

**Współpraca sądowa
w sprawach cywilnych,
karnych i współpraca
policyjna. System
Prawa Unii
Europejskiej. Tom 8**

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Tom VIII Systemu Prawa Unii Europejskiej koncentruje się na współpracy sądów w sprawach cywilnych i karnych oraz współpracy policyjnej w sprawach karnych, a więc na tych dziedzinach, które mają zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego, a przede wszystkim dla pewności obrotu prawnego w Unii Europejskiej. Ze względu na specyfikę tom ten odnosi się do IV filaru Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej (PWBis UE), tj. do polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i migracji. Niemniej i ten obszar został uwzględniony w zakresie, w jakim szczególne znaczenie ma orzecznictwo sądów unijnych i krajowych państw członkowskich UE. Klamrą bowiem spinającą wszystkie rozważane obszary jest ochrona praw podstawowych w PWBis UE.

Wszystkie trzy obszary będące przedmiotem niniejszego tomu Systemu Prawa Unii Europejskiej objęte są polityką UE zwaną Przestrzenią Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Jest to jedna z najbardziej istotnych, interesujących i dynamicznie rozwijających się dziedzin integracji europejskiej. Traktat o Unii Europejskiej, precyzując w art. 3 cele Unii, na drugim miejscu – po wspieraniu pokoju, wartości Unii i dobrobytu jej narodów – odnosi się (w ustępie 3) do PWBis UE, podkreślając jej znaczenie dla jednostek i podmiotów gospodarczych.

Obecnie, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (1.12.2009 r.) PWBis UE stanowi jedną z polityk regulowanych postanowieniami części III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Polityki i działania wewnętrzne Unii). Tytuł V tej części TFUE odnosi się do PWBis UE (art. 67–89). Podzielony jest on na pięć rozdziałów: rozdział 1 (Postanowienia ogólne) – art. 67–76; rozdział 2 (Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji) – art. 77–80; rozdział 3 (Współpraca sądowa w sprawach cywilnych) – art. 81; rozdział 4 (Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych) – art. 82–86 i rozdział 5 (Współpraca policyjna) – art. 87–89.

Obecnie PWBis UE jest jedną z polityk spójnej organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej, objętej jednolitym unijnym reżimem prawnym (z pewnymi specyficznymi rozwiązaniami wynikającymi ze szczególnej „wrażliwości” materii regulowanej tą polityką). PWBis UE jest wynikiem skomplikowanej ewolucji regulacji prawnych ostatnich kilkudziesięciu lat, bowiem państwa członkowskie z dużą ostrożnością powierzały wspólnemu zarządowi materie objęte tak „wrażliwymi” dziedzinami.

Początki współpracy państw członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich w dziedzinach, które dały impuls do dzisiejszej PWBis sięgają lat 70. i były związane – z jednej strony – z koniecznością koordynacji zwalczania różnych form przestępczości zorganizowanej, z drugiej zaś – wzrastającym znaczeniem współpracy sądów w sprawach cywilnych w związku z pogłębiającą się liberalizacją obrotu gospodarczego w ramach programu rynku wewnętrznego. Nałożyło się na to stopniowe znoszenie fizycznych kontroli na granicach wewnętrznych między państwami członkowskimi, co wymagało ustanowienia wspólnej polityki wizowej, azylowej i imigracyjnej (w ramach

aquis Schengen). Początkowe regulacje o charakterze międzyrządowym (umowy zawierane poza ramami prawno-instytucjonalnymi ówczesnych Wspólnot) zostały ujęte we wspólne ramy prawne w ustanowionym na mocy Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht), podpisanego 7.2.1992 r. (wszedł w życie 1.11.1993 r.) tzw. III filaru UE – Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Podobnie jak ówczesny II filar UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) filar III UE miał charakter międzyrządowy, tj. nie był objęty reżimem wspólnotowym, regulowany był wyłącznie postanowieniami ówczesnego Traktatu o Unii Europejskiej (art. K.1 do K.9)¹. Początkowo zakres przedmiotowy III filaru UE był szeroki. Obejmował (art. K.1 TUE): politykę azylową, zasady przekraczania zewnętrznych granic państw członkowskich i sprawowania nad nimi kontroli, politykę imigracyjną i politykę dotyczącą obywateli państw trzecich, walkę z narkomanią, walkę z oszustwami na skalę międzynarodową, współpracę sądową w sprawach cywilnych, współpracę sądową w sprawach karnych, współpracę celną, współpracę policyjną celem zapobiegania i zwalczania terroryzmu oraz innych form przestępczości międzynarodowej.

Międzyrządowy charakter ówczesnego III filaru UE wyrażał się przede wszystkim w tym, że instytucje wspólnotowe mogły się angażować w tym filarze jedynie w ograniczonym zakresie określonym w TUE, środki prawne przyjmowane były co do zasady jednomyślnie, inicjatywa legislacyjna należała wyłącznie do państw członkowskich, jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości była co do zasady wyłączona, wyłączone były również wspólnotowe procedury uruchamiane w przypadku naruszenia przez państwo zobowiązań wynikających z Traktatu.

Istotne zmiany w III filarze UE zostały wprowadzone na mocy Traktatu z Amsterdamu, podpisanego 2.10.1997 r. (wszedł w życie 1.5.1999 r.). Z jednej strony ważne dziedziny III filaru UE zostały „uwspólnotowione”, tj. przeniesione do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i poddane temu samemu reżimowi wspólnotowemu. Dotyczyło to: prawie całego *acquis* Schengen, współpracy w dziedzinie wiz, azylu i imigracji, współpracy w sprawach celnych i współpracy sądowej w sprawach cywilnych (zostały one ujęte w ramach ówczesnego Tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). W III filarze UE pozostawiono więc współpracę sądów w sprawach karnych oraz współpracę policyjną w sprawach karnych (Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych). Zarazem podczas spotkania Rady Europejskiej w Tampere (15–16.10.1999 r., tj. kilka miesięcy po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu) wprowadzono pojęcie „Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości”, którym objęto zarówno zasadnicze elementy nowego Tytułu IV TWE, jak i filar III UE (Współpracę sądową i policyjną w sprawach karnych). Od tego czasu kierunki rozwoju PWBiS UE określano w ramach kolejnych programów – z Tampere (1999), haskiego (2005) i sztokholmskiego (2009).

Paralelnie do „uwspólnotowienia” ważnych dziedzin uprzedniego III filaru UE, na mocy Traktatu z Amsterdamu ograniczono również charakter międzyrządowy pozostałych w tym filarze dziedzin (Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych). Wprowadzono fakultatywną klauzulę (decyzja państw członkowskich), umożliwiającą objęcie środków prawnych III filaru UE procedurą prejudycjalną przed Trybunałem

¹ Artykuły Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu Traktatu z Maastricht oznaczane były dużymi literami alfabetu łacińskiego. Zmienił to Traktat z Amsterdamu, wprowadzając oznaczenia cyfrowe podobnie jak w Traktatach ustanawiających Wspólnoty.

Sprawiedliwości, obok państw członkowskich Komisja Europejska otrzymała prawo inicjatywy legislacyjnej, wśród aktów prawnych III filaru UE pojawiły się decyzje ramowe, wprowadzono również do tego filaru procedurę wzmocnionej współpracy.

W kolejnych latach po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu (od 1.5.1999 r.) należy przede wszystkim odnotować substancjonalny rozwój *acquis* w ramach ówczesnego Tytułu IV TWE (wspólnej polityki azylowej, wizowej i migracyjnej): w zakładanym terminie – w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu, tj. do 1.5.2004 r. – wszedł w życie ważny pakiet aktów prawa pochodnego (warto odnotować, że w tym samym dniu nastąpiło „duże” rozszerzenie UE, tak więc „stare” państwa członkowskie uzgodniły te regulacje jeszcze w „swoim” gronie). Podpisany 26.2.2001 r. Traktat z Nicei (wszedł w życie 1.2.2003 r.) wprowadził w III filarze UE jedynie pewne zmiany instytucjonalne: Europejski Wydział Współpracy Sądowej (*Eurojust*) i Europejska Sieć Sądowa (*European Judicial Network*) zastąpiły (uprzedni art. 31 TUE) dotychczasową współpracę krajowych organów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich.

Zasadnicza reforma PWBis UE została przeprowadzona na mocy Traktatu z Lizbony, podpisanego 13.12.2007 r. (wszedł w życie 1.12.2009 r.). Została ona przygotowana podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym, który nie wszedł w życie za sprawą negatywnych referendum we Francji i w Niderlandach. Istota tej reformy była związana z przekształceniem uprzedniej, trójfilarowej Unii Europejskiej w spójną organizację międzynarodową, w której zaczął działać co do zasady uprzedni reżim wspólnotowy – z jednolitym mechanizmem decyzyjnym, jednolitym katalogiem aktów prawa pochodnego i pełną kompetencją Trybunału Sprawiedliwości (choć w dużym zakresie wyłączoną we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa). W ramach tej reformy ustrojowej dwa obszary PWBis UE, należące uprzednio do różnych reżimów prawnych – Tytuł IV TWE i filar III UE, zostały scalone pod wspólną nazwą „Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości” jako jedna z polityk w części III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (o czym była już mowa).

Ochrona praw podstawowych ma w kontekście PWBis UE szczególne znaczenie, stąd też należy podkreślić, że na mocy art. 6 ust. 1 TUE Karta Praw Podstawowych nabyła „taką samą moc prawną jak Traktaty”, tj. stała się ważnym elementem prawa pierwotnego UE.

Zasadnicze więc implikacje dla PWBis UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony wynikają z tego, że zastała ona objęta wspólnym, unijnym reżimem prawnym, tożsamym z uprzednim reżimem wspólnotowym. Jeśli chodzi o rozwiązanie podstawowe, to należy zwrócić uwagę przede wszystkim na następujące kwestie:

- 1) w obecnym obszarze PWBis UE (w tym w dawnym obszarze III filaru UE) stosowane są jednolite instrumenty unijnego prawa pochodnego – rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. W odniesieniu do aktów prawnych byłego III filaru UE ustanowiono 5-letni okres przejściowy od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony, który upłynął 1.12.2014 r. (zob. Protokół Nr 36). Obecnie można jeszcze natknąć się (o ile nie zostały przekształcone w dyrektywy) na przykład na decyzje ramowe, które jednak po upływie okresu przejściowego objęte są ogólnym reżimem unijnym;
- 2) jeśli chodzi o proces uchwalania tych aktów prawnych, to co do zasady w całym obszarze PWBis UE obowiązuje zwykła procedura ustawodawcza, w której Rada UE stanowi większością kwalifikowaną (szczególna regulacja w odniesieniu

do obszarów PWBis polega m.in. na tym, że trudniej jest osiągnąć większość kwalifikowaną – liczba państw musi wynosić co najmniej 72%, a nie 55% jak co do zasady w ramach zwykłej procedury ustawodawczej), a Parlament Europejski jest współlegislatorem. W dziedzinach szczególnie „wrażliwych” (np. regulacji prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych) stosowana jest specjalna procedura ustawodawcza, w której Rada UE stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim;

- 3) na podkreślenie zasługuje umocnienie kontroli demokratycznej nad PWBis UE poprzez wzmocnienie kompetencji parlamentów narodowych. Parlamente narodowe mogą kontrolować działalność Unii w tej dziedzinie m.in. poprzez: korzystanie z procedury monitorowania zasady pomocniczości (art. 69 TFUE), otrzymywanie informacji o ocenie wykonywania przez państwa członkowskie działań w ramach PWBis (art. 70 TFUE) i ocenianie działalności Eurojustu i Europolu (odpowiednio art. 85 i art. 88 TFUE);
- 4) należy również zwrócić uwagę, że na mocy Traktatu z Lizbony zostały umocnione specyficzne organy PWBis UE oraz nastąpił rozwój agencji i innych struktur specjalnych. Ważną rolę instytucjonalną odgrywa Rada Europejska, która (art. 68 TFUE) „określa strategiczne wytyczne planowania prawodawczego i operacyjnego” w PWBis UE.

Zmiany przeprowadzane na mocy Traktatu z Lizbony w dziedzinie PWBis UE są oceniane szczególnie pozytywnie. Umocnienie bowiem spójności w ramach PWBis UE było niezbędne, zarówno ze względu na rozwój zasobu prawnego w tej dziedzinie, jak i przede wszystkim ze względu na wzrost znaczenia PWBis UE w ramach procesu integracji europejskiej. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony nastąpił bardzo interesujący przyrost *acquis* w dziedzinie współpracy sądów i policji w sprawach karnych oraz współpracy sądów w sprawach cywilnych. Zarazem jednak okazało się, że dotychczasowe rozwiązania są nieadekwatne do nowych wyzwań, jakie powstały w związku z napływem do Unii Europejskiej począwszy od 2014 r. dużych fal uciekinierów i migrantów ekonomicznych.

Wystąpienie 1.2.2020 r. Zjednoczonego Królestwa z UE i zakończenie 31.12.2020 r. okresu przejściowego jest równoznaczne z wyłączeniem tego państwa z PWBis UE (przy czym należy przypomnieć, że Zjednoczone Królestwo miało w tym obszarze liczne wyłączenia). Od 1.1.2021 r. dla współpracy w tej dziedzinie Unii Europejskiej ze Zjednoczonym Królestwem (jako państwem trzecim) miarodajne są postanowienia części trzeciej Układu o handlu i współpracy.

Struktura tomu VIII *Systemu prawa Unii Europejskiej* obejmuje – jak już wskazano na wstępie – następujące elementy PWBis UE: rozdział 1 – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej (*Agnieszka Frąckowiak-Adamska*), rozdział 2 – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (*Tomasz Ostropolski*) i rozdział 3 – Współpraca policyjna w Unii Europejskiej (*Agnieszka Grzelak*). Wspólnym mianownikiem, przenikającym materie pierwszych trzech rozdziałów i w pewnym zakresie polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji, jest rozdział 4 – Ochrona praw podstawowych w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej (*Agnieszka Grzelak* i *Miroslaw Wróblewski*). Rozdział ten jest szczególnie istotny, bowiem ustanowieniu jednolitej PWBis UE towarzyszy zobowiązanie do „poszanowania praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji państw członkowskich” w tym obszarze (art. 67 ust. 1 TFUE), a zarazem – jak była już

Wstęp

o tym mowa – od czasu wejścia Traktatu z Lizbony w życie Karta Praw Podstawowych UE ma walor unijnego prawa pierwotnego, a Trybunał Sprawiedliwości pełni kompetencje.

Jan Barcz
Redaktor naukowy tomu

W lipcu 2021 roku

[Przejdź do księgarni →](#)