

# Aleksandra Cecylia Statkiewicz

---

## Zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich Unii Europejskiej jako podstawa budowania europejskiej przestrzeni karnej

---

Folia Iuridica Wratislaviensis 3/1, 11-86

---

2014

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksandra Cecylia Statkiewicz  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich Unii Europejskiej jako podstawa budowania europejskiej przestrzeni karnej

### Wstęp

Rozwój integracji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej obserwowany szczególnie w ostatnich latach, znaczne rozszerzanie jej zakresu obejmującego początkowo jedynie współpracę gospodarczą doprowadziły do zaistnienia niespotykanej formy współdziałania suwerennych państw. Proces ten nie był stopniową realizacją wstępnych założeń, wręcz przeciwnie, cechuje się cały czas dużym dynamizmem, a plany integracyjne często muszą być dostosowywane do sytuacji politycznej, gospodarczej czy społecznej. Zmiany zachodzące w ramach Unii Europejskiej (dalej: UE) nie ominęły również prawa karnego stanowiącego szczególnie wrażliwy obszar rezerwowany do tej pory wyłącznie dla państw, w których współpraca międzynarodowa prowadzona była jedynie na podstawie mechanizmów międzyrządowych.

Dostrzegając te przemiany, zaczęto nawet w ostatnich latach stosować określenie „unijne prawo karne”. Choć nie jest to pojęcie spójne, podkreśla się w doktrynie słuszność przywoływania terminu na obecnym etapie współpracy. Początkowo wprawdzie traktowano Wspólnoty Europejskie jako „wspólnotę kupców”, a cele ekonomiczne stanowiły podstawę wszelkich działań, podejście to uległo jednak diametralnej zmianie, a zakres celów dzisiejszej UE znacznie się poszerzył<sup>1</sup>. Bez wątplenia w ramach UE tworzy się obecnie nowa sfera integracji regulująca kwestie prawa karnego. Oddziaływanie prawa unijnego na krajowe systemy karne stało się nieuniknione i coraz bardziej znaczące. Jednocześnie nie podaje się w wątpliwość, że prawo unijne w omawianym zakresie nie tworzy kompleksowego, spójnego systemu, ani też ku takiemu systemowi nie dąży. W doktrynie aktualny stan współpracy w sprawach karnych postrzegany jest jako rodzaj regionalnego systemu prawa karnego o dość chaotycznej strukturze. Podważa się nawet

---

<sup>1</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie UE*, Warszawa 2008, s. 48.

czasami stosowanie samego terminu „system”, twierdząc, że *acquis* UE w tym zakresie to jedynie zbiór standardów o charakterze materialnym, procesowym i wykonawczym wspólnych dla państw członkowskich. Uzasadnieniem takiego stanu rzeczy ma być funkcjonalny wybór elementów tworzących unijne prawo karne, dyktowany potrzebą efektywnej realizacji uzgodnionych polityk, lepszego zwalczania przestępczości stanowiącej centrum zainteresowania wszystkich państw członkowskich, przede wszystkim zorganizowanej przestępczości transgranicznej<sup>2</sup>.

W tej pracy omówiona zostanie zatem sfera prawa karnego w wymiarze europejskim. Zakres przedmiotowy obejmuje współpracę państw w ramach struktur unijnych ze względu na jej innowacyjny charakter. Jednak wpływ dorobku Rady Europy także został uwzględniony, ponieważ bardzo często stanowił on znaczącą bazę dla powstających z trudem unijnych aktów prawnych. Analizie zostanie poddany zarówno charakter współpracy, jej znaczenie w odniesieniu do innych polityk UE, podstawa prawna, jak i kierunek rozwoju. Rozważania będą prowadzone z perspektywy stosunkowo nowego pojęcia w tym obszarze, tj. wzajemnego zaufania. Jak zostanie wykazane poniżej, wzajemne zaufanie coraz częściej zaczęło się pojawiać w orzecznictwie i literaturze przedmiotu jako podstawa i warunek konieczny dla rozwoju oraz efektywności współpracy państw członkowskich UE w omawianej dziedzinie. Obecnie niezaprzeczalna staje się zmiana paradygmatu prawa karnego, które tradycyjnie wywodziło swój byt z suwerenności państw. Niezaprzeczalne jest zjawisko dokonującej się internacjonalizacji systemu prawa karnego prowadzące do głębokich zmian w relacji jednostka–państwo ze względu na powierzenie UE części prawnokarnych kompetencji państwa<sup>3</sup>. W tym kontekście zostanie postawiona teza o następującej instytucjonalizacji wzajemnego zaufania. Stąd też w pracy pojawia się sformułowanie mówiące o zasadzie wzajemnego zaufania jako kluczu do zrozumienia obecnych i przyszłych działań UE w zakresie tworzonej wspólnej przestrzeni w sprawach karnych.

Praca składa się z trzech rozdziałów. W pierwszym rozdziale przedstawiony zostanie obszar prawa karnego w kontekście unijnym. Poddane analizie zostaną: pojęcie Europejskiej Przestrzeni Karnej, podstawa prawna tej sfery, jej rozwój w prawie pierwotnym i wtórnym UE oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS) UE. W rozważaniach tych będą ukazane: wyjątkowość systemu unijnego i powstającego w jego ramach obszaru karnego, szczególna wrażliwość obszaru prawa karnego oraz kontrowersje wynikające z wprowadzania mechanizmów ponadnarodowych w tej dziedzinie współpracy.

<sup>2</sup> M. Królikowski, *Istota europejskiego prawa karnego*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne*, Warszawa 2012, s. 3.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 3.

W rozdziale drugim zostanie przedstawiona zasada wzajemnego zaufania jako uzasadnienie, warunek konieczny, spoiwo budowanej Europejskiej Przestrzeni Karnej. Analizie poddana zostanie natura tej zasady oraz postawiona będzie teza o jej normatywnym charakterze. Najpierw będą podjęte będą próby zdefiniowania zasady wzajemnego zaufania oraz określenia zakresu jej zastosowania. Z powodu braku jednoznacznej podstawy w prawie UE rozważania oparte zostaną przede wszystkim na orzecznictwie TS. Zostaną omówione wybrane wyroki TS w zakresie prawa karnego. Punkt wyjścia stanowi jeden z najdonioślejszych wyroków w tej dziedzinie wydany w 2003 roku w sprawie *Gözütok i Brügge*<sup>4</sup>. W zakończeniu rozdziału drugiego zostaną przedstawione kwestie naruszenia zasady wzajemnego zaufania przez państwa, granice jej zastosowania, a także zagrożenia wynikające z budowania na jej podstawie Europejskiej Przestrzeni Karnej.

W rozdziale trzecim natomiast analizie zostanie poddany wymiar funkcjonalny zasady wzajemnego zaufania – jej zastosowanie w konkretnych instrumentach prawnych przyjętych przez UE. Będą wykazane liczne współzależności i złożone relacje w stosunku do innych zasad i mechanizmów współpracy budujących Europejską Przestrzeń Karną, przede wszystkim zasady wzajemnego uznawania i harmonizacji ustawodawstw krajowych. Zostanie zanalizowane również zastosowanie zasady wzajemnego zaufania na różnych etapach integracji. Na początku zostanie podkreślona rola *acquis* Rady Europy w tworzeniu i wzmacnianiu zasady, a następnie akcent zostanie położony na liczne inicjatywy o różnorodnym charakterze podejmowane w ramach samej UE, służące dalszemu tworzeniu i wzmacnianiu zasady wzajemnego zaufania.

Wnioski końcowe natomiast mają służyć ewaluacji obecnego dorobku UE w ramach współpracy w sprawach karnych, jego efektywności i określeniu kierunków rozwoju. Ocenie zostanie poddane znaczenie zasady wzajemnego zaufania jako podstawy budowanej Europejskiej Przestrzeni Karnej. Wnioski stanowią również próbę odpowiedzi na pytanie o znaczenie zasady wzajemnego zaufania w omawianym obszarze w przyszłości.

## **1. Realizacja postulatów Europejskiej Przestrzeni Karnej**

### **1.1. Trudności w integracji obszaru współpracy w sprawach karnych**

Analizując współpracę państw członkowskich UE w ramach wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz starając się zrozumieć ich ostrożne podejście w podejmowaniu bardziej zaawansowanych form działania, należy wziąć pod uwagę zarówno kontekst historyczny, ekonomiczny, jak i społeczno-kulturowy. W tym szerokim

---

<sup>4</sup> Wyrok TS z dnia 11.02.2003 r. w sprawie C-187/01 i C-385/01, *postępowanie karne v. Hüseyin Gözütok (C-187/01) i Klaus Brügge*, Zb. Orz. 2003, s. I-1345.

kontekście należy również szukać odpowiedzi na pytanie, dlaczego zaawansowana forma współpracy w tak wrażliwym obszarze, jakim jest prawo karne, jest w ogóle możliwa.

Z jednej strony należy pamiętać, że integracja europejska rozpoczęła się kilka lat po zakończeniu II wojny światowej. Pomysłodawcy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, prekursora obecnej UE, zaczęli budować zręby integracji europejskiej na powojennych zgliszczach. Idea ściślejszej współpracy w wybranych sektorach gospodarki była próbą zapobieżenia globalnym konfliktom. Rzeczywistość powojenna to także rozpad imperiów kolonialnych czy zagrożenie militarne i gospodarcze ze strony ZSRR. Te różnorodne czynniki doprowadziły do skupienia się na stworzeniu stabilnych struktur integracyjnych między państwami zachodniej Europy.

Należy mieć również na uwadze czysto ekonomiczne przyczyny i oczywisty wspólny interes gospodarczy wynikający ze współpracy państw położonych w jednym regionie geograficznym.

Chcąc natomiast otrzymać całościowy obraz podłoża integracji europejskiej, możliwości jej urzeczywistnienia, należy także wspomnieć o aspekcie religijno-kulturowym. Państwa europejskie, wywodzące się z jednego kręgu kulturowego, tworzą wspólną wartość<sup>5</sup>.

Szukając zatem podstaw dzisiejszej współpracy w ramach UE, w tym uzasadnienia dla wkroczenia we wrażliwą sferę prawa karnego, należy łączyć powyższe czynniki. Choć na pewno zaszczości historyczno-polityczne, nieuniknione różnice społeczne nierzadko stanowią także czynnik dezintegrujący, tworząc wzajemną nieufność, wydaje się, że przeważają uwarunkowania sprzyjające zacieśnianiu relacji. Szansę dla państw członkowskich UE w osiągnięciu coraz to bardziej zaawansowanych i skutecznych metod współpracy stanowi fakt, że państwa ją tworzące stanowią wspólnotę tych samych wartości, takich jak wolność, demokracja, poszanowanie człowieka i podstawowych wolności, rządy prawa czy solidarność. Spotkać się można również ze stwierdzeniem, że UE wykreowała wspólnotę wzajemnego losu, umieszczając w centrum człowieka i jego prawa naturalne<sup>6</sup>. Dlatego też, mając w pamięci wspomniany na początku szeroki kontekst integracji, jak i poszanowanie tych samych wartości, wydaje się, że UE ma nieporównywalnie większą szansę na stworzenie, będącej przedmiotem analizy w tej pracy, jednolitej przestrzeni wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> K. Popowicz, *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, [w:] seria System Prawa Unii Europejskiej, tom I, Warszawa 2009, s. I-35.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. I-36.

<sup>7</sup> A. Grzelak, *Wzmacnianie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w obszarze współpracy w sprawach karnych jako czynnik integrujący Unię Europejską*, [w:] K. Żukrowska (red.), *Co dzieli, co integruje Wspólnotę Europejską?*, Warszawa 2007, s. 411.

## 1.2. Pojęcie i podstawa prawna

Europejska Przestrzeń Karno (dalej: EPK) nie jest pojęciem traktatowym. Terminu tego, powszechnie stosowanego zarówno w praktyce, jak i w literaturze, używa się na określenie różnorodnych mechanizmów i instrumentów prawnych funkcjonujących między państwami członkowskimi UE wspieranymi przez jej instytucje, organy i agencje w ramach współpracy w sprawach karnych. Te różnorodne formy współdziałania bazują na dwóch odmiennych koncepcjach. Z jednej strony wykorzystywane są instrumenty prawne tradycyjnie rozumianej współpracy w sprawach karnych, współpracy *sensu stricto*, np. wzajemna pomoc prawna, przekazywanie skazanych czy wykonywanie orzeczeń. Z drugiej strony wypracowano szczególne rozwiązania zbiorczo nazywane współpracą *sensu largo*, obejmujące innowacyjne mechanizmy przewidziane w Traktatach<sup>8</sup>, tzn. zbliżanie ustawodawstw oraz wprowadzanie regulacji o charakterze instytucjonalnym, np. tworzenie wyspecjalizowanych organów czy sieci współpracy między krajowymi organami<sup>9</sup>. Należy jednak podkreślić, że te dwa ujęcia nie wykluczają się, wręcz przeciwnie, równoczesne stosowanie obydwu metod umożliwia stworzenie spójnego i efektywnego systemu na szczeblu międzypaństwowym.

Dziedzina współpracy w sprawach karnych w UE należy do szerszego pojęcia Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej: PWBiS) umocowanego już bezpośrednio w prawie pierwotnym UE. Na wstępie warto wspomnieć, że w wyniku reformy wprowadzonej Traktatem z Lizbony<sup>10</sup> (dalej: TL) kompleksowa regulacja dotycząca całej PWBiS stała się częścią Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Przepisy odnoszące się do EPK zostały zawarte w tytule V TFUE zatytułowanym właśnie PWBiS. Dzieli się on na pięć rozdziałów. Szczególne znacznie dla współpracy w omawianym zakresie mają rozdziały: pierwszy – dotyczący postanowień ogólnych, czwarty – regulujący współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz piąty – współpracę policyjną.

W literaturze spotkać się można także z innym terminem określającym przedstawianą dziedzinę współpracy, a mianowicie z terminem: „Europejska Przestrzeń Sądowa w sprawach karnych”. Pojęcie to może jednak wskazywać na ograniczenie zakresu przedmiotowego jedynie do postępowania przed sądami krajowymi. Omawiana natomiast przestrzeń obejmuje także działania innych organów państwowych, przede wszystkim organów ścigania, w tym prokuratury. Wskazuje na to m.in. jedna z ostatnich

---

<sup>8</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 326 z 26.10.2012.

<sup>9</sup> J. Garstka, *Współpraca w sprawach karnych*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, s. 341.

<sup>10</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007.

poprawek tekstu TFUE, w której nazwa rozdziału 4 w tytule V „współpraca sądowa w sprawach karnych” została zastąpiona sformułowaniem „współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych”. Dlatego też bardziej adekwatne wydaje się szersze pojęcie Europejskiej Przestrzeni Karnej.

Dla wstępnego zakreślenia regulacji traktatowej odnoszącej się do omawianego obszaru należy jeszcze przywołać art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)<sup>11</sup> ukazujący znaczenie EPK w strukturach unijnych. Prawodawca ustanowił jednym z podstawowych celów UE tworzenie PWBis, stanowiąc, że „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”. Należy zwrócić uwagę na hierarchię celów ustanowioną w tym przepisie. PWBis znalazła się na drugim miejscu, zaraz po wspieraniu pokoju, wartości Unii i dobrobytu jej narodów, a przed celem ekonomicznym, jakim jest ustanowienie rynku wspólnego. Wskazuje to na istotną zmianę priorytetów UE na obecnym etapie integracji.

### 1.3. Kształtowanie EPK – ewolucja prawa pierwotnego

Integracja europejska z założenia miała być integracją ekonomiczną. Natomiast o początkach wspólnej polityki dotyczącej spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach Wspólnot Europejskich można mówić dopiero od lat 70. Za rozpoczęcie współpracy w sprawach karnych przyjmuje się szczyt Rady Europejskiej (dalej: RE), który odbył się w Rzymie w 1975 roku. Miało tam miejsce nieformalne spotkanie ministrów spraw wewnętrznych dotyczące kwestii przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i przemocy międzynarodowej. Inicjatywę tę zaczęto określać terminem „struktura Trevi”. Na przestrzeni lat 70. i 80. miały miejsce liczne spotkania ministrów, wyższych urzędników i grup roboczych<sup>12</sup>. Z czasem współpraca ta zaczęła się intensyfikować i stopniowo zdobywać coraz większe zaufanie wśród krajowych funkcjonariuszy. Działania polegały głównie na wymianie informacji, organizowaniu szkoleń, międzynarodowych spotkań czy też wymianie pracowników. W kolejnych latach wraz z postępującą integracją ekonomiczną i planami stworzenia rynku wewnętrznego, obszaru bez granic wewnętrznych, co zostało skonkretyzowane w Jednolitym Akcie Europejskim (dalej: JAE)<sup>13</sup> w 1986 roku, zaczęto rozważać instytucjonalizację tej współpracy, ponieważ stanowiło to warunek konieczny dla urzeczywistnienia

<sup>11</sup> Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2010 C 83/1.

<sup>12</sup> A. Lach, *Zarys historii współpracy w sprawach karnych na obszarze Europy*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 32.

<sup>13</sup> Jednolitym Akcie Europejskim, Dz. U. L 169 z 29.6.1987.



jednego z fundamentalnych założeń, tzn. swobodnego przepływu osób. JAE z dołączonymi deklaracjami politycznymi stał się zatem pierwszym politycznym usankcjonowaniem działań w dziedzinie wymiarów sprawiedliwości<sup>14</sup>. Rozwijały się one początkowo w ramach współpracy międzyrządowej, poza ramami prawnymi Wspólnot i ich skutecznymi mechanizmami. Choć sukces integracji ekonomicznej zachęcał państwa do rozszerzania jej zakresu także na inne dziedziny, gdy przedmiotem miały stać się kwestie jurysdykcji karnej nad własnymi obywatelami, zwyciężał strach i niechęć do znaczących ustępstw. Brak gotowości państw członkowskich do oddania części uprawnień będących dotychczas atrybutem klasycznie rozumianej suwerenności państwowej można tłumaczyć nie tylko usiłowaniami ochrony partykularnych interesów narodowych, co przede wszystkim brakiem wzajemnego zaufania do funkcjonowania krajowych systemów prawnych.

Kolejne lata przynosiły jednak nowe impulsy do wprowadzania zmian w dotychczasowym podejściu. Finalizacja procesu tworzenia unii celnej, rosnąca przestępczość międzynarodowa wymuszały formalizowanie współpracy. Duże znaczenie miał też Układ z Schengen<sup>15</sup> z 1985 roku, który miał doprowadzić do zniesienia kontroli granicznej między państwami-sygnatariuszami. Warunkiem urzeczywistnienia tych planów musiało być dążenie do zacieśniania współpracy policyjnej oraz sądowej w sprawach karnych<sup>16</sup>.

Jednak dopiero lata 90. przyniosły instytucjonalizację tej dziedziny. Pierwszą regulacją prawa pierwotnego był Traktat z Maastricht<sup>17</sup> podpisany w 1992 roku, który tworząc filary UE, uwzględnił formalnie istnienie różnych dziedzin współpracy państw członkowskich opartych na odmiennych metodach integracji. Samo pojęcie filarów nie było terminem traktatowym, stosowano je jednak szeroko w doktrynie dla zobrazowania zróżnicowanych form współdziałania. Wyszczególniono zatem filar I, obejmujący Wspólnoty Europejskie o ponadnarodowym charakterze, oraz inne dziedziny i polityki funkcjonujące w oparciu o międzynarodowe prawo publiczne, tzn. filar II – „wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa” (dalej: WPZiB) oraz filar III – „wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” (dalej: WSiSW). Filar trzeci stanowił zatem uprządkowanie wielu rozwijających się od lat 70. form współpracy międzyrządowej<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *op. cit.*, s. 11 i n.

<sup>15</sup> Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14.06.1985 r. (Schengen), Dz. Urz. WE 2000 L 293/13 wraz z Konwencją Wykonawczą z dnia 19.06.1990 r., Dz. Urz. WE 2000 L 239/19.

<sup>16</sup> A. Gruszczak, *op. cit.*, s. 9 i 15.

<sup>17</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7.02.1992 r., Dz. Urz. UE 1992 C 191/1.

<sup>18</sup> A. Gruszczak, *op. cit.*, s. 23.



TUE stanowił, że jednym z celów Unii będzie „rozwijanie ścisłej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”, choć pierwszeństwo w hierarchii utrzymały: postęp gospodarczy, ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, realizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ustanowienie obywatelstwa Unii. Regulacja ta jednak wskazywała na stopniową zmianę priorytetów państw, na dostrzeżenie także innych, obok gospodarczych, celów zawiązanej przez państwa Unii.

Oficjalne wprowadzenie terminu funkcjonującego do dziś – PWBIS – nastąpiło w Traktacie amsterdamskim<sup>19</sup> (dalej: TA). Ustawodawca uczynił jednym z celów „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 zapobiegania i zwalczania przestępczości”. TUE stanowił także w dawnym art. 29, że „bez uszczerbku dla kompetencji WE, celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez wspólne działanie państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych”. TA dokonał podziału PWBIS, przenosząc współpracę w dziedzinie wiz, azylu, migracji, a także współpracę sądową w sprawach cywilnych do Traktatu ustanawiającego WE<sup>20</sup> (dalej: TWE)<sup>21</sup>, pozostawiając natomiast współpracę w sprawach karnych w tytule VI TUE. Także dorobek Schengen na mocy Protokołu o włączeniu *acquis Schengen* w ramy prawne UE został podzielony między I i III filar zgodnie z zakresem przedmiotowym. Znaczna część postanowień została uwspólnotwiona, jednak kwestie dotyczące polityki bezpieczeństwa, m.in. współpracy w sprawach karnych, zostały dołączone do tytułu VI TUE<sup>22</sup>.

Uwspólnotwienie części polityk spowodowało zmianę nazwy tytułu VI TUE, który otrzymał brzmienie „Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych” (dalej: WPiSSK). Cel, jakim miało być stworzenie PWBIS, zamierzano osiągnąć poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, obrotu narkotykami. Traktat przewidywał trzy metody realizacji tych planów: zintensyfikowanie współpracy służb policyjnych i celnych państw członkowskich, usprawnienie współpracy między władzami sądowymi oraz zbliżanie ustawodawstw poprzez stopniowe ustanawianie zasad minimalnych odnośnie do przestępstw i kar w wymienionych

<sup>19</sup> Traktat zmieniający TUE, Traktaty ustanawiające WE z dnia 2.10.1997 r., Dz. U. UE 1997 C 340/1.

<sup>20</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego WE, Dz. Urz. UE 1997 C 340/3.

<sup>21</sup> Traktat z Amsterdamu, Dz. U. C 340 z 10.11.1997.

<sup>22</sup> A. Gajda, *Trybunał Sprawiedliwości a III filar Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 2, s.169 i n.

dziedzinach<sup>23</sup>. Podstawowym instrumentem były decyzje ramowe, charakteryzujące się brakiem skutku bezpośredniego. Reformy te nie zmieniły radykalnie omawianej dziedziny. Zachowane wyraźne odrębności WPiSSK w stosunku do polityk wspólnotowych decydowały, niestety, o jej mniejszej efektywności.

Należy podkreślić znaczenie jeszcze jednej reformy TA dotyczącej kompetencji TS UE. TA przyznał bowiem TS jurysdykcję nad III filarem. TS nie posiadał żadnych uprawnień w tej dziedzinie, stanowiącej dotychczas jedynie tradycyjną formę współpracy międzyrządowej. Zdecydowano się jednak złagodzić tę rewolucyjną zmianę poprzez ograniczenie kompetencji TS. Po pierwsze właściwy był wyłącznie Trybunał, nie zaś dawny Sąd Pierwszej Instancji. Po drugie kompetencja TS nie obejmowała wszystkich kwestii, a jedynie te określone w dawnym art. 35 TUE. Jurysdykcja nad III filarem dotyczyła zatem: wydawania orzeczeń wstępnych (procedura jednak odbiegała od zasad ogólnych), skarg na nielegalność decyzji ramowych i decyzji oraz sporów między państwami członkowskimi i między nimi a Komisją Europejską (dalej: KE)<sup>24</sup>. Należy stwierdzić, że modyfikacja procedury pytań prejudycjalnych stwarzała i wciąż może stwarzać (ze względu na obowiązujące po TL okresy przejściowe, które zostaną omówione w dalszej części pracy) zagrożenie dla zasady jednolitego stosowania prawa UE.

W trybie prejudycjalnym TS mógł bowiem orzekać tylko o wykładni i ważności decyzji ramowych, decyzji, środków wykonawczych do konwencji oraz wykładni samych konwencji i to tylko w sytuacji, gdy dane państwo złożyło oświadczenie uznające jego kompetencje w tej dziedzinie (tzw. jurysdykcja fakultatywna). TS mógł także kontrolować legalność decyzji ramowych i decyzji, ale jedynie w wyniku skargi jednego z państw lub KE. Warto zwrócić tu uwagę na poddanie kontroli tylko niektórych instrumentów prawnych oraz ograniczony krąg podmiotów legitymowanych czynnie. TS był także właściwy w dwóch rodzajach sporów: między państwami o wykładnię i stosowanie aktów po wcześniejszym wyczerpaniu określonej procedury przed Radą oraz między państwami a KE o wykładnię lub stosowanie konwencji. Dużą słabością tej reformy był brak uprawnienia KE do wniesienia skargi przeciwko państwu w związku z niewykonaniem przez nie zobowiązania, czyli brak mechanizmu umożliwiającego egzekucję obowiązków. Ograniczenie natomiast jurysdykcji TS w sporach państw z KE jedynie do konwencji, czyli umów międzynarodowych, uniemożliwiało dalej kontrolę wykonywania przez państwa zobowiązań wynikających z TUE<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 30.

<sup>24</sup> A. Gajda, *op. cit.*, s. 173 i n.

<sup>25</sup> I. Skomerska-Muchowska, *Pytania prejudycjalne sądów krajowych*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, tom V, seria System Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2010, s. V-384 i n.

Takie rozwiązania prawne świadczyły o ciągle istniejącej dużej zapobiegliwości państw członkowskich. Należy tu podkreślić problem zróżnicowania ochrony prawnej jednostki w wyniku takiej regulacji. Fakultatywnej jurysdykcji w zakresie aktów WPiSSK poddało się do momentu wejścia w życie TL 19 państw. W pozostałych państwach zatem jednostka nie miała zagwarantowanej pełnej ochrony swoich praw ani pewności co do jednolitego stosowania prawa UE. Jak słusznie zauważył polski Trybunał Konstytucyjny, „procedura pytań prejudycjalnych stanowi podstawowy mechanizm prawa UE, który służy zapewnieniu jednolitej wykładni i jednolitego stosowania tego prawa przez wszystkie państwa członkowskie”<sup>26</sup>. Pytania prejudycjalne wpływają na wydawanie przez sądy krajowe orzeczeń zbieżnych z wykładnią TS. Zmodyfikowana procedura pytań prejudycjalnych rodziła także inne wątpliwości. W zakresie WPiSSK na podstawie dawnego art. 35 TUE TS nie mógł wydawać orzeczeń odnośnie do prawa pierwotnego, państwa miały też swobodę w decydowaniu, czy uprawnienie zwracania się z pytaniem prejudycjalnym przyznać wszystkim sądom czy jedynie ostatniej instancji<sup>27</sup>. Wątpliwości budziła także kwestia związania orzeczeniami TS sądów krajowych państw, które pod rządami Traktatu z Nicei (dalej: TN)<sup>28</sup> nie złożyły deklaracji o uznaniu właściwości TS w dawnym III filarze UE<sup>29</sup>.

Utrzymywanie tak wielu odmienności w WPiSSK w porównaniu do sprawnie funkcjonującego I filaru spotykało się z krytyką w doktrynie. Zwracano uwagę na niedoskonałości zmian TA czy wręcz niepodejmowanie żadnych istotniejszych prób reformy, np. w TN, którego znaczenie w omawianej sferze ograniczyło się do włączenia do tytułu VI TUE postanowień dotyczących Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowej (dalej: ESS). Odrzucono w nim natomiast propozycję utworzenia Prokuratury Europejskiej<sup>30</sup>. Wskazywało to na dominujące przekonanie państw, że jurysdykcja karna sądów krajowych nad własnymi obywatelami jest niezbywalną, nieprzekazywalną kompetencją krajowego wymiaru sprawiedliwości. Obawy przed zacieśnianiem współpracy w tym obszarze, powodowane pozornie troską o ochronę praw własnych obywateli, doprowadzały w praktyce do braku jej efektywności. Podstawowymi słabościami były: dualizm rozwiązań prawnych w ramach PWBis poprzez rozdzielenie materii między I i III filar, brak pewności co do właściwych podstaw prawnych, ich skutków, a także stosowanie zasad wspólnotowych, długotrwały proces decyzyjny, brak kontroli demokratycznej czy też ograniczona kompetencja TS<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. V-388.

<sup>27</sup> A. Gajda, *op. cit.*, s. 175.

<sup>28</sup> Traktat z Nicei, Dz.U. C 80 z 10.3.2001.

<sup>29</sup> I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-393.

<sup>30</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 37.

<sup>31</sup> A. Grzelak, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 122 i n.

Państwa członkowskie coraz częściej zaczęły dostrzegać powyższe problemy. Pojawilo się także zagrożenie, że część państw zainteresowanych skuteczniejszą formą współpracy zacznie szukać rozwiązań poza ramami Unii. Przykładami takich inicjatyw mogą być: Konwencja z Prüm z 2005 roku podpisana przez siedem państw UE, działalność grupy G-6 utworzonej w 2003 roku czy też porozumienia państw Beneluxu. Działania z zakresu PWBis podejmowane poza ramami prawnymi UE były szeroko krytykowane, ale jednocześnie stanowiły impuls dla przygotowywania reform, ukazując wyraźnie braki i słabości dotychczasowej współpracy zinstytucjonalizowanej<sup>32</sup>.

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, stanowi zatem podsumowanie wieloletnich dysput nad formą i przyszłością współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości. Konkretnie prace nad tą reformą ustrojową rozpoczęły się na Konferencji Międzyrządowej w 2000 roku, której efektem był TN. Warto tu przywołać także Deklarację z Laeken z 2001 roku, w której stwierdzono, że „UE jest już organizacją na tyle zjednoczoną i jednolitą organizacyjnie i politycznie, że można całą strukturę instytucjonalną oraz zasady działania opisać w jednym akcie prawnym”<sup>33</sup>. Następnie miały miejsce prace II Konwentu Europejskiego opracowującego mandat dla Konferencji Międzyrządowej obradującej w latach 2003–2004, która zakończyła się podpisaniem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>34</sup> (dalej: TK)<sup>35</sup>. Po jego nieudanym procesie ratyfikacyjnym nastąpił tzw. okres refleksji, w którym państwa musiały rozważyć na nowo, w jakim kierunku powinna zmierzać integracja europejska i w jakim stopniu realizacja tych planów jest możliwa. Dopiero w czerwcu 2007 roku Rada Europejska przyjęła Mandat dla Konferencji Międzyrządowej wyznaczający dalsze działania<sup>36</sup>. Ostatecznie doszło do podpisania TL 13 grudnia 2007 roku.

Wspomnienie prac nad TK, mimo że nie zdołał on przebrnąć przez proces ratyfikacyjny, wydaje się istotne, ponieważ TL, choć będąc jedynie kolejnym traktatem reformującym, a nie jak TK nowym aktem zastępującym dotychczasowe Traktaty, przejął właściwie zawartość merytoryczną TK<sup>37</sup>.

Reforma TL w omawianym obszarze jest szczególnie doniosła. Poddano bowiem całą PWBis jednolitemu reżimowi prawnemu, ustanawiając tytuł V części III TFUE „Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości”. Połączył on ponownie, jak w Traktacie z Maastricht, polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji,

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>33</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 39.

<sup>34</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. U. UE 2004 C 310/1.

<sup>35</sup> T. Owczarski, *Traktat Konstytucyjny UE – nowy wymiar współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *op. cit.*, s. 442.

<sup>36</sup> J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Przegląd Analityczny. Zasadnicze zmiany instytucjonalne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 7.

<sup>37</sup> A. Grzelak, *Przestrzeń Wolności...*, s. 122 i n.

współpracę sądową w sprawach cywilnych, współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracę policyjną.

Ostatnie reformy w zakresie EPK można omówić w ujęciu systemowym, proceduralnym i materialnoprawnym. Zmiany systemowe doprowadziły do usytuowania PWBiS jako jednej z najważniejszych polityk UE. Ustawodawca określił też jednoznacznie podział kompetencji między państwami członkowskimi a UE. Reformy proceduralne dotyczą natomiast przede wszystkim aspektów legislacyjnych, stosowania prawa i zasady jednolitości. Do grupy postanowień materialnoprawnych można zaliczyć nadanie nowego charakteru poszczególnym instytucjom czy też stworzenie podstaw prawnych dla powołania nowych, np. Prokuratury Europejskiej<sup>38</sup>.

Kwestie kompetencji UE zostały uporządkowane w art. 2–6 TFUE. Fundamentalną zasadą wyrażoną w art. 5 § 2 TFUE jest zasada przyznania, mówiąca, że „UE działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich”. UE nie może tworzyć nowych kompetencji na podstawie innych, sformułowanych w Traktatach. Z drugiej strony nie można też traktować tej zasady jako dyrektywy interpretacyjnej przemawiającej za zawężającą wykładnią zakresu działania UE. Brak pozytywnego określenia oznacza wprawdzie brak kompetencji, trzeba jednak pamiętać o wypracowanej przez TS koncepcji kompetencji dorozumianych, czyli niewymienionych *expressis verbis*, ale dających się wprowadzić w drodze wniosku<sup>39</sup>.

Obszar kompetencji UE można podzielić na wyłączny (art. 2 § 1 i 3 TFUE) oraz niewyłączny. Ten ostatni obejmuje kompetencje dzielone (art. 2 § 2 TFUE), przed TL zwane kompetencjami konkurencyjnymi oraz kompetencje w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich (art. 2 § 5 TFUE), zwane wcześniej kompetencjami równoległymi. WPiSSK jako element szerszego pojęcia PWBiS zostały wymienione w art. 4 § 3 TFUE w katalogu dziedzin objętych kompetencjami dzielonymi. Zarówno państwa członkowskie, jak i UE mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące, z tym zastrzeżeniem, że państwa wykonują swoje kompetencje w takim zakresie, w jakim UE ich nie wykonuje albo zaprzestała je wykonywać<sup>40</sup>. Kwestie te doprecyzowuje Protokół w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych<sup>41</sup>, w którym państwa postanowiły, że konstrukcja

<sup>38</sup> G. Gancarz, *Zmiany dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w Traktacie z Lizbony*, Biuletyn Analiz UKIE 2008, s. 2.

<sup>39</sup> J. Barcz, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie oraz w ramach Unii Europejskiej*, [w:] *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, tom II, seria System Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2010, s. II-66.

<sup>40</sup> A. Grzelak, *Przestrzeń Wolności...*, s. 133.

<sup>41</sup> Protokół nr 25 dołączony do TUE, TFUE, TEWEA, Dz. Urz. UE 2010 C 83/201.

kompetencji dzielonych nie obejmuje wszystkich spraw z zakresu PWBIS, lecz te uregulowane podstawowym aktem UE. Jeżeli bowiem „Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”. Zastrzeżono także w art. 72 TFUE wyłączną kompetencję państw w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Traktat z Lizbony, likwidując strukturę filarową, nie ujedynolcił jednak całkowicie regulacji dotychczas rozdzielonej pomiędzy I i III filar<sup>42</sup>. Co do zasady zatem w PWBIS obowiązują obecnie te reguły, które przed wejściem w życie TL odnosiły się do dawnych Wspólnot Europejskich. Nie budzi już wątpliwości stosowanie zasad ogólnych, w tym zasad pierwszeństwa, lojalnej współpracy, subsydiarności oraz proporcjonalności (art. 4 i 5 TUE)<sup>43</sup>. Pozostawiono jednak odrębności, które różnicują w pewnym stopniu już na poziomie stanowienia prawa formę współpracy państw członkowskich w ramach WPiSSK. Dodatkowo wprowadzono regulacje umożliwiające powstawanie coraz większych rozbieżności także na poziomie stosowania prawa.

Do odrębności wynikających z samego Traktatu należy zaliczyć szczególną rolę Rady Europejskiej, która uzyskała kompetencję do określania strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego (art. 68 TFUE), a także przyznanie inicjatywy ustawodawczej, obok KE, jednej czwartej państw członkowskich (art. 76 TFUE). Zastosowano również pewne modyfikacje dotyczące procedury ustawodawczej. Co do zasady Rada stanowi większością kwalifikowaną na zasadach ogólnych, jeśli z inicjatywą wystąpiła KE. Natomiast gdy Rada stanowi na wniosek jednej czwartej państw, próg niezbędny do podjęcia decyzji został podwyższony i wymagana większość stanowi co najmniej 72% (w zwykłej procedurze 55%) członków Rady reprezentujących państwa obejmujące co najmniej 65% ludności UE<sup>44</sup>. W niektórych przypadkach zastosowanie ma także specjalna procedura prawodawcza, w ramach której Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim (dalej: PE) lub po uzyskaniu jego zgody. Prawodawca unijny zastrzegł jednomyślność m.in. dla rozszerzenia dziedzin przestępczości, co do których UE może ustanawiać normy minimalne. Wyraźne odrębności zostały także przewidziane w stosunku do jurysdykcji TS, choć jedynie w czasie okresów przejściowych utrzymujących ograniczenia sprzed TL. TS zatem, po upływie pięciu lat od wejścia w życie TL, wykonywać będzie jurysdykcję na ogólnych zasadach. Ta zmiana uznawana jest za szczególnie pożądaną ze względu na specyfikę EPK i możliwość ingerencji w sferę praw podstawowych jednostki. Dlatego też kontrola władzy

---

<sup>42</sup> A. Grzelak, *Przestrzeń Wolności...*, s. 122 i n.

<sup>43</sup> G. Krysztofiuk, *Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych w Traktacie Lizbońskim*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7–8, s. 4.

<sup>44</sup> A. Grzelak, *Przestrzeń Wolności...*, s. 122 i n.



ustawodawczej i wykonawczej jest bardzo potrzebna. Sam TL w zakresie rozdziałów 4 i 5 wyłącza kompetencję TS jedynie co do kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwie członkowskim, a także do orzekania w sprawie wykonywania przez państwa obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 276 TFUE, dawny art. 35 § 5 TUE).

Natomiast rozwiązania prawne umożliwiające dalsze zróżnicowanie integracji w ramach EPK to przede wszystkim wprowadzenie okresów przejściowych, uproszczony mechanizm zawiązywania wzmocnionej współpracy czy szczególna pozycja Zjednoczonego Królestwa, Irlandii i Danii. Zgodnie z Protokołem w sprawie postanowień przejściowych<sup>45</sup> dołączonym do TL utrzymano w mocy skutki prawne aktów przyjętych przez instytucje na podstawie obowiązujących przed wejściem w życie TL tytułów V i VI, tj. WPZiB oraz WPiSSK, do czasu ich uchylecia, unieważnienia lub zmiany. Zastosowano również drugi okres przejściowy, omówiony wcześniej, odnośnie do kompetencji TS, które przez pięć następnych lat pozostają niezmienione w stosunku do aktów prawnych z zakresu WPiSSK przyjętych przed TL<sup>46</sup>. Państwa członkowskie jednak obowiązane są do wykonywania zobowiązań wynikających ze wszystkich aktów WPiSSK zgodnie z zasadą solidarności, która zdaniem TS obowiązywała również w dawnym III filarze. Oznacza to obowiązek zapewnienia skuteczności normom prawa UE oraz dokonywania wykładni zgodnej z prawem unijnym<sup>47</sup>. Zastosowanie powyższych okresów przejściowych budzi jednak poważne wątpliwości. W sytuacji gdy prawo unijne coraz bardziej ingeruje w sytuację prawną jednostki, przyznając jej jednocześnie coraz więcej praw i gwarancji procesowych, takie rozwiązanie może prowadzić zarówno do zróżnicowania standardów ochrony prawnej jednostki, jak i osłabienia wzajemnego zaufania państw do sąsiednich systemów wymiaru sprawiedliwości.

Podkreślić także należy jeszcze inne doniosłe zmiany, jakie wprowadził TL we współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Reforma TL stworzyła m.in. podstawę traktatową zasady wzajemnego uznawania, która zostanie poddana głębszej analizie w rozdziale trzecim. Dotychczas żaden przepis traktatowy nie odnosił się wprost do tej zasady. Ustawodawca uczynił ją fundamentem współpracy sądowej w sprawach karnych, a następnie w art. 82 § 1 TFUE wymienił narzędzia mające służyć zapewnieniu jej prawidłowej i pełnej implementacji<sup>48</sup>.

Ustanowiono także nowe podstawy harmonizacji prawa karnego, a mianowicie podstawy do wydawania dyrektyw ustanawiających normy minimalne. Ograniczono

<sup>45</sup> Protokół nr 36, Dz. Urz. UE 2010 C 83/201.

<sup>46</sup> I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-365.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. V-376.

<sup>48</sup> G. Krysztofiuk, *op. cit.*, s. 10 i n.

jednak ten mechanizm do zakresu niezbędnego dla ułatwiania wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz współpracy w wymiarze transgranicznym (art. 82 § 2 TFUE), a dla określenia przestępstw i kar szczególnie poważnych czynów zabronionych (art. 83 § 1 TFUE). Dyrektywy te przyjmowane mają być w zwykłej procedurze prawodawczej. Jest to bardzo znacząca zmiana, gdyż ustawodawca zrezygnował z zasady jednomyślności Rady oraz zwiększył rolę PE. Równocześnie przyznano państwom możliwość zastosowania tzw. hamulców bezpieczeństwa<sup>49</sup>. Instytucja ta stanowi istotny wyjątek w procedurze przyjmowania aktów prawnych. Państwa, godząc się na uwspólnotowienie WPiSSK, stworzyły równocześnie mechanizm wstrzymujący zbyt daleko idące dla nich zmiany. Na podstawie art. 82 § 2 i art. 83 § 3 TFUE państwo członkowskie, które uzna, że projekt dyrektywy mógłby naruszać podstawowe aspekty jego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, może żądać przedłożenia tej kwestii RE. W takiej sytuacji zwykła procedura ulega zawieszeniu, a RE w ciągu 4 miesięcy powinna osiągnąć konsensus i odesłać projekt Radzie w celu jego przyjęcia. Warto jednak zauważyć, że te „wentyle bezpieczeństwa” znajdują zastosowanie wyłącznie do dyrektyw ustanawiających normy minimalne, natomiast już nie do aktów ustanawiających zasady i procedury uznawania orzeczeń<sup>50</sup>. W doktrynie uważa się, że była to konieczna cena, jaką UE musiała zapłacić w zamian za zgodę państw na uwspólnotowienie tej dziedziny. Prawodawca unijny zabezpieczył także rozwój EPK, wprowadzając ułatwiony sposób nawiązywania wzmocnionej współpracy. Gdy podczas zawieszenia procedury RE nie osiągnię konsensusu, dziewięć państw może poinformować PE, Radę i KE o chęci realizacji danego projektu. Taka deklaracja równoznaczna jest z upoważnieniem do podjęcia wzmocnionej współpracy, które wymagane jest przy ogólnych zasadach zgodnie z art. 20 § 2 TUE i 329 § 1 TFUE<sup>51</sup>.

Na koniec warto jeszcze podkreślić, że obecnie podstawowym instrumentem prawnym w PWBiS są dyrektywy. Zastąpiły one główne narzędzie implementacji, jakim były decyzje ramowe, które w porównaniu do dyrektyw nie mogły wywoływać skutku bezpośredniego.

Podsumowując, bez wątpienia należy pozytywnie ocenić zmiany, które przyniósł TL w omawianym obszarze. Część z nich stanowi traktatowe potwierdzenie już podjętych działań. Inne stały się podstawą do tworzenia nowych struktur i form współpracy. Obecnie EPK została oparta na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń. Postanowienia TL określają częściowo podstawowe reguły dotyczące tej zasady, cele, a także

---

<sup>49</sup> J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Przegląd analityczny. Zasadnicze zmiany instytucjonalne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 18.

<sup>50</sup> G. Krysztofiuk, *op. cit.*, s. 6.

<sup>51</sup> M. Szwarc-Kuczer, *Wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, tom II, seria System Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2010, s. II-248.

narzędzia wprowadzające ją w życie. Prawodawca w sposób szczególny uregulował jedno z nich, tzn. zbliżanie prawa karnego procesowego państw członkowskich właśnie w celu ułatwienia wzajemnego uznawania. TL wymienił również wprost dziedziny prawa karnego procesowego, których zbliżenie jest obecnie najbardziej pożądane. Usankcjonowano także możliwość harmonizacji prawa karnego materialnego co do dziesięciu wymienionych przestępstw, z uprawnieniem Rady do rozszerzenia tego katalogu. Wzmocniono rolę Eurojustu. Stworzono podstawy prawne powołania Prokuratury Europejskiej, co było przedmiotem dyskusji już od dłuższego czasu. Usunięto więc wątpliwości co do istnienia traktatowej podstawy dla działania UE w PWBIS. Jednocześnie należy pamiętać, że reformy te to jedynie kolejny krok ku realizacji wciąż odległego celu, jakim jest stworzenie jednolitej EPK<sup>52</sup>.

#### 1.4. EPK w aktach prawa pochodnego

Pierwsze akty prawne w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa wewnętrznego między państwami europejskimi zostały opracowane na forum Rady Europy. Od połowy lat 50. XX wieku państwa Rady Europy pracowały nad porozumieniami dotyczącymi współpracy sądowej. Choć dorobek ten powstał poza ramami UE, podkreśla się jego duże znaczenie w późniejszej współpracy w sprawach karnych w ramach UE. Konwencje zawarte pod auspicjami Rady Europy były fundamentem współpracy w sprawach karnych między członkami UE przez 40 lat ubiegłego wieku. Wszystkie państwa członkowskie UE są jednocześnie sygnatariuszami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>53</sup> (dalej: EKPCz) i członkami Rady Europy. Zatem, przy braku zinstytucjonalizowanej współpracy w sprawach karnych w ramach struktur unijnych, właśnie Rada Europy stanowiła trzon wspólnych działań. Część konwencji Rady Europy w sensie formalnoprawnym nadal stanowi podstawę współpracy. Należy tu wspomnieć o Europejskiej Konwencji o pomocy wzajemnej w sprawach karnych z 1959 roku<sup>54</sup>, Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 1957 roku<sup>55</sup> czy Konwencji o przekazywaniu osób skazanych z 1983 roku<sup>56</sup>. Konwencje te są uznawane nawet dziś za dorobek unijny w szerokim rozumieniu, ponieważ na zasadach w nich

<sup>52</sup> G. Krysztofiuk, *op. cit.*, s. 21 i n.

<sup>53</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r., CETS nr 005, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284–285.

<sup>54</sup> Europejska Konwencja o pomocy wzajemnej w sprawach karnych z 1959 r., CETS nr 30, Dz. U. z 1999 r. Nr 76, poz. 854.

<sup>55</sup> Europejska Konwencja o ekstradycji z 1957 r., CETS nr 24, Dz. U. z 1994 r. Nr 70, poz. 307.

<sup>56</sup> Europejska Konwencja o przekazywaniu osób skazanych z 1983 r., CETS nr 112, Dz. U. z 1995 r. Nr 51, poz. 279.

wypracowanych była, a czasami wciąż jest prowadzona współpraca, ich ratyfikowanie natomiast i stosowanie jest standardem UE<sup>57</sup>.

Po wprowadzeniu współpracy w sprawach karnych Traktatem z Maastricht wcześniejsze akty prawne zostały uzupełnione konwencjami UE. Przykładem może być konwencja z 1995 roku w sprawie uproszczonej procedury ekstradycyjnej<sup>58</sup>, opracowanej właśnie na podstawie konwencji Rady Europy z 1959 roku, która jednak nie weszła w życie. Rok później natomiast przyjęto Konwencję o ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi UE<sup>59</sup>. Przedstawiono wówczas również projekt konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych w celu uzupełnienia konwencji Rady Europy z 1959 roku. Przyjęcie jednak bardziej zaawansowanych form współdziałania wymagało także wprowadzenia nowych instrumentów prawnych<sup>60</sup>. Stały się nimi, obok konwencji, wspólne działania i stanowiska. Choć podkreślano ich małą efektywność wynikającą z wymagania jednomyślności Rady i wyłącznej inicjatywy państw, stanowiły one ułatwienie organizacyjno-techniczne działań w ramach tworzenia EPK<sup>61</sup>. Do aktów prawnych służących usprawnieniu współpracy między właściwymi organami władz krajowych przyjętych pod rządami Traktatu z Maastricht możemy zaliczyć m.in. wspólne działanie Rady w sprawie utworzenia europejskiej sieci sądowej<sup>62</sup> służące poprawie wzajemnej pomocy sądowej, zwłaszcza w odniesieniu do poważnej przestępczości.

Znaczącą reformę instrumentów prawnych dostępnych w EPK wprowadził TA ustanawiający podstawowym środkiem legislacyjnym decyzje ramowe, które odegrały i wciąż odgrywają ze względu na obowiązujące po TL okresy przejściowe kluczową rolę. Decyzje ramowe wiążą państwa co do rezultatu. Są instrumentem harmonizującym prawo karne. Przykładowymi aktami odgrywającymi istotną rolę w ułatwianiu współpracy są m.in. decyzje ramowe w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych<sup>63</sup>, które tworzą ramy prawne dla prowadzenia śledztw przez zespoły złożone z przedstawicieli różnych państw<sup>64</sup>. Niektóre akty prawne przyczyniają się również do zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie procedury karnej lub definicji przestępstw czy też sankcji karnych, np. decyzja ramowa w sprawie Europejskiego

---

<sup>57</sup> J. Garstka, *op. cit.*, s. 342.

<sup>58</sup> Konwencja o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej z 10.03.1995 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 191, poz. 1955.

<sup>59</sup> Konwencja dotycząca ekstradycji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej z 1996 r., Dz. Urz. WE z dnia 23.10.1996 C 313/12; Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1923.

<sup>60</sup> J. Garstka, *op. cit.*, s. 351.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 344.

<sup>62</sup> Wspólne działanie Rady 98/428/WSiSW z 29.06.1998 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci sądowej, Dz. Urz. WE 1998 L 191/1.

<sup>63</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/465/WSiSW z dnia 13.06.2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, Dz. Urz. WE 2002 L 162/1.

<sup>64</sup> M. Zreda, *Współpraca w obszarze prawa karnego procesowego w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 433.

Nakazu Aresztowania<sup>65</sup> (dalej: ENA), która prowadzi do zastąpienia czasochłonnej procedury ekstradycji uproszczonym systemem wydawania osób między organami sądowymi. Instrument ten traktowany jest jako pierwszy wprowadzający zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń. W miejsce procedury ekstradycyjnej wprowadza bowiem wzajemne uznawanie orzeczeń o tymczasowym aresztowaniu. ENA jest zatem orzeczeniem sądowym, a nie wnioskiem o współpracę międzynarodową, co ogranicza pole dla uznaniowości państwa wykonującego czy wpływów politycznych<sup>66</sup>.

TA umocnił także status konwencji, wprowadzając ich automatyczne wchodzenie w życie po ratyfikacji przez co najmniej połowę państw<sup>67</sup>. Należy tu wspomnieć o konwencji z 2000 roku o wzajemnej pomocy w sprawach karnych<sup>68</sup>, która zasadą uczyniła bezpośredni kontakt organów sądowych, bez pośrednictwa ministra sprawiedliwości, jak miało to miejsce we wspomnianej już Konwencji Rady Europy z 1959 roku<sup>69</sup>.

Obok instrumentów prawnych tworzących EPK, uregulowanych do momentu wejścia w życie TL w TUE, ważną funkcję pełniły polityczne działania RE. Fundamentalne znaczenie ma przede wszystkim Agenda z Tampere<sup>70</sup>, czyli wnioski przyjęte na szczycie RE w Tampere w 1999 roku. Był to pierwszy całościowy, spójny program współpracy na kolejne pięć lat, a także potwierdzenie woli państw budowania Europejskiego Obszaru Sprawiedliwości<sup>71</sup>. Kluczową deklaracją było sformułowanie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń jako kamienia węgielnego PWBiS. To polityczne usankcjonowanie było o tyle ważne, że do przeprowadzenia reformy TL zasada ta nie znajdowała podstawy prawnej w regulacjach traktatowych. Plan ten był także zapowiedzią zbliżania porządków prawnych jako warunku wstępnego dla tworzenia wzajemnego zaufania, co miało stanowić podstawę funkcjonowania mechanizmu wzajemnego uznawania. RE opowiedziała się za przyjęciem skutecznego i ogólnego podejścia do walki z wszelkimi formami przestępczości, w szczególności z przestępczością zorganizowaną i międzynarodową. Apelowano o prowadzenie wymiany sprawdzonych rozwiązań oraz wzmocnienie sieci właściwych krajowych władz i organów, a także o stopniowe zawieranie porozumień w sprawie wspólnych definicji, aktów oskarżenia i kar odnośnie do

<sup>65</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002 r., s. 1–20, zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW, Dz. Urz. UE L 81 z 27.03.2009 r., s. 24–36.

<sup>66</sup> J. Garstka, *op. cit.*, s. 353 i n.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 349.

<sup>68</sup> Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi UE, Bruksela 29.05.2000 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1924.

<sup>69</sup> J. Garstka, *op. cit.*, s. 347.

<sup>70</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16.10.1999 r. Wnioski Prezydencji, Monitor Integracji Europejskiej, 2002, nr 53.

<sup>71</sup> A. Gruszczak, *Historia współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: od TREVI do Tampere*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *op. cit.*, s. 43.

szczególnie poważnych przestępstw. Zauważa się jednak, że Program z Tampere był jedynie programem ideowym. W wyniku jego realizacji stworzono pewne zarysy niektórych polityk. Z punktu widzenia współpracy policyjnej czy tworzenia w niezbędnym zakresie jednolitego systemu prawa karnego realizacja programu została uznana za niesatysfakcjonującą<sup>72</sup>.

Kontynuację tych działań stanowił Program Haski<sup>73</sup> zatytułowany „Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w UE” przewidziany na lata 2005–2010. Przyjęto go na spotkaniu RE w Brukseli w 2004 roku. Podkreślono konieczność budowy wzajemnego zaufania oraz wzajemnego uznawania orzeczeń. Priorytetem miało być również zbliżanie ustawodawstw. Zauważono konieczność wzmocnienia Eurojustu i Europolu w celu koordynacji postępowań<sup>74</sup>. W doktrynie komentowano jednak wyraźne słabości programu, przede wszystkim brak wskazania wyraźnego celu i mechanizmów realizacji akcentowanych działań<sup>75</sup>. Choć dorobek legislacyjny przyjęty w ramach jego realizacji był imponujący, gotowość państw do terminowej i prawidłowej implementacji aktów była wysoce niesatysfakcjonująca<sup>76</sup>.

Obecnie obowiązuje „Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli”<sup>77</sup> przyjęty podczas szczytu RE w 2009 roku. To kontynuacja poprzednich planów wieloletnich, ale też potwierdzenie miejsca PWBIS w ramach całego procesu integracji. Dokument ten ma szansę okazać się równie przełomowy jak Program z Tampere i odegrać zdecydowanie większą rolę niż Program Haski, także dzięki nowym możliwościom, jakie przyniosły reformy TL<sup>78</sup>.

W ramach całej PWBIS funkcjonują także inne akty, niemające charakteru wiążącego, zaliczane do tzw. *soft law*. Choć nie są to akty normatywne, mogą wywierać na nie duży wpływ. Traktaty wymieniają niektóre z nich. Art. 288 TFUE stanowi, że w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Co do dwóch ostatnich prawodawca stwierdza, że nie mają mocy wiążącej. W ramach EPK istotną rolę mogą odgrywać zalecenia wskazujące państwom na modelowe rozwiązania prawne. Art. 292 TFUE uprawnia Radę i KE do ich

---

<sup>72</sup> A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>73</sup> Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE, Dz. Urz. UE 2005 C 53/1.

<sup>74</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *System prawa UE. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, tom XI, część 1, [w:] seria System Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2009, s. XI. 1–9.

<sup>75</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 39.

<sup>76</sup> A. Gruszczak (red.), *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2010, s. 116.

<sup>77</sup> Program Sztokholmski: otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. Urz. UE 2010 C 115/1.

<sup>78</sup> A. Gruszczak, *Program Sztokholmski...*, s. 112.



wydawania. Liczne są także deklaracje polityczne czy plany działania, o których była już mowa powyżej.

### 1.5. Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości na rozwój EPK

Podkreśla się wielokrotnie, że TS przed reformą TL nie posiadał wyraźnych kompetencji do zajmowania się sprawami karnymi. TS dokonywał wykładni celowościowej. Wypracowywał na podstawie zasad ogólnych stanowiących prawo pierwotne nowe reguły współpracy, niewypowiedziane *expressis verbis* w Traktatach. Wywoływało to nie rzadko duże kontrowersje. TS nie mógł bowiem tworzyć dodatkowych kompetencji na podstawie już istniejących – nawet w ramach byłego, wspólnotowego I filaru. Dlatego też działania TS w byłym III filarze uznawano za bardzo ekspansywne. Rozważając tworzenie EPK, konieczne jest wskazanie doniosłej roli TS w tym procesie. Mimo istnienia wyraźnego ograniczenia jego jurysdykcji przed TL, w niektórych orzeczeniach wyprowadzał on swoją kompetencję, mając jakby w zamiarze stopniowe przygotowanie państw członkowskich do zreformowania byłego III filaru.

Doniosłym orzeczeniem był wyrok w sprawie *KE p. Rada*<sup>79</sup>. TS wyprowadził kompetencje UE w sprawach karnych pomimo odrębności III filaru, potwierdzając, że choć co do zasady zarówno przepisy prawa karnego, jak i zasady postępowania karnego nie należą do kompetencji Wspólnoty, czasami jest konieczne, aby ustawodawca wspólnotowy przyjął środki związane z prawem karnym. W sprawie tej TS unieważnił decyzję ramową Rady podjętą poza ramami wspólnotowymi dotyczącą sankcji karnych w zakresie poważnych przestępstw przeciwko środowisku, twierdząc, że kwestie te są nieodłącznym warunkiem zapewnienia pełnej skuteczności ustanowionych przez Wspólnotę przepisów. Skoro Wspólnota dysponuje zgodnie z TWE podstawą prawną określonej polityki, jest także uprawniona do zastosowania sankcji karnych niezbędnych dla egzekwowania tej polityki bez względu na ograniczenia wynikające z III filara. TS uznał, że decyzja ramowa Rady wkraczała w kompetencje przyznane Wspólnocie na mocy TWE i naruszyła tym samym TUE, który daje wyżej wymienionym kompetencjom pierwszeństwo.

W późniejszej sprawie *KE p. Rada*<sup>80</sup> TS potwierdził tezę przedstawioną powyżej orzeczenia, stanowiąc, że Wspólnota Europejska posiada kompetencję do zobowiązania państw członkowskich, aby ustanowiły sankcje karne dla urzeczywistnienia polityk wspólnotowych. TS stwierdził ponownie nieważność decyzji ramowej Rady. Rada zamierzała wzmocnić uregulowania prawnokarne dyrektywy w celu egzekwowania przepisów dotyczących zapobiegania zanieczyszczeniom pochodzącym ze statków. Zdaniem

<sup>79</sup> Wyrok TS z dnia 13.09.2005 r. w sprawie C-176/03 *KE p. Rada UE*, Zb. Orz. 2005, s. I-07879.

<sup>80</sup> Wyrok TS z dnia 23.10.2007 r. w sprawie C-440/05 *KE p. Rada UE*, Zb. Orz. 2007, s. I-09097.

TS przyjęcie tej decyzji ramowej wykraczało poza ramy prawa wspólnotowego, została przyjęta przez Radę „złożoną z przedstawicieli rządów państw członkowskich w ramach współpracy [...] zinstytucjonalizowanej w TUE”. TS zgodził się z KE, która twierdziła, że wspomniana decyzja ramowa została przyjęta w oparciu o niewłaściwą podstawę prawną. Jej cel i treść objęte są kompetencjami WE przewidzianymi w TWE w ramach wspólnej polityki transportowej, co oznacza, że akt mógł być przyjęty na podstawie TWE<sup>81</sup>.

W kolejnym orzeczeniu TS rozszerzył stosowanie zasady lojalności i wskazał na konieczność stosowania zasad wypracowanych w odniesieniu do wspólnotowych dyrektyw, również do decyzji ramowych III filaru. TS w kontrowersyjnym wyroku wydanym w sprawie *postępowanie karne przeciwko Marii Pupino*<sup>82</sup>, stwierdził, że występuje on w III filarze jako instytucja wspólnotowa orzekająca w ramach kompetencji na podstawie TWE<sup>83</sup>. Wychodząc z założenia jedności strukturalnej UE, TS stwierdził konieczność zastosowania zasad wspólnotowych także poza wspólnotami. Uznał, że zasady dotyczące trybu pytań prejudycjalnych z art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE) stosuje się do postanowień byłego III filaru, choć z zastrzeżeniem warunków przewidzianych w dawnym art. 35 TUE. TS stwierdził, że „bez względu na osiągnięty stopień integracji między narodami Europy, mając na celu skuteczne przyczynianie się do realizacji celów Unii, autorzy TUE uznali za słuszne przewidzenie możliwości zastosowania w ramach tytułu VI TUE instrumentów prawnych wywołujących skutki analogiczne do tych, o których mowa w TWE”<sup>84</sup>.

TS określił także w tym wyroku charakter prawny decyzji ramowych w ramach WPiSSK, a mianowicie odpowiedział na pytanie, czy obowiązek dokonywania zgodnej wykładni prawa krajowego znajduje zastosowanie z tym samym skutkiem i w tym samym zakresie w ramach dawnego tytułu VI TUE. Zdaniem TS kompetencja prejudycjalna byłaby pozbawiona swej skuteczności, gdyby jednostki nie miały prawa powoływania się na decyzje ramowe celem uzyskania przed sądem krajowym zgodnej z prawem wspólnotowym wykładni prawa krajowego. TS stwierdził, że mimo jego ograniczonych kompetencji w tej sferze obowiązek zgodnej wykładni ciąży na organach krajowych w takim samym stopniu<sup>85</sup>. Wyrok ten przyznaje decyzjom ramowym możliwość wywoływania skutku pośredniego. TS skonkretyzował także warunki

---

<sup>81</sup> A. Grzelak, *Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.09.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 50.*

<sup>82</sup> Wyrok TS z dnia 16.06. 2005 r. w sprawie C-105/03 *postępowanie karne przeciwko Marii Pupino*, Zb. Orz. 2005 s. I-05285.

<sup>83</sup> A. Gajda, *op. cit.*, s. 187.

<sup>84</sup> I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-390.

<sup>85</sup> *Ibidem*, s. V-379.

orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 35 TUE. Orzeczenie to zapewniło spójność rozwoju UE – spójność między I i III filarem, mimo istnienia różnic w ich statusach prawnych<sup>86</sup>.

W powyższym wyroku, a następnie w orzeczeniu wydanym w sprawie *Advocaten voor de Wereld VZW p. Leden van de Ministerraad*<sup>87</sup> TS ustosunkował się do braku wyraźnej kompetencji do wykładni prawa pierwotnego. W obydwu sprawach potwierdził, że jeśli zostaną spełnione warunki z dawnego art. 35 TUE i TS będzie właściwy do orzekania w ramach pytania prejudycjalnego o ważności i wykładni np. decyzji ramowej, oznaczać to będzie w sposób nieunikniony konieczność dokonywania wykładni także postanowień prawa pierwotnego<sup>88</sup>. Podstawą uznania, że większość zasad dotyczących ogólnej regulacji pytań prejudycjalnych powinna mieć zastosowanie do WPiSSK było także podobne brzmienie dawnego art. 35 TUE do brzmienia dawnego art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE)<sup>89</sup>.

TS stwierdził też w uzasadnieniu w powyższej sprawie, że Rada miała prawo, na podstawie zasady wzajemnego uznawania oraz z uwzględnieniem wysokiego stopnia zaufania i solidarności między państwami członkowskimi, określić listę przestępstw powodujących tak duże zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, że weryfikacja podwójnej odpowiedzialności karnej nie jest konieczna. Potwierdził zatem kompetencję Rady w tym przypadku, zaznaczając równocześnie, że nie stanowi ona harmonizacji prawa karnego.

Natomiast w wyroku w sprawie *Segi i inni p. Rada*<sup>90</sup> TS rozszerzył swoją kompetencję w ramach WPiSSK, uznając się właściwym do orzekania w stosunku do wspólnych stanowisk w takim zakresie, w jakim mają one wywołać skutki prawne wobec jednostki, mimo że dawny art. 35 TUE wymieniał wyraźnie akty prawa wtórnego podlegające kompetencji TS, pomijając wspólne stanowiska.

Warto przywołać jeszcze wyrok w sprawie *postępowanie karne przeciwko Kozłowskiemu*<sup>91</sup>, gdzie TS przesądził o obowiązywaniu zasady solidarności i zasady jednolitego stosowania prawa także w WPiSSK. TS podkreślił, że pełni on rolę gwaranta zasady jednolitego stosowania prawa wszędzie tam, gdzie uzyskał kompetencje. Istotnym wyzwaniem dla TS była kwestia mocy wiążącej orzeczeń wydanych w związku z pytaniem

<sup>86</sup> J. Barcz, *Glosa do wyroku TS WE z 16.06.2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3, s. 297 i n.

<sup>87</sup> Wyrok TS z dnia 3.05.2007 r. w sprawie C-303/05 *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, Zb. Orz. 2007, s. I-03633.

<sup>88</sup> I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-392.

<sup>89</sup> *Ibidem*, s. V-391.

<sup>90</sup> Wyrok TS z dnia 27.02.2007 r. w sprawie C-355/04 *Segi i inni p. Rada*, Zb. Orz. 2007, s. I-01657.

<sup>91</sup> Wyrok TS z dnia 17.07.2008 r. w sprawie C-66/08 *postępowanie karne przeciwko Kozłowskiemu*, Zb. Orz. 2008, s. I-06041.

prejudycjalnym w dziedzinie WPiSSK względem państw członkowskich, które nie złożyły deklaracji o uznaniu jurysdykcji TS. Wyrażono bowiem opinię, że powinno ono wiązać jedynie te państwa, które złożyły deklaracje. TS przyjął odmienne stanowisko, przesądzając o obowiązywaniu zasady solidarności i zasady jednolitego stosowania prawa także w WPiSSK, co w konsekwencji oznacza obowiązek uwzględniania przez wszystkie państwa wykładni aktów z zakresu WPiSSK oraz ocenę ich legalności dokonaną przez TS<sup>92</sup>.

Niewątpliwie należy stwierdzić, że stopniowe rozszerzanie kompetencji TS w omawianej dziedzinie, w której wciąż dominowały mechanizmy współpracy międzyrządowej, przyczyniło się do powolnego wzrostu zaufania państw członkowskich i przygotowania gruntu dla reform systemowych prowadzących do uwspólnotwienia dziedziny.

### **1.6. Ocena dotychczasowych osiągnięć w kształtowaniu EPK**

Można przyjąć, że przez ostatnie 40 lat mieliśmy do czynienia z imponującym rozwojem dorobku unijnego w ramach EPK. Proces ten przebiegał z różnym natężeniem, nierzadko napotykał na brak poparcia wśród państw członkowskich. Często rzeczywistość weryfikowała doniosłe plany i deklaracje polityczne, hamując ich rozmach. Czasami wpływ na nagłe przyspieszenie miały nie tyle zakończone sukcesem długotrwałe negocjacje zainteresowanych stron i ich gotowość do zrzeczenia się suwerennych praw, a raczej bieżące wydarzenia, np. zamachy terrorystyczne 11 września 2001 roku w USA czy 11 marca 2005 roku w Madrycie. Trzeba także podkreślić, że przyjmowane instrumenty prawne nie zawsze przekładały się na właściwe działania na poziomie krajowym. Zróżnicowanie tempa i liczne nieprawidłowości w implementacji aktów były nagminne<sup>93</sup>. Rzecznik generalny TS UE Yves Bot stwierdził, że w kwestii europejskiej przestrzeni karnej postawa państw wydaje się często sprowadzać do podpisania aktu prawnego, transpozycji do porządku krajowego, a następnie – podczas stosowania – do zapoznania się z jego treścią i podjęcia wszelkich możliwych kroków zapobiegających skutkom, które dany akt powinien wywoływać<sup>94</sup>.

Dość jednoznacznie natomiast doktryna ocenia ostatnią reformę TL. Jej pozytywne przyjęcie wynika z tego, że w interesie wszystkich państw leży zapewnienie jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa, a celu ostatnich reform należy upatrywać właśnie w dalszym, bardziej zintensyfikowanym i efektywnym tworzeniu wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. TL przede wszystkim porządkuje kwestie prawno-organizacyjne współpracy. Zapobiega też tworzeniu regulacji poza ramami UE

---

<sup>92</sup> I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-394.

<sup>93</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–168 i n.

<sup>94</sup> I. Bot, *Powstanie europejskiej przestrzeni karnej – stan na dziś i nadzieje na jutro*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red), *Europejska przestrzeń sądowa*, Wrocław 2010, s. 53.

przez państwa członkowskie zainteresowane ściślejszą współpracą. Ciągłe jednak dostrzegalne są obawy państw w stosunku do ograniczania ich kompetencji w sferze prawa karnego jako tradycyjnego obszaru suwerenności narodowej. Stąd też rewolucyjne zmiany TL są jednocześnie hamowane przez wprowadzenie m.in. mechanizmów kontrolnych w postaci omówionych wcześniej „wentyli bezpieczeństwa”, a także zastrzeżenie pewnych wyłącznych kompetencji dla państw czy samo przesuwanie wejścia w życie skutków reformy poprzez utrzymanie okresów przejściowych. Część reform jednak w praktyce może przynieść także negatywne skutki. Dotyczy to przede wszystkim kwestii wzmocnienia legitymacji demokratycznej w PWBis. Zwiększenie roli parlamentów narodowych może znacznie spowolnić procesy decyzyjne, co wydaje się, szczególnie w tym obszarze, bardzo niepożądane<sup>95</sup>.

Należy jednocześnie pamiętać, że TL „nie stanie się panaceum na nie zawsze dotąd zadawałające rezultaty współpracy”<sup>96</sup>. Problemy we współpracy w sprawach karnych nie wynikają bowiem jedynie z niewydolności instytucjonalnej. Dlatego też podkreśla się, że samo wprowadzenie reform instytucjonalnych przez TL nie dokona rewolucji. Konieczna jest analiza dotychczasowych doświadczeń i uwzględnianie jej w dalszych planach rozwoju integracji.

Warto tu także przywołać głosy krytyczne, mówiące, że w istocie TL dokonuje „instytucjonalizacji wysokiego poziomu wyjątkowości w PWBis”, takie dziedziny jak np. utrzymywanie porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego, współpraca i koordynacja krajowych organów odpowiedzialnych za utrzymanie bezpieczeństwa są nadal objęte wyjątkami, które nie pozwalają uznać tych dziedzin za poddane reżimowi wspólnotowemu<sup>97</sup>.

Cytowany już Rzecznik Generalny TS UE zauważa także, że „opóźnienie w budowaniu europejskiej przestrzeni sądowej jest duże. Wynika z historycznych zaszczości w postawie państw, które nigdy wcześniej, aż do niedalekiej przeszłości, nie brały pod uwagę nawiązania współpracy z innymi, różnymi systemami inaczej niż na zasadzie współpracy politycznej, sprowadzającej się do stosowania ekstradycji. [...] Ta postawa, którą możemy zakwalifikować jako wzajemną nieufność przetrwała do naszych czasów”<sup>98</sup>. Źródła problemów integracyjnych w obszarze prawa karnego można zatem poszukiwać w braku zaufania między zainteresowanymi stronami. To stwierdzenie będzie punktem wyjścia dla dalszych rozważań nad istotą, znaczeniem, procesem kształtowania i wzmocnienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi dla urzeczywistnienia prawdziwej, wspólnej przestrzeni karnej.

<sup>95</sup> A. Grzelak, *Przestrzeń Wolności...*, s. 138 i n.

<sup>96</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–170.

<sup>97</sup> S. Carrera, F. Geyer, *The reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Policy Brief, Bruksela 2007, nr 141, s. 7.

<sup>98</sup> I. Bot, *Powstanie europejskiej przestrzeni karnej...*, s. 54, 55.

## 2. Zasada wzajemnego zaufania – wymiar prawny

### 2.1. Pojęcie wzajemnego zaufania

Całościowe, wieloaspektowe podejście do przyczyn integracji europejskiej zarysowane we wstępie pozwala zrozumieć zarówno jej sukces, jak i w ogóle możliwość jej zaistnienia. W tym szerokim kontekście należy także szukać źródeł wzajemnego zaufania, które uznaje się za niezbędne dla funkcjonowania szczególnie tak zaawansowanych struktur współpracy<sup>99</sup>.

Wiele opracowań naukowych analizujących nowy obszar współpracy państw członkowskich UE w sprawach karnych posługuje się określeniem wzajemnego zaufania jako podstawy czy warunku wstępnego i koniecznego dla stworzenia wspólnej przestrzeni w sprawach karnych. Przywołuje się także przykład jednolitego rynku w ramach współpracy ekonomicznej jako wzoru dla przestrzeni karnej. Należy zadać pytania, w jakim charakterze przywoływane jest pojęcie wzajemnego zaufania; czy jest to pojęcie jedynie z pogranicza nauk społecznych, czy może – mając pozaprawne korzenie – nabrało obecnie wymiaru prawnego.

Pierwsza refleksja nad istotą wzajemnego zaufania narzuca pozaprawne skojarzenia. Dlatego na początku rozważań nad charakterem zasady wzajemnego zaufania w ramach struktur unijnych warto przywołać podstawowe założenia socjologicznej teorii zaufania. Teoria socjologiczna zakłada tworzenie więzi społecznych i budowę ładu instytucjonalnego w oparciu o kapitał społeczny. Jest ona punktem wyjścia do dalszych rozważań nad zaufaniem i społecznymi podstawami ładu publicznego. Podkreśla się jednak, że socjologiczna teoria zaufania nie wystarcza do wyjaśnienia złożonych mechanizmów politycznych w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości rozwijanych w ramach UE. Przyjmując, że celem współpracy państw członkowskich UE, przy udziale instytucji i organów unijnych, jest umocnienie transnarodowych mechanizmów służących zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego, kontekst socjologiczny nie pozwala nam wyjaśnić w pełni omawianego problemu. Przy tworzeniu i w trakcie funkcjonowania transnarodowych mechanizmów powinno się jednak uwzględniać i jak najlepiej urzeczywistniać społeczne oczekiwania kierowane do instytucji odpowiedzialnych za ład publiczny. Szczególnie istotna jest możliwość pokładania zaufania w organach wymiaru sprawiedliwości pełniących podstawową rolę ochrony obywatela i społeczeństwa przed patologicznymi zjawiskami<sup>100</sup>. Nie można też wykluczyć jej przydatności

---

<sup>99</sup> M. Ficher, *Mutual trust in European Criminal Law*, University of Edinburgh School of Law Working Paper Series 2009/10, s. 12.

<sup>100</sup> B.A. Misztal, *Trust in Modern Societies. The search for the bases of social order*, Cambridge 1996, roz. 1.



w prawnej analizie wzajemnego zaufania, gdyż TS, choć odwołuje się do niej w swoim orzecznictwie, nie precyzuje tego pojęcia<sup>101</sup>.

Twierdząc zatem, że socjologiczna teoria zaufania nie jest w pełni adekwatna, przywołuje się ujęcie normatywne. Traktuje ono zaufanie jako mechanizm kooperatywnych zachowań opartych na wspólnie uznanych normach<sup>102</sup>. Podstaw tego ujęcia szuka się przede wszystkim w zasadzie ogólnej, sformułowanej w art. 4 § 3 TUE: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów”. TS w orzeczeniach dotyczących spraw karnych odwoływał się do przedstawionej zasady lojalności nawet przed uwspólnotowaniem przez TL byłego trzeciego filara<sup>103</sup>.

Analizując rozwój integracji w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości, trzeba pamiętać o dużej wrażliwości tego obszaru uznawanego za bastion suwerenności narodowej. Unia stworzyła w toku swojego ponad pięćdziesięcioletniego rozwoju złożoną, wielopoziomową strukturę bezpieczeństwa, która potrzebuje istnienia silnych związków między jej uczestnikami. Złożone procesy decyzyjne, przepływ informacji, podział kompetencji tworzą czasami niezbyt przejrzysty system. Słusznie zwraca się zatem uwagę, że sprawne funkcjonowanie całego systemu odpowiadającego za bezpieczeństwo wewnętrzne i sprawiedliwość na obecnym poziomie integracji unijnej wymaga sprawności operacyjnej, opracowanych wspólnie i realizowanych skutecznie zasad, procedur, instrumentów prawnych, jak również zaawansowanego poziomu technologicznego. Niezbędnym czynnikiem łączącym powyższe części składowe EPK musi być natomiast wzajemne zaufanie. Zaufanie wynikające z przekonania o rzetelnym i odpowiedzialnym podejściu uczestników do uzgodnionych zadań i celów. Zaufanie oznaczające także gotowość do pogłębienia dalszej współpracy<sup>104</sup>.

Można wyróżnić zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy wzajemnego zaufania w sferze współpracy państw w sprawach karnych<sup>105</sup>. Konieczność istnienia zaufania można rozpatrywać w stosunku do różnych podmiotów. Dotyczyć może ono organów rządowych państw członkowskich, jak i organów wymiarów sprawiedliwości. O zaufaniu można mówić także w kontekście stosunków wertykalnych, między organami państwowymi a obywatelami. Tę ostatnią relację należałoby jednak rozumieć szeroko, nie tylko jako stosunek organów państwowych i obywateli tego państwa. Idea EPK zakłada bowiem, że każdy obywatel UE powinien mieć pewność co do ochrony prawnej

<sup>101</sup> M. Ficher, *op. cit.*, s. 12.

<sup>102</sup> F. Fukuyama, *Zufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław 1997, s. 38.

<sup>103</sup> M. Ficher, *op. cit.*, s. 12.

<sup>104</sup> A. Gruszczak, *Współpraca policyjna w UE w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009, s. 231, 232.

<sup>105</sup> M. Ficher, *op. cit.*, s. 13.

na podobnym, wysokim poziomie w każdym państwie członkowskim niezależnie od narodowości<sup>106</sup>. Przedmiot wzajemnego zaufania natomiast będzie zależeć od zakresu podmiotowego. Zaczynając od generalnych sformułowań, można mówić o zaufaniu do funkcjonowania systemów prawnych, do sądownictwa czy przestrzegania rządów prawa. Przechodząc następnie do bardziej precyzyjnych określeń odnoszących się do współpracy w ramach konkretnych instrumentów prawnych, mówić można np. o zaufaniu w dokładne implementowanie danej decyzji ramowej czy rzetelne wykonywanie wniosków o pomoc prawną.

Przedstawione powyżej różne płaszczyzny, na których pojawia się wymóg zaufania, nie będą w jednakowym stopniu poddane analizie w tej pracy. Szczególnym zainteresowaniem podczas rozważań nad charakterem zasady wzajemnego zaufania objęte będą stosunki między organami tworzącymi prawo i organami je stosującymi. O wymogu wzajemnego zaufania między władzami państwowymi mówi się przede wszystkim w kontekście współpracy międzyrządowej, polegającej na wykonywaniu wspólnie uzgodnionych założeń. Konieczność wzajemnego zaufania między organami stosującymi prawo stanowi natomiast *novum* w tradycyjnie ujmowanej współpracy międzynarodowej. Organy stosujące prawo powinny bowiem mieć zaufanie nie tyle do samego systemu prawnego drugiego państwa, ile do efektów jego funkcjonowania, do orzeczeń i decyzji, a także legitymacji i kompetencji obcych organów<sup>107</sup>. Wszystkie te sytuacje wymagają posiadania wiedzy na temat każdego uczestnika współpracy. Wzajemne poznawanie swoich systemów prawnych wydaje się kluczowym aspektem całego procesu budowania EPK, co zostanie poddane szczegółowej analizie w rozdziale trzecim. Dlatego też pojęcie wzajemnego zaufania umieszcza się między abstrakcyjną wiarą, że druga strona przestrzega ustalonych reguł, a pewną wiedzą. Zaufanie traktowane powinno być jako przekonanie oparte w znacznym stopniu na konkretnej wiedzy<sup>108</sup>.

Istotny jest także związek pomiędzy zaufaniem a legitymacją działań UE w sferze prawa karnego<sup>109</sup>. Do czasu reformy TL sfera współpracy w sprawach karnych była bardzo krytykowana właśnie za brak legitymacji, za brak mechanizmów demokratycznych, przede wszystkim za nikłą rolę Parlamentu Europejskiego, parlamentów narodowych, za tworzenie prawa oderwanego od obywateli. TL wprowadził istotne zmiany w tym zakresie, co zostało wykazane w rozdziale pierwszym. Dlatego też uznać należy ostatnią reformę traktatów za krok ku wzmocnieniu wzajemnego zaufania.

Należy także podkreślić, że zaufanie ze swojej istoty jest zjawiskiem dynamicznym. Zawsze zawierać będzie pewien element ryzyka. Proces budowania zaufania

---

<sup>106</sup> A. Grzelak, *Unia Europejska...*, s. 16.

<sup>107</sup> M. Ficher, *op. cit.*, s. 13.

<sup>108</sup> *Ibidem*, s. 17, 18.

<sup>109</sup> *Ibidem*, s. 17.

między suwerennymi państwami jest długotrwały i wymaga zaangażowania dwóch stron. Jednocześnie osiągnięte rezultaty mogą być utracone bardzo szybko. Pamiętać należy o ciągłości tego procesu, który właściwie nigdy nie zostanie zakończony.

Na koniec wstępnych rozważań nad samym pojęciem zaufania w EPK należy jeszcze dodać, że pojęcie to, ze swojej istoty zmienne, nie tylko podlegać będzie ciągłemu rozwojowi, ale też jego stopień będzie zróżnicowany w zależności od konkretnej dziedziny współpracy, a nawet w ramach jednej polityki. Wymagany, pożądany czy też istniejący stopień wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi może zatem różnić się znacznie w zależności od konkretnego instrumentu prawnego<sup>110</sup>.

## **2.2. Zastosowanie zasady wzajemnego zaufania**

Może się wydawać, że na każdym etapie współpracy między suwerennymi podmiotami wymagane jest zaufanie do siebie nawzajem, zaufanie, że druga strona działa w dobrej wierze, że rzetelnie wykonuje zobowiązania, dostosowuje się do wspólnie ustalonych standardów. Jednak konieczność istnienia wzajemnego zaufania nie znajduje jednolitego zastosowania w ramach całej współpracy państw UE. Z jednej strony zależność będzie od podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, ich rodzaju, z drugiej strony od etapu współpracy, jego zaawansowania.

W pierwszym rozdziale pracy została już omówiona kwestia podziału kompetencji między państwami członkowskimi a UE. Kompetencje przyznane UE można podzielić na wyłączne oraz niewyłączne. Kompetencje niewyłączne dzielą się natomiast na dzielone oraz kompetencje w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich. Współpraca w sprawach karnych jako część PWBis zgodnie z art. 4 § 3 TFUE została zaliczona do katalogu dziedzin objętych kompetencjami dzielonymi. Zarówno państwa członkowskie, jak i UE mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące z tym zastrzeżeniem, że państwa wykonują swoje kompetencje w takim zakresie, w jakim UE ich nie wykonuje albo zaprzestała je wykonywać.

W tym miejscu poddać analizie należy związek między rodzajem kompetencji a zasadą wzajemnego zaufania. Jeśli państwa członkowskie zdecydują się przyznać UE kompetencje wyłączne, wówczas nie będzie miejsca na rozważanie konieczności samego istnienia czy budowania wzajemnego zaufania. Państwa bowiem, kierując się większą skutecznością danej polityki, mogą przekazać część suwerennych praw na rzecz organizacji ponadnarodowej. Choć sam akt przyznania kompetencji wyłącznych dowodziłby istnienia dużego zaufania i przekonania o efektywniejszym działaniu organów

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, s. 19.

ponadnarodowych w danej dziedzinie, w takiej sytuacji na dalszym etapie stosowania prawa zaufanie nie będzie już odgrywać kluczowej roli.

Szczególnie interesującą natomiast, z punktu widzenia zasady wzajemnego zaufania, jest sfera objęta kompetencjami dzielonymi, obszar, w którym zarówno UE, jak i państwa członkowskie są uprawnione do działania. Tę sferę kompetencji należy także wiązać z zasadą pomocniczości, która wyważa odpowiedni poziom interwencji UE oraz samodzielnych działań państw członkowskich na każdym szczeblu współpracy: europejskim, krajowym czy regionalnym. W każdym z przypadków UE może interweniować tylko wówczas, jeśli jest w stanie działać skuteczniej niż państwa członkowskie. W ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości i współpracy policyjnej w sprawach karnych państwa członkowskie podejmują przedsięwzięcia samodzielnie, chyba że dla większej skuteczności i korzyści wszystkich członków UE przejmie inicjatywę. W tej sferze pozostawiono więc szerokie pole działania dla poszczególnych państw członkowskich. Brak wyłączności jednolitych działań ponadnarodowych organów rodzi potrzebę ciągłego wzmacniania wzajemnego zaufania wszystkich uczestników współpracy.

Zastosowanie wzajemnego zaufania różni się także w zależności od konkretnego momentu tworzenia EPK. Jak już było przedstawione w rozdziale pierwszym, podstawowym instrumentem prawnym wykorzystywanym we współpracy w sprawach karnych są dyrektywy. Analizując proces tworzenia standardów unijnych w omawianej dziedzinie za pomocą dyrektyw, możemy wyróżnić trzy etapy. Pierwszym etapem jest tworzenia regulacji unijnych, co do zasady w zwykłej procedurze prawodawczej przez unijnych prawodawców, czyli Radę i Parlament Europejski. Drugim etapem jest ich implementacja – wdrażanie norm unijnych do systemów krajowych. Trzecim etapem jest stosowanie unijnych przepisów w sprawach indywidualnych. Z łatwością można dojść do konkluzji, że nawet jeśli istnieje większościowa wola polityczna przy tworzeniu dyrektyw, poszczególne państwa na poziomie krajowym mogą zniweczyć założone cele poprzez nieprawidłową implementację. Co więcej, nawet przy terminowej i prawidłowej implementacji brak zaufania między organami stosującymi prawo może doprowadzić do braku skuteczności regulacji. Wydaje się, że wzajemne zaufanie powinno być budowane szczególnie między organami stosującymi prawo. Łatwiej bowiem o deklaracje polityczne o gotowości do wzmacniania współpracy czy nawet o uchwalanie konkretnych aktów przez Radę i PE, instytucje UE, w których zasiadają ludzie zaznajomieni z problematyką unijną, niż o przekonanie o słuszności rozwiązań tworzących EPK na poziomie tysięcy urzędników i funkcjonariuszy krajowych, którzy stosować mają na co dzień innowacyjne instrumenty prawne prawodawcy unijnego.

### 2.3. Zasada wzajemnego zaufania w orzecznictwie TS w sprawach karnych

Zasada wzajemnego zaufania nie została wymieniona w Traktatach. Jednak nie może to zamykać drogi do rozważań nad jej prawnym charakterem. Dla uzasadnienia można przywołać tu podstawową zasadę prawa UE, jaką jest zasada pierwszeństwa prawa UE nad porządkami krajowymi. Trybunał Sprawiedliwości już w latach 60. potwierdzał jej istnienie mimo braku konkretnego przepisu w Traktatach. W wyrokach w sprawie *Van Gend en Loos*<sup>111</sup> z 1963 roku oraz w sprawie *Costa v. E.N.E.L.*<sup>112</sup> z 1964 roku TS orzekł, że Wspólnota stanowi odrębny porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły trwale swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z istotą Wspólnoty. Co więcej, stosowanie prawa wynikającego z Traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i podważałoby podstawy prawne funkcjonowania Wspólnoty<sup>113</sup>. Choć zasada pierwszeństwa jest obecnie niekwestionowana, co potwierdzają liczne orzeczenia TS, ta zasada ogólna nie została sformułowana w Traktatach<sup>114</sup>. Dlatego też, mimo braku podstawy traktatowej, można stwierdzić, że wzajemne zaufanie to nie tylko koncepcja teoretyczna, lecz że znajduje ono swój wyraz normatywny<sup>115</sup>. Dla potwierdzenia tej tezy warto przywołać kilka kluczowych orzeczeń TS.

Fundamentalnym dla tworzonej EPK orzeczeniem TS jest wyrok w sprawie *Gözütok i Brügge*<sup>116</sup>. Było to pierwsze orzeczenie wydane w procedurze pytań prejudycjalnych w sprawach karnych, jak także pierwsze orzeczenie TS odnoszące się do wykładni dorobku Schengen. TS w uzasadnieniu wyroku stwierdził, że pomiędzy umawiającymi się państwami istnieje wzajemne zaufanie co do systemów sądownictwa karnego. W konsekwencji każde ze wspomnianych państw akceptuje stosowanie prawa karnego obowiązującego w innych państwach członkowskich, nawet gdy zastosowanie własnego prawa krajowego prowadziłyby do innego rozwiązania<sup>117</sup>. TS potwierdził istnienie zaufania między krajami UE, co oznacza przekonanie o efektywnym funkcjonowaniu wymiarów sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich. Co więcej, TS podkreślił jednocześnie występowanie odrębności pomiędzy poszczególnymi krajami,

<sup>111</sup> Wyrok TS z dnia 05.02.1963 r. w sprawie *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 26/62, ECR 1963/00001.

<sup>112</sup> Wyrok TS z dnia 15.07.1964 r. w sprawie *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, 6/64, ECR 1964/00585.

<sup>113</sup> P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji. Omówienie wybranych orzeczeń 1963–2005*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, 2005, s. 3, 4.

<sup>114</sup> *Ibidem*, s. 1.

<sup>115</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–99.

<sup>116</sup> Wyrok TS z dnia 11.02.2003 r. w sprawie C-187/01 i C-385/01 *postępowanie karne v. Hüseyin Gözütok* (C-187/01) i Klaus Brügge, Zb. Orz. 2003, s. I-1345.

<sup>117</sup> *Ibidem*, pkt 33.

co nie stanowi przeszkody w istnieniu wzajemnego zaufania. W tej konkretnej sprawie wypowiedział się, że stosowanie przez państwo członkowskie zasady *ne bis in idem* z art. 54 KWUS<sup>118</sup> w kontekście postępowań prowadzących do wygaśnięcia prawa oskarżyciela publicznego do oskarżenia, które miały miejsce w innym państwie członkowskim bez udziału sądu, nie może zostać uzależnione od warunku, aby porządek prawny pierwszego państwa członkowskiego również nie wymagał udziału sądu. Zatem nawet jeśli system jednego państwa nie zna danej instytucji prawnej, państwo to zobligowane jest, bazując na zasadzie wzajemnego zaufania, do uznania wyników stosowania prawa karnego drugiego państwa. TS zauważył, że jest to jedyna dopuszczalna wykładnia art. 54 KWUS, która umożliwi skuteczne stosowanie tego przepisu. Kładzie ona akcent na przedmiot i cel zasady *ne bis in idem*, a nie na aspekty proceduralne czy czysto formalne. Taka interpretacja konieczna jest właśnie ze względu na różnorodność systemów prawnych w państwach członkowskich, co nie powinno stanowić przeszkody dla prowadzenia szerokiej współpracy. Dzięki powołanej zasadzie wzajemnego zaufania nie jest wymagana dogłębna harmonizacja przepisów postępowania karnego<sup>119</sup>. Zapewnienie skutecznego stosowania tego przepisu natomiast stało się jednym z priorytetów UE, gdyż w drodze TA włączono dorobek Schengen<sup>120</sup> do *acquis* UE.

To pierwsze orzeczenie TS na podstawie dawnego art. 35 TUE w sprawach karnych stanowi wyraźne i bezpośrednie odwołanie do zasady wzajemnego zaufania. Należy jednak podkreślić, że TS zadeklarował jej istnienie, ale jej nie wykreował. Zauważa się, że podejście TS w tej sprawie przypomina niezmiernie orzeczenie dotyczące kwestii wzajemnego uznawania w ramach jednej ze swobód ekonomicznych, to znaczy swobodnego przepływu towarów. TS w sprawie *Cassis de Dijon*<sup>121</sup> przywoływał także wzajemne zaufanie państw członkowskich jako podstawę obowiązku państw uznawania swoich standardów<sup>122</sup>. Wyrok ten zapoczątkował stosowanie zasady wzajemnego uznawania, według której towar wyprodukowany zgodnie z przepisami jednego państwa członkowskiego lub wprowadzony w tym państwie legalnie do obrotu powinien mieć dostęp do krajowych rynków wszystkich państw członkowskich. Ta ogólna zasada

---

<sup>118</sup> Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen z 14.06.1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, sporządzonej w Schengen 19.06.1990 r., Dz. Urz. UE L 239 z 22.09.2000 r., s. 19–62.

<sup>119</sup> A. Gajda, *op. cit.*, s. 178 i n.

<sup>120</sup> Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. U. L 239 z 22.9.2000, s. 13–18.

<sup>121</sup> Wyrok TS z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 – ‘Cassis de Dijon’ – *Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (Niemcy); ECR 1979 00649.

<sup>122</sup> N. Thwaites, *Mutual trust in Criminal Matters: the European Court of Justice gives a first interpretation of a provision of the Convention implementing the Schengen Agreement*, “European and International Law”, Vol. 4, No. 3, 2003, s. 260.



może być ograniczona tylko w wyjątkowych sytuacjach, tzn. gdy przyjmowane przez państwo członkowskie środki wpływające na import towarów z innych państw będą znajdować zastosowanie zarówno do produktów krajowych, jak i do produktów importowanych oraz będzie to uzasadnione jednym z wymogów koniecznych, np. ochroną konsumenta, ochroną zdrowia publicznego czy środowiska. Później zasada wzajemnego uznawania przyjęła się także w innych dziedzinach współpracy, a wraz z nią konieczny warunek wstępny jej stosowania, czyli wzajemne zaufanie. Można zatem przyjąć, że omówione orzeczenie w sprawie *Gözütok i Brügge* rozszerzyło zastosowanie zasady wzajemnego zaufania na obszar współpracy w ramach byłego trzeciego filaru.

Co ciekawe, obydwa wyroki traktowane są także jako pośrednie zachęcenie państw członkowskich do harmonizacji prawa karnego. Orzeczenie w sprawie *Cassis de Dijon* skłoniło państwa członkowskie do uzgodnienia wspólnych standardów dopuszczania towarów na rynek, które w inny sposób trudno byłoby zharmonizować. Nawet częściowa harmonizacja pozwala ustanowić bowiem minimalne gwarancje wspólnie wyznawanych zasad<sup>123</sup>, co w konsekwencji pomaga państwom traktować obce towary jak własne w ramach współpracy gospodarczej czy też pomaga we współpracy w sprawach karnych realizować zasadę *ne bis in idem* w niespotykanym dotąd międzypaństwowym kontekście<sup>124</sup>. Warto podkreślić, że zastosowanie tej zasady w stosunkach międzypaństwowych jest nowatorskim rozwiązaniem na skalę światową. Choć wcześniejsze konwencje, jak np. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>125</sup> z 1966 roku czy Protokół nr 7 dołączony do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>126</sup> zawierają zasadę *ne bis in idem*, używana jest ona jednak w kontekście krajowym, to znaczy wprowadza zakaz podwójnego karania za ten sam czyn w granicach jednego kraju. Rada Europy przyjęła następnie dwie konwencje<sup>127</sup> w latach 70. wprowadzające międzynarodowy wymiar zasady *ne bis in idem*, jednak nie zostały one ratyfikowane przez większość państw UE<sup>128</sup>, dlatego też mają marginalne znaczenie dla praktyki.

Orzeczenie *Gözütok i Brügge* stanowi znamieny etap rozwoju EPK. TS przywołuje je systematycznie w kolejnych sprawach karnych. Należy jednak zauważyć, że w momencie wydania wyroku, tj. w 2003 roku, gdy sprawy karne objęte były wciąż międzyrządowym reżimem, spotkał się on z wieloma krytycznymi komentarzami.

<sup>123</sup> *Ibidem*, s. 260.

<sup>124</sup> H. Hinterhofer, *European Criminal Law*, Salzburg 2011, s. 51.

<sup>125</sup> Art. 14 § 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167.

<sup>126</sup> Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 22.11.1984 r., CETS nr 117, Dz. U. 2003 Nr 42, poz. 364, art. 4.

<sup>127</sup> Art. 53–57 Europejskiej Konwencji o międzynarodowej ważności wyroków karnych z 28.05.1970 r., CETS nr 070; oraz art. 35–37 Europejskiej Konwencji o przenoszeniu postępowań w sprawach karnych z dnia 15.05.1972 r., CETS nr 073.

<sup>128</sup> H. Hinterhofer, *op. cit.*, s. 51.

Kontrowersje wzbudziło, zdaniem wielu, zbyt znaczące zaangażowanie TS w sferze, gdzie do tej pory nie odgrywał on istotnej roli. Orzeczenie to stało się jednocześnie impulsem dla podjęcia prac nad potencjalnym ujednoliceniem całego dawnego trzeciego filaru<sup>129</sup>.

Powyższe orzeczenie, jak już wspomniano, powoływane jest w wielu sprawach z zakresu prawa karnego. Warto tu przytoczyć m.in. wyrok TS wydany w procedurze pytania prejudycjalnego w sprawie przeciwko *L.H. van Esbroeckowi*<sup>130</sup>. TS ponownie dokonał wykładni art. 54 KWUS i powtórzył, że zasada *ne bis in idem* oznacza istnienie wzajemnego zaufania między umawiającymi się państwami co do ich systemów sądownictwa karnego. Jest to doniosłe orzeczenie dotyczące sformułowania „ten sam czyn” w kontekście przepisu mówiącego, że: „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 [...]”. TS uznał, że istnienie odmiennych kwalifikacji prawnych co do tego samego czynu w dwóch państwach nie może stanowić przeszkody do stosowania zasady *ne bis in idem*. Właśnie ze względu na wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, dla uznania konkretnych aktywności za „ten sam czyn” nie jest istotna tożsamość kwalifikacji prawnej tych zachowań lub chronionego interesu prawnego, lecz decydującym kryterium jest tożsamość zdarzenia, rozumianego jako „istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane zachowania”<sup>131</sup>. Dla skuteczności przywoływanego przepisu nie można odwoływać się do konkretnego sformułowania znamion przestępstwa. Naturalne jest, że sposób wyrażenia kwalifikacji prawnych różni się w każdym państwie UE, jednak nie stanowi to przeszkody dla efektywnego stosowania dorobku unijnego.

Kolejnym orzeczeniem prejudycjalnym, które warto tu przywołać, jest wyrok TS wydany w sprawie *Dominika Wolzenburga*<sup>132</sup>. Rzecznik generalny Yves Bot w opinii do sprawy stwierdził, że państwa członkowskie zdecydowały się budować EPK oraz wprowadzać innowacyjne instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania. Oznacza to tym samym, że państwa członkowskie zrezygnowały w pewnym zakresie z suwerennego władztwa i nie mogą już uniknąć objęcia ich własnych obywateli postępowaniami prowadzonymi przez organy sądowe innych państw członkowskich. Rzecznik przywołał preambułę decyzji ramowej o ENA dla wyjaśnienia, dlaczego ta częściowa rezygnacja z suwerennego władztwa była w ogóle możliwa. Wymieniona decyzja ramowa stanowi,

---

<sup>129</sup> N. Thwaites, *op. cit.*, s. 262.

<sup>130</sup> Wyrok TS z 9.03.2006 w sprawie C-436/04 *postępowanie karne p. Leopold Henri Van Esbroeck*, Zb. Orz. 2006, s. I-2333.

<sup>131</sup> *Ibidem*, pkt 42.

<sup>132</sup> Wyrok TS z dnia 06.10.2009 r. w sprawie C-123/08 *postępowanie karne p. Dominik Wolzenburg*, Zb. Orz. 2009, s. I-09621.

że „mechanizm europejskiego nakazu aresztowania opiera się na wysokim stopniu zaufania w stosunkach między państwami członkowskimi”<sup>133</sup>. Rzecznik Generalny stwierdził, że istnienie zaufania zostało potwierdzone kilkoma działaniami, m.in. rezygnacją państw członkowskich z ich prawa do ścigania (zasada *ne bis in idem* wyrażona w art. 54 KWUS). Yves Bot przywołał omówione powyżej *orzeczenie w sprawach połączonych Gözütok i Brügge*, podkreślając, że zasada *ne bis in idem*, bez względu na to, według jakich zasad wymierzono karę, zakłada, że państwa członkowskie akceptują nawet odmiennie rozstrzygnięcia innych państw członkowskich. Opinia do sprawy *Dominika Wolzenburga* dostarcza nam także uzasadnienia dla istnienia wzajemnego zaufania. Yves Bot zauważa, że zaufanie to oparte jest na wielu czynnikach. Po pierwsze każde państwo członkowskie, przystępując do UE, wykazało, że jest państwem prawa przestrzegającym praw podstawowych określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a od 2000 roku także w Karcie Praw Podstawowych UE<sup>134</sup>. Ponadto w uzasadnienia do projektu wspomnianej decyzji ramowej KE zapewniła, że wszystkie państwa członkowskie uznają wymaganą wizję państwa prawa. Co więcej, wzajemne zaufanie do systemów wymiaru sprawiedliwości innych państw członkowskich stanowi logiczną i nieuniknioną konsekwencję ustanowienia wspólnego rynku i europejskiego obywatelstwa. Warto tu zatem podkreślić ciekawy związek między funkcjonowaniem jednolitego rynku a wypracowaniem skutecznych działań integracyjnych w sprawach karnych. Z jednej strony zaawansowana współpraca gospodarcza może stanowić jedno ze źródeł wzajemnego zaufania także w zakresie prawa karnego, z drugiej strony to właśnie m.in. artykuł 54 KWUS zagwarantować ma swobodne przemieszczanie się obywateli UE w ramach jednolitego rynku. Celem tego artykułu jest zapewnienie, by nikt nie był ścigany za te same czyny w kilku państwach członkowskich z powodu korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Obie dziedziny współpracy funkcjonują zatem na zasadzie wzajemności i łączą je silne współzależności.

Cytowany już rzecznik generalny TS Yves Bot podkreślił wyraźnie rolę wzajemnego zaufania na obecnym etapie współpracy. Stwierdził, że mając wciąż świadomość braku szerokiej harmonizacji prawa karnego materialnego i procesowego, państwa członkowskie, właśnie dzięki budowaniu wzajemnego zaufania, mogą nabrać przekonania, że warunki, na jakich ich obywatele będą ścigani i sądzeni w innych państwach członkowskich, odpowiadają prawom posiadanym w kraju ich pochodzenia oraz że inne

<sup>133</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002 r., s. 1–20, zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW, Dz. Urz. UE L 81 z 27.03.2009 r., s. 24–36, motyw 10.

<sup>134</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. C 83 z 30.3.2010 r., s. 389–403.

państwa członkowskie umożliwią im właściwą ochronę prawną pomimo trudności językowych oraz braku znajomości procedury<sup>135</sup>.

W zakończeniu analizy orzecznictwa TS UE odwołującego się do zasady wzajemnego zaufania w ramach EPK warto przedstawić również, jak ta zasada zostaje adaptowana przez sędziów krajowych. Sądy krajowe stanowią część systemu sądowego całej UE. Sędziowie krajowi zatem, orzekając w kwestiach poddanych reżimowi unijnemu, stają się sędziami UE. Dlatego też na uwagę zasługuje orzeczenie polskiego wymiaru sprawiedliwości przywołujące zasadę zaufania. Sąd Najwyższy w uchwale<sup>136</sup> z 2006 roku w sprawie Adama G. ściganego w trybie ENA przez organy belgijskie uznał, że „dopuszczalność negatywnej weryfikacji przesłanek wydania nakazu w państwie jego wykonania musi być ograniczona do zupełnie wyjątkowych wypadków, o czym przesądza zasada wzajemnego zaufania, stanowiąca fundament współpracy sądowej między państwami członkowskimi UE”.

#### 2.4. Normatywny charakter zasady

Analizując charakter zasady wzajemnego zaufania, warto przywołać orzeczenie prejudycjalne wydane na wniosek sądu niemieckiego w *postępowaniu przeciwko Klausowi Bourquainowi*<sup>137</sup>, a szczególnie opinię w sprawie wydaną przez rzecznika generalnego Damasa Ruiza-Jaraba Colomera<sup>138</sup>. Stwierdził on, że choć pojęcie wzajemnego zaufania jest jeszcze świeże w konstrukcji europejskiego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, leży ono u podstaw zasady wzajemnego uznawania, która funkcjonuje już od kilkunastu lat jako kamień węgielny budowanej EPK<sup>139</sup>.

Rzecznik generalny Damas Ruiz-Jarab Colomer zauważył, że przywołanie zasady zaufania przez państwa członkowskie, co nastąpiło najpierw w Agendzie z Tampere, a później w decyzji ramowej w sprawie ENA, było zwiastunem rychłego orzeczenia TS podkreślającego znaczenie wzajemnego zaufania w ramach budowanej EPK. TS uczynił to w omówionym już wyroku w *sprawach połączonych Gözütok i Brügge*, gdzie zasada wzajemnego zaufania stała się kluczem dla stosowania jednego z donioślejszych osiągnięć współpracy karnej, zasady *ne bis in idem* w kontekście międzypaństwowym. TS wskazał jedyną możliwą wykładnię art. 54 KWUS, która wymaga uznawania odmiennych wyników postępowań karnych, bazując właśnie na istnieniu wzajemnego zaufania.

---

<sup>135</sup> Opinia rzecznika generalnego Yves'a Bota w sprawie C-123/08 *postępowanie karne p. Dominik Wolzenburg*, Zb. Orz. 2009, s. I-09621, pkt 136.

<sup>136</sup> Uchwała SN z dnia 20.07.2006 r., I KZP 21/06, w sprawie Adama G.

<sup>137</sup> Wyrok TS z dnia 12.11. 2008 r. w sprawie C-297/07 *postępowanie karne przeciwko Klausowi Bourquainowi*, 2008, s. I-09425.

<sup>138</sup> Opinia rzecznika generalnego Damasa Ruiza-Jaraba Colomera z dnia 8.04.2008 r. w sprawie C-297/07 *postępowanie karne przeciwko Klausowi Bourquainowi*, 2008, s. I-09425.

<sup>139</sup> *Ibidem*, pkt 39.

Rzecznik generalny zauważył tym samym, że zasada wzajemnego zaufania przybiera odcień utylitaryzmu, wspierając zasadę wzajemnego uznawania<sup>140</sup>. Co więcej, zasada *ne bis in idem* musi być interpretowana w kontekście wzajemnego zaufania, ponieważ przy braku znacznej harmonizacji ustawodawstw, która zresztą może nigdy nie nastąpić, jest to jedyny efektywny sposób wykładni art. 54 KWUS<sup>141</sup>.

Rzecznik generalny w omawianej opinii poruszył również kwestię charakteru prawnego przywoływanego zaufania. Zauważył on, że przy braku obowiązku zbliżenia ustawodawstw, niezbędne jest zaakceptowanie przez państwa członkowskie założenia, że określone warunki, w szczególności w dziedzinie praw podstawowych, są spełniane przez wszystkich uczestników integracji. W takiej sytuacji wzajemne zaufanie staje się zasadą normatywną, która skupia w sobie zasady interpretacji zobowiązań dotyczących byłego trzeciego filara. Pełni tym samym podobną rolę, co zasada lojalnej współpracy, która doczekała się już podstawy traktatowej<sup>142</sup>.

Warto jeszcze przywołać wyrok w sprawie *Gasparini*<sup>143</sup>. Sąd niderlandzki skierował pytanie prejudycjalne zmierzające do ustalenia, czy zasadę *ne bis in idem* zawartą w art. 54 KWUS stosuje się do orzeczenia, w wyniku którego postępowanie karne wobec oskarżonego zostało prawomocnie umorzone z powodu przedawnienia przestępstwa objętego ściganiem. TS orzekł, że ochrona wynikająca z zasady *ne bis in idem* powinna zostać tutaj uruchomiona, powtarzając, że choć harmonizacja prawa w kluczowej dla tego postępowania kwestii przedawnienia przestępstw wciąż jest nieznaczna, nie wpływa to na zastosowanie art. 54 KWUS. Podstawą bowiem jest zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich do systemów sądownictwa karnego<sup>144</sup>.

Warto jeszcze w tym miejscu wspomnieć o szerokim zastosowaniu zasady *ne bis in idem* w kontekście wzajemnego zaufania, jaką TS przedstawił w omawianej właśnie sprawie *Gasparini*. W komentarzach do wyroku oceniono, że TS zajął stanowisko maksymalistyczne w dziedzinie wzajemnego zaufania. Odszedł bowiem od opinii rzecznika generalnego Eleanor Sharpston<sup>145</sup>, dla której to pojęcie nie stanowiło rozsądnej podstawy dla stosowania zasady *ne bis in idem* w stosunku do orzeczeń umarzających postępowanie z powodu przedawnienia ścigania. Rzecznik generalna podkreśliła, że dla uruchomienia ochrony wynikającej z art. 54 KWUS konieczne są następujące przesłanki: prawomocność orzeczenia na mocy prawa krajowego, tożsamość czynu i osoby oraz

<sup>140</sup> *Ibidem*, pkt 41.

<sup>141</sup> *Ibidem*, pkt 44.

<sup>142</sup> *Ibidem*, pkt 45.

<sup>143</sup> Wyrok TS z dnia 28.09.2006 r. w sprawie C-467/04 *postępowanie karne p. Giuseppe Francesco Gasparini i innym*, Zb. Orz. 2006, s. I-9199.

<sup>144</sup> *Ibidem*, pkt 33.

<sup>145</sup> Opinia rzecznika generalnego Eleanor Sharpston z 15.06.2006 r. w sprawie C-467/04 *postępowanie karne p. Giuseppe Francesco Gasparini i innym*, Zb. Orz. 2006, s. I-9199.

rozpoznanie sprawy co do istoty<sup>146</sup>. Jak wynika jednak z orzeczenia TS, ostatnia przesłanka nie musi być spełniona zawsze<sup>147</sup>.

## 2.5. Skutki naruszenia wzajemnego zaufania przez państwo członkowskie

Skutki braku zaufania we współpracy między państwami członkowskimi UE przejawiać się mogą nie tylko na poziomie stanowienia prawa, ale i jego stosowania. Po pierwsze, brak zaufania ukazuje nieprawidłowa, ograniczająca zastosowanie implementacja poszczególnych instrumentów prawnych czy znaczne opóźnienia w transpozycji aktów prawnych do porządków krajowych. Po drugie, nadmierne kontrolowanie i badanie instrumentów prawnych pochodzących z jednego państwa przez organy stosujące prawo drugiego państwa może blokować znacznie budowanie EPK.

Konsekwencje braku zaufania rozważać można w kontekście dalszej współpracy między państwami. Państwa na arenie międzynarodowej odwołują się często do zasady wzajemności. Oznacza to, że naruszenie zaufania przez jedną stronę prowadzić może do takiego samego zachowania drugiej strony. Jednocześnie w doktrynie zauważa się, że odwoływanie się do zasady wzajemności w ramach EKP nie powinno już mieć miejsca, gdyż kwestia wzajemności straciła obecnie swoje znaczenie w ramach współpracy w UE. Podkreśla się, że źródło poczucia obowiązku wywiązywania się z ustalonych zadań nie może już być wyprowadzane z zasady wzajemności charakterystycznej dla tradycyjnej współpracy międzynarodowej. UE weszła bowiem na wyższy poziom integracji, na którym zasada wzajemności utraciła swoje zastosowanie. Źródła poczucia zobowiązania należy upatrywać natomiast we wspólnym dążeniu do dochowania wierności przyjętym zobowiązaniom oraz w pragnieniu urzeczywistnienia EPK. Dlatego też bardziej aktualne wydaje się odwoływanie się do zasady lojalnej współpracy z art. 4 § 3 TUE, która na obecnym etapie integracji zastępuje zasadę wzajemności<sup>148</sup>.

Mimo deklarowanej zmiany podejścia do zastosowania zasady wzajemności między państwami UE warto jednak przywołać sytuację, która miała miejsce jeszcze przed wprowadzeniem reformy TL, kiedy to niektóre państwa odmówiły współpracy, odwołując się bezpośrednio właśnie do wyżej wymienionej zasady. Problem dotyczył kwestii niekonstytucyjności ENA w Niemczech. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa implementująca decyzję ramową w sprawie ENA jest niekonstytucyjna i unieważnił stosowne prawo krajowe. Przez pewien czas Niemcy nie wykonywały ENA. Do momentu wejścia z życie nowej ustawy Hiszpania i Węgry odmówiły wykonywania

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, pkt 120.

<sup>147</sup> A. Sakowicz, *Wzajemne uznawanie orzeczeń kończących postępowanie karne w kontekście zasady ne bis in idem*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 575.

<sup>148</sup> S. Steinborn, *Ewolucja zasad współpracy karnej na obszarze Europy*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 58.



niemieckich nakazów, odwołując się właśnie do zasady wzajemności<sup>149</sup>. Uważano, że skoro Niemcy nie stosują się do zasady wzajemnego zaufania, to nie mogą oczekiwać od innych państw wydawania osób będących ich obywatelami<sup>150</sup>. Sytuacja ta pokazuje, że podobne działania mogą blokować kontynuowanie współpracy na danym odcinku, a nawet, nadwerężając wzajemne zaufanie uczestników, mogą negatywnie wpłynąć na rozwój całego obszaru.

Brak zaufania przejawia się także w sposobie implementacji. Przykładem może być polska ustawa wdrażająca decyzję ramową w sprawie ENA. Należy wspomnieć, że pierwsza próba polskiego ustawodawcy została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjną. Polska ustawa zasadnicza w dawnym art. 55 § 1 stanowiła, że ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana. Trybunał Konstytucyjny nie poparł stanowiska ustawodawcy, że ENA to całkowicie odmienny od ekstradycji model współpracy, i uznał, że oba instrumenty mają tożsamą istotę. Ostatecznie prawodawca zdecydował się zmienić Konstytucję. Art. 55 w nowym brzmieniu<sup>151</sup> umożliwił wydawanie obywateli polskich pod określonymi warunkami, co do zasady m.in. pod warunkiem podwójnej karalności. Takie rozwiązanie prawne nie zapewnia jednak pełnej zgodności z decyzją ramową w sprawie ENA, pozwala na odstępianie od weryfikacji podwójnej karalności wyłącznie w przypadkach, w których osoba ścigana jest cudzoziemcem. Decyzja ramowa natomiast uzależnia badanie podwójnej karalności lub odstępianie od jej badania od rodzaju przestępstwa, nie obywatelstwa<sup>152</sup>.

## 2.6. Granice zasady wzajemnego zaufania

W wielu opracowaniach naukowych dotyczących współpracy w sprawach karnych spotkać się można z podejściem prointegracyjnym, pronijnym, podkreślającym skuteczność nowych rozwiązań prawnych. Tym samym krytykowane jest zachowawcze podejście niektórych państw członkowskich, spowolniające proces tworzenia EPK. Podkreśla się przede wszystkim, że rozwój współpracy w sprawach karnych z wykorzystaniem instrumentów ponadnarodowych ma na celu skuteczniejszą walkę z przestępczością, która w dobie globalizacji i rosnącej integracji przybiera nowe wymiary. Rozwiązania unijne mają zatem sprostać nowym zjawiskom przestępczości, które wymykają się tradycyjnym instrumentom prawnym. Traktuje się tym samym tworzenie EPK w oparciu o zasady wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania jako najefektywniejszy sposób działania. Znacznie rzadziej mówi się natomiast o zagrożeniach, jakie niesie ze sobą idea EPK. W tym podrozdziale analizie poddany zostanie pewien paradoks związany

<sup>149</sup> M. Fletcher, R. Loof, B. Gilmore, *EU Criminal Law and Justice*, Cheltenham 2008, s. 120.

<sup>150</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 164.

<sup>151</sup> Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471.

<sup>152</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–108.

z zacieśnianiem współpracy i jednoczesnym wzrostem zagrożenia dla budowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zauważa się bowiem, że nieprze-myślane zwiększanie integracji między nieprzygotowanymi podmiotami może ujemnie wpłynąć na kontrolę i walkę z przestępczością. Wymienia się takie zjawiska, jak: zagrożenie urzędniczego oportunistycznego czy trudności z braniem odpowiedzialności za realizację karania czynów na poziomie europejskim<sup>153</sup>.

Nie można jednak zarzucić, że UE dąży do zacieśniania współpracy między państwami, oczekując bezmyślnego automatyzmu, ślepego zaufania<sup>154</sup>. Sprawa *postępowanie karne przeciwko Filomeno Mario Miraglia*<sup>155</sup> wyraźnie pokazuje, że TS kładzie akcent na efektywne zastosowanie zasady *ne bis in idem* w oparciu o wymóg wzajemnego zaufania, jak również na skuteczne funkcjonowanie wymiarów sprawiedliwości unie-możliwiający ucieczkę od odpowiedzialności karnej. W konsekwencji TS powtórzył, że celem zasady *ne bis in idem* z art. 54 KWUS jest uniknięcie sytuacji, w której osoba w wyniku skorzystania ze swobody przemieszczania się byłaby ścigana za te same czyny na terytorium kilku państw członkowskich. Artykuł ów nie może jednak znajdować zastosowania do decyzji organów sądowych danego państwa członkowskiego kończą-cych postępowanie bez rozstrzygnięcia merytorycznego. W tej sprawie zakończenie po-stępowania nastąpiło w wyniku 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. Taka decyzja, zdaniem TS, nie może stanowić prawomocnego wyroku wydanego w odniesie-niu do tej osoby w rozumieniu tego art. 54. Inna interpretacja stałaby na przeszkodzie dla jakiegokolwiek konkretnej możliwości sankcjonowania czynu karnego osób podejrzanych w państwach członkowskich<sup>156</sup>.

Kolejnym potwierdzeniem ukazującym, że prawodawca unijny nie wymaga od państw członkowskich ślepego zaufania, jest przykład systemu europejskiego nakazu aresztowania. Choć decyzja ramowa w sprawie ENA stanowi, że mechanizm współpra-cy opiera się na dużym zaufaniu, podkreśla jednocześnie, że decyzje w sprawie wykony-wania ENA państwa powinny poddawać należytych kontrolom<sup>157</sup>.

Dla zobrazowania problemów, jakie mogą wynikać z automatycznego wykonywa-nia wniosków, przywołać można sprawę Pracizjka. Był on obywatelem belgijskim, który został wydany Włochom przez władze swojego kraju na podstawie ENA. Po przybyciu

---

<sup>153</sup> Z. Brodecki, *Europa sędziów*, wyd. 1, LexisNexis 2001, s. 71.

<sup>154</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–120.

<sup>155</sup> Wyrok TS z dnia 10.03.2005 r., w sprawie C-469/03 *postępowanie karne v. Filomeno Mario Miraglia*, Zb. Orz. 2005, s. I-2009.

<sup>156</sup> A. Sakowicz, *Wzajemne uznawanie orzeczeń kończących postępowanie karne w kontekście zasady ne bis in idem*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 575.

<sup>157</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW, *op. cit.*, motyw 8.

aresztowanego do Włoch uznano, że nastąpiła pomyłka, i zwolniono go. Władze belgijskie nie czuły się odpowiedzialne do wypłaty odszkodowania, tłumacząc się właśnie obowiązkiem wzajemnego zaufania<sup>158</sup>.

Interesującą kwestią jest także możliwa odpowiedzialność państwa członkowskiego UE przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPCz) za niewłaściwe przeprowadzenie postępowania, w wyniku którego złamano prawa człowieka, gdy część czynności procesowych wykonywało inne państwo członkowskie. Wątpliwości może budzić kwestia, jak powinna zostać rozłożona ta odpowiedzialność. Państwo wezwane nie ma przecież kontroli nad całością postępowania. Nie oznacza to jednak, że państwo wezwane w ramach pomocy prawnej nie ponosi żadnej odpowiedzialności. Uznaje się, że zawsze pozostaje obowiązek po stronie państwa wykonującego wniosek do zachowania czujności i przeprowadzenia kontroli konkretnych czynności, choćby w minimalnym stopniu. Zatem, w stosunku do czynności procesowych podjętych w ramach udzielania pomocy prawnej, powinno ono przewidzieć, że czynności mogą być niezgodne z przepisami międzynarodowymi. Twierdzi się, że w tym ograniczonym zakresie państwo będzie ponosiło odpowiedzialność, tak jakby dotyczyło to wewnętrznego postępowania<sup>159</sup>.

Powyższa sytuacja w teorii wydawać się może dość oczywista. Praktyka przynosi jednak skomplikowane i niejednoznaczne kwestie. Wiele wątpliwości budzą sytuacje, kiedy różnice proceduralne są na tyle znaczące, że prowadzą do całkowicie odmiennych wyników w sprawie. Posłużyć się tu można przykładem postępowania dowodowego. Warto przyjrzeć się chociażby różnicom występującym między państwami systemu *common law* i systemu kontynentalnego, np. odnośnie do wykorzystania materiału dowodowego uzyskanego niezgodnie z prawem. W państwach *common law* występuje bezwzględny zakaz wykorzystywania w procesie tzw. owoców zatrutego drzewa. Prowadzi to zatem do wydawania wyroków uniewinniających. Uważa się natomiast, że w państwach systemu kontynentalnego regulacje te są bardziej liberalne czy też nie są tak jednoznaczne. Inaczej więc będzie postrzegana kwestia bezprawności działań organów ścigania.

Tego typu różnice między systemami prawnymi tworzą poważne problemy w sytuacji przenoszenia dowodów między państwami. Zauważa się, że państwa członkowskie nierzadko podają w wątpliwość kwestię legalności obcych dowodów. Często nie jest to konsekwencja błędów i nadużyć przy ich gromadzeniu, lecz raczej okoliczności stosowania tych dowodów. Można stwierdzić, że dowód staje się nielegalny z powodu sądu,

<sup>158</sup> A. Weyembergh, *Wzajemne uznanie orzeczeń w sprawach karnych – bilans Europejska przestrzeń sądowa*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red.), *Europejska przestrzeń sądowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2010, s. 87.

<sup>159</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 128.

przed którym jest prezentowany, został uzyskany zgodnie z procedurą państwa zebrania, ale niezgodnie z procedurą państwa postępowania. Komplikacje te prowadzą do ograniczenia wpływu obcych dowodów na postępowanie krajowe, co zaprzecza idei tworzenia EPK w oparciu o wzajemne zaufanie. Rozwiązaniem mogłoby być dopuszczenie takiego dowodu przez sąd postępowania na podstawie prawa obcego. W literaturze jednak spotkać się można z krytycznymi komentarzami, nazywającymi takie zjawisko „praniem reguł procesowych” (ang. *proces-laundring*) stwarzającym zagrożenie dla gwarancji rzetelnego procesu<sup>160</sup>. Prowadzić może do prób omijania prawa krajowego. Wydaje się niedopuszczalne, aby organ ścigania jednego państwa występował z wnioskiem o pomoc prawną do innego państwa z tego powodu, że dana czynność nie może być przeprowadzona w państwie wzywającym<sup>161</sup>. Rozważa się także w literaturze możliwość oceny dopuszczalności dowodów według dwóch porządków prawnych. Zadać można jednak pytanie, jak należałoby postępować, gdy oba porządki prawne zaprzeczałyby sobie całkowicie. W sytuacji tych licznych wątpliwości wydaje się konieczne zbliżenie regulacji krajowych, choćby w kwestii samej dopuszczalności dowodów<sup>162</sup>.

Warto jeszcze wskazać na inny problem wynikający z przepływu dowodów między państwami członkowskimi, w ramach którego zastosowanie zasady wzajemnego zaufania wydaje się niewystarczające. Przekazywanie dowodów między organami dwóch państw stoi w sprzeczności z jedną z fundamentalnych zasad postępowania karnego znaną większości systemów prawnych, tzn. zasadą bezpośredniości. Obce dowody są wyrwane z kontekstu. Dlatego też twierdzi się, że nawet mimo wprowadzenia pełnego wzajemnego uznawania środków dowodowych, dowody obce będą zawsze w pewien sposób wadliwe. Przyczynia się do tego m.in. kwestia tłumaczenia. Tłumaczenie ze swojej istoty zniekształca, choćby nieznacznie, oryginalne brzmienie i sens. Wydaje się, że deformacja materiału dowodowego, o ile nie powstanie wspólne, europejskie postępowanie, będzie miała miejsce zawsze ze względu na konieczność wpasowania obcego dowodu w znane prawo krajowemu wzorce procesowe<sup>163</sup>.

Mimo tak licznych problemów państwa członkowskie już w Tampere w 1999 roku postanowiły podjąć starania zmierzające do stworzenia jednolitego obszaru dowodowego<sup>164</sup>, wprowadzając m.in. europejski nakaz zabezpieczenia dowodów czy później Europejski Nakaz Dowodowy<sup>165</sup> (dalej: END). Ocenia się jednak, że instrument ten nie

<sup>160</sup> *Ibidem*, s. 129.

<sup>161</sup> *Ibidem*, s. 132.

<sup>162</sup> *Ibidem*, s. 130.

<sup>163</sup> *Ibidem*, s. 131.

<sup>164</sup> *Ibidem*, s. 132.

<sup>165</sup> Decyzja ramowa Rady 2008/978/WSiSW z dnia 18.12.2008 r. w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych, Dz. Urz. UE z dnia 30.12.2008, L 350/72 – 92.

odzwierciedla w pełni idei swobodnego przepływu dowodów opartej na wzajemnym uznawaniu. Idea ta w czystej postaci zakłada eksport procedury karnej obligujący jedno państwo do uznania z mocy prawa dowodu pochodzącego z drugiego państwa nawet w sytuacji, gdy według prawa krajowego nie byłby on dopuszczalny. END natomiast wprowadza odmienną zasadę prowadzącą do tzw. importu prawa, co oznacza dopuszczenie dowodu obcego pod warunkiem dokonania czynności według procedury państwa wydającego END<sup>166</sup>.

## **2.7. Podsumowanie – zasada wzajemnego zaufania a efektywność EPK**

Tworzenie EPK jest ideą bardzo daleko idącą i niespotykaną do tej pory na arenie międzynarodowej, wymagającą oparcia współpracy na innowacyjnym koncepcie wzajemnego zaufania między suwerennymi państwami. Stało się to możliwe między krajami UE dzięki szczególnym czynnikom ułatwiającym integrację, jak np. względna homogeniczność standardów europejskich systemów prawnych, tożsamość fundamentalnych zasad, wspólny interes wynikający z położenia geograficznego. Te sprzyjające okoliczności nie zapewniają jednak nienaruszalnych podstaw istnienia wzajemnego zaufania<sup>167</sup>. Obecny etap tworzenia EPK, prowadzący do uznania normatywnego charakteru zasady wzajemnego zaufania jako fundamentu budowanej jednolitej przestrzeni w sprawach karnych, nigdy nie może stać się równoznaczny z zaprzestaniem podejmowania wysiłku wzmocnienia rzeczywistych podstaw tej zasady. Dopiero uznanie prawnego charakteru zasady zaufania z jednoczesnym podejmowaniem rzeczywistego wysiłku zarówno przez państwa członkowskie, jak i instytucje oraz organy UE daje szansę na stworzenie jednolitej EPK.

## **3. Zasada wzajemnego zaufania – wymiar funkcjonalny**

### **3.1. Zaufanie u podstaw idei stworzenia EPK – wpływ Rady Europy**

Rozważając rozwój zasady wzajemnego zaufania w UE w ramach współpracy państw w sprawach karnych, należy poddać analizie samo pojawienie się idei. Idei, by struktury współpracy o charakterze gospodarczym objęły swoim zasięgiem także prawo karne. Można zadać pytanie, na jakiej podstawie państwa członkowskie UE chciały rozszerzyć dotychczasową współpracę, od kiedy można mówić o zastosowaniu zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi UE odnośnie do ich wymiarów sprawiedliwości, co dało jej bezpośredni początek. Jak już zostało stwierdzone, na

---

<sup>166</sup> A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski nakaz dowodowy*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 499.

<sup>167</sup> M. Ficher, *op. cit.*, s. 13.

podstawie orzeczeń TS UE omówionych w rozdziale drugim, TS jedynie zadeklarował jej istnienie, nie wykreował jej. Należy jednak tu podkreślić, że wyżej wymienione orzeczenia mają podwójny charakter. Z jednej strony deklaratoryjny, gdyż TS odwołuje się tylko do istniejącego między państwami zaufania i wywodzi z tego faktu obowiązki dla państwa. Z drugiej strony można przypisać tym orzeczeniom także element twórczy, konstytuujący normatywny wymiar zasady wzajemnego zaufania. Zatem z jednej strony TS deklaruje istnienie zjawiska wzajemnego zaufania jako fenomenu społeczno-politycznego, natomiast z drugiej nadaje charakter prawny temu początkowo pozaprawnemu pojęciu.

Przechodząc do analizy podstaw wzajemnego zaufania u początków idei tworzenia EPK w ramach UE, zwrócić należy uwagę na relację między Radą Europy i UE. W rozdziale pierwszym została już poruszona problematyka wpływu Rady Europy na dorobek unijny w sprawach karnych. W tym miejscu należy powrócić do tego zagadnienia i poddać go głębszej analizie właśnie w kontekście zasady wzajemnego zaufania.

Podkreślając całkowitą odrębność dwóch organizacji, należy jednak pamiętać o pewnych łączących je zależnościach. Choć celem Rady Europy jest przede wszystkim ochrona praw człowieka, a celem UE u podstaw jej budowy – ustanowienie wspólnego rynku, choć różnią się przyznanymi kompetencjami, sposobem funkcjonowania, stopniem integracji państw członkowskich, obydwie struktury współpracy europejskiej mają na siebie wpływ. Wpływ ten wynika zarówno z funkcjonowania w tym samym regionie geograficznym, jak i z członkostwa w obydwu strukturach tych samych państw (wszystkie państwa członkowskie UE są nie tylko członkami Rady Europy, ale i sygnatariuszami EKPCz, co więcej sama UE uzyskała podstawy prawne w reformie TL do przystąpienia do EKPCz), a także z wyznawanych podobnych wartości i zasad takich, jak propagowanie pokoju, demokracji i wolności. Obydwie struktury muszą także radzić sobie z problemem rosnącej przestępczości transnarodowej i międzynarodowej. Zatem w sytuacji gdy UE objęła swoim zasięgiem także kwestie współpracy karnej, wydaje się niezbędne rozważenie współzależności między obydwoma organizacjami.

Radę Europy należy uznać na pioniera w tworzeniu europejskiej współpracy w sprawach karnych. Podjęcie takich działań stało się możliwe dzięki ogólnemu sformułowaniu celu organizacji, jakim miało być osiągnięcie jedności państw członkowskich zarówno dla realizacji ideałów i zasad wynikających ze wspólnej historii, jak i dla postępu ekonomicznego i społecznego<sup>168</sup>. Państwa członkowskie UE natomiast, co było już przedmiotem analizy w rozdziale pierwszym, formalnie uczyniły tę współpracę jednym ze swoich celów dopiero w Traktacie z Maastricht w 1992 roku. Do końca lat 90. natura

---

<sup>168</sup> A. Lach, *Historia współpracy w sprawach karnych w ramach Rady Europy*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, (red.), *op. cit.*, s. 28.



i formy współpracy w ramach dwóch organizacji były dość zbieżne. Wykorzystywano instrumenty prawne współpracy międzynarodowej w tradycyjnym rozumieniu, które można ogólnie scharakteryzować poprzez „regulę zapytania” (ang. *request principle*). Oznaczało to, że władza państwowa jednego państwa kierowała zapytanie o pomoc prawną do władzy państwowej drugiego państwa, które następnie decydowało, czy zaakceptować pytanie czy nie. System ten funkcjonujący na poziomie międzyrządowym był skomplikowany i czasochłonny. Dlatego też z czasem UE zaczęła reformować ten niewydolny system, co coraz bardziej różnicowało oba systemy współpracy<sup>169</sup>. Można zadać pytanie, dlaczego to UE wkroczyła na bardziej zaawansowany poziom współpracy, a nie Rada Europy, która zajmowała się tą tematyką od samego początku swojego istnienia. Uzasadnieniem może być większa homogeniczność państw członkowskich UE, które ujrawszy sukces nowego modelu współpracy, modelu ponadnarodowego w sferze ekonomicznej, postanowiły objąć nowym mechanizmem także inne dziedziny. Tak więc oba porządki, Rady Europy i UE, zaczęły coraz bardziej się różnić. Instrumenty UE nie miały przede wszystkim służyć ułatwieniu przyjęcia czy uzupełnieniu dorobku Rady Europy, a raczej miały zastąpić instrumenty Rady Europy funkcjonujące do tej pory także między państwami członkowskimi UE<sup>170</sup>. Dodać jednak należy, że państwa członkowskie UE są nadal związane ratyfikowanym uprzednio dorobkiem Rady Europy w takim stopniu, w jakim nie zastąpił go *acquis* UE. Ma to miejsce w dużej mierze w stosunkach między konkretnym państwem UE a państwem spoza UE będącym członkiem Rady Europy<sup>171</sup>. Między samymi członkami UE instrumenty Rady Europy są modyfikowane, a coraz częściej zastępowane przez instrumenty UE. Jednak wciąż określa się Konwencje Rady Europy mianem „konwencji–matek”, gdyż stanowiły one fundament, punkt wyjścia dla wielu instrumentów prawa UE<sup>172</sup>.

Przyczynienie się Rady Europy do rozwoju współpracy w sprawach karnych w ramach UE można przedstawić na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony obserwuje się wpływ współpracy sądowej w ramach Rady Europy na proces budowania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi UE, z drugiej dostrzec można przyczynienie się istnienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz jej wykładni przez ETPCz do procesu tworzenia zaufania między członkami UE<sup>173</sup>.

<sup>169</sup> V. Giannoulis, *The relationship between the European Union and the Council of Europe regarding the efficient implementation of the principle of mutual recognition of criminal decisions*, [w:] *Contribution to the workshop: Comparison between EU and Council of Europe*, Paryż 2008, s. 1.

<sup>170</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 7.

<sup>171</sup> H. Hinterhofer, *op. cit.*, s. 58.

<sup>172</sup> A. Lach, *Historia współpracy w sprawach karnych w ramach Rady Europy*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz, (red.), *op. cit.*, s. 29.

<sup>173</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 2.

Wpływ współpracy sądowej w ramach Rady Europy ma miejsce dzięki Konwencjom przyjmowanym pod auspicjami Rady Europy, jak również dzięki poszczególnym instrumentom prawnym opartym na zasadzie wzajemnego uznawania przyjętym w Radzie Europy. Rada Europy jako pierwsza rozwinęła bowiem współpracę sądową na poziomie europejskim. Konwencje dotyczące zarówno ekstradycji z 1957 roku, jak i pomocy prawnej z 1959 roku postrzegane są jako zręby EPK. Były one przyjmowane pod koniec lat 50., w czasie zimnej wojny, kiedy arena stosunków międzynarodowych cechowała się dużą niepewnością, a państwa darzyły się w większej mierze nieufnością, ograniczeniem było także tradycyjne, wąskie postrzeganie pojęcia suwerenności państwowej. Choć wymienione akty prawne nie były zbyt efektywne, umożliwiły one państwom Rady Europy (a zatem także obecnym członkom UE) poznanie w określonym stopniu swoich systemów prawnych, praktyk i tradycji<sup>174</sup>.

UE, wkraczając w dziedzinę współpracy w sprawach karnych, przyjęła szereg konwencji<sup>175</sup> regulujących te same materie, którymi wcześniej zajmowała się Rada Europy. Państwa UE postawiły sobie za cel uzupełnienie oraz usprawnienie współpracy opartej do tej pory na instrumentach Rady Europy. UE dążyła do zacieśnienia współpracy poprzez zwiększenie zakresów przedmiotowych tych instrumentów, zlikwidowanie bardzo restrykcyjnych wymogów czy zmianę ograniczającego, wąskiego podejścia do pojęcia suwerenności państwowej. W latach 90. okazało się jednak, że nawet węższa grupa bardziej homogenicznych państw europejskich tworząca UE nie była gotowa na tego typu zmiany. Żadna z ówczesnych konwencji nie została ratyfikowana przez wszystkich członków<sup>176</sup>.

Aby lepiej zobrazować współzależność między członkostwem w Radzie Europy a rosnącym zaufaniem do wymiarów sprawiedliwości między członkami UE, warto przytoczyć konkretny przykład postępującej współpracy karnej w ramach UE, a mianowicie zlikwidowanie obowiązku podwójnej karalności w odniesieniu do określonej listy przestępstw, np. w decyzji ramowej o ENA. Zauważa się, że było to możliwe dzięki dokonaniem wcześniej zbliżeniu prawa karnego pod auspicjami Rady Europy. Konwencje dotyczące terroryzmu, handlu ludźmi, wykorzystywania seksualnego dzieci, dziecięcej pornografii, korupcji, cyberprzestępczości, przetrzymywania zakładników, nielegalnego handlu materiałami nuklearnymi, prania brudnych pieniędzy zostały przyjęte

---

<sup>174</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 3.

<sup>175</sup> Konwencja o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej między państwami członkowskimi UE z dnia 10 marca 1995 r., Dz. Urz. WE z dnia 30.3.1995 C 78/2 ; Konwencja dotycząca ekstradycji między państwami członkowskimi UE z dnia 27 września 1996 r., Dz. Urz. WE z dnia 23.10.1996 C 313/12; Konwencja o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych z dnia 29 maja 2000 r., Dz. Urz. WE z dnia 23.10.1996 C 313/12.

<sup>176</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 4.

w ramach Rady Europy i ratyfikowane przez większość państw UE<sup>177</sup>. Stopniowe zbliżenie ustawodawstw przyczyniło się do wzrostu wzajemnego zaufania między państwami UE, na co zwróciła uwagę KE, publikując Zieloną Księgę dotyczącą procesowych gwarancji dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym w UE<sup>178</sup> czy Komunikat skierowany do Rady i PE o wzajemnym uznawaniu orzeczeń kończących postępowanie w sprawach karnych z 2000 roku<sup>179</sup>.

Wpływ dorobku Rady Europy na UE dokonuje się także poprzez instrumenty prawne Rady Europy oparte na zasadzie wzajemnego uznawania. Zasada ta, dziś trzon współpracy w sprawach karnych w ramach UE, została wprowadzona przez Radę Europy w latach 60. w kontekście skuteczności zagranicznych orzeczeń<sup>180</sup>. Najważniejsze znaczenie jednak miała późniejsza Europejska Konwencja o międzynarodowej ważności wyroków karnych z 1970 roku<sup>181</sup>. Był to pierwszy krok do zbudowania ogólnego systemu wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych. Jednak procesy ratyfikacyjne powyższych konwencji były bardzo powolne i nie zakończyły się sukcesem. Brak gotowości państw, nieufność i brak wiedzy o funkcjonowaniu obcych systemów były podstawą porażki Rady Europy w tym zakresie<sup>182</sup>.

Mimo braku gotowości państw Rada Europy była świadoma potrzeby budowy zaufania. Pojęcie wzajemnego zaufania zostało przywołane w preambule do Europejskiej Konwencji o przekazywaniu ścigania w sprawach karnych z 1972 roku<sup>183</sup>, natomiast w Raporcie Wyjaśniającym do tej Konwencji w paragrafie 39 stwierdzono, że uznawanie zagranicznych orzeczeń zakładać musi pewien stopień zaufania. Następnie zadeklarowano, że takie zaufanie istnieje właśnie między państwami członkowskimi

<sup>177</sup> Przykładowe Konwencje Rady Europy: Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu z dnia 27 stycznia 1977 r., Dz. U. z 1996 r. Nr 117, poz. 557 oraz Europejska Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa z dnia 8 listopada 1990 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394 zostały ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie UE. Prawnokarna Konwencja o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443 została ratyfikowana przez 22 państwa członkowskie UE. Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości z dnia 23.11.2001 r. została ratyfikowana przez 15 państw UE. Konwencja Rady Europy o przeciwdziałaniu handlu ludźmi z dnia 16.05.2005 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107 została ratyfikowana przez 10 państw UE.

<sup>178</sup> COM (2003) 75 final, s. 4.

<sup>179</sup> COM (2000) 495 final, par. 11.

<sup>180</sup> European Convention on the Punishment of Road Traffic Offences z dnia 30.11.1964 r., CETS nr 052; European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders, z dnia 30.11.1964 r., CETS nr 051.

<sup>181</sup> Europejska Konwencja o międzynarodowej ważności wyroków karnych, z dnia 28.05.1970 r., CETS nr 070 (Polska nie podpisała Konwencji).

<sup>182</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 5.

<sup>183</sup> Europejska Konwencja o przekazywaniu ścigania w sprawach karnych, z dnia 15.05.1972 r., CETS nr 073 (Polska nie podpisała Konwencji).

Rady Europy, pozostając jednocześnie ledwo widocznym zjawiskiem w szerszych stosunkach międzynarodowych<sup>184</sup>.

Licznych wysiłków podejmowanych w ramach Rady Europy, choć często niekończących się sukcesem ratyfikacyjnym, nie można pomijać. Na ich podstawie bowiem Wspólnota Europejska, tworzona przez wybrane państwa Rady Europy o bardziej zbliżonych celach i interesach, dostała kolejną szansę na renegotjację tych samych dziedzin. Warto tu przywołać np. Konwencję z 1991 roku zawartą między państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej o wykonalności zagranicznych wyroków karnych. Choć podobnie jak wcześniejsze próby Rady Europy, również i to przedsięwzięcie nie zyskało wystarczającego poparcia państw, WE zdołała stworzyć mniej skomplikowane mechanizmy, co było kolejnym krokiem ku wypracowaniu w następnych latach rozwiązań prawnych możliwych do przyjęcia przez wszystkie państwa UE. Bez wątpienia więc pierwsze debaty nad wykonalnością zagranicznych orzeczeń w ramach Rady Europy ułatwiły w znacznym stopniu przebieg kolejnych negocjacji w ramach UE<sup>185</sup>.

Przedstawiony powyżej wpływ sądowej współpracy w ramach Rady Europy na wzrost zaufania to przykład współpracy horyzontalnej, czyli współpracy między organami państw członkowskich. Natomiast druga płaszczyzna współzależności, poprzez którą Rada Europy wpływa na budowanie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi UE, wiąże się ze współpracą o charakterze wertykalnym i dotyczy roli EKPCz oraz jej wykładni przez ETPCz<sup>186</sup>.

Należy pamiętać, że już samo powstanie ETPCz uprawnionego do oceny działań wewnętrznych państwa wskazuje na istnienie pewnego stopnia wzajemnego zaufania między państwami. Państwa-sygnatariusze EKPCz musiały bowiem zaakceptować możliwość ingerencji ETPCz w ich porządku prawne<sup>187</sup>.

Co więcej, bogate orzecznictwo ETPCz odgrywa znaczącą rolę w budowaniu wzajemnego zaufania. Tworzy bowiem ideę „europejskiego porządku prawnego”, który oznacza postępowanie zgodne z wartościami EKPCz<sup>188</sup>. ETPCz przyczynia się także do ustanowienia wspólnych minimalnych standardów dotyczących poszanowania praw człowieka w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych. Jego orzeczenia bazujące na art. 5 i 6 EKPCz stworzyły standardy rzetelnego procesu karnego uznane przez wszystkie państwa członkowskie UE<sup>189</sup>.

---

<sup>184</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 6.

<sup>185</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>186</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>187</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>188</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>189</sup> *Ibidem*, s. 8.

Instrumenty prawne UE implementujące zasadę wzajemnego uznawania odwołują się bezpośrednio do EKPCz<sup>190</sup>. Ten wpływ jest nawet bardziej znaczący, gdyż podpisanie EKPCz stało się nieoficjalnym warunkiem wstąpienia do UE. Taka była dotychczasowa praktyka w stosunku do wszystkich państw członkowskich UE. Kryteria kopenhaskie o charakterze politycznym mówią o przestrzeganiu wartości zawartych w EKPCz. Nie można także zapomnieć, że Karta Praw Podstawowych UE podpisana 7 grudnia 2000 roku w Nicei inspirowana była EKPCz<sup>191</sup>.

### 3.2. Zasada wzajemnego zaufania a zasada wzajemnego uznawania

Relacje między zasadą wzajemnego zaufania a podstawowymi założeniami tworzącymi EPK, czyli wzajemnym uznawaniem orzeczeń i decyzji sądowych oraz harmonizacją prawa karnego materialnego i procesowego są złożone. Te trzy elementy tworzą trójkąt współzależności leżący u podstaw wspólnego obszaru karnego.

Analizę tych skomplikowanych relacji rozpocząć należy od współzależności wzajemnego zaufania oraz zasady wzajemnego uznawania, która stanowi trzon współpracy państw UE w sprawach karnych. Państwa członkowskie UE zadeklarowały chęć rozwoju współpracy w ten pionierski sposób podczas szczytu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 roku. Zasada wzajemnego uznawania stać się miała kamieniem węgielnym dla całej współpracy sądowej tak w sprawach karnych, jak i cywilnych<sup>192</sup>. Jako fundament współpracy miała wspomóc realizację nowego celu, jakim było urzeczywistnienie PWBIS<sup>193</sup>. W założeniu wzajemne uznawanie odbywać się miało na wszystkich etapach postępowania, a oznaczać powinno automatyczną akceptację orzeczeń czy decyzji sądowych wydanych w jednym państwie przez drugie państwo. W takim rozumieniu obce orzeczenie stanowi ekwiwalent orzeczenia wydanego przez organ krajowy, nawet jeśli kompetentny organ, przesłanki wydania czy samo rozstrzygnięcie według procedury krajowej byłyby inne<sup>194</sup>. Zaplanowano zatem przekształcenie tradycyjnego modelu międzynarodowego pozostawiającego miejsce dla uznaniowości i politycznej argumentacji państw<sup>195</sup>. Wprowadzenie tej zasady, niosącej tak dalekosiężne skutki, nie powinno być jednak traktowane jako dokonanie rewolucji. Podkreśla się, że był to wynik długotrwałej ewolucji istniejących instrumentów współpracy, których rozwój doprowadził ostatecznie do obecnego kształtu. Należy jednak dodać, że obecny mechanizm współpracy nie przybrał jeszcze ostatecznej formy<sup>196</sup>.

<sup>190</sup> Np. Decyzja ramowa o ENA, par. 10, 12, 13, 14 preambuły i art. 1 par. 3.

<sup>191</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 8.

<sup>192</sup> *Ibidem*, s. 1.

<sup>193</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–95.

<sup>194</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 151.

<sup>195</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–96.

<sup>196</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 151, 152.

Warto podkreślić, że choć państwa członkowskie zaakceptowały tę zasadę, co wyraża się w przyjętych instrumentach prawnych, nie istnieje na szczelbu UE jednolita definicja pojęcia wzajemnego uznawania. W prawie pierwotnym pojawiła się dopiero po reformie TL. Już wcześniej była jednak przywoływana w decyzjach ramowych, mówiących, że właściwy organ uznaje i wykonuje orzeczenie przekazane z innego państwa członkowskiego niezwłocznie i bez dalszych formalności. Nie wprowadza się też tej zasady systematycznie. Przyjmowane regulacje prawne dotyczą jedynie poszczególnych problemów prawnych procedury karnej<sup>197</sup>.

Źródła tej zasady upatruje się w procesie tworzenia wspólnego rynku, a mianowicie wprowadzania wzajemnego uznawania standardów<sup>198</sup> wdrażanego w związku ze wspomnianym już wyrokiem TS w sprawie *Cassis de Dijon*<sup>199</sup>. Zasada ta wiąże się z pewnym automatyzmem, co upraszcza i przyspiesza całą procedurę. Model wzajemnego uznawania stosowany w różnych dziedzinach posiada pewne wspólne cechy. Przede wszystkim ma charakter zdecentralizowany, odbywa się między właściwymi organami stosującymi prawo. Sprowadza się do dokonania czynności formalnych, bez merytorycznego badania orzeczeń czy decyzji. Odmowa wykonania odbywa się na podstawie przesłanek określonych w danym instrumencie prawnym. Wykonanie powinno następować bezpośrednio bez tradycyjnej procedury *exequatur*.

Po ogólnym przedstawieniu idei wzajemnego uznawania przejść należy do głębszej analizy przesłanek jej funkcjonowania oraz współzależności z występowaniem zasady wzajemnego zaufania. Rok po doniosłym spotkaniu w Tampere KE w swoim komunikacie<sup>200</sup> podkreśliła szczególną rolę wzajemnego zaufania we wdrażaniu zasady wzajemnego uznawania. KE, powtarzając, że zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych jest kamieniem węgielnym współpracy sądowej, podkreśliła, że to wzajemne zaufanie pomiędzy państwami członkowskimi jest warunkiem koniecznym, kluczem do jej sukcesu. Dodała jednocześnie, że nikt nie może nałożyć obowiązku zaufania, musi ono być budowane stopniowo<sup>201</sup>. KE sprecyzowała także, co mieści w sobie pojęcie zaufania. Opierać się ono musi na wspólnym zaangażowaniu wszystkich członków UE w przestrzeganie i propagowanie takich zasad, jak: wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, rządów prawa. Jednocześnie zaufanie powinno być budowane poprzez zrównoważone harmonizowanie

---

<sup>197</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 153.

<sup>198</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, XI. 1–95.

<sup>199</sup> Wyrok TS z dnia 20.02.1979 r. w sprawie 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Zb. Orz. 1979 r., s. 00649.

<sup>200</sup> Komunikat KE skierowany do Rady i PE o wzajemnym uznawaniu orzeczeń kończących postępowanie w sprawach karnych, COM (2000) 495 final, s. 4.

<sup>201</sup> A. Grzelak, *Tworzenie europejskiej przestrzeni sądowej w sprawach karnych – dotychczasowe osiągnięcia i problemy*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red), *op. cit.*, s. 74.



prawa państw członkowskich<sup>202</sup>. KE dodała także, że wśród postulatów umożliwiających lepszą realizację zasady wzajemnego uznawania istotne są: spójność przyjmowanych aktów prawnych, stworzenie jej podstaw prawnych w Traktatach (co nastąpiło już w TL), a także wzmacnianie właśnie wzajemnego zaufania.

Dla zobrazowania konkretnych zależności między istnieniem wzajemnego zaufania jako zasady ogólnej a funkcjonowaniem wzajemnego uznawania scharakteryzować należy wybrane instrumenty prawne implementujące wzajemne uznawanie.

Rozważania rozpocząć można od Europejskiego Nakazu Aresztowania, legislacyjnego fenomenu na drodze wdrażania zasady wzajemnego uznawania. Art. 1 decyzji ramowej o ENA stanowi, że państwo członkowskie wykona każdy nakaz w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania. Ideą zatem jest uznawanie *ipso facto*<sup>203</sup>. Doniosłymi osiągnięciami tej decyzji ramowej jest stworzenie enumeratywnej listy przesłanek obliigatoryjnych i fakultatywnych, a także utworzenie katalogu przestępstw, w stosunku do których zrezygnowano z konieczności wystąpienia przesłanki podwójnej karalności. Do tej pory zasada podwójnej karalności stanowiła podstawę współpracy karnej w stosunkach międzypaństwowych jako zabezpieczenie przed odmiennymi efektami postępowań prowadzonych w innych państwach. Rezygnacja z tej przesłanki musi się zatem opierać na zasadzie wzajemnego zaufania, gdyż nakazuje państwom akceptację tych odmiennych efektów obcego wymiaru sprawiedliwości. Stanowi to *novum* w zakresie współpracy suwerennych państw. Ten rewolucyjny krok został jednak ograniczony. Po pierwsze katalog ten objął przede wszystkim przestępstwa najcięższe, występujące we wszystkich systemach, oraz przestępstwa zharmonizowane w aktach prawnych UE<sup>204</sup>. Co więcej, podkreśla się, że ostatecznie państwa wykazały dużą zachowawczość w stosunku do pierwotnych planów. Postulowano bowiem ogólne zniesienie przesłanki podwójnej karalności z możliwością dołączenia listy określonych przestępstw, w stosunku do których utrzymano by to ograniczenie. Nie można jednak pominąć faktu, że już sama idea rezygnacji z przesłanki podwójnej karalności wyraźnie opiera się na zasadzie wzajemnego zaufania. TS stwierdził, że biorąc pod uwagę właśnie konieczność wdrażania zasady wzajemnego uznawania oraz uwzględniając wysoki stopień zaufania i solidarności między państwami, można zrezygnować z weryfikowania podwójnej karalności przestępstw. W pozostałych przypadkach, kiedy wymóg ten wciąż istnieje, państwa również powinny się stosować do zasady wzajemnego zaufania. Oznacza to, że nie można oczekiwać identyczności znamion przestępstwa w dwóch ustawodawstwach. Dla zaistnienia faktu podwójnej karalności danego czynu ważny jest sam stan faktyczny<sup>205</sup>.

<sup>202</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 2.

<sup>203</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 154.

<sup>204</sup> S. Steinborn, *op. cit.*, s. 68.

<sup>205</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 157.

Zdaniem TS takie rozumowanie wcale nie narusza zasady *nullum crimen sine lege certa*, a stanowi jedynie efektywną wykładnię przepisów decyzji ramowej w sprawie ENA. Ten instrument prawny nie służy harmonizacji prawa karnego materialnego. Definiowanie przestępstw, co do zasady, pozostaje cały czas w zakresie kompetencji państw członkowskich. Omawiana decyzja ramowa nie zmienia tej sytuacji<sup>206</sup>.

Ważną kwestią ukazującą ENA jako instrument oparty na zasadzie wzajemnego zaufania jest także regulacja zasady specjalności. Do tej pory regułą był zakaz wszczęcia postępowania lub skazania za czyny popełnione przed przekazaniem nieobjęte nakazem. Decyzja ramowa o ENA daje jednak możliwość zniesienia tej zasady poprzez deklarację państwa. Deklaracja taka złożona powinna być na podstawie zasady wzajemności w stosunku do drugiego państwa członkowskiego<sup>207</sup>. Choć regulacja ta krytykowana jest czasami z powodu umożliwienia zróżnicowania obszaru sprawiedliwości w ramach UE<sup>208</sup>, wydaje się, że jeżeli państwa zdecydują się na taką deklarację, będzie to dowód na rzeczywiste funkcjonowanie zasady wzajemnego zaufania.

Decyzja ramowa w sprawie ENA może być potraktowana jako deklaracja gotowości państw do zintensyfikowania współpracy opartej na zasadzie wzajemnego zaufania i jednocześnie porzucenie niewydolnego systemu ekstradycyjnego cechującego się dużą nieufnością, a nawet wrogością czy izolacją państw<sup>209</sup>. Zbudowanie systemu opartego na ENA stało się możliwe dopiero między państwami UE, tzn. w ramach zaawansowanej integracji w wielu dziedzinach, integracji prowadzącej do stworzenia obszaru bez granic, gdzie istnieje wysoki stopień wzajemnego zaufania<sup>210</sup>. Choć obawiano się, że deklarowane podczas spotkań politycznych zaufanie może nie znaleźć zrozumienia na poziomie organów stosujących prawo, zdecydowano się na ten odważny krok. Praktyka wykonywania ENA miała zweryfikować realność takiego modelu współpracy. Analiza praktyki wydaje się jednak przynosić pozytywne rezultaty. KE stwierdziła, że po pokonaniu początkowych trudności instrument ten jest powszechnie używany i że jego przyjęcie należy uznać za sukces. Liczba przypadków odmowy wykonania ENA w porównaniu z całkowitą liczbą wystawionych nakazów jest niewielka. Państwa nie uniknęły jednak pewnych błędów. KE zwróciła uwagę na różne sposoby transpozycji przesłanek odmowy w poszczególnych państwach<sup>211</sup>, co z czasem może rodzić problemy, utrudniające budowanie czy nawet utrzymanie obecnego stopnia wzajemnego zaufania.

---

<sup>206</sup> *Ibidem*, s. 158.

<sup>207</sup> S. Steinborn, *op. cit.*, s. 88.

<sup>208</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 172.

<sup>209</sup> *Ibidem*, s. 174.

<sup>210</sup> Memorandum wyjaśniające do Decyzji Ramowej w sprawie ENA 19.09.2001 r. COM (2001) 522 final.

<sup>211</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 166.

Do tej pory omawiano zaufanie przede wszystkim jako warunek wstępny dla powstania instrumentów implementujących zasadę wzajemnego uznawania. Znaczenie zaufania nie może być jednak zapomniane także na dalszym etapie tworzenia EPK. Dla zobrazowania roli zasady wzajemnego zaufania na kolejnym etapie, tzn. na etapie wdrażania prawa unijnego do porządków krajowych warto ponownie przywołać orzeczenie w sprawie *Dominica Wolzenburga*. TS odniósł się w niej m.in. do kwestii obligatoryjnych i fakultatywnych podstaw odmowy wykonania ENA. Stwierdził, że zasada wzajemnego uznawania leżąca u podstaw decyzji ramowej w sprawie ENA wymaga od państw uwzględniania, co do zasady, każdego nakazu wystawianego przez inne państwa członkowskie<sup>212</sup>. Są jednak sytuacje, w których państwo nie może wykonać otrzymanego ENA bądź ma możliwość odmowy wykonania. Przypadki odmowy obligatoryjnej przewidziano w art. 3 decyzji ramowej. Podstawy fakultatywne, również w postaci katalogu zamkniętego, wymieniono w art. 4. O wyborze fakultatywnych podstaw każdy ustawodawca krajowy decyduje w trakcie transpozycji przepisów do porządku krajowego. W konsekwencji państwa członkowskie mogą wykazać się odmiennym podejściem, cechującym się większą zachowawczością bądź większym zaufaniem. W tym zakresie państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania. Pozostawia to miejsce dla zastosowania zasady wzajemnego zaufania. Im bardziej państwa ograniczą możliwości odmowy wykonania ENA, tym szybciej będziemy zmierzać ku efektywnej EKP. W szczególności art. 4 pkt 6 dotyczący przekazania osoby będącej obywatelem państwa wykonującego nakaz lub w tym państwie stale przebywającej wydaje się szczególnie wrażliwy<sup>213</sup>, a zatem wymagający szczególnie dużego zaufania.

Po sukcesie pierwszego instrumentu implementującego zasadę wzajemnego uznawania powołano także inne akty prawne bazujące na niej<sup>214</sup>. Wyróżnić można wzajemne uznawanie orzeczeń niekończących postępowanie, jak i ostatecznych. Do pierwszej grupy należą akty prawne dotyczące omówionego ENA, jak również zabezpieczenia mienia i dowodów, END, środków nadzoru stanowiących alternatywę dla tymczasowego aresztowania. Do drugiej grupy natomiast należą akty związane z karami pieniężnymi, konfiskatą, karą pozbawienia wolności i przekazywania skazanych czy kar w zawieszeniu<sup>215</sup>. Dodać jeszcze należy kwestię uwzględniania wyroków skazujących dotyczącą uprzednich wyroków zapadłych w jednym państwie w następnym postępowaniu w drugim państwie<sup>216</sup>.

<sup>212</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW, *op. cit.*, art. 1 § 2.

<sup>213</sup> A. Weyembergh, *Wzajemne uznanie orzeczeń w sprawach karnych – bilans*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak (red.), *op. cit.*, s. 83.

<sup>214</sup> V. Giannoulis, *op. cit.*, s. 2.

<sup>215</sup> A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, rozdz. IX: *Współpraca w obszarze prawa karnego procesowego w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej*.

<sup>216</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–121.

Warto poddać głębszej analizie jeszcze inny instrument implementujący zasadę wzajemnego uznawania, obrazujący szczególną rolę zasady wzajemnego zaufania. Do jednych z bardziej zaawansowanych form wzajemnego uznania w dziedzinie postępowania karnego należy wykonywanie zagranicznych wyroków skazujących. To zagadnienie rodzi liczne problemy, gdyż stanowi najdalej idącą konsekwencję uznania wiążącej mocy zagranicznych wyroków karnych. Zgodne z ideą EPK byłoby wykonywanie obcych wyroków bez konieczności przeprowadzania jakiegokolwiek procedury dostosowującej je do krajowego systemu prawnego<sup>217</sup>. UE nie osiągnęła tu jednak takiego automatyzmu uznawania. Posłużyć się można przykładem polskiej regulacji implementującej kwestię przekształcania kar dla Polaków wydanych za granicą na podstawie ENA. W 2011 roku weszła w życie nowelizacja kodeksu postępowania karnego<sup>218</sup>, która dopuściła przekształcenie kary. Art. 607s § 4 stanowi, że sąd polski określa kwalifikację prawną czynu według prawa polskiego. W sytuacji gdy kara lub środek orzeczone przez zagraniczny organ sądowy przekraczają górną granicę ustawowego zagrożenia, sąd polski określa podlegającą wykonaniu karę lub środek według prawa polskiego, w wysokości odpowiadającej górnej granicy ustawowego zagrożenia. Przed tą nowelizacją obowiązywała reguła głosząca, że w sytuacji, gdy osoba została wydana na podstawie ENA i skazana w kraju wydania ENA, sąd polski jest związany wymiarem kary orzeczonej przez sąd zagraniczny. Prowadziło to do sytuacji, że można było odbywać w Polsce kary nieznane polskiemu prawu bądź też kary nieprzewidziane za dane przestępstwo. Dlatego też prawodawca polski zdecydował się na przekształcanie kar w sytuacji, gdy kara orzeczona za granicą przekracza maksimum przewidziane w prawie krajowym. Jest to zgodne z decyzją ramową o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności<sup>219</sup> dopuszczającą możliwość modyfikacji obcego wyroku nie w procedurze konwersji, a właśnie jedynie poprzez dostosowanie kary do maksymalnych granic przewidzianych w porządku krajowym. Warto jednak zwrócić uwagę, że ta decyzja ramowa umożliwia jedynie dokonanie takiej modyfikacji, a nie zobowiązuje do niego. Państwa mogą zatem zadecydować, że obcy wyrok wykonywany będzie bez żadnej zmiany<sup>220</sup>. Takie rozwiązanie prawne budzi pewne wątpliwości. Można zadać pytanie, czy taka regulacja nie niweczy celów instrumentów opartych na zasadzie wzajemnego zaufania. Czy państwo, wydając ENA, przeprowadzając postępowanie

---

<sup>217</sup> H. Kuczyńska, *op. cit.*, s. 176.

<sup>218</sup> Nowelizacja ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 marca 2011 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273.

<sup>219</sup> Decyzja ramowa Rady 2008/909/WSiSW z dnia 26.02.2009 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności, Dz. Urz. UW L 81 z dnia 27.3.2009, s. 24.

<sup>220</sup> H. Kuczyńska, *Europejski nakaz wykonawczy*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 510.

karne, skazując daną osobę, a następnie przekazując ją do kraju obywatelstwa w celu wykonania kary pozbawienia wolności, nie oczekuje, aby orzeczona przez nie kara także została wykonana? Czy przekształcanie wyroków, prowadzące czasami do bardzo znaczących różnic, nie stoi na przeszkodzie budowaniu EPK? Zastosowanie takiej modyfikacji kary może bowiem zróżnicować znacznie sytuacje osób popełniających taki sam czyn zabroniony w tym samym państwie, a mianowicie obywatela państwa wydającego orzeczenie, który odbywać będzie karę w tym właśnie państwie, oraz obywatela innego państwa członkowskiego, który zostanie przekazany do państwa pochodzenia w celu odbycia kary, a jego kara zostanie dostosowana do warunków krajowych. Choć na razie nie głosi się postulatów nawołujących do ujednoczenia systemu sankcji karnych we wszystkich państwach członkowskich, wydaje się jednak pożądane, ze względu na omówione powyżej problemy, stworzenie spójnego i kompleksowego systemu wzajemnego uznawania kar i środków karnych. Prace takie wprawdzie rozpoczęto, ale dopiero w ostatnich latach<sup>221</sup>, a impulsem stała się inicjatywa KE. Zauważyła ona, czemu dała wyraz w Zielonej księdze o zbliżaniu, wzajemnym uznawaniu i wykonywaniu sankcji karnych w UE<sup>222</sup>, że różnice między systemami kar i środków karnych w państwach członkowskich mogą stanąć na przeszkodzie realizowaniu założeń budowanej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>223</sup>.

Coraz częściej kwestie wykonywania wyroków, nie tylko skutkujących pozbawieniem wolności, wychodzą poza granice terytorialne jednego państwa. Takie środki karne, jak przepadek, pozbawienie praw wręcz muszą być uznawane we wszystkich państwach dla swojej pełnej skuteczności. Wciąż jednak występują tu liczne braki. Prawodawca unijny nie stworzył jeszcze kompleksowej regulacji dotyczącej np. pozbawienia lub ograniczenia praw. Dotychczasowe regulacje są rozproszone i dotyczą problemu jedynie fragmentarycznie<sup>224</sup>, w ramach poszczególnych kategorii przestępstw, np. seksualnego wykorzystywania dzieci i kobiet<sup>225</sup> czy korupcji w sektorze prywatnym<sup>226</sup>. Podobnie wygląda sprawa z karami o charakterze pieniężnym<sup>227</sup>. Jest to bardzo

---

<sup>221</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 182.

<sup>222</sup> Zielona księga o zbliżaniu, wzajemnym uznawaniu i wykonywaniu sankcji karnych w UE, COM (2004) 334 final.

<sup>223</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 180.

<sup>224</sup> *Ibidem*, s. 190.

<sup>225</sup> Decyzja ramowa Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22.12.2003 r. dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej, Dz. Urz. UE 2004 L 013 z dnia 20.01.2004 r., s. 44–48.

<sup>226</sup> Decyzja ramowa Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22.07.2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych, Dz. Urz. UE L 196 z dnia 02.08.2003, s. 185–195.

<sup>227</sup> Decyzja ramowa Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24.02.2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym, Dz. Urz. UE L 76 z dnia 22.03.2005 r., s. 16–30.

niekorzystna sytuacja, gdyż ograniczenie tych kar i środków karnych do terytorium jednego państwa powoduje bezkarność w każdej sytuacji przekroczenia granicy<sup>228</sup>.

Kolejną istotną kwestią dla urzeczywistnienia EPK jest transfer informacji z rejestrów karnych pomiędzy państwami członkowskimi. Choć postulat stworzenia centralnego rejestru wspólnego dla wszystkich państw jest jeszcze nierealny, usprawnienie systemu wymiany informacji jest konieczne. Pierwszym instrumentem unijnym w tym zakresie była decyzja ramowa w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego<sup>229</sup>. Nie była to jednak regulacja kompleksowa. Dotyczyła ona jedynie wyroków skazujących i nakładała obowiązek wymiany informacji między organami centralnymi tylko na państwo obywatelstwa. Inne państwa mogły występować z zapytaniem o przekazanie informacji zawartej w rejestrze karnym<sup>230</sup>. Bardzo szybko okazało się, że ta decyzja ramowa nie jest wystarczająca. Należy podkreślić, że płynny transfer informacji o wyrokach jest niezbędny dla sprawnego funkcjonowania krajowych wymiarów sprawiedliwości państw, które otworzyły względem siebie swoje wewnętrzne granice. Impulsem uświadamiającym powyższą zależność była sprawa M. Fournireta. Był to obywatel francuski, który został skazany we Francji za pedofilię, gwałty i morderstwa. Po odbyciu kary przeniósł się do Belgii, gdzie nie napotkał żadnych przeszkód w znalezieniu zatrudnienia w szkole jako dozorca. Popelniał tam kolejne przestępstwa<sup>231</sup>. Między innymi to wydarzenie doprowadziło do przyjęcia kolejnej decyzji ramowej<sup>232</sup> usprawniającej dotychczasowe mechanizmy wymiany informacji karnych. Decyzja ramowa nie obliguje wprawdzie państw do harmonizacji krajowych systemów rejestrów karnych, tworzy jednak „znormalizowany format europejski”, który ma znacznie przyspieszyć i ułatwić wymianę informacji, a także ich wzajemne rozumienie. W celu wykonania regulacji przyjęto natomiast inną decyzję ramową<sup>233</sup> ustanawiającą europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych, zwany ECRIS<sup>234</sup>.

Płynny transfer informacji o wyrokach jest również konieczny dla oceny skutków ponownego skazania, czyli recydywy. Mając w świadomości, że uznawanie skutków zagranicznych wyroków skazujących w postępowaniu dotyczącym tej samej osoby, lecz

<sup>228</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 182, 187.

<sup>229</sup> Decyzja ramowa Rady 2005/876/WSiSW w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego z dnia 21.11.2005 r., Dz. Urz. UE L 322 z dnia 09.12.2005 r., s. 33–37.

<sup>230</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...* s. 182, 195.

<sup>231</sup> S. Buczna, *Wymiana informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 626, 627.

<sup>232</sup> Decyzja ramowa Rady 2009/315/WSiSW z dnia 26.02.2009 r. w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji, Dz. Urz. UE L 93 z dnia 07.04.2009 r., s. 23–32.

<sup>233</sup> Decyzja ramowa Rady 2009/316/WSiSW z dnia 06.04.2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS), Dz. Urz. UE L 93 z dnia 07.04.2009 r., s. 33–48.

<sup>234</sup> S. Buczna, *op. cit.*, s. 632.



innego czynu, nie jest standardem we współpracy międzynarodowej, wydaje się, że w ramach tak zaawansowanej integracji europejskiej jest to pożądane. EPK gwarantować powinna równość wszystkich obywateli UE. Nie znajduje więc uzasadnienia różnicowanie sytuacji osób skazanych poprzez wyciąganie negatywnych konsekwencji z uprzednich skazań jedynie wobec osób, które dokonały przestępstw na terytorium jednego państwa, a niezważanie na sytuację, gdy przestępstwa popełniono w kilku państwach. Zwraca się jednak uwagę, że ten problem nie może być rozwiązany jedynie poprzez usprawnienie przepływu informacji między państwami. Potrzebna jest także regulacja określająca sposób wykorzystania orzeczeń skazujących. Stąd też państwa członkowskie przyjęły decyzję ramową w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich UE<sup>235</sup>. Dopiero ta decyzja wraz ze sprawnym mechanizmem wymiany informacji o wyrokach pozwala na stworzenie systemu jednolitego traktowania uprzednich wyroków skazujących<sup>236</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obecnie zasada wzajemnego uznawania decyzji sądowych jest wprowadzana na każdym etapie postępowania karnego. Jest to ambitny plan, który wymaga ciągłego wzmacniania powstających struktur współpracy, tworzenia organów koordynujących, a także dokonywania standaryzacji istniejących rozwiązań krajowych<sup>237</sup>. Próbując natomiast dokonać oceny dotychczasowego dorobku bazującego na zasadzie wzajemnego uznawania, stwierdzić można z pewnością, że państwa uznały ją obecnie za fundament współpracy, na co wskazuje ostatnia reforma TL. Zauważa się jednak wciąż zachowawczość państw w ramach jej stosowania. Przyczyny problemu upatruje się w braku wystarczającego poziomu wzajemnego zaufania do obcych porządków prawnych<sup>238</sup>. Związek między uznawaniem a zaufaniem bowiem jest nierozzerwalny, a dostrzega się go tu na trzech płaszczyznach. Z jednej strony zaufanie leży u podstaw wzajemnego uznawania, warunkuje je, z drugiej strony zaufanie jest rezultatem właściwej praktyki uznawania, a także stanowi element pośredniczący w procesie kształtowania EPK<sup>239</sup>.

Na początku tego podrozdziału wspomniane zostało pojęcie trójkąta współzależności tworzącego fundament budowanej EPK. Następnie omówiona została relacja zasady wzajemnego uznawania i zaufania oraz zarysowane zostały pewne problemy w realizacji tych zasad. Odpowiedzią na pojawiające się trudności może być natomiast częściowe

<sup>235</sup> Decyzja ramowa Rady 2008/675/WSiSW z dnia 24.07.2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 220 z 15.08.2008, s. 32–34.

<sup>236</sup> S. Buczna, *op. cit.*, s. 627.

<sup>237</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 198.

<sup>238</sup> *Ibidem*, s. 198.

<sup>239</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–98.

zbliżenie ustawodawstw<sup>240</sup>, które zostanie przedstawione poniżej. Analizie poddana zostanie także rola harmonizacji w zakresie budowania wzajemnego zaufania.

### 3.3. Zasada wzajemnego zaufania a harmonizacja

Na początku analizy metody harmonizacji prawa w ramach tworzenia EPK oraz jej relacji z zasadą wzajemnego zaufania należy podkreślić, że pojęcie harmonizacji jest pojęciem zbiorczym. Odnosi się do zbliżania unormowań prawnych w zakresie niezbędnym dla określonego rodzaju współpracy za pomocą różnych procesów, mechanizmów oddziaływania na systemy postępowania karnego państw<sup>241</sup>. Harmonizacja jest zatem procesem stopniowym i nierównomiernym. Celem jej jest usprawnienie współpracy przy zachowaniu indywidualnego charakteru poszczególnych systemów. Przeciwstawić ją można unifikacji polegającej na wprowadzeniu jednolitych rozwiązań prawnych w każdym ustawodawstwie. Harmonizacja prawa czasami przeciwstawiana jest także zasadzie wzajemnego uznawania, co nie jest właściwe. Oba mechanizmy nie są wykluczającymi się alternatywami, a w praktyce występują zazwyczaj obok siebie, na co wskazuje reforma TL. Art. 82 TFUE stanowi, że współpraca w sprawach karnych w ramach UE opiera się na dwóch metodach: zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz zbliżaniu przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Współistnienie tych metod integracyjnych jest bardzo korzystne, choć ich relacje i granice są często trudne do określenia. Harmonizacja może pełnić funkcję pomocniczą, czyli przyczyniać się do lepszego wdrażania wzajemnego uznawania, oraz funkcję autonomiczną, np. wzmacniając wspólną reakcję prawnokarną poprzez definiowanie przestępstw. Pierwszym takim aktem była Konwencja o ochronie interesów finansowych UE<sup>242</sup> definiująca pojęcie oszustwa naruszającego interesy WE i zobowiązująca państwa do penalizacji tych działań<sup>243</sup>. Harmonizacja traktowana jest zatem jako drugi, obok zasady wzajemnego uznawania, bardziej ingerujący w porządki krajowe, sposób usprawniania współpracy<sup>244</sup>.

Analizując natomiast relację zbliżania ustawodawstw z zasadą wzajemnego zaufania, można przyjąć, że harmonizacja przede wszystkim buduje i wzmacnia wzajemne zaufanie. We wspomnianym już trójkącie współzależności zasady wzajemnego zaufania, wzajemnego uznawania orzeczeń i decyzji sądowych oraz harmonizacji prawa

---

<sup>240</sup> I. Bot, *Powstanie europejskiej przestrzeni karnej...*, s. 62.

<sup>241</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 182, 203.

<sup>242</sup> Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 25.07.1995 r., Dz. Urz. WE C 316 z dnia 27.11.1995, s. 49–57.

<sup>243</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–136; oraz S. Żółtek, *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 386.

<sup>244</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 182, 209.

zbliżanie przepisów pełni rolę jednej z podstaw zasady zaufania ułatwiającej wzajemne uznawanie<sup>245</sup>.

Harmonizacja dotyczy zarówno prawa materialnego (art. 83 TFUE), jak i procesowego (art. 82 TFUE). W pierwszym przypadku polega na tworzeniu wspólnych definicji bądź wprowadzaniu minimalnych kar w przypadkach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. W drugim przypadku dotyczy obecnie przede wszystkim kwestii postępowania przygotowawczego, m.in. zabezpieczenia, zatrzymania mienia, zasady dopuszczalności dowodów, a także uznawania zasady *ne bis in idem*<sup>246</sup>.

W doktrynie można się spotkać coraz częściej z opiniami, że harmonizacja regulacji krajowych ze standardami europejskimi stanowi przyszłość budowanej EPK. Zauważa się tym samym, że znoszenie barier we współpracy nie może być uzależnione jedynie od podobieństwa przepisów krajowych i liczne odmienności nie powinny być automatycznie eliminowane<sup>247</sup>. W pewnych dziedzinach jednak zbliżenie przepisów wydaje się konieczne dla sprawnego funkcjonowania innych instrumentów współpracy. Dlatego też TFUE wyraźnie wskazuje, że harmonizacja powinna stanowić ważny element rozwoju EPK.

### 3.4. Pozalegislacyjne środki budujące wzajemne zaufanie

Do tej pory analizie poddawane były legislacyjne instrumenty prawne, przede wszystkim prowadzące do zbliżania regulacji krajowych. Tzw. harmonizujące środki legislacyjne mają za zadanie budowanie pewności, że orzeczenia sądów będące przedmiotem wzajemnego uznawania spełniają wysokie standardy gwarantujące prawa osobiste oraz że sądy wydające orzeczenia są rzeczywiście najwłaściwsze do rozpatrzenia danej sprawy<sup>248</sup>. W tym podrozdziale omówione zostaną nie mniej ważne dla budowaniu EPK tzw. inicjatywy pozaustawodawcze<sup>249</sup>. Pojęcie to (ang. *non-legislative approaches*) obejmuje wszelkie działania, które wpływać mają na realizację EPK. Wymienia się trzy płaszczyzny w ramach tego podejścia oddziałujące istotnie na rozwój współpracy w sprawach karnych. Są to: orzecznictwo TS UE, wypracowywanie coraz bliższej

<sup>245</sup> *Ibidem*, s. 182, 210.

<sup>246</sup> *Ibidem*, s. 182, 210.

<sup>247</sup> A. Grzelak, *Tworzenie europejskiej przestrzeni sądowej...*, s. 75.

<sup>248</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Komunikat w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądów w sprawach karnych oraz wzmocnienia wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi {SEC(2005) 641} /\* COM/2005/0195 final.

<sup>249</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–100.

współpracy instytucjonalnej oraz tzw. praktyczne środki<sup>250</sup> budujące wzajemne zaufanie (ang. *practical “confidence-building measures”*)<sup>251</sup>.

Przedstawione powyżej instrumenty nie stanowią jedynie uzupełnienia środków legislacyjnych. Stają się one niezbędną częścią składową całej budowanej EPK, umożliwiającą efektywne stosowania środków legislacyjnych. Jak już zostało powiedziane, zasada wzajemnego uznawania jest obecnie fundamentem współpracy w sprawach karnych, a problemy z jej implementacją czy stosowaniem są związane z brakiem wystarczającego poziomu zaufania między odpowiednimi organami krajowymi. W konsekwencji, jeżeli prawodawca unijny koncentruje się na stosowaniu zasady wzajemnego uznawania oraz instrumentów harmonizujących, niezbędne jest jednoczesne rozwijanie środków wzmacniających wzajemne zrozumienie i zaufanie<sup>252</sup>.

Do pierwszej grupy środków pozalegisacyjnych należy orzecznictwo TS UE. Jego rola została już szeroko omówiona w dwóch poprzednich rozdziałach. Analizie poddany został wpływ TS UE zarówno na rozwój EPK, jak i na funkcjonowanie zasady wzajemnego zaufania. W tym miejscu warto jeszcze raz podkreślić, że orzecznictwo to przyspieszyło proces budowy EPK. TS posługiwał się zasadą wzajemnego uznawania jako narzędziem interpretacji np. art. 54 KWUS, jeszcze zanim została ona skonstytucjonalizowana w TFUE. To najpierw w orzecznictwie TS ta zasada stała się środkiem ciężkości unijnej współpracy w sprawach karnych<sup>253</sup>. Zauważa się, że analizowane już stwierdzenie TS m.in. w sprawie *Gözütok and Brügger*, że ani przepisy traktatowe, ani dorobek Schengen nie wymagają dla stosowania art. 54 KWUS harmonizacji prawa karnego państw członkowskich, stanowi domniemanie istnienia wzajemnego zaufania. Wymaga od państw członkowskich uznania wyników stosowania obcego prawa, nawet jeśli są one odmienne od rezultatów, jakie przyniosłoby stosowanie prawa krajowego<sup>254</sup>.

Drugą grupą środków pozalegisacyjnych wpływających na rozwój EPK jest współpraca instytucjonalna. Koordynacja władz krajowych na poziomie stosowania prawa oraz wzmacnianie odpowiednich instytucji i organów UE są kluczowym elementem. Działania te wykonywane są poprzez organy koordynujące na poziomie unijnym, przede wszystkim Eurojust oraz inne sformalizowane struktury współpracy, takie jak wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze<sup>255</sup>. Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze początkowo wykorzystywane były jedynie we współpracy policyjnej, z czasem jednak zaczęto

---

<sup>250</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Komunikat w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądów w sprawach karnych oraz wzmacniania wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi {SEC(2005) 641} /\* COM/2005/0195 final.

<sup>251</sup> M. Fletcher, R. Loof, B. Gilmore, *EU Criminal Law and Justice*, Cheltenham 2008, s. 131.

<sup>252</sup> *Ibidem*, s. 139.

<sup>253</sup> *Ibidem*, s. 131.

<sup>254</sup> *Ibidem*, s. 135.

<sup>255</sup> *Ibidem*, s. 138.

stosować te procedury po wszczęciu postępowania przygotowawczego, przede wszystkim w sytuacji trudnych śledztw o charakterze transgranicznym<sup>256</sup>.

Trzecia grupa działań pozalegislacyjnych to tzw. środki budujące wzajemne zaufanie (ang. *confidence-building measures*). Wyróżnić można trzy rodzaje takich środków określanych jako pozalegislacyjne, praktyczne, środki uzupełniające (ang. *non-legislative practical flanking measures*)<sup>257</sup>. Po pierwsze, jest to wzmacnianie mechanizmów oceny. Ewaluacja nie powinna zmierzać jedynie do czystej oceny stopnia implementacji unijnej polityki w zakresie wymiarów sprawiedliwości, ale także powinna stanowić źródło informacji potrzebnych do tworzenia nowych instrumentów prawnych. Wskazać można tu na duże znaczenie raportów dotyczących implementacji w zakresie instrumentów byłego trzeciego filara stanowiących jedyne publiczne sprawozdanie dotyczące jakości krajowych środków wdrażających regulacje unijne<sup>258</sup>. Po drugie, są to inicjatywy usprawniające sieci współpracy odpowiednich organów stosujących prawo, także sieci szkoleniowe dla funkcjonariuszy wymiarów sprawiedliwości<sup>259</sup>. Intensyfikują one kontakty i wzmacniają wzajemne zrozumienie sędziów, prokuratorów i adwokatów pochodzących z różnych państw członkowskich. Rozwijaniem wzajemnej wiedzy o systemach prawnych między funkcjonariuszami krajowymi zajmują się natomiast m.in. Europejska Sieć Szkoleń Sędziów (ang. *European Judicial Training Network*), Europejski Instytut Administracji Publicznej (ang. *European Institute of Public Administration*) czy Europejska Akademia Prawa (ang. *European Law Academy*)<sup>260</sup>. Trzecia grupa środków dotyczy natomiast koniecznego wsparcia finansowego dla wszystkich inicjatyw podejmowanych w ramach EPK. Można zauważyć pozytywny trend oznaczający coraz większe uwzględnianie współpracy w sprawach karnych w planach finansowych UE. Przywołać tu można dla przykładu plany jeszcze sprzed reformy TL, tzn. perspektywy finansowe na lata 2007–2013<sup>261</sup> przedstawione przez KE w 2004 roku<sup>262</sup>.

Głębszej analizie poddana powinna zostać pierwsza grupa środków dotyczących stosowania odpowiednich mechanizmów oceny. Dla efektywnego budowania EPK konieczne jest bowiem systematyczne przeprowadzanie ewaluacji instrumentów prawnych, ich skuteczności czy przydatności w praktyce. Wydaje się to szczególnie ważne w sytuacji podejmowania tak wielu różnorodnych przedsięwzięć. KE w jednym ze

<sup>256</sup> A. Grzelak, T. Ostropolski, *op. cit.*, s. XI. 1–131.

<sup>257</sup> M. Fletcher, R. Loof, B. Gilmore, *op. cit.*, s. 139.

<sup>258</sup> *Ibidem*, s. 139.

<sup>259</sup> Komunikat KE z dnia 29.06.2006, COM (2006) 356 final.

<sup>260</sup> M. Fletcher, R. Loof, B. Gilmore, *op. cit.*, s. 140.

<sup>261</sup> Commission Communication of 14 July 2004 to the Council and the EP “Financial Perspectives 2007-2013” COM (2004) 101 final, 14.7.2004.

<sup>262</sup> M. Fletcher, R. Loof, B. Gilmore, *op. cit.*, s. 140.

swoich komunikatów<sup>263</sup> wyraźnie stwierdziła, że rozwój zasady wzajemnego uznawania w sprawach karnych powinien być blisko powiązany z mechanizmami oceny. Mechanizmy te powinny spełniać przede wszystkim dwa cele. Nie są one równoznaczne z oceną, czy transpozycja została przeprowadzona w sposób prawidłowy i terminowy. KE wymieniła natomiast konieczność oceny konkretnych potrzeb wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim określenia potencjalnych przeszkód utrudniających wprowadzenie nowych instrumentów, oraz oceny warunków praktycznego wdrażania instrumentów przyjętych przez UE, w szczególności tzw. najlepszych praktyk. Uzyskanie takich informacji w procesie ewaluacji środków prawnych wymaga usprawnienia narzędzi oceniających. KE wymieniła też konkretną potrzebę oceny ogólnych warunków, w jakich wypracowuje się orzeczenia sądowe w państwach członkowskich. Służyć by to miało zachowywaniu wysokich standardów jakości w orzecznictwie sądów krajowych, co w konsekwencji prowadzi bezpośrednio do wzrostu wzajemnego zaufania pomiędzy systemami prawnymi. A bez wzajemnego zaufania, zdaniem KE, zasada wzajemnego uznawania nie może funkcjonować.

Kwestia oceny działań poruszona też została w Programie Haskim, w którym stwierdzono, że zasada wzajemnego zaufania powinna opierać się na pewności, że wszyscy obywatele Europy mają dostęp do systemu sądowego spełniającego wysokie standardy jakości, i wezwano tym samym do stworzenia obiektywnego i bezstronnego systemu oceny stosowania polityki UE. Wiarygodność i skuteczność systemu prawnego powinny stanowić przedmiot wspólnej oceny obejmującej mechanizmy instytucjonalne oraz kwestie proceduralne. Podkreślono, że powinno się to odbywać z poszanowaniem zasady subsydiarności i proporcjonalności, jak również niezależności sądów, a kontrola powinna zakładać regularne sporządzanie sprawozdań ze szczególnym wyeksponowaniem dobrych praktyk.

PE również podkreślił potrzebę oceny funkcjonowania wymiarów sprawiedliwości oraz stwierdził, że podstawowym celem EPK jest zapewnienie obywatelom UE prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w każdym państwie członkowskim na takich samych warunkach, spełniających wysokie normy jakości. Dlatego też właśnie to zagadnienie powinno przede wszystkim podlegać ogólnej ocenie. W tym celu PE zaproponował m.in. sporządzenie wraz z państwami członkowskimi *Karty jakości wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w Europie* i zwrócił się do KE o przedstawienie

---

<sup>263</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Komunikat w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądów w sprawach karnych oraz wzmacniania wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi {SEC(2005) 641} /\* COM/2005/0195 final.



projektu legislacyjnego służącego poprawie gwarancji minimalnych w dziedzinie praw proceduralnych<sup>264</sup>.

W końcowej części rozważań o pozalegisłacyjnych środkach budujących wzajemne zaufanie w EPK warto powrócić jeszcze do wyspecjalizowanych sieci. Rozróżnić można dwa rodzaje tych struktur: sieci gromadzące praktyków zajmujących się wymianą informacji, wniosków o pomoc prawną, wykonywaniem codziennej pracy wymiaru sprawiedliwości oraz sieci szkoleniowe. W tej pierwszej sferze największe znaczenie ma obecnie, wspomniana już w pierwszym rozdziale pracy, Europejska Sieć Sądowa (ang. *European Judicial Network*). Ta struktura składająca się z punktów kontaktowych utworzonych w każdym państwie członkowskim aktywnie pośredniczy w usprawnianiu współpracy wymiarów sprawiedliwości na poziomie zarówno państwowym, jak i lokalnym. Organizowane są kilka razy do roku plenarne posiedzenia punktów kontaktowych pozwalające na wymianę doświadczeń czy rozwiązywanie praktycznych i prawnych problemów. Na poziomie lokalnym natomiast punkty kontaktowe dostarczają niezbędnych informacji krajowym organom stosującym prawo na każdym szczeblu administracyjnym<sup>265</sup>. Idea takich sieci współpracy pojawiła się wyraźnie w Programie Haskim. Mając na celu ulepszenie wzajemnego porozumienia między organami wymiaru sprawiedliwości różnych systemów prawnych, zapowiedziano w nim stworzenie sieci organizacji i instytucji sądowych takich jak sieć sądów najwyższych czy europejska sieć sądów kasacyjnych, z którymi KE miała nawiązać bliskie stosunki. Postulowano także stworzenie podobnych sieci zrzeszających adwokatów<sup>266</sup>. W tworzeniu tzw. europejskiej kultury wymiarów sprawiedliwości uczestniczy również Europejska Sieć Prokuratorów, tzw. Eurojustice (ang. *Network of European Prosecutors*). Stanowi ona forum dla prokuratorów generalnych, jej celem jest usprawnienie współpracy przede wszystkim organów ścigania. Strona internetowa Eurojustice gromadzić ma szczegółowe informacje uzyskane od państw członkowskich na temat relacji między organami prokuratorskimi, policją oraz władzą wykonawczą, przede wszystkim ministerstwem sprawiedliwości. To właśnie ten szybki i łatwy dostęp do cennych informacji umożliwił ma wzajemne zrozumienie między organami wynikające z rosnącej wiedzy o obcych systemach prawnych<sup>267</sup>.

<sup>264</sup> Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie jakości wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa karnego i harmonizacji ustawodawstwa karnego w Państwach Członkowskich (2005/ 2003(INI)), Dz. Urz. UE C 304 E/109 z dnia 1.12.2005.

<sup>265</sup> M. Zreda, *Europejska Sieć Sądowa*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 694, 695.

<sup>266</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Komunikat w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądów w sprawach karnych oraz wzmocnienia wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi {SEC(2005) 641} /\* COM/2005/0195 final.

<sup>267</sup> <http://www.euro-justice.com/> z dnia 01.06.2012 r.

Tematyka sieci współpracy połączona jest z instytucją oficerów łącznikowych<sup>268</sup> (ang. *Liaison Magistrates*), która również została już wspomniana w pierwszym rozdziale pracy. Odnosi się ona do delegowania funkcjonariuszy różnych służb do innych państw członkowskich. Coraz powszechniej stosowana praktyka nie dotyczy jedynie państw, także Europol wysyła obecnie swoich przedstawicieli do państw członkowskich. Warto tu także zaznaczyć, że idea ta ma na celu wspieranie ogólnie rozumianej europejskiej współpracy w sprawach karnych, zwalczanie przestępczości międzynarodowej, a nie indywidualną wymianę oficerów łącznikowych między państwami. Oddelegowani funkcjonariusze ustanawiać mają bezpośrednie kontakty z zagranicznymi organami państwa przyjmującego ułatwiające wymianę informacji oraz podejmować wszelkie czynności w celu zebrania informacji potrzebnych dla skutecznej walki z poważną przestępczością<sup>269</sup>. Na podobnej zasadzie działają również sędziowie łącznikowi<sup>270</sup>. Jednak ich zadaniem jest przede wszystkim poprawa współpracy sądowej, a nałożone obowiązki korelują z funkcjami punktów kontaktowych ESS<sup>271</sup>. Zostali oni nawet formalnie włączeni w struktury ESS<sup>272</sup>.

Omówiona współpraca horyzontalna, zapewniająca bezpośredni kontakt organów stosujących prawo, powinna uwzględniać także skoordynowane działania w zakresie szkoleń. Te działania dotyczą zatem drugiego rodzaju sieci współpracy. Są one niezbędne dla wypracowania wspólnych standardów wymiaru sprawiedliwości i najefektywniejszych metod współpracy. Zadanie to pełni m.in. Sądowa Europejska Sieć Szkolenia stworzona w ramach ESS<sup>273</sup>. Składa się ona z przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości wszystkich państw członkowskich. Bezspornie bowiem budowanie EPK musi zaczynać się u podstaw, a więc inicjatywy powinny sięgać także nie tylko cyklu kształcenia przyszłych funkcjonariuszy, ale i doskonalenia zawodowego praktyków. Na wszystkich szczeblach kariery powinien być uwzględniany wymiar europejski. Choć edukacja prawnicza leży w gestii krajowych jednostek odpowiedzialnych za organizację i ustalenie treści kształcenia, nic nie stoi na przeszkodzie, aby grupować te organy w ramach

---

<sup>268</sup> Decyzja Rady 2003/170/WSiSW z dnia 27.02.2003 r. w sprawie wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 67 z dnia 12.03.2003 r., s. 27–30 ze zm.

<sup>269</sup> P. Rakowski, *Współpraca policyjna w UE*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 734.

<sup>270</sup> Wspólne działanie Rady 96/277/WSiSW z dnia 22.04.1996 r. dotyczące podstaw dla wymiany sędziów łącznikowych w celu poprawy współpracy sądowej między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE L 105 z dnia 27.04.1996 r., s. 31–32.

<sup>271</sup> M. Zreda, *Europejska Sieć Sądowa*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 694.

<sup>272</sup> Na podstawie decyzji Rady 2008/976/WSiSW z dnia 16.12.2008 r. w sprawie Europejskiej Sieci Sądowej, Dz. U. L 348 z dnia 24.12.2008, s. 130–134.

<sup>273</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 199.

sieci w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk<sup>274</sup>. To przedsięwzięcie pomijane jest często w opracowaniach dotyczących EPK, odgrywa jednak szczególną rolę w budowaniu podstaw dla funkcjonowania zasady wzajemnego zaufania na szczeblach oddolnych współpracy horyzontalnej. Tworzy ono wspólną kulturę sądową. A warto pamiętać o znaczeniu aktywnej roli sędziów, którzy mogą wspierać unijną politykę karną oraz hamować jej wdrażanie poprzez restrykcyjną interpretację<sup>275</sup>.

Efektywność wszystkich przedstawionych powyżej działań zależy w dużej mierze od zaangażowania i nastawienia państw członkowskich, czy to na poziomie organów tworzących prawo, czy je stosujących. W przypadku prawodawców krajowych niezbędna jest nie tyle deklaracja polityczna o gotowości przyjęcia określonych instrumentów prawnych, ile przyjmowanie aktów implementujących regulacje unijne w sposób jasny i precyzyjny, wdrażanie przepisów w ustalonych terminach, przy jednoczesnym zapewnieniu zaplecza prawnego dla ich stosowania. Osiągnięcie wysokiego poziomu zaufania wymaga podejmowania działań na wszystkich płaszczyznach jednocześnie, co umożliwi stworzenie wspólnej, europejskiej kultury sędziowskiej<sup>276</sup>.

### 3.5. Podsumowanie – rosnące zaufanie a przyszłość EPK

Ewolucja byłego III filara ma niewątpliwy związek ze wzmacnianiem zasady wzajemnego zaufania. Istnienie tej zasady było konieczne dla przekształcenia obszaru współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej z luźnych, niesformalizowanych struktur stanowiących margines polityk UE w sferę poddaną mechanizmom ponadnarodowym i stanowiącą jeden z najważniejszych celów UE<sup>277</sup>. Natomiast dalsze wzmacnianie zasady zaufania jest niezbędne dla funkcjonowania już osiągniętych tak zaawansowanych struktur oraz ich ciągłego usprawniania.

Przedstawione w tej pracy instrumenty prawne tworzące i wzmacniające zasadę wzajemnego zaufania zachęcać mają do przyjmowania coraz bardziej zaawansowanych mechanizmów współpracy. Prowadzić to może z czasem do przyjęcia wspólnego kodeksu postępowania karnego czy prawa karnego materialnego. Jednak analizując obecną sytuację, należy stwierdzić, że realizacja takich planów jest wciąż jeszcze bardzo odległa. Warto też podkreślić, że zacieśnianie współpracy nie musi mieć jedynie do tego celu. Wprawdzie zgodnie uznaje się, że działające w odosobnieniu krajowe wymiary sprawiedliwości w jednoczącej się Europie nie są w stanie poradzić sobie z coraz

<sup>274</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Komunikat w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądów w sprawach karnych oraz wzmacniania wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi {SEC(2005) 641} /\* COM/2005/0195 final.

<sup>275</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 214.

<sup>276</sup> A. Grzelak, *Unia Europejska...*, s. 22.

<sup>277</sup> A. Grzelak, *Wzmacnianie wzajemnego zaufania...*, s. 392.

bardziej globalną przestępczością, jednak wspólny kodeks karny dla całego kontynentu nie jest jedynym rozwiązaniem<sup>278</sup>. Zaprezentowane różnorodne instrumenty prawne i środki przy efektywnym i rzetelnym stosowaniu wydają się na obecnym etapie wystarczającą alternatywą zmierzającą do stworzenia skutecznie funkcjonującej EPK.

## Zakończenie

Na obecnym etapie integracji niewątpliwie ma miejsce nieustanny wzrost zaangażowania UE w obszarze prawa karnego. Świadczą o tym liczne instrumenty prawne, środki legislacyjne i pozalegisłacyjne, inicjatywy podejmowane przez instytucje i organy unijne oraz same państwa członkowskie. Te różnorodne rozwiązania prawne łączy jeden cel, jakim jest stworzenie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, w tym Europejskiej Przestrzeni Karnej. Wydaje się, że nie ma już odwrotu od tego modelu współpracy, gdyż okazał się on dużo bardziej skuteczny od tradycyjnych mechanizmów międzynarodowych. Budowana EPK ma bowiem przede wszystkim umożliwić efektywniejszą walkę ze zjawiskami patologicznymi, które są zagrożeniem dla całej wspólnoty państw europejskich, z którymi pojedyncze systemy wymiarów sprawiedliwości sobie nie radzą.

Państwa członkowskie czeka jednak jeszcze długa droga do urzeczywistnienia EPK. Na tym etapie integracji należy stwierdzić, że jest to wciąż postulat. Pojęcie EPK należy postrzegać zatem jako kwestię rozwojową, podlegającą ciągłej ewolucji odpowiadającej gotowości państw, realiom politycznym, gospodarczym i społecznym. Twierdzi się zgodnie, że reguła wykonywania wszystkich decyzji organów procesowych w państwach członkowskich z ograniczonym do minimum katalogiem przesłanek odmowy współpracy nie jest jeszcze realna. Państwa członkowskie nie są bowiem gotowe na pełną realizację idei swobodnego przepływu decyzji sądowych w sprawach karnych. Zadać można pytanie, czy realizacja idei jest w ogóle możliwa przy utrzymaniu obecnego zróżnicowania ustawodawstw krajowych, czy konieczne jest wcześniejsze ujednoczenie części rozwiązań prawnych, np. poprzez zbudowanie jednolitej sfery postępowania karnego w ramach całej UE. Jednolita sfera postępowania karnego nie jest jednak na razie celem państw członkowskich. Warto tu przywołać stwierdzenie KE mówiące, że „nie może być mowy o dokonaniu kodyfikacji europejskiego prawa karnego, gdyż stanowiłoby to środek przekraczający zamierzony cel”<sup>279</sup>. Opinie te potwierdzają fakt, że aktualny etap budowy EPK opierający się na wykorzystywaniu mechanizmów wzajemnego uznawania oraz zbliżania systemów to krok ku usprawnianiu współdziałania systemów krajowych

---

<sup>278</sup> *Ibidem*, s. 393.

<sup>279</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 116, 117.

z wciąż odległym i dość niepewnym celem, jakim jest stworzenie wspólnego obszaru karnego<sup>280</sup>. Odpowiedniejsze wydaje się stwierdzenie o istnieniu w ramach UE systemu współpracy w ramach postępowania karnego niż o wspólnym systemie postępowania karnego<sup>281</sup>.

Należy także zauważyć, że etap realizacji EPK jest uzależniony od kierunku rozwoju całej UE, kierunku, który pokaże, w jakim stopniu i jak chętnie państwa chcą intensyfikować proces integracji także w dziedzinie prawa karnego. Nie jest wykluczone, że powróci się w przyszłości do prac nad wspólnym kodeksem karnym, choćby fragmentarycznym – na wzór opracowywanego pod koniec lat 90. *Corpus Iuris* zawierającego przepisy materialne i proceduralne dotyczące ochrony interesów finansowych UE<sup>282</sup>. Nie można także wykluczyć, że wraz z postępującą integracją pojawi się potrzeba i chęć powołania do życia unijnego sądu karnego<sup>283</sup>. Takie projekty to jednak na razie niezbyt realne postulaty. Zauważa się, że najpierw trzeba by przyjąć wspólną procedurę i zasady procesowe czy też wspólne organy ścigania – a na razie albo elementy te występują w formie szcztąkowej, albo w ogóle nie istnieją<sup>284</sup>.

Choć nie budzi wątpliwości fakt, że konieczne jest stworzenie spójnego systemu współpracy w dziedzinie prawa karnego na poziomie unijnym, w chwili obecnej priorytetami powinny być: usprawnienie funkcjonowania już istniejących instrumentów, zintensyfikowanie wymiany informacji i danych pochodzących z różnych państw członkowskich czy też wprowadzanie jednolitych wzorców kształcenia<sup>285</sup>. Działania te bowiem umożliwiają wzajemne poznawanie się zainteresowanych stron, budowanie zaufania do obcych, różniących się, lecz zachowujących podobne, wysokie standardy systemów wymiaru sprawiedliwości. Z jednej strony jest to klucz do efektywnego wykorzystania przyjętych już instrumentów, z drugiej – to niezbędna podstawa dla potencjalnych, bardziej zaawansowanych i ingerujących w porządku krajowe planów. Postuluje się także, że powinno się skoncentrować na zlikwidowaniu pewnych wadliwości, jakie dostrzega się na osiągniętym etapie. Krytykuje się obecnie przede wszystkim fragmentaryczność stosowanych rozwiązań prawnych<sup>286</sup>. Twierdzi się także, że słabością systemu jest fakt, że organy i struktury stworzone w ramach EPK nie są organami ściśle procesowymi. Stanowią one jedynie nadbudowę nad organami procesowymi państw członkowskich. Ich funkcje, choć nie można pomijać i tych doniosłych zadań pogłębiających integrację, ograniczają

---

<sup>280</sup> *Ibidem*, s. 152.

<sup>281</sup> *Ibidem*, s. 223.

<sup>282</sup> A. Marek, *Problematyka Corpus Iuris*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 3.

<sup>283</sup> H. Kuczyńska, *Wspólny obszar...*, s. 213.

<sup>284</sup> *Ibidem*, s. 212.

<sup>285</sup> *Ibidem*, s. 213.

<sup>286</sup> *Ibidem*, s. 201.

się przede wszystkim do wspierania, koordynowania, gromadzenia i wymiany informacji czy przeprowadzania szkoleń. Nie posiadają jednak kompetencji decyzyjnych<sup>287</sup>.

W końcowej części oceny obecnego stopnia budowy EPK, jak i jej przyszłości przywołać można słowa wypowiedziane przez zasłużonego polskiego prawnika, specjalistę w zakresie prawa karnego Emila Stanisława Rappaporta, które choć dotyczyły rozwoju prawa karnego w kontekście międzynarodowym na początku zeszłego stulecia, wydają się wciąż aktualne. Profesor Rappaport zaznaczył, że proces zacieśniania współpracy w sferze prawa karnego musi kosztować wiele wysiłku i napotyka nieustannie na liczne zniechęcające do działania przeszkody. Podkreślił jednak, że pierwszy etap przygotowawczy został już osiągnięty. Owoców tej wytrwałej pracy nie uzyska się jednak dziś czy jutro, konieczna jest stała i niezbacząca ani przez chwilę z drogi postępu – ewolucja<sup>288</sup>. Analogicznie można uznać tę opinię za trafną w stosunku do obecnego stanu współpracy państw członkowskich UE w ramach prawa karnego.

Przechodząc następnie do oceny roli zasady wzajemnego zaufania w omawianej sferze, należy stwierdzić, że jest ona kluczem do efektywnego funkcjonowania już osiągniętych mechanizmów współpracy, jak również niezbędnym warunkiem dalszego rozwoju zmierzającego ku realizacji postulatu EPK. Bazując na dokonanej analizie licznych instrumentów prawnych, można zauważyć jednak pewien paradoks. W wielu opracowaniach naukowych spotyka się bowiem odwołania do zasady wzajemnego zaufania podkreślające, że stanowi ona sedno współpracy w tak wrażliwej jak prawo karne dziedzinie czy też że jest główną cechą postępującej europeizacji prawa karnego<sup>289</sup>. Liczne odwołania można znaleźć również w orzecznictwie TS czy też w niewiążących dokumentach instytucji unijnych oraz deklaracjach państw. W doktrynie zaczęto nawet wysuwać prognozy, że zasada wzajemnego zaufania stanie się podstawą całego ustroju europejskiego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych<sup>290</sup>. Jednocześnie zauważa się wciąż niezbyt częste przywoływanie zasady wzajemnego zaufania w prawie UE. Budzić może to zdziwienie, gdyż z jednej strony zasada pojmowana jest przez uczestników integracji jako klucz do realizacji jednego z głównych celów UE, z drugiej natomiast uregulowanie w prawie powszechnie obowiązującym wciąż sprowadza się jedynie do lakonicznych odwołań<sup>291</sup>.

---

<sup>287</sup> *Ibidem*, s. 115.

<sup>288</sup> *Ibidem*, s. 221; Zob. również: E.S. Rappaport, *Zagadnienia unifikacji międzynarodowej prawa karnego*, Hoesick, Warszawa 1929, s. 120,

<sup>289</sup> M. Królikowski, *Istota europejskiego prawa karnego*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne*, 2012, s. 3.

<sup>290</sup> M. Królikowski, *Współpraca w obszarze prawa karnego procesowego w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej*, [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 420.

<sup>291</sup> D. Flore, *La notion de confiance mutuelle: l' «alpha» ou l' «omega» d'une justice pénale européenne?*, [w:] G. de Kerchove, A. Weyembergh, *La confiance mutuelle dans l'espace pénale européen / Mutual trust in the European Criminal Area*, Université De Bruxelles Eds., 2005, s. 20.



Ciekawym spostrzeżeniem jest to, że zasada wzajemnego zaufania jako fundament EPK miała otrzymać podstawę traktatową w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy podpisanym w 2004 roku. TK stwierdzał, że UE stanowi PWBIS m.in. „poprzez wzmacnianie wzajemnego zaufania między właściwymi organami Państw Członkowskich, w szczególności na podstawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i decyzji pozasądowych”<sup>292</sup>. Zadać można pytanie, dlaczego w reformie TL podobne sformułowanie się nie znalazło. Jak wspomniano bowiem w rozdziale pierwszym, TL przejął w dużej mierze zawartość merytoryczną TK, pozbywając się przede wszystkim pewnych pojęć, które traktowane były jako zbyt ingerujące bądź kojarzące się z wyłącznymi atrybutami państwowymi. TL wprowadził, zgodnie z planami TK, uwspólnotwienie całej PWBIS, nie uwzględnił jednak pojęcia zasady wzajemnego zaufania. Dostrzegalna jest analogia dotycząca zasady pierwszeństwa prawa UE stanowiącej niezaprzeczalnie jedną z powszechnie obowiązujących zasad ogólnych, traktowanej jako istota specyfiki systemu prawnego UE, systematycznie przywoływanej w orzecznictwie TS, a nieposiadającej umocowania traktatowego. Wydaje się zatem, że zasada wzajemnego zaufania zajmuje obecnie podobne miejsce w ramach współpracy państw członkowskich UE w sprawach karnych.

## Summary

### The principle of mutual trust between the European Union Member States as a foundation of building the European Criminal Area

The master thesis entitled: “Zasada wzajemnego zaufania państw członkowskich Unii Europejskiej jako podstawa budowania Europejskiej Przestrzeni Karnej” analyses the changing model of cooperation between EU Member States in criminal matters. The author tries to form a critical image of the EU and its Member States activities aimed at building the so-called European Criminal Area. The sphere which, like the single market with economic freedoms, postulates the creation of a single area in criminal matters with free movement of judicial and extrajudicial decisions in the EU.

The author asks a question about the basis of this advanced form of cooperation between sovereign states. According to the doctrine, the most adequate justification for this new dimension of interstate cooperation is the principle of mutual trust. The thesis describes this phenomenon, which in the EU is going to replace a basic principle of international law - the principle of reciprocity. The author tries not only to evaluate the problem of vague legal character of the respective principle, but also to analyse the

---

<sup>292</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE 2004 C 310/1, art. I-42 § 1 pkt b.

mechanisms of building and reinforcing mutual trust between the Member States and the consequences of its lack for further EU integration process.

## Bibliografia

### Literatura przedmiotu

- Alegre S., Leaf M., *European Arrest Warrant. A Solution Ahead of its Time?*, London 2009.
- Barcz J., Glosa do wyroku TS WE z 16.06.2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3.
- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Przegląd Analityczny. Zasadnicze zmiany instytucjonalne*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.
- Barcz J. (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, [w:] seria System Prawa Unii Europejskiej, tom II, Warszawa 2010.
- Brodecki Z., *Europa sędziów*, Warszawa 2001.
- Carrera S., Geyer F., *The Reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Policy Brief 2007, nr 141.
- Czapliński W., Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie P.1/05, „Państwo i Prawo” 2005, z. 9.
- Czapliński W., Wróbel A. (red.), *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych. Zarys Prawa*, Warszawa 2007.
- Ficher M., *Mutual Trust in European Criminal Law*, University of Edinburgh School of Law Working Paper Series 2009/10.
- Fletcher M., Loof R., Gilmore B., *EU Criminal Law and Justice*, Cheltenham 2008.
- Frąckowiak-Adamska A., Grzeszczak R. (red.), *Europejska Przestrzeń Sądowa*, Wrocław 2010.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, Warszawa – Wrocław 1997.
- Gajda A., *Trybunał Sprawiedliwości a III filar Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 2.
- Gancarz G., *Zmiany dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w Traktacie z Lizbony*, Biuletyn analiz UKIE 2008, nr 20, dostępny ze strony: [www.biuletyn.ukie.gov.pl](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl), 2008.
- Giannoulis V., *The Relationship between the European Union and the Council of Europe Regarding the Efficient Implementation of the Principle of Mutual Recognition of Criminal Decisions*, [w:] *Contribution to the Workshop: Comparison between EU and Council of Europe*, Paris 2008.
- Górski A., Hofmański P., Sakowicz A., Szumiło-Kulczycka D., *Europejski nakaz aresztowania w teorii i praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Górski A., Sakowicz A. (red.), *Zwalczanie przestępczości w UE. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006.

- Groning L., *Criminal Justice System or a System Deficit – Notes on the System Structure of the EU Criminal Law*, “European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice”, Vol. 18, Issue 2, 2010.
- Gruszczak A., *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 2010.
- Gruszczak A., *Współpraca policyjna w UE w wymiarze transgranicznym. Aspekty polityczne i prawne*, Kraków 2009.
- Grzelak A., Królikowski M., Sakowicz A. (red.), *Europejskie prawo karne*, Warszawa 2012.
- Grzelak A., *Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.09.2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6.
- Grzelak A., *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.
- Grzelak A., *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Grzelak A., Ostropolski T., *System prawa UE. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, tom XI, część 1, [w:] seria System Prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2009.
- Hinterhofer H., *European Criminal Law*, Vienna 2011.
- Jasiński F., Smoter K. (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
- Jimeno-Bulnes M., *European Judicial Cooperation in Criminal Matters*, “European Law Journal” 2003, nr 5.
- Kerchove de G., Weyembergh A., *La confiance mutuelle dans l’espace pénale européen / Mutual trust in the European Criminal Area*, Universite De Bruxelles Eds, 2005.
- Krysztofiuk G., *Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych w Traktacie Lizbońskim*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7-8.
- Kuczyńska H., *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie UE*, Warszawa 2008.
- Kuijper P.J., *The Evolution of the Third Pillar from Maastricht to European Constitution: Institutional Aspects*, “Common Market Law Review”, vol. 41, 2004.
- Loof R., *54 CISA and the Principles of Ne Bis In Idem*, “European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice”, Vol. 15, Issue 3, 2007.
- Marek A., *Problematyka Corpus Iuris*, „Monitor Prawniczy” 2002, nr 3.
- Mikłaszewicz P., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji. Omówienie wybranych orzeczeń 1963–2005*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów 2005.
- Misztal B.A., *Trust in Modern Societies. The Search for the Bases of Social Order*, Cambridge 1996.
- Paprzycki L.K., *Przyszłość europejskiego – unijnego prawa karnego*, [w:] W. Czaplinski (red.), *Prawo w XXI w. Księga Pamiątkowa 50-lecia PAN*, Warszawa 2006.

Popowicz K., *Rozwój podstaw prawnych Unii Europejskiej*, [w:] seria System Prawa Unii Europejskiej, tom I, Warszawa 2009.

Rappaport E.S., *Zagadnienia unifikacji międzynarodowej prawa karnego*, Warszawa 1929.

Skomerska-Muchowska I., *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.

Susie A., Leaf M., *Mutual Recognition in European Judicial Cooperation: A Step Too Far Too Soon? Case Study – The European Arrest Warrant*, “European Law Journal”, Vol. 10, No. 2 March 2004.

Thwaites N., *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, Huseyin Gözütok and Klaus Brügge*, “German Law Journal” 2003, nr 3.

Vervaele J.A.E., *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.

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

Weyembergh A., Santamaria V., *The Evaluation of European Criminal Law*, Universite De Bruxelles Eds 2009.

Wyrozumska A. (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, tom V, Warszawa 2011.

Zielińska E. (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne. Część II*, Warszawa 2005.

Żukrowska K. (red.), *Co dzieli, co integruje Wspólnotę Europejską?*, Warszawa 2007.

### Akty prawne

Decyzja Rady 2002/187/WSiSW z dnia 28.02.2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością, Dz. Urz. 2002 L 63/1.

Decyzja ramowa Rady 2002/465/WSiSW z dnia 13.06.2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, Dz. Urz. WE 2002 L 162/1.

Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz. Urz. WE 2002 L 190/1.

Decyzja Rady 2003/170/WSiSW z dnia 27.02.2003 r. w sprawie wykorzystywania oficerów łącznikowych oddelegowanych za granicę przez organy ścigania państw członkowskich, Dz. Urz. UE L 67 z dnia 12.03.2003 r.

Decyzja ramowa Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22.07.2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych, Dz. Urz. UE L 196 z dnia 02.08.2003 r.

Decyzja ramowa Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22.12.2003 r. dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej, Dz. Urz. UE 2004 L 013 z dnia 20.01.2004 r.

Decyzja ramowa Rady 2005/214/WSiSW z dnia 24.02.2005 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do kar o charakterze pieniężnym, Dz. Urz. UE L 76 z dnia 22.03.2005 r.

Decyzja ramowa Rady 2005/876/WSiSW w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego z dnia 21.11.2005 r., Dz. Urz. UE L 322 z dnia 09.12.2005 r.

Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23.06.2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE L 210/12, z dnia 06.08.2008 r.

Decyzja ramowa Rady 2008/675/WSiSW z dnia 24.07.2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L 220 z dnia 15.08.2008 r.

Decyzja ramowa Rady 2008/909/WSiSW z dnia 26.02.2009 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności, Dz. Urz. UE L 81 z dnia 27.03.2009 r.

Decyzja Rady 2008/976/WSiSW z dnia 16.12.2008 r. w sprawie Europejskiej Sieci Sądowej, Dz. Urz. UE L 348 z dnia 24.12.2008 r.

Decyzja ramowa Rady 2008/978/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniu w sprawach karnych, Dz. Urz. UE L 350 z dnia 30.12.2008 r.

Decyzja ramowa Rady 2009/315/WSiSW z dnia 26.02.2009 r. w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji, Dz. Urz. UE L 93 z dnia 07.04.2009 r.

Decyzja ramowa Rady 2009/316/WSiSW z dnia 06.04.2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS), Dz. Urz. UE L 93 z dnia 07.04.2009 r.

Europejska Konwencja o ekstradycji z 13.12.1957 r., CETS nr 24, Dz. U. z 1994 r. Nr 70, poz. 307.

Europejska Konwencja o pomocy wzajemnej w sprawach karnych z 20.04.1959 r., CETS nr 30, Dz. U. z 1999 r. Nr 76, poz. 854.

Europejska Konwencja o przekazywaniu osób skazanych z 21.03.1983 r., CETS nr 112, Dz. U. z 1995 r. Nr 51, poz. 279.

Europejska Konwencja o międzynarodowej ważności wyroków karnych z dnia 28.05.1970 r., CETS nr 070

Europejska Konwencja o przenoszeniu postępowań w sprawach karnych z dnia 15.05.1972 r., CETS nr 073

Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu z dnia 27.01.1977 r., Dz. U. z 1996 r. Nr 117, poz. 557.

Europejska Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa z dnia 8.11.1990 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 46 poz. 394.

European Convention on the Punishment of Road Traffic Offences z dnia 30.11.1964 r., CETS nr 052.

European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders z dnia 30.11.1964 r. CETS nr 051.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. C 83 z dnia 30.03.2010 r.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 04.11.1950 r., CETS nr 005, Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284–285.

Konwencja o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej z 10.03.1995 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 191, poz. 1955.

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 25.07.1995 r., Dz. Urz. WE C 316 z dnia 27.11.1995 r.

Konwencja w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji z dnia 26.07.1995 r. oraz protokoły dodatkowe do Konwencji, Dz. Urz. WE 1995 C 316/1.

Konwencja dotycząca ekstradycji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej z 1996 r., Dz. Urz. WE z dnia 23.10.1996 r. C 313/12, Dz. U. z 2004 r. Nr 187, poz. 1923.

Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi UE z dnia 29.05.2000 r., Dz. Urz. WE 2000 C 197/3.

Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości z dnia 23.11.2001 r., CETS nr 185.

Konwencja Rady Europy o przeciwdziałaniu handlu ludźmi z dnia 16.05.2005 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107.

Konwencja z dnia 27.05.2005 r., podpisana w Prüm, w sprawie pogłębiania współpracy transgranicznej i nielegalnej imigracji, dok. Rady UE 10900/05.

Nowelizacja ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 22 marca 2011 r., Dz. U. z 2011 r. Nr 53, poz. 273.

Prawnokarna Konwencja o korupcji z dnia 27.01.1999 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 29, poz. 249

Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 22.11.1984 r., CETS nr 117, Dz. U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączony do TUE, TFUE, TEWEA, Dz. Urz. UE 2010 C 83/201.

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączony do TUE, TFUE, TEWEA, Dz. Urz. UE 2010 C 83/201.

Protokół nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, dołączony do TUE, TFUE, TEWEA, Dz. Urz. UE 2010 C 83/201.

Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do TUE, TFUE, TEWEA, Dz. Urz. UE 2010 C 83/201.

Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20.12.2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II).



Traktat Amsterdamski, zmieniający TUE, Traktaty ustanawiające WE z dnia 2.10.1997 r., Dz. U. UE 1997 C 340/1.

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7.02.1992 r., Dz. Urz. UE 1992 C 191/1.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE 2004 C 310/1.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13.12.2007 r., Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2010 C 83/1.

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2010 C 83/1.

Układ między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z dnia 14.06.1985 r. (Schengen), Dz. Urz. WE 2000 L 293/13 wraz z Konwencją Wykonawczą z dnia 19.06.1990 r., Dz. Urz. WE 2000 L 239/19.

Wspólne działanie Rady 96/277/WSiSW z dnia 22.04.1996 r., dotyczące podstaw dla wymiany sędziów łącznikowych w celu poprawy współpracy sądowej między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE L 105 z dnia 27.04.1996 r.

Wspólne działanie Rady 98/428/WSiSW z 29.06.1998 r. w sprawie utworzenia europejskiej sieci sądowej, Dz. Urz. WE 1998 L 191/1.

#### Inne dokumenty

Commission Communication of 14 July 2004 to the Council and the EP, Financial Perspectives 2007–2013, COM (2004) 101 final, 14.07.2004.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Komunikat w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń sądów w sprawach karnych oraz wzmacniania wzajemnego zaufania między Państwami Członkowskimi SEC (2005) 641, COM/2005/0195 final.

Komunikat Komisji skierowany do Rady i Parlamentu Europejskiego o wzajemnym uznawaniu orzeczeń kończących postępowanie w sprawach karnych z 2000 r., COM (2000) 495 final.

Memorandum wyjaśniające do Decyzji Ramowej w sprawie ENA z dnia 19.09.2001 r., COM (2001) 522 final.

Nota informacyjna, Sekretariat Generalny Rady UE, Wpływ traktatu lizbońskiego na Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych: szersza współdecyzja i nowe struktury, 2009.

Opinia rzecznika generalnego Damasa Ruiza-Jaraba Colomera z dnia 8.04.2008 r. w sprawie C-297/07 postępowanie karne p. Klausowi Bourquainowi, Zb. Orz. 2008, s. I-9425.

Opinia rzecznika generalnego Eleanor Sharpston z dnia 15.06.2006 r. w sprawie C 467/04 postępowanie karne p. Giuseppe Francesco Gaspariniemu i innym, Zb. Orz. 2006, s. I-9199.

Opinia rzecznika generalnego Yves'a Bota w sprawie C-123/08 postępowanie karne p. Dominkowi Wolzenburgowi, Zb. Orz. 2009 s. I-09621.

Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE, Dz. Urz. UE 2005 C 53/1.

Program Sztokholmski: otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz. Urz. UE 2010 C 115/1.

Wnioski Prezydencji, Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere 15–16.10.1999 r., „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53.

Zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady w sprawie jakości wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa karnego i harmonizacji ustawodawstwa karnego w Państwach Członkowskich (2005/2003(INI)), Dz. Urz. UE C 304 E/109 z dnia 01.12.2005 r.

Zielona księga o zbliżaniu, wzajemnym uznawaniu i wykonywaniu sankcji karnych w UE, COM (2004) 334 final.

Zielona księga dotycząca procesowych gwarancji dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym w UE, COM (2003) 75 final.

### Orzecznictwo

Uchwała SN z dnia 20.07.2006 r., I KZP 21/06, w sprawie Adama G.

Wyrok TS z dnia 05.02.1963 r. w sprawie Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, 26/62, ECR 1963/00001.

Wyrok TS z dnia 15.07.1964 r. w sprawie Flaminio Costa v. E.N.E.L., 6/64, ECR 1964/00585.

Wyrok TS z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 – ‘Cassis de Dijon’ – Rewe-Zentrale AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Niemcy), ECR 1979 00649.

Wyrok TS z dnia 11.02.2003 r. w sprawie C-187/01 i C-385/01, postępowanie karne v. Hüseyin Gözütok (C-187/01) i Klaus Brügge, Zb. Orz. 2003, s. I-1345.

Wyrok TS z dnia 10.03.2005 r. w sprawie C-469/03 postępowanie karne p. Filomeno Mario Miraglii, Zb. Orz. 2005, s. I-2009.

Wyrok TS z dnia 16.06.2005 r. w sprawie C-105/03 postępowanie karne p. Marii Pupino, Zb. Orz. 2005, s. I-05285.

Wyrok TS z dnia 13.09.2005 r. w sprawie C-176/03 KE p. Rada UE, Zb. Orz. 2005, s. I-07879.

Wyrok TS z 9.03.2006 r. w sprawie C-436/04 postępowanie karne v. Leopold Henri Van Esbroeck, Zb. Orz. 2006, s. I-2333.

Wyrok TS z dnia 28.09.2006 r. w sprawie C-467/04 postępowanie karne p. Giuseppe Francesco Gaspariniemu i innym, Zb. Orz. 2006, s. I-9199.

Wyrok TS z dnia 3.05.2007 r. w sprawie C-303/05 Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad, Zb. Orz. 2007, s. I-03633.

Wyrok TS z dnia 27.02.2007 r. w sprawie C-355/04 Segi i inni p. Rada, Zb. Orz. 2007, s. I-01657.

Wyrok TS z dnia 23.10.2007 r. w sprawie C-440/05 KE v. Rada UE, Zb. Orz. 2007, s. I-09097.

Wyrok TS z dnia 17.07.2008 r. w sprawie C-66/08 postępowanie karne przeciwko Kozłowskiemu, Zb. Orz. 2008, s. I-06041.

Wyrok TS z dnia 12.11.2008 r. w sprawie C-297/07 postępowanie karne przeciwko Klausowi Bourquainowi, Zb. Orz. 2008, s. I-09425.

Wyrok TS z dnia 06.10.2009 r. w sprawie C-123/08 postępowanie karne p. Dominikowi Wolzenburgowi, Zb. Orz. 2009, s. I-09621.

#### Strony internetowe

[http://ec.europa.eu/justice/criminal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/index_en.htm)

<http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>

<http://www.euro-justice.com/>

<http://www.europarl.europa.eu/>