tego samego przepisu prawa unijnego⁴².

Ponadto to orzeczenie ma znaczenie historyczne⁴³. Po raz pierwszy bowiem TS wydał orzeczenie na podstawie art. 35 TUE dotyczące materii zawartych w III filarze UE. Także po raz pierwszy dokonał interpretacji przepisów *Konwencji wykonawczej*.

2.2.2. Postępowanie karne przeciwko F.M. Miraglii

W wyroku z 10.3.2005 r. w sprawie *Postępowanie karne przeciwko Filomenowi Mario Miraglii*⁴⁴ Trybunał po raz drugi dokonał interpretacji art. 54 *Konwencji wykonawczej*.

W ramach postępowania prowadzonego wspólnie przez władze włoskie i holenderskie p. F.M. Miraglia został tymczasowo aresztowany we Włoszech. Przedstawiono mu zarzut zorganizowania przemytu z Holandii do Włoch ponad 20 kg środków odurzających z grupy heroiny, co stanowiło przestępstwo określone we włoskim kodeksie karnym. Na rozprawie wstępnej prowadzonej w sądzie w Bolonii (Włochy) postanowiono zmienić podejrzanemu dotychczasowy środek zapobiegawczy z tymczasowego aresztowania na areszt domowy. Później ten sam sąd zamienił areszt domowy na zakaz opuszczania kraju, by w końcu orzec o niezastosowaniu środków zapobiegawczych wobec F. M. Miraglii. W takiej sytuacji podejrzanemu pozostawiono faktyczną swobodę przemieszczania się.

Jednocześnie holenderskie organy sądowe wszczęły przeciwko F.M. Miraglii postępowanie karne o ten sam czyn (przewóz ok. 30 kg heroiny z Holandii do Włoch). Postępowanie to zakończyło się bez wymierzenia kary i zastosowania jakiegś sankcji. Powodem takiej decyzji był fakt, że w związku z tymi

⁴² I. Skomerska-Muchowska, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego* [w:] *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejskie, Traktat Konstytucyjny. Biała Księga w sprawie Rządzenie Europa*, (red. C. Mik), Toruń 2004, s. 289.

⁴³ N. Thwaites, *Mutual Trust in Criminal Matters: the ECJ gives a first interpretation of a provision of the Convention implementing the Schengen Agreement. Judgment of 11 February 2003 in Joined Cases C-187/01 a. C-385/01, Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge*, „German Law Journal” 2003, nr 3, s. 259.

⁴⁴ Sprawa C-469/03 ECR [2005] I-2009.

samymi zdarzeniami akt oskarżenia przeciwko podejrzanemu został wniesiony we Włoszech. Na mocy postanowienia sądu holenderskiego podejrzanemu zostało nawet przyznane odszkodowanie za szkody poniesione w związku z odbyciem aresztu tymczasowego oraz zwrot kosztów zastępstwa procesowego.

W tym samym czasie włoski prokurator zwrócił się do holenderskich organów sądowych z wnioskiem o udzielenie informacji dotyczących wyniku postępowania karnego prowadzonego przeciwko F.M. Miraglii oraz trybu rozstrzygnięcia w tym postępowaniu w celu dokonania oceny jej ważności względem art. 54 Konwencji wykonawczej.

Prokurator holenderski poinformował prokuratora włoskiego o wstrzymaniu ścigania karnego przeciwko F.M. Miraglii, podkreślając, że chodziło o „ostateczną decyzję sędziego”, która na mocy holenderskiego kodeksu postępowania karnego nie pozwala na prowadzenie jakiegokolwiek ścigania dotyczącego tego samego przestępstwa ani na współpracę sądową z władzami innego państwa chyba, że istniałyby nowe dowody przeciwko F.M. Miraglii. Ponadto holenderskie organy sądowe dodały, że art. 54 Konwencji wykonawczej stanowi przeszkodę dla wniosku o współpracę sądową pochodzącą od państwa włoskiego. Dlatego postanowiły one nie prowadzić postępowania przeciwko podejrzanemu o to samo przestępstwo we Włoszech.

Jednak zdaniem sądu włoskiego taka interpretacja art. 54 jest błędna. Pozbawia ona oba państwa, których dotyczy, jakiejkolwiek konkretnej możliwości skutecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie odpowiedzialności karnej podejrzanego. W takiej sytuacji sąd włoski zwrócił się w trybie art. 35 TUE z pytaniem wstępnym do TS, czy należy stosować art. 54 Konwencji wykonawczej, jeżeli sąd jednego państwa podejmuje decyzję o odstąpieniu od ścigania karnego bez rozstrzygnięcia merytorycznego wyłącznie z powodu uprzedniego wszczęcia postępowania w innym państwie.

W postawionym pytaniu sąd krajowy dążył w istocie do ustalenia, czy zasada *ne bis in idem* stosowana jest w odniesieniu do decyzji organów sądowych danego państwa członkowskiego, kończących postępowanie bez rozstrzygnięcia merytorycznego w następstwie decyzji prokuratora o zaniechaniu dalszego ścigania karnego wyłącznie z powodu uprzedniego wszczęcia postępowania karnego w innym państwie członkowskim przeciwko temu samemu podejrzanemu o ten sam czyn.

TS uznał, że z samego sformułowania art. 54 wynika, że nikt nie może być ścigany w państwie członkowskim za te same czyny, ze względu, na które został już „wydany prawomocny wyrok” w innym państwie członkowskim⁴⁵.

⁴⁵ Por. pkt 29 uzasadnienia wyroku.

Zdaniem Trybunału decyzja organu sądowego, która została podjęta bez rozstrzygnięcia merytorycznego w następstwie decyzji prokuratora o zaniechaniu dalszego ścigania karnego wyłącznie z powodu uprzedniego wszczęcia postępowania karnego w innym państwie członkowskim przeciwko temu samemu podejrzanemu za ten sam czyn, nie jest prawomocnym wyrokiem wydanym w odniesieniu do tej osoby w rozumieniu art. 54 Konwencji wykonawczej⁴⁶.

Z jednej strony wspomniana decyzja kończąca postępowanie została podjęta przez organy sądowe jednego państwa członkowskiego bez rozstrzygnięcia w przedmiocie czynu karalnego zarzucanego podejrzanemu. Z drugiej strony wszczęcie postępowania karnego w drugim państwie członkowskim w związku z tym samym czynem byłoby zagrożone, skoro wszczęcie tego postępowania uzasadniałoby zaniechanie dalszego ścigania karnego przez prokuratora w pierwszym państwie członkowskim. To, jak podkreśla TS, byłoby oczywiście sprzeczne z celem Tytułu VI TUE, zawartym w art. 2 TUE, czyli „utrzymaniem i rozwijaniem Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do [...] zapobiegania i zwalczania przestępczości”⁴⁷.

W konsekwencji TS uznał, że zasada *ne bis in idem* nie znajduje zastosowania do decyzji organu sądowego państw członkowskiego, kończącej postępowanie w przypadku, gdy prokurator publiczny w drugim państwie członkowskim nie zdecydował o prowadzeniu postępowania wyłącznie z powodu, że w innym państwie rozpoczęto postępowanie karne przeciwko tej samej osobie w oparciu o te same fakty, bez żadnego odniesienia się do samej sprawy.

2.2.3. Postępowanie karne przeciwko L. H. Van Esbroeckowi

W dniu 9.3.2006 r. TS wydał wyrok w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 TUE w *Postępowaniu karnym przeciwko L.H. Van Esbroeckowi*⁴⁸. Wniosek o wydania orzeczenia wstępnego dotyczył znowu wykładni art. 54 Konwencji wykonawczej.

W niniejszej sprawie L.H. Van Esbroeck, który jest obywatelem belgijskim został skazany przez sąd w Bergen (Norwegia) w 2000 r. na karę pięciu lat pozbawienia wolności za popełnione 1.6.1999 r. przestępstwo nielegalnego przywozu do Norwegii środków odurzających. Po odbyciu części wymierzo-

⁴⁶ Por. pkt 30 uzasadnienia wyroku.

⁴⁷ Por. pkt 34 uzasadnienia wyroku.

nej mu kary został 8.2.2002 r. warunkowo przedterminowo zwolniony i powrócił do Belgii.

W Belgii w listopadzie 2002 r., został on oskarżony o popełnienie 31.5.1999 r. przestępstwa nielegalnego wywozu poza terytorium Belgii substancji odurzających, którego posiadanie stwierdzono u niego wyrokiem w Norwegii. 19.3.2003 r. p. Van Esbroeck został skazany przez sąd w Antwerpii na karę jednego roku pozbawienia wolności. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez Sąd Apelacyjny w Antwerpii. Dorobek Schengen stosuje się w Belgii od 1.5.1999 r., a w Norwegii od 25.3.2001 r. W dorobku tym nie ma żadnego szczególnego przepisu, który dotyczyłby wejścia w życie art. 54 Konwencji wykonawczej lub jego skutków w czasie.

L.H. Van Esbroeck wniósł skargę kasacyjną od tego wyroku, powołując się na naruszenie zasady *ne bis in idem* zawartej w art. 54 Konwencji wykonawczej.

Rozpatrujący sprawę belgijski Sąd Kasacyjny (*Hof van Cassatie*) zwrócił się o TS o udzielenie odpowiedzi na dwa pytania prejudycjalne. Pierwsze dotyczyło stwierdzenia, czy zasada *ne bis in idem* powinna znaleźć zastosowanie w przypadku postępowania karnego wszczętego w umawiającym się państwie za czyn, który doprowadził już do skazania zainteresowanego w innym umawiającym się państwie w sytuacji, gdy ta Konwencja jeszcze nie obowiązywała w tym ostatnim państwie w momencie ogłaszania wyroku skazującego. Drugie z kolei pytanie zmierzało do ustalenia, jakie kryterium jest decydujące dla celów zastosowania pojęcia „ten sam czyn” w rozumieniu art. 54 Konwencji oraz w szczególności, czy bezprawne zachowanie polegające na wywozie z terytorium jednego umawiającego się państwa i na przywozie do innego umawiającego się państwa tych samych środków odurzających, które doprowadziło do postępowań karnych w tych dwóch państwach, wchodzi w zakres tego pojęcia.

Trybunał przypomniał, że zastosowanie zasady *ne bis in idem* pojawia się dopiero w momencie, gdy wszczynane jest drugie postępowanie karne przeciwko tej samej osobie w innym umawiającym się państwie⁴⁹. Toteż okoliczność, że Konwencja wykonawcza nie wiązała jeszcze państwa (w tym przypadku Norwegii) w momencie, gdy zainteresowany został tam prawomocnie osadzony w rozumieniu art. 54 Konwencji, jest pozbawiona znaczenia⁵⁰.

⁴⁸ Sprawa C-436/04.

⁴⁹ Por. pkt 21 uzasadnienia wyroku.

⁵⁰ Por. pkt 23 uzasadnienia wyroku.

W swoim wyroku TS uznał, że zasada *ne bis in idem* powinna znaleźć zastosowanie w przypadku postępowania karnego wszczętego w państwie umawiającym się za czyn, który doprowadził już do skazania zainteresowanego w innym umawiającym się państwie, podczas gdy ona jeszcze nie obowiązywała w tym ostatnim państwie w momencie ogłaszania wyroku skazującego, o ile obowiązywała ona w tych państwach umawiających się w momencie oceny zastosowania zasady *ne bis in idem* przez instancję rozpatrującą sprawę w drugim procesie.

Trybunał Sprawiedliwości odniósł się w tym wyroku do wcześniejszego swojego orzeczenia w sprawie *Gözütok i Brügge* przypominając, że zasada *ne bis in idem* oznacza istniejące pomiędzy umawiającymi się państwami wzajemne zaufanie co do ich systemów sądownictwa karnego. Dlatego każde ze wspomnianych państw akceptuje stosowanie prawa karnego obowiązującego w innych umawiających się państwach nawet, gdy zastosowanie własnego prawa krajowego prowadziło do innego rozwiązania. Wynika z tego, że istnienie odmiennych kwalifikacji prawnych co do tego samego czynu w dwóch różnych państwach nie może stanowić przeszkody do stosowania wspomnianego art. 54. Celem bowiem tego artykułu jest uniknięcie sytuacji, w której osoba w wyniku korzystania ze swobody przepływu osób byłaby ścigana za te same czyny na terytorium kilku państw członkowskich. TS podkreślił, że z uwagi na brak harmonizacji krajowych systemów prawa karnego kryterium oparte o kwalifikację prawną czynu lub o chroniony interes prawny mogłoby stworzyć tyle przeszkód w zakresie swobody przepływu w ramach Schengen, ile istnieje systemów karnych w umawiających się państwach⁵¹. Zatem w rozumieniu TS, jedynym znaczącym kryterium dla celów stosowania art. 54 Konwencji jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumiane jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności⁵².

Dlatego TS dokonując wykładni art. 54 Konwencji wykonawczej, stwierdził, że decydującym kryterium dla celów zastosowania tego przepisu stanowi kryterium tożsamości zdarzenia, rozumianego jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane zachowania, niezależnie od kwalifikacji prawnej tych zachowań lub chronionego interesu prawnego. Jednocześnie czyn karalny polegający na wywozie i przywozie tych samych środków odurzających ścigany w różnych państwach umawiających się jest zasadniczo uznawany za „ten sam czyn” w rozumieniu tego art. 54 Konwen-

⁵¹ Por. pkt. 35 uzasadnienia wyroku.

⁵² Por. pkt 36 uzasadnienia wyroku.

cji, przy czym ostateczna ocena w tym zakresie należy do właściwych instancji krajowych.

2.2.4. Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino

W wyroku z 16.6.2005 r. w sprawie *Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino*⁵³ TS odniósł się do kilku bardzo istotnych kwestii. Sprecyzował w nim bowiem zakres mocy wiążącej decyzji ramowej (instrumentu prawnego III filaru). Potwierdził działanie w stosunku do niej zasady wykładni zgodnej prawa krajowego z prawem wspólnotowym (tzw. wykładnia zgodna)⁵⁴ oraz dokładnie określił warunki orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 TUE.

W ramach toczącego się we Włoszech postępowania karnego p. M. Pupino nauczycielce przedszkola przedstawiony został zarzut bicia i straszenia oraz innego znęcania się nad dziećmi w wieku poniżej pięciu lat. Przepisy prawa włoskiego nie w pełni gwarantują wymóg szczególnego traktowania ofiar najbardziej wrażliwych, wynikający z postanowień art. 2, 3 i 8 Decyzji ramowej 2001/220/WSiSW z 15.3.2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, której okres transpozycji minął 22.3.2002 r. (dalej: Decyzja ramowa)⁵⁵. Przepisy te przewidują dwustopniowe postępowanie karne, które obejmuje fazę postępowania przygotowawczego oraz fazę postępowania sądowego. Zgodnie z tymi przepisami dowody zebrane przez prokuratora w postępowaniu przygotowawczym powinny zostać przedstawione w ramach procesu na kontradyktoryjnej rozprawie, aby mogły zostać w pełni zaliczone do dowodów, które sąd weźmie pod uwagę przy orzekaniu.

W fazie postępowania przygotowawczego możliwe jest jednak, za zgodą sędziego śledczego i przy poszanowaniu zasady kontradyktoryjności, przeprowadzenie dowodu w trybie incydentalnym. Tak zebrane dowody mają pełną moc dowodową. Ustawa zezwala jednak na zastosowanie tego trybu w zakresie składania zeznań przez pokrzywdzonych, którzy nie ukończyli 16 lat poprzez enumeratywne wyliczone przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajowości. Ponadto sędzia śledczy może w takich okolicznościach

⁵³ Sprawa C-105/03 ECR [2005] I-5285.

⁵⁴ Szeroko na ten temat w literaturze polskiej zob.: C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem wspólnotowym* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Zakamycze 2005, s. 115 i n.; K. Kowalik-Bańczyk, *Prowspólnotowa wykładnia prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 9 i n.; S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, (red. C. Mik), Toruń 1998, s. 123 i n.

⁵⁵ O.J. [2001] L 82/1.

zarządzić przeprowadzenie dowodu w sposób szczególny, zapewniający ochronę składających zeznania.

Prokurator wystąpił o uznanie zeznań ośmiorga pokrzywdzonych dzieci jako dowodu w drugiej fazie postępowania. Jednocześnie domagał się przeprowadzenia dowodu na terenie wyspecjalizowanej placówki w sposób, który zapewniłby godność, prywatność i spokój zeznającego nieletniego, a w razie potrzeby także w obecności biegłego psychologa.

M. Pupino sprzeciwiła się temu, podnosząc, że nie występuje tutaj żaden z wyraźnie określonych we włoskim kodeksie postępowania karnego przypadków.

Sędzia śledczy stwierdził, że włoskie prawo krajowe nie jest w tej dziedzinie jednoznaczne. Z jednej strony powinien on oddać wniosek prokuratora, gdyż w przypadku zarzutów stawianych M. Pupino postanowienia kodeksu postępowania karnego nie przewidują wyraźnie możliwości uznania zeznań złożonych w fazie postępowania przygotowawczego za dowód w fazie postępowania sądowego. Z drugiej jednak strony nie ma formalnych przeszkód, aby nie dopuścić do takiej sytuacji w innych przypadkach, niż tych, które zostały wyraźnie określone.

Wobec zaistniałych wątpliwości sędzia śledczy, powziął wątpliwość co do zgodności włoskich przepisów z uregulowaniami zawartymi w art. 2, 3 i 8 Decyzji ramowej i przedstawił TS w trybie prejudycjalnym pytanie w przedmiocie interpretacji przepisów tej Decyzji. Republika Włosa uznała właściwość TS do orzekania w przedmiocie ważności i wykładni aktów, o których mowa w art. 35 TUE, w tym także decyzji ramowej.

TS potwierdził w swoim wyroku, że działa w ramach III filaru jako instytucja wspólnotowa, orzekając w ramach kompetencji i ich wykonywania na podstawie TWE. Konsekwencją tego jest zastosowanie zasad postępowania prejudycjalnego wypracowanych w orzecznictwie TS na podstawie art. 234 TWE do postępowania w ramach III filaru UE, przy czym TS jednoznacznie restryktywnie interpretował ograniczenie określone w art. 35 TUE. TS podkreślił także, że jego orzecznictwo dotyczące pytań prejudycjalnych przedłożonych w trybie art. 234 TWE jest „co do zasady aktualne w stosunku do wniosków złożonych do Trybunału w trybie art. 35 TUE”⁵⁶.

Ponadto TS dokładnie sprecyzował charakter prawny decyzji ramowych, zwłaszcza zaś poddał interpretacji postanowienia art. 34 ust. 2 lit b) TUE – decyzje ramowe nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego, tj. stwarzać praw i obowiązków bezpośrednio dla jednostek.

⁵⁶ Por. pkt 29 uzasadnienia wyroku.

Definicja decyzji ramowych zawarta jest w Tytule VI, a dokładnie w art. 34 ust. 2 pkt b) TUE. Są one podejmowane przez Radę (z inicjatywy państw członkowskich lub Komisji Europejskiej) w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich UE w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzje ramowe nie mogą jednak wywoływać skutku bezpośredniego.

Trybunał zauważył, że brzmienie art. 34 ust. 2 lit. b) TUE jest podobne do treści definicji dyrektywy, która na podstawie art. 249 TWE jest wydawana w celu zbliżenia ustawodawstw i przepisów wykonawczych państw członkowskich w dziedzinach objętych zakresem zastosowania TWE. Porównując te dwa instrumenty prawne – dyrektywę wspólnotową i decyzję ramową – można jednak dostrzec znaczące różnice, w szczególności jeśli weźmie się pod uwagę sposoby zapewnienia ochrony uprawnień jednostek, które mogłyby one wywodzić z przepisów TUE.

Decyzje ramowe są instrumentami prawnymi III filaru podlegającymi prawu międzynarodowemu publicznemu, w przeciwieństwie do dyrektywy, która jest instrumentem prawa wspólnotowego. Decyzje ramowe muszą być skierowane do wszystkich państw członkowskich UE, natomiast dyrektywa może dotyczyć zarówno wszystkich państw członkowskich, ich grupy albo tylko jednego państwa.

Dyrektywy wspólnotowe mogą w pewnych sytuacjach wywoływać skutek bezpośredni i stać się podstawą praw i obowiązków dla jednostek. Tymczasem art. 34 ust. 2 lit. b) TUE wyraźnie wskazuje, że decyzja ramowa takiego skutku wywoływać nie może. Nie będą zatem jej dotyczyły reguły interpretacyjne odnoszące się do możliwości wywierania przez dyrektywę skutku bezpośredniego, zwłaszcza zaś obowiązku odszkodowawczego państwa w przypadku powstania po stronie podmiotów prywatnych szkód z powodu braku transpozycji lub wadliwej transpozycji dyrektywy⁵⁷. Niewątpliwie skutkiem takiego sformułowania TUE jest znaczne ograniczenie roli jednostek w procesie implementacji decyzji ramowych do porządków prawnych państw członkowskich i ograniczenie kompetencji kontrolnych TS oraz roli sądów krajowych.

Bezpośrednia skuteczność przepisów prawa wspólnotowego polega na tym, że mogą być one samodzielnym źródłem praw i obowiązków jednostek. Jednostki mogą się powoływać na bezpośrednio skuteczne normy prawa wspólnotowego w postępowaniu przed sądami krajowymi i z norm tych wy-

⁵⁷ B. Kurcz, *Dyrektywy WE i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze 2004, s. 223 i n.

wodzić swoje prawa⁵⁸. Tak rozumiana zasada bezpośredniej skuteczności oznaczałaby brak możliwości powołania się na przepis decyzji ramowej w celu dochodzenia uprawnień z niego wynikających⁵⁹. Brak skutku bezpośredniego oznacza na pewno to, że decyzje ramowe nie mają pierwszeństwa przed prawem krajowym państw członkowskich UE. Wobec tego jednostki nie będą mogły uzyskiwać na ich podstawie żadnych uprawnień o charakterze praw podmiotowych⁶⁰.

TS podkreślił jednak w swoim wyroku, że „kompetencja prejudycjalna Trybunału zostałaby pozbawiona swej skuteczności (*effet utile*), gdyby jednostki nie miały prawa powoływania się na decyzje ramowe celem uzyskania przed sądem krajowym Państw Członkowskich zgodnej wykładni prawa krajowego”⁶¹. TS zawęży więc maksymalnie ograniczenie zawarte w ostatnim zdaniu art. 34 ust. 2 lit b) TUE do przede wszystkim niemożliwości dochodzenia odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych z braku lub wadliwej transpozycji decyzji ramowej. Umacnia niewątpliwie status jednostki, potwierdzając jej prawo do uzyskania przed sądem krajowym wykładni prawa krajowego zgodnej z postanowieniami decyzji ramowej⁶².

Co jednak najistotniejsze, główną przesłanką tego rodzaju rozumowania TS jest jednolite, strukturalne ujęcie samej Unii Europejskiej poprzez rozszerzenie możliwości stosowania zasady lojalności (art. 10 TWE)⁶³ na posta-

⁵⁸ Na ten temat zob. m.in.: S. Biernat (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 247 i n.; M. Piechocki, *Bezpośrednia horyzontalna i incydentalnie horyzontalna skuteczność dyrektyw w krajowym porządku prawnym* [w:] *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, (red. D. Kornobis-Romanowska), Warszawa 2004, s. 83 i n.; M. Szpunar, *Bezpośredni skutek dyrektywy w postępowaniu przed sądem krajowym. (Uwagi na tle najnowszego orzecznictwa)*, PiP 2004, z. 9, s. 56 i n.; K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 43 i n.; M. Szpunar, *Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego – jego istota oraz próba uporządkowania terminologii*, Europejski Przegląd Sądowy 2005, nr 2, s. 4 i n.

⁵⁹ M. Szwarc, *Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego w UE*, PiP 2005, z. 7, s. 31

⁶⁰ W. Czapliński, op.cit., s. 59.

⁶¹ Por. pkt 38 uzasadnienia wyroku.

⁶² J. Barcz, *Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości WE 16.06.2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 304.

⁶³ Art. 10 TWE stanowi: „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególnie w celu zapewnienia zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu”.

nowienia III filaru UE. Trybunał powiedział, że „z trudem przyszłoby Unii wypełnianie jej misji, gdyby zasada lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, iż Państwa Członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania ich zobowiązań wynikających z Traktatu o Unii Europejskiej, nie obowiązywała również w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, która z resztą w całości opiera się na współpracy między Państwami Członkowskimi a instytucjami”⁶⁴.

TS rozszerzył też obowiązek dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego z prawem wspólnotowym na dyrektywy ramowe (czyli instrumenty III filaru). Podkreśla, że „wiązący charakter decyzji ramowych, opisany takimi samymi słowami jak te użyte w art. 249 TWE akapit trzeci, nakłada na organy krajowe, w tym w szczególności sądy krajowe, obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem wspólnotowym”⁶⁵. Ponadto TS powiedział, że „dokonujący wykładni sąd odsyłający, stosując prawo krajowe, ma obowiązek dokonać wykładni tego prawa, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia i celów tej decyzji ramowej”⁶⁶.

Jednocześnie TS dostrzegł możliwe ograniczenia, wynikające z ogólnych zasad prawa w tym szczególności z zasady pewności prawa i nie działania prawa wstecz. Na podstawie decyzji ramowej i niezależnie od ustawy wprowadzającej ją w życie nie może dojść do ustalenia, bądź zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób naruszających przepisy prawa karnego⁶⁷.

Trybunał podkreślił jeszcze jeden obowiązek sądów krajowych, a mianowicie obowiązek odniesienia do treści decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów prawa krajowego. Obowiązek ten przestaje działać dopiero w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez decyzję ramową. Zasada zgodnej wykładni nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*. Zasada ta wymaga jednak, by w odpowiednim przypadku sąd krajowy wziął pod uwagę całokształt prawa krajowego celem dokonania oceny, w jakim stopniu oraz w jaki sposób prawo to może zostać zastosowane, by nie prowadziło to do rezultatu sprzecznego z celem wytyczonym przez decyzję ramową⁶⁸.

Trybunał przypomniał także, że Unia Europejska szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji o ochronie praw człowieka i podsta-

⁶⁴ Por. pkt 42 uzasadnienia wyroku.

⁶⁵ Por. pkt 34 uzasadnienia wyroku.

⁶⁶ Por. pkt 43 uzasadnienia wyroku.

⁶⁷ Por. pkt 44 i 45 uzasadnienia wyroku.

⁶⁸ Por. pkt 47 uzasadnienia wyroku.

wowych wolności, podpisanej w Rzymie 4.11.1950 r.⁶⁹ Chroni także te prawa podstawowe, które wynikają z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, jako ogólne zasady prawa. Wobec tego i decyzja ramowa powinna być interpretowana w sposób zapewniający poszanowanie tych praw podstawowych (w szczególności zawartych w art. 6 ust. 2 TUE) oraz prawa do rzetelnego procesu⁷⁰.

W świetle tego wyroku widać, że w wyniku uznania obowiązku wykładni zgodnej z prawem UE jednostkom są przyznawane pewne prawa. W konkluzji TS stwierdził bowiem, że przepisy art. 2, 3 i 8 ust. 4 Decyzji ramowej 2001/220/WSiSW z 15.3.2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy musi mieć możliwość zezwolenia małym dzieciom, które twierdzą, że padły ofiarą złego traktowania, jak to ma miejsce w sprawie głównej, na składanie zeznań w sposób umożliwiający zagwarantowanie im odpowiedniego poziomu ochrony, na przykład poza rozprawą i przed jej terminem.

Wyrok ten przyznaje decyzjom ramowym możliwość wywoływania skutku pośredniego polegającego na obowiązku zgodnej wykładni prawa krajowego⁷¹. Wyłącza natomiast możliwość wywoływania przez nie skutku bezpośredniego. Istotny problem związany z zagwarantowaniem praw jednostkom może pojawić się w sytuacji, gdy z decyzji ramowej wynikają dla nich pewne uprawnienia, a państwo członkowskie nie jest w stanie prawidłowo implementować decyzji ramowej do wewnętrznego porządku prawnego. Wykluczenie bowiem możliwości wywoływania przez decyzje ramowe skutku bezpośredniego powoduje, że w przypadku braku działań lub podejmowanych przez państwo działań wadliwych nie powstaną uprawnienia dla jednostek, które mogłyby być dochodzone przed sądami krajowymi państw członkowskich⁷².

2.3. Skarga na nielegalność

2.3.1. Uwagi wprowadzające

TS posiada, na mocy art. 35 ust. 6 TUE, kompetencje do badania legalności decyzji ramowych i decyzji w sprawach wniesionych przez

⁶⁹ Tekst Konwencji zob.: Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.; oraz *Prawo Unii Europejskiej. Materiały do nauki prawa Unii Europejskiej. Prawo stanowione w Unii Europejskiej oraz Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, (wstęp, wybór i oprac. J. Barcz i I. Gešior), Warszawa 2005, s. 862 i n.

⁷⁰ Por. pkt 58 i 59 uzasadnienia wyroku.

⁷¹ M. Fletcher, *Extending „indirect effect” to the third pillar: the significance of Pupino?*, „European Law Review” 2005, nr 6, s. 862 i n.

państwo członkowskie lub Komisję Europejską. Jurysdykcja TS w tym zakresie nie jest uzależniona od złożenia jakichkolwiek oświadczeń o jej uznaniu przez państwa członkowskie UE.

Przesłanki do wniesienia takiego powództwa są takie same, jak te zawarte w art. 230 TWE (filar wspólnotowy), czyli brak kompetencji, naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, naruszenie TUE lub normy prawnej dotyczącej jego stosowania oraz nadużycie uprawnień. Postępowanie takie powinno być wszczęte w ciągu 2 miesięcy od momentu publikacji danego aktu w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej”. Termin ten jest identyczny, jak w procedurze prawa wspólnotowego.

W porównaniu jednak do I filara UE ograniczony jest zakres badania legalności przez TS. Może on badać jedynie legalność decyzji ramowych oraz decyzji, ale już nie konwencji i wspólnych stanowisk⁷³.

Nieco inny jest także, w porównaniu z procedurą zawartą w art. 230 TWE, krąg podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie legalności. Zgodnie bowiem ust. 6 art. 35 TUE postępowanie to może być wszczęte tylko przez Komisję Europejską lub państwo członkowskie. Osoby fizyczne i prawne oraz Parlament Europejski nie mają legitymacji procesowej uprawniającej do wszczęcia postępowania o unieważnienie aktów prawnych przyjętych w ramach III filara UE⁷⁴.

TS nie został też uprawniony do stwierdzenia nieważności zakwestionowanego środka. To kolejna odrębność w stosunku do prawa wspólnotowego, gdzie na mocy art. 231 TWE w przypadku zasadności skargi orzeka on o nieważności danego aktu prawnego.

2.3.2. Komisja Wspólnot Europejskich v. Rada Wspólnot Europejskich

W dniu 13.9.2005 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał po raz pierwszy na podstawie art. 35 ust. 6 TUE wyrok w sprawie *Komisja p. Radzie*⁷⁵. Określono w nim granice kompetencji WE i III filaru UE w dziedzinie prawa karnego⁷⁶.

⁷² A. Grzelak, *Europejski nakaz aresztowania – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 29.

⁷³ W. Czaplinski, C. Mik, op.cit., s. 304.

⁷⁴ J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, „European Law Review” 1998, s. 330.

⁷⁵ Sprawa C-176/03 ECR [2005] I-7879.

⁷⁶ 8.12.2005 r. do ETS wpłynęła skarga Komisji Europejskiej przeciwko Radzie Unii Europejskiej na podstawie art. 35 ust. 6 TUE o stwierdzenie nieważności Decyzji ramowej Rady 2005/667/WSiSW z dnia 12.7.2005 r. w sprawie wzmocnienia uregulowań prawnokarnych w ce-

W niniejszej sprawie Komisja Europejska (dalej: KE) wniosła na podstawie art. 35 TUE skargę o stwierdzenie nieważności Decyzji ramowej Rady 2003/80/WSiSW z 27.1.2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (dalej: Decyzja ramowa)⁷⁷.

Powyższa Decyzja ramowa definiuje niektóre szczególnie groźne przestępstwa przeciwko środowisku, w stosunku do których państwa członkowskie są zobowiązane do wyboru sankcji o charakterze karnym na podstawie ich prawa krajowego. Sankcje te muszą być jednak skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Rada zamierzała za pomocą tego instrumentu prawnego w sposób skoordynowany zareagować na niepokojący wzrost przestępczości przeciwko środowisku.

KE uznała jednak, że Decyzja ramowa nie może stanowić właściwego instrumentu prawnego dla zobowiązań państw członkowskich do wprowadzenia sankcji karnych za przestępstwa przeciwko środowisku na poziomie krajowym. Zakwestionowała dokonany przez Radę wybór art. 34 TUE w związku z art. 29 TUE i 31 lit e) TUE jako podstawy prawnej art. 1–7 Decyzji ramowej. KE uważała, że właściwą podstawą prawną w tym zakresie powinien być art. 175 ust. 1 TWE, w związku z czym zaskarżonego aktu nie można było wydać na podstawie postanowień TUE dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (Tytuł VI TUE). W tych okolicznościach to właśnie do niej należało prawo wszczęcia procedury legislacyjnej, w której uczestniczyć ma m.in. także Parlament Europejski. Komisja Europejska zresztą wystąpiła w 2001 r. z projektem dyrektywy w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne na podstawie art. 175 TWE, ale Rada go nie przyjęła⁷⁸.

Rada z kolei była zdania⁷⁹, że na obecnym etapie rozwoju prawa WE nie dysponuje kompetencjami do zobowiązywania państw członkowskich do sankcjonowania karnie czynów określonych w decyzji ramowej. Nie tylko nie miało miejsca w tym względzie jakiegokolwiek wyraźne przyznanie kompeten-

lu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków, zob.: sprawa C- 440/05.

⁷⁷ O.J. 2003, L 29/5. Szerzej na temat samej decyzji ramowej zob. H. Machińska, *Komentarz do decyzji ramowej w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne* [w:] *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne. Część II*, (red. E. Zielińska), Warszawa 2005, s. 464-482.

⁷⁸ Por. EC Commission, Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the Protection of the Environment through Criminal Law, COM (2001) 139, O.J. 2001, C 180/238.

⁷⁹ Rada w tej sprawie była popierana przez 11 państw członkowskich, tj.: Danię, Niemcy, Grecję, Hiszpanię, Francję, Irlandię, Holandię, Portugalię, Finlandię, Szwecję i Zjednoczone Królestwo.

cji, ale także, biorąc pod uwagę istotną doniosłość prawa karnego dla suwerenności państw członkowskich, nie można uznać, że kompetencje ta mogłyby zostać przeniesione w sposób dorozumiany na WE przy okazji przyznania szczególnych kompetencji przedmiotowych takich jak w sprawie ochrony środowiska⁸⁰.

Do TS należało określenie, czy akty prawne, co do których Rada utrzymuje, że są objęte wspomnianym Tytułem VI TUE, nie naruszają kompetencji przyznanych WE na mocy postanowień TWE. Należało zatem zbadać, czy art. 1–7 Decyzji ramowej nie naruszają kompetencji posiadanych przez WE na mocy art. 175 TWE w zakresie, w jakim mogłyby być przyjęte, jak to utrzymuje KE, na podstawie tego przepisu.

W swoim wyroku TS stwierdził, że bezsporne jest, że ochrona środowiska stanowi jeden z podstawowych celów WE oraz, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego.

Decyzja ramowa ma za główny przedmiot ochronę środowiska naturalnego. Większość jej przepisów można było przyjąć zgodnie z prawem na podstawie przepisów TWE. Trybunał podkreślił wyraźnie, że

w przypadku, gdy stosowanie przez właściwe władze krajowe skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących sankcji stanowi działanie niezbędne do zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku, to ostatecznie stwierdzenie nie może jednakże powstrzymać ustawodawcy wspólnotowego od przyjęcia środków związanych z prawem karnym Państw Członkowskich, które uzna za konieczne w celu zapewnienia pełnej skuteczności norm przyjętych w dziedzinie ochrony środowiska⁸¹.

Z uwagi na to, że Decyzja ramowa narusza kompetencje przyznane WE na podstawie TWE i narusza tym samym TUE, który daje tym kompetencjom pierwszeństwo (por. art. 47 TUE), TS stwierdził jej nieważność w całości.

W orzeczeniu tym TS jednoznacznie podkreślił, że Wspólnota posiada kompetencje do zbliżania prawa karnego obowiązującego w państwach członkowskich, mimo że co do zasady przepisy prawa karnego i zasady procedury karnej nie należą do jej kompetencji. Jednak w określonych sytuacjach Wspólnota może przyjąć środki związane z prawem karnym państw członkowskich UE, które uzna za konieczne w celu zapewnienia pełnej realizacji skuteczności norm przyjętych w dziedzinie ochrony środowiska⁸².

⁸⁰ Por. pkt 27 i 28 uzasadnienia wyroku.

⁸¹ Por. pkt 48 uzasadnienia wyroku.

Trybunał Sprawiedliwości rozgraniczył ponadto zakres przedmiotowy regulacji pomiędzy prawo wspólnotowe a prawo III filaru UE. Nie odniósł się jednak w swoim wyroku o kwestii prymatu prawa wspólnotowego przed prawem II i III filaru⁸³.

2.4. Rozstrzyganie sporów

TS jest właściwy także do rozstrzygania sporów interpretacyjnych (art. 35 ust. 7 TUE). W grę mogą wchodzić dwa rodzaje sporów: między państwami członkowskimi w zakresie wykładni lub stosowania aktów przyjętych w ramach III filaru⁸⁴ oraz między państwami członkowskimi a Komisją Europejską dotyczącymi wykładni lub stosowania konwencji uzgodnionych na podstawie art. 34 ust. 2 lit. d) TUE. Przedmiotem takiego sporu może być różnica w interpretacji aktów prawnych lub też niewywiązywanie się przez państwo z zaciągniętych zobowiązań⁸⁵.

TUE wyraźnie stanowi, że w przypadku sporów między państwami członkowskimi będą one podlegały jurysdykcji TS dopiero wtedy, gdy „spór nie został rozstrzygnięty przez Radę w ciągu 6 miesięcy od daty jego wniesienia pod obrady jednego z jej członków”. Wynika z tego zatem, że zawsze najpierw musi zostać wyczerpana procedura mediacyjna przez Radę i dopiero kiedy Rada nie będzie w stanie rozwiązać sporu w przewidzianym terminie, następuje przekazanie sprawy TS⁸⁶. W sytuacji wystąpienia takich sporów między państwami członkowskimi a KE takiego zastrzeżenia w przepisach TUE nie zawarto.

Procedura ta nie ma swojego odpowiednika w prawie wspólnotowym. Nie można jej porównywać z procedurą określoną w art. 226 TWE, dotyczącą odpowiedzialności państwa za naruszenie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

Do tej pory TS nie rozpoznawał spraw na podstawie art. 35 ust. 7 TUE.

⁸² S. White, *Harmonisation of Criminal Law under the First Pillar*, „European Law Review” 2006, nr 1, s. 92.

⁸³ A. Grzelak, *Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.9.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 50.

⁸⁴ Por. art. 34 ustęp 2 TUE.

⁸⁵ W. Czaplinski, C. Mik, op.cit., s. 304.

⁸⁶ Ibidem, s. 304. Inaczej rozumuje P. Filipek, który uważa, że ze sformułowania TUE nie wynika jasno, czy istnieje prawny obowiązek zwrócenia się do Rady z próbą rozwiązania sporu, zanim zostanie on skierowany do TS, czy jest to jedynie dodatkowa możliwość, która może, ale nie musi być wykorzystana, por. *Traktat o Unii Europejskiej...*, (red. K. Lankosz), s. 442.

3. Pozycja Trybunału Sprawiedliwości w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy

Podpisany 29.10.2004 r. w Rzymie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (dalej: Traktat Konstytucyjny)⁸⁷ jest wynikiem prac Konwentu Europejskiego, które zakończyły się przyjęciem 13.6.2003 r. i 10.7.2003 r. projektu Traktatu Konstytucyjnego, przedłożonego Przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie 18.7.2003 r.⁸⁸ Ostateczny tekst Traktatu Konstytucyjnego został uzgodniony podczas prac Konferencji Międzyrządowej, która przygotowała ostateczną propozycję dla Rady Europejskiej 18.6.2004 r.⁸⁹ Wejdzie on w życie pod warunkiem, że zostanie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi⁹⁰.

⁸⁷ CIG 85/04 REV 1, Treaty establishing a Constitution for Europe, Brussels, 13.10.2004 – tekst w języku polskim zob. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 296 i n. oraz O.J. 2004, C 310, t. 47.

⁸⁸ CONV 850/03, Draft establishing a Constitution for Europe. Ten projekt został przedłożony Prezydencji włoskiej w Rzymie 18.7.2003 r. Część I i II projektu Traktatu Konstytucyjnego pozostała niezmienną od ich przedstawienia 20.6.2003 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej w Salonikach, por. CONV 820/03, Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. Część III i IV dodano właśnie w Rzymie.

⁸⁹ CIG 85/04, IGC – Meeting of Heads of State or Government, 17/18 June, Brussels 18 June 2004.

⁹⁰ Por. art. IV – 447 ust. 1 zd. 1. Obecnie sytuacja TK jest skomplikowana. W związku z negatywnymi wynikami referendum w sprawie udzielenia zgody na jego ratyfikację we Francji i Holandii trudno jest obecnie przewidzieć, kiedy *Traktat Konstytucyjny* wejście w życie. W Deklaracji Szefów Państw lub Rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej w sprawie ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przyjętej na szczycie Rady Europejskiej 16–17.6.2005 r. (Bruksela, 18.6.2005 r., SN 117/05), ustalono, że po wynikach referendum we Francji i Holandii „niezbędna jest wspólna refleksja w tej sprawie”, która powinna zostać wykorzystana do „przeprowadzenia w każdym państwie członkowskim szerokiej debaty” oraz, że wyniki tych referendum „nie zagrażają zasadności kontynuacji procesów ratyfikacji”. Ustalono także, że w połowie 2006 r. odbędzie się spotkanie Rady Europejskiej, podczas którego zostanie podsumowany wynik debat w poszczególnych państwach, zob. także: *Co dalej z Traktatem konstytucyjnym? Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej dnia 8 lipca 2005 r. przez Departament Unii Europejskiej MSZ i Katedrę Prawa Europejskiego SGH*, Warszawa 2005 oraz J. Barcz, *Przyszłość UE. Aspekty polityczne. Jak lepiej zrozumieć, o co chodzi w debacie nad przyszłością UE?*, Warszawa 2005. Z kolei na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 15–16.6.2006 r. podsumowano dotychczasowy okres refleksji. Jednocześnie zaproponowano na najbliższy okres podejście dwukierunkowe: z jednej strony jak najlepsze wykorzystanie możliwości stwarzanych przez istniejące traktaty, a z drugiej kontynuowanie debaty nad przyszłością Traktatu Konstytucyjnego. W pierwszej połowie 2007 r. prezydencja ma przedstawić Radzie sprawozdanie oparte na wynikach kon-

Traktat Konstytucyjny zakłada likwidację Wspólnoty Europejskiej i przejęcie jej kompetencji przez Unię Europejską, która zostanie wyposażona w osobowość prawną (por. art. I-7). Unia Europejska w nowym kształcie ma objąć Wspólnotę Europejską i obecną UE (jej II i III filar)⁹¹.

Traktat Konstytucyjny znosi podział na dotychczasowe filary UE i umieszcza wszystkie postanowienia dotyczące Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w jednym rozdziale IV części III Traktatu jako normatywną i materialną całość⁹². Sekcja I tego rozdziału zawiera postanowienia ogólne (art. III-257 – art. III-264), sekcja II obejmuje regulacje w zakresie kontroli granic, polityki azylowej i imigracyjnej (art. III-265 – art. III-268), sekcja III dotyczy współpracy sadowej w sprawach cywilnych (art. III-269), sekcja IV natomiast współpracy policyjnej w sprawach karnych (art. III-270 – art. III-274). Przepisy zawarte w sekcji V regulują problematykę współpracy policyjnej (art. III-275 – art. III-277). A zatem w jednej części zawarto zagadnienia dotychczas uregulowane zgodnie z Traktatem z Amsterdamu odrębnie w Tytule IV TWE oraz Tytule VI TUE.

Traktat Konstytucyjny przewiduje, że Unia Europejska ma stanowić Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych i z uwzględnieniem różnych tradycji i systemów prawnych państw członkowskich. Celem podejmowanych działań ma być zapewnienie wysokiego poziomu ochrony za pomocą środków zapobiegających i zwalczających przestępczość, rasizm i ksenofobię oraz środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych oraz zbliżania przepisów karnych⁹³.

Traktat Konstytucyjny zakłada wprowadzenie pełnej jurysdykcji TS w całej Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁹⁴. Obecnie istniejące ograniczenia jurysdykcji TS w ramach współpracy policyjnej i sądo-

sultacji z państwami członkowskimi. Na tej podstawie Rada podejmie decyzje co do sposobu kontynuowania procesu reform. Niezbędne kroki powinny zostać podjęte najpóźniej w drugiej połowie 2008 roku, zob.: Rada Europejska w Brukseli 15–16.6.2006 r., Konkluzje Prezydencji, 10633/06.

⁹¹ Zgodnie z Protokołem 36 dołączonym do Traktatu Konstytucyjnego Unia Europejska Wspólnota Energii Atomowej ma nadal pozostać odrębną organizacją międzynarodową powiązaną instytucjonalnie z Unią Europejską.

⁹² T. Tridimas, *The European Court of Justice and the Draft Constitution: A supreme Court for the Union?*, Research Papers in Law (College of Europe) 2003, Nr 8, s. 21; J. Monar, *Towards a New Framework of Co-operation in EU Justice and Home Affairs? The Result of the European Convention*, Reports & Analyses 15/04/A, Center for International Relations, s. 3.

⁹³ Por. art. III-257 Traktatu Konstytucyjnego.

⁹⁴ K. Lenaerts, D. Gerard, *The structure of the Union to the Constitution for Europe: The emperor is getting dressed*, „European Law Review” 2004, s. 302.

wej w sprawach karnych są bardzo niepożądane, gdyż stosowane są w zakresie praw podstawowych jednostek i gdzie kontrola sądowa działań zarówno władzy ustawodawczej oraz wykonawczej jest bardzo potrzebna⁹⁵. Ponadto ograniczenia te mogą prowadzić, o czym już była mowa wcześniej, do różnego standardu ochrony prawnej jednostek w poszczególnych państwach członkowskich UE w zależności od tego, czy dane państwo przyjęło jurysdykcję TS, czy też nie złożyło stosownej deklaracji⁹⁶.

Wprowadzenie generalnej zasady jurysdykcji TS oznacza, że będzie on posiadał obligatoryjne kompetencje do:

- orzekania o ważności ustaw europejskich i europejskich ustaw ramowych zgodnie z art. III-365 Traktatu Konstytucyjnego, przy czym skargę będzie mogło wnieść zarówno państwo członkowskie, jak i określone w tym Traktacie instytucje oraz osoby fizyczne i prawne, które są adresatami tych aktów lub których bezpośrednio i indywidualnie te akty dotyczą,
- orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni przepisów Traktatu Konstytucyjnego oraz o ważności i wykładni aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii; ponadto TS jest zobowiązany do wydania orzeczenia prejudycjalnego w jak najkrótszym terminie, jeżeli pytanie zostało podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby zatrzymanej (por. art. III-369),
- orzekania w sprawie naruszenia przez państwa członkowskie zobowiązań wynikających z naruszenia prawa UE (por. art. III-362).

Oprócz powyższych uprawnień TS ma również kompetencje do badania naruszenia zasady pomocniczości przez akty ustawodawcze przewidziane w Protokole nr 2 załączonym do Traktatu Konstytucyjnego⁹⁷.

Traktat Konstytucyjny utrzymuje jednak jeden wyjątek, zawarty w art. III-377. Jurysdykcja TS nie obejmuje bowiem kontroli ważności lub proporcjonalności operacji przeprowadzanych przez policję lub inne organy ścigania w państwie członkowskim, jak również orzekania w sprawach wykonywania przez państwa członkowskie zadań utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w zakresie, w jakim działania te podlegają prawu wewnętrznemu. Jeżeli więc działania organów ścigania podejmowane są na podstawie prawa unijnego, będą podlegać kontroli TS.

⁹⁵ M. Kula, *Wybrane zagadnienia dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy [w:] Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, (red. S. Dudzik), Zakamycze 2005, s. 448.

⁹⁶ A. Grzelak, *Unia Europejska...*, s. 58 i n.

⁹⁷ Por. art. 8 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności – tekst Protokołu zob.: J. Barcz, *Przewodnik...*, s. 540.

Ponadto wprowadzenie nowego, jednolitego katalogu aktów prawnych, który zastąpi dotychczasowe akty prawne wydawane przez instytucje Wspólnot, doprowadzi do zastąpienia obecnych w filarze III decyzji ramowych europejskimi ustawami ramowymi⁹⁸. To niewątpliwie pozwoli na stosowanie w drodze analogii orzecznictwa TS wykształconego na gruncie dyrektyw, dotyczących zapewnienia ochrony prawnej jednostki, czyli zasady bezpośredniego skutku, obowiązku zgodnej wykładni prawa krajowego z prawem unijnym oraz zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa UE. Zmiana jakościowa będzie polegać na tym, że nie będzie potrzebna analiza charakteru decyzji ramowych i potencjalnej możliwości stosowania do nich orzecznictwa dotyczącego implementacji dyrektyw, ponieważ Traktat Konstytucyjny nakazuje stosować odpowiednio dotychczasowe orzecznictwo dotyczące dyrektyw (por. art. IV 438)⁹⁹.

Nie ulega wątpliwości, że zmiany te należy uznać za bardzo pozytywne i zdecydowanie zmierzające do zwiększenia efektywności prawa UE w zakresie współpracy policyjnej i sądowej¹⁰⁰.

4. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że dzięki zmianom wprowadzonym przez Traktat z Amsterdamu jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości została znacznie wzmocniona w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Może on bowiem kontrolować legalność działania instytucji wspólnotowych. Zapewnia też prawidłowe przestrzeganie prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie UE oraz ma uprawnienie do dokonywania wykładni tego prawa. Generalnie w ramach struktury III filaru UE brakowało systemu ochrony sądowej, co powodowało, że jednostki były pozbawione ochrony prawnej i nie mogły się po nią zwracać do TS.

⁹⁸ Na temat aktów prawnych w Traktacie Konstytucyjnym zob.: A. Całus, *Typologia aktów prawnych w projekcie konstytucji dla Europy*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2004, nr 2, s. 5 i n.; M. Fryźlewicz, *Kategorie aktów prawnych w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy* [w:] *Konstytucja dla Europy...*, s. 147 i n.; N. Półtorak, *Akty nieustawodawcze jako instrumenty prawne w traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy* [w:] *ibidem*, s. 163 i nast.; A. Nowak-Far, *Uproszczenie instrumentów prawnych i mechanizmów decyzyjnych w przyszłej Unii Europejskiej* [w:] *Przyszły Traktat Konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, (red. naukowa J. Barcz), Warszawa 2004, s. 344 i n.

⁹⁹ M. Szwarc, *op.cit.*, s. 36.

¹⁰⁰ A. Łazowski, *Instytucjonalne aspekty funkcjonowania III filaru Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy zmian* [w:] *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne. Część II*, (red. naukowej E. Zielińska), Warszawa 2005, s. 49.

Uprawnienia TS w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych są jednak w dalszym ciągu bardzo ograniczone w porównaniu z I filarem UE. W III filarze TS nie dysponuje bowiem znaną m.in. z TWE jurysdykcją w zakresie rozpatrywania skarg za naruszenie zobowiązań ciążących na mocy traktatów (por. art. 226, 227 TWE), skarg na bezczynność instytucji (por. art. 232 TWE), skarg odszkodowawczych (por. art. 235 TWE), skarg pracowniczych (por. art. 236 TWE) i innych (por. art. 237 i nast. TWE)¹⁰¹.

Należy pamiętać także, że kompetencje TS w zakresie III filaru UE są fakultatywne, uzależniono je bowiem od odpowiedniego oświadczenia państw członkowskich UE. W sytuacji, gdy nie wszystkie państwa członkowskie złożyły stosowne oświadczenie uznające jurysdykcję TS, trudno mówić o zapewnieniu jednolitej wykładni i stosowaniu prawa przyjmowanego w ramach tego filaru we wszystkich państwach członkowskich. Prawo unijne bowiem coraz częściej i głębiej ingeruje w sytuację prawną jednostki. Jednocześnie akty prawa unijnego przyznają jednostkom określone prawa i gwarancje procesowe. Zapewnienie ich jednolitej wykładni jest niezmiernie istotne. W przeciwnym razie możliwe jest stworzenie różnego standardu ochrony prawnej jednostek w poszczególnych państwach (por. np. orzeczenie w sprawie *H. Gözütok i K. Brügge*) lub nawet pozbawienie jednostek efektywnej ochrony sądowej¹⁰².

Docenić należy, że działania UE w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych przewidziane w Traktacie Konstytucyjnym zostały poddane kontroli sądowej sprawowanej przez TS w takim samym zakresie, jak pozostałe obszary. Sądy państw członkowskich będą mogły w razie wątpliwości zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi ważności i interpretacji przepisów unijnych, co na pewno zapewni jednolitą wykładnię przepisów w całej UE, jak również zabezpieczy prawa jednostek.

W dalszym ciągu jednak Traktat Konstytucyjny wyłącza w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych kompetencje TS do oceny ważności i proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania państwa członkowskiego albo wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego. Tymczasem właśnie w dziedzinie prawa karnego niedopuszczalne powinno być jakiegokolwiek ograniczenie kontroli sądowej, jako nierozzerwalnie powiązanej z prawami podstawowymi jednostek¹⁰³.

¹⁰¹ N. Fennelly, *op.cit.*, s. 8 i n.

¹⁰² I. Skomerska-Muchowska, *Współpraca policyjna i sądowa...*, s. 289.

¹⁰³ T. Tridimas, *The ECJ and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?*, „The Federal Trust Online Paper” 2004, nr 5, s. 8.