

ABSTRACT

In its external action, the European Union (EU) maintains relations with third states and other international organizations. This cooperation has led to more significant and wider opportunities after the entry into force of the Treaty of Lisbon, which has strengthened the role of the EU in the international arena. The author analyzes the cooperation between the EU and the United Nations system, the most pertinent example of which is cooperation between the EU and the General Assembly. On the basis of resolution 65/276 adopted by the General Assembly in 2011, the EU obtained a particular, enhanced observer status. Thus, the role of the EU at the United Nations has increased. The enhanced observer status was also attributed to the EU in its relations with some UN specialized agencies such as the ILO, ICAO, WHO or UNESCO. Cooperation with other specialized agencies is based on the observer status. The most interesting aspect in this context is the membership of the EU in the WTO and FAO. The author presents the legal basis for the cooperation between the EU and the UN system and analyzes the existing practice.

**PRZEMIANY INSTYTUCJONALNE W UNII EUROPEJSKIEJ
NA PRZYKŁADZIE KOMPETENCJI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI
W PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA
I SPRAWIEDLIWOŚCI**

Uwagi wprowadzające

Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z 7 lutego 1992 r., ustanawiając Unię Europejską przyjął założenie, że Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione nadto politykami i formami współpracy przewidzianymi w jego postanowieniach (art. A ust. 1 i 3)¹. Postanowienia te określały charakterystyczną trójfilarową konstrukcję Unii Europejskiej. Pojęcie filarów Unii nie było pojęciem traktatowym, ale nawiązywało do tradycyjnego, podręcznikowego sposobu opisywania Unii Europejskiej jako budowli opartej na trzech filarach². Konsekwencje prawne przyjęcia takiej konstrukcji Unii jako organizacji międzynarodowej były takie, że współpracą w ramach I filaru (Wspólnoty Europejskie) rządził szczególny, wspólnotowy reżim prawny, a współpraca w ramach filaru II i III, jako współpraca międzyrządowa, opierała się na prawie międzynarodowych, a więc zwłaszcza umowach międzynarodowych.

Jednym z celów Unii Europejskiej, określonych w art. B ust. 4 Traktatu z Maastricht, było rozwijanie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a więc współpracy w III filarze. Utworzenie tego filaru wynikało zwłaszcza z przeświadczenia o konieczności uporządkowania zróżnicowanych dotąd form współpracy państw członkowskich w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego. Określony w postanowieniach art. K.1 tytułu VI (Postanowienia

¹ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/30.

² Szerzej na ten temat patrz np. T. Gadkowski, *Uwagi na temat kompetencji traktatowych organizacji międzynarodowych*, w: B. Mikołajczak, J. Nowakowska-Mańusecka, *Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata*, Bydgoszcz-Katowice 2014, s. 57 i nast. i J. Klabbers, *The European Union in International Law*, Editions A. Pedone, Paris 2012, s. 22.

o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych) zakres przedmiotowy III filaru obejmował następujące dziedziny: politykę azylową, przekraczanie zewnętrznych granic państw członkowskich oraz sprawowanie kontroli nad tym ruchem osobowym, politykę imigracyjną oraz politykę wobec obywateli państw trzecich w odniesieniu między innymi do zasad wjazdu, przebywania i poruszania się po terytorium państw członkowskich, walkę z nielegalną imigracją, pobytem i nielegalnie wykonywaną pracą, walkę z narkomanią, walkę z oszustwami na skalę międzynarodową, współpracę sądową w sprawach cywilnych oraz karnych, współpracę w sprawach celnych, współpracę policyjną w zakresie zwalczania terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i innych poważnych form przestępczości, jak również działania prewencyjne w tych dziedzinach.

Traktat z Maastricht określił również specyficzne instrumenty prawne, jakie miały być wykorzystywane w procesie realizacji współpracy w ramach III filaru. Były to: wspólne działania i podejmowane wspólnie stanowiska i konwencje. Z uwagi na międzyrządowy, a nie wspólnotowy charakter współpracy, instrumenty te były - zarówno co do charakteru, jak i skutków prawnych - zasadniczo różne od katalogu źródeł wspólnotowego prawa wtórnego, obowiązujących w filarze I, a więc rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. W praktyce współpraca państw w filarze III była zdecydowanie mniej skuteczna. Jej podstawową formą pozostawało wzajemne informowanie i konsultowanie się na forum Rady.

Ta ogólna konstrukcja III filaru Unii Europejskiej uległa wyraźnemu rozwinięciu w postanowieniach Traktatu z Amsterdamu z 2 października 1997 r.³ Dokonał on istotnej i głębokiej reformy III filaru⁴. Na szczególne podkreślenie zasługują następujące jej elementy:

1. III filar Unii Europejskiej uzyskał nową nazwę: Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych (tytuł VI. Postanowienia o Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych).

2. Nastąpiło tzw. uwspólnotwienie niektórych spraw zaliczonych przez Traktat z Maastricht do III filaru poprzez ich przeniesienie do I filaru, a więc do postanowień Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), w którym wydzielono dla nich specjalną część (tytuł IV), obejmującą politykę wizową, kontrolę na zewnętrznych granicach Unii, politykę azylową i imigracyjną, kwestie przemieszczania się obywateli państw trzecich pomiędzy państwami członkowskimi i współpracę sądową w sprawach cywilnych. Oznaczało to przeniesienie tych spraw do prawa wspólnotowego, a w konsekwencji objęcie ich jurysdykcją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Należy przy tym podkreślić, że art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) przewidział możliwość złożenia przez Komisję albo państwo członkowskie wniosku w sprawie objęcia zagadnień należących do filaru III reżimem określonym w Tytule IV TWE. Jednomyślną decyzję w takiej sprawie miała podejmować Rada na podstawie opinii Parlamentu Europejskiego, a następnie decyzja taka podlegała zatwierdzeniu w państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Dla takiej procedury „uwspólnotwienia” przyjęto określenie: klauzula postmowa lub procedura kładki.

3. Traktat z Amsterdamu po raz pierwszy wprowadził do traktatów europejskich pojęcie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. W postanowieniach art. 2, określającego na nowo cele Unii Europejskiej, znajdujemy w ust. 4 wyraźne

³ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/31.

⁴ D. Kostakopoulou, *The Area of Freedom, Security and Justice and the European Union's Constitutional Dialogue*, w: C. Barnard (red.) *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford 2007, s. 156-175.

stwierdzenie, że stawia sobie ona za cel „utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości”. Przestrzeń ta nie była więc jednorodna, jako że obejmowała zarówno współpracę w dziedzinach pozostających dalej w filarze III (tytuł VI TUE - Postanowienia o Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych), jak i w dziedzinach przeniesionych do filaru I (tytuł IV TWE - Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób).

4. Na mocy postanowień dołączonego do Traktatu z Amsterdamu Protokołu nr 17 w sprawie dorobku prawnego Schengen (*acquis Schengen*), w kształcie zdefiniowanym w decyzjach Rady z 1999 r., został on włączony w ramy Unii Europejskiej w ten sposób, że przyznano mu status prawa Unii⁵. Pamiętać przy tym należy, że dorobek prawny Schengen został rozdzielony pomiędzy I i III filar UE, w zależności od zakresu wskazanego wyżej „uwspólnotowienia” niektórych spraw, zaliczonych przez Traktat z Maastricht do filaru III, poprzez ich przeniesienie do filaru I, a więc do postanowień Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE)⁶.

5. Traktat z Amsterdamu dokonał istotnej reformy instrumentów prawnych wykorzystywanych dotychczas w realizacji współpracy w ramach III filaru (wspólne działania, podejmowane wspólnie stanowiska i konwencje). W postanowieniach art. 34 znajdujemy bowiem nowy katalog instrumentów prawnych uchwalanych przez Radę w celu regulowania zasad współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Zgodnie z tymi postanowieniami Rada, stanowiąc jednomyślnie i na podstawie inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji, mogła przyjmować wspólne stanowiska, podejmować decyzje ramowe i decyzje oraz sporządzać konwencje. Ponadto Rada mogła, na mocy postanowień art. 38 TUE w powiązaniu z art. 24 TUE, zawierać umowy międzynarodowe z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi w sprawach objętych zakresem Tytułu VI TUE. Katalog instrumentów prawnych określonych w postanowieniach Traktatu z Amsterdamu, a wykorzystywanych w procesie realizacji współpracy w ramach filaru III, wyraźnie różnił się od znacznie skromniejszego katalogu tych instrumentów przewidzianych w postanowieniach Traktatu z Maastricht. W art. 34 Traktatu z Amsterdamu nie znajdujemy już wspólnych działań, ale znajdujemy dodatkowo: decyzje ramowe i decyzje⁷.

W przeciwieństwie do Traktatu z Amsterdamu, kolejny reformujący Traktat o Unii Europejskiej - Traktat z Nicei z 26 lutego 2001 r. nie wprowadził istotnych zmian do postanowień dotychczasowego tytułu VI, a więc nie zmienił istoty i zasad współpracy w ramach III filaru Unii⁸.

⁵ Decyzja Rady 1999/435/WE i 1999/436/WE

⁶ Pisze o tym szeroko A. Szachon-Pszenny, *Aquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 26 i nast.

⁷ Katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych w procesie realizacji współpracy w ramach filaru III, który został określony w postanowieniach art. 34 Traktatu z Amsterdamu, nie był zamkniętym wykazem takich instrumentów. W praktyce III filaru obecne były jeszcze inne formy działania, a więc tzw. akty nienazwane, określane również jako środki nieformalne, które można zaliczyć do tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Były to różnego rodzaju instrumenty, które nie mają charakteru normatywnego, jak np. uchwały, deklaracje, plany działania i zalecenia.

⁸ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/32.

PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI UNII
EUROPEJSKIEJ (PWBIS) W ŚWIETLE POSTANOWIEŃ TRAKTATU Z LIZBONY

Ogólna charakterystyka

Postanowienia Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. w zakresie PWBIS ozna-
czały bardzo poważną strukturalną reformę traktatową współpracy w ramach dotych-
czasowego III filaru. Wiązała się ona z likwidacją trójfilarowej konstrukcji prawnej
UE oraz zastąpieniem Wspólnoty Europejskiej przez Unię, która stała się w ten spo-
sób jej następcą prawnym⁹. Zgodnie z art. 3 TUE, określającym cele Unii, zapewnia
ona swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez
granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w po-
wiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych,
azyłu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Należy podkreślić, że problematyka współpracy w ramach dotychczasowego
III filaru Unii Europejskiej, a zwłaszcza konieczność zacieśnienia współpracy poli-
cyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz współpracy sądowej w sprawach cywil-
nych była bardzo wyraźnie podkreślana już w pracach Konwentu Europejskiego,
który przygotowywał tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy¹⁰.
W pracach tych przyjęto założenie, że cała problematyka PWBIS Unii Europejskiej
miała zostać kompleksowo uregulowana w jednej części traktatu (cz. III, rozdział
IV, art. IIII-257 - III-277), a więc bez dotychczasowego podziału pomiędzy dwa
odrębne traktaty. Dotychczasowe rozwiązania uważane były bowiem za poważ-
ny mankament strukturalny, polegający na realizacji tej współpracy wykorzystując
dwa odmienne reżimy prawne: (wspólnotowy - tytuł IV TWE i międzyrządowy
- III filar UE, tytuł VI TUE)¹¹. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy za-
proponował w związku z tym „uwspólnotowanie” III filaru. Rozwiązanie takie
miało umożliwić ukształtowanie na nowo nie tylko podstaw prawnych, ale rów-
nież instrumentów i procedur współpracy w zakresie funkcjonowania PWBIS¹².
Zaproponowane reformy, obejmujące zarówno zmiany systemowe, jak i poważne
zmiany proceduralne i instytucjonalne, stały się punktem odniesienia dla zmian
przyjętych w Traktacie z Lizbony. W konsekwencji postanowienia odnoszące się
do PWBIS, które były dotychczas rozdzielone między dwa traktaty (tytuł IV TWE
i tytuł VI TUE) znalazły się razem w jednym akcie – Traktacie o Funkcjonowaniu
Unii Europejskiej (TFUE), a konkretnie w jego części trzeciej (Polityki i działania
wewnętrzne Unii Europejskiej), w tytule V (Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa
i Sprawiedliwości), w rozdziałach: 1-5. Pozostająca dotąd w strukturze TUE prob-
lematyka współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych została w ten spo-
sób przeniesiona do TFUE.

Struktura tytułu V TFUE, obrazująca zakres przedmiotowy współpracy w ramach
PWBIS obejmuje, poza postanowieniami ogólnymi (rozdział 1, art. 67-76), cztery
następujące obszary:

⁹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające Unię Europejską. Stan obec-
ny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 80.

¹⁰ Treaty establishing a Constitution for Europe; tekst traktatu patrz: Dz. Urz. UE 2004/C 310/01.

¹¹ J. Węc, *Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym*,
„Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 111.

¹² J. Barcz, *Wstęp*, w: J. Barcz (red.), *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii
Europejskiej*, Warszawa 2009, s. XXXIV.

- polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (rozdział 2, art. 77-80);
- współpraca sądowa w sprawach cywilnych (rozdział 3, art. 81);
- współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (rozdział 4, art. 82-86)¹³.
- współpraca policyjna (rozdział 5, art. 87-89)¹⁴.

Sygnalizując ujęcie problematyki Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w postanowieniach Traktatu z Lizbony należy zauważyć, że została ona zaliczona do sfery kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 TFUE)¹⁵. Ta kategoria kompetencji, określanych wcześniej w doktrynie jako kompetencje konkurencyjne, została wprowadzona do traktatów przez Traktat z Nicei. Istotę i charakter kompetencji dzielonych określa art. 2 ust. 2 TFUE, który stanowi, że jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, wówczas zarówno Unia, jak i państwa mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. W takich sytuacjach pierwszeństwo działania jest zastrzeżone dla Unii Europejskiej, a dopiero wtedy, kiedy nie wykonuje ona swojej kompetencji, realizują ją państwa członkowskie, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie wykonała jej Unia. Należy powołać w związku z tym postanowienia Protokołu nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, które określają, że jeżeli Unia prowadzi działania w określonej dziedzinie, zakres wykonywania przez nią kompetencji dzielonych obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, a więc nie obejmuje całej dziedziny. Tak określone pierwszeństwo działania Unii Europejskiej przestaje obowiązywać w sytuacji, w której postanowi ona zaprzestać wykonywania swojej kompetencji, a to z kolei powoduje, że państwa członkowskie ponownie realizują swoje kompetencje w tym zakresie¹⁶. Katalog dziedzin współpracy objętych kompetencjami dzielonymi określa art. 4 TFUE. Pośród jedenastu wymienionych w nim dziedzin współpracy znajdujemy również Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości¹⁷.

W kontekście problematyki podziału kompetencji w ramach PWBiS należy zasygnalizować kilka podstawowych postanowień Traktatu z Lizbony. Określa on wyraźnie w art. 4 TUE, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Utrzymuje też w mocy „klauzulę gwarancyjną” z dawnego III filaru Unii Europejskiej. Świadczy o tym treść postanowienia art. 72 TFUE, z których wynika, że jego postanowienia w niczym nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku

¹³ Jest to nowa wersja polskiego tłumaczenia nazwy tego obszaru współpracy (dotychczasowa wersja: współpraca sądowa w sprawach karnych).

¹⁴ A. Grzelak, *Unia Europejska w drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 43.

¹⁵ Na temat podziału kompetencji w Unii Europejskiej patrz szerzej T. Gadkowski, *op. cit.*, s. 61 i nast.

¹⁶ Taka utrata kompetencji państw na skutek wykonania kompetencji przez Unię Europejską, jest zwykle określana w literaturze jako skutek prekluzyjny lub efekt zajętego pola (*pre-emption*). Kompetencje, przy których taki efekt zajętego pola nie występuje, były dotychczas określane w literaturze jako kompetencje równoległe, ale w postanowieniach Traktatu z Lizbony takie kompetencje nie występują. Pisze o tym P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie*, w: J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 1-77 (w serii publikacji Instytutu Wydawniczego Euro Prawo przyjęto szczególną numerację stron. Oznaczenie rzymskie określa tom serii, a po łączniku stronę [wyjaśnienie T.G.]).

¹⁷ Problematykę kompetencji dzielonych na tle podziału kompetencji w UE omawia m. in. A. Kaczorowska, *European Union Law*, London, New York 2013, s. 174 i nast.

ku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Z tych postanowień, jak również z dalszych postanowień art. 73 TFUE wynika wyraźnie, że państwa mogą nadal organizować między sobą i na swoją odpowiedzialność uznane przez nie za właściwe formy współpracy i koordynacji między odpowiednimi służbami pozostającymi w strukturach ich administracji, a odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Ponadto należy jeszcze wskazać na postanowienia art. 71 TFUE, przewidujące możliwość ustanowienia w ramach Rady stałego komitetu w celu zapewnienia wewnątrz Unii wspierania i wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁸.

Instrumenty prawne

W dotychczasowym III filarze Unii Europejskiej obowiązywał katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych w procesie realizacji współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, określony w postanowieniach wskazanego wyżej art. 34 Traktatu z Amsterdamu, obejmujący: wspólnie podejmowane stanowiska, decyzje ramowe, decyzje, konwencje i umowy międzynarodowe. Procedura stanowienia prawa w III filarze wykazywała zasadnicze różnice w porównaniu z procedurami stanowienia prawa w filarze I w ramach reżimu wspólnotowego. Przyczyną takiego stanu rzeczy był zwłaszcza międzyrządowy, a nie wspólnotowy charakter współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

W świetle postanowień Traktatu z Lizbony współpraca w ramach PWBiS realizowana jest za pomocą ogólnego katalogu aktów prawnych Unii Europejskiej. Pamiętać przy tym należy, że traktat ten wprowadził istotną reformę źródeł prawa wtórnego, co związane jest zwłaszcza z likwidacją dotychczasowej trójfilarowej konstrukcji prawnej Unii oraz usytuowaniem jej jako następcy prawnego Wspólnoty Europejskiej. Aktualny katalog aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej określa art. 288 TFUE, który stanowi, że w celu wykonania kompetencji Unii jej instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Wejście w życie Traktat z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. nie oznaczało jednak automatycznego wygaśnięcia dotychczasowych aktów przyjętych i obowiązujących w ramach III filaru. Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych zagwarantował bowiem pięcioletni okres przejściowy, liczony od dnia wejścia w życie traktatu, w czasie którego zostają one zachowane i będą przekształcane w rozporządzenia, dyrektywy, decyzje (art. 9 i 10). W świetle postanowień obu tych artykułów akty prawne dawnego III filaru Unii nadal obowiązują w poprzednim reżimie prawnym, chyba że państwa członkowskie zmienią ich prawny charakter poprzez nadanie im formy nowych instrumentów prawa wtórnego ustanowionych w Traktacie z Lizbony¹⁹.

W zależności od procedury ich uchwalania, akty prawa wtórnego mogą występować w formie aktów ustawodawczych i nieustawodawczych (wykonawczych i delegowanych), a także w formie tzw. aktów *sui generis*²⁰. Zgodnie z postanowieniami art. 289 ust. 3 TFUE aktami ustawodawczymi są: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej (zwykłej bądź specjalnej). Zakłada się *a contrario*, że aktami nieustawodawczymi są akty prawne przyjęte w innym niż

¹⁸ Standing Committee on International Security.

¹⁹ Pisze o tym obszernie J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 276 i nast.

²⁰ C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 5, s. 22.

ustawodawczy trybie legislacyjnym. Są to akty delegowane, a więc rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (art. 290 ust. 1 TFUE) oraz akty wykonawcze, a więc rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (art. 291 ust. 2 TFUE)²¹. Jednak nie wszystkie akty o charakterze nieustawodawczym muszą stanowić akty delegowane i akty wykonawcze w rozumieniu powołanych wyżej postanowień TFUE. Akty takie mogą zostać bowiem uchwalone w procedurach *sui generis* (np. art. 31 TFUE)²².

Traktat z Lizbony utrzymał dzieloną inicjatywę ustawodawczą Komisji Europejskiej i państw członkowskich w obszarze PWBis. Oznacza to, że Komisja Europejska dzieli kompetencje prawodawcze w tej dziedzinie z państwami członkowskimi²³. Jak się wydaje, jest to pozostałość międzyrządowego charakteru tej współpracy w ramach byłego III filaru Unii Europejskiej. W praktyce oznacza to, że projekty aktów prawnych w obszarze PWBis może zgłaszać zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie. Dla przykładu, zgodnie z postanowieniami art. 76 TFUE projekty aktów prawnych z zakresu współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej, jak również projekty środków zapewniających współpracę administracyjną między właściwymi służbami państw członkowskich w dziedzinach objętych PWBis oraz między tymi służbami a Komisją przyjmowane są na wniosek Komisji lub z inicjatywy jednej czwartej państw członkowskich. W zdecydowanej większości postanowień tytułu V TFUE zachowane jest oczywiście wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej Komisji w konkretnych sprawach przewidzianych w traktatach. Inicjatywa ustawodawcza Komisji może być w praktyce realizowana poprzez przygotowanie projektu konkretnego aktu prawnego, jak również ogólnych planów legislacyjnych w danej dziedzinie. Należy pamiętać, że do współpracy w ramach PWBis znajduje również zastosowanie przewidziana w art. 11 ust. 4 TUE inicjatywa obywatelska, jako nowa instytucja Traktatu z Lizbony, mająca zrównoważyć deficyt demokracji w Unii Europejskiej.

Kolejna istotna zmiana wprowadzona przez ten traktat dotyczy procedury ustawodawczej w ramach PWBis. Zmiana ta polega na tym, że do obszaru objętego współpracą w ramach PWBis zostały wprowadzone identyczne procedury legislacyjne jak te, które są wykorzystywane w pozostałych obszarach integracji. Akty prawne w ramach PWBis są uchwalane w drodze zwykłej procedury ustawodawczej lub specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 TFUE). Co do zasady, akty prawne prawa wtórnego w PWBis są przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę w ramach określonej w art. 294 TFUE zwykłej procedury ustawodawczej, która zastąpiła dawną procedurę współdecydowania. Zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Podstawowym trybem głosowania w Radzie jest w takich sytuacjach większość kwalifikowana. W niektórych jednak sprawach, a zwłaszcza w sytuacji, w której przyjmowane środki mogą w istotny sposób i bezpośrednio dotykać krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, przewidziana jest specjalna procedura ustawodawcza, która zastąpiła dawne procedury: konsultacji, współpracy i zgody (np. art. 77 ust. 3, art. 81 ust. 3, art. 82 ust. 2, art. 83, art. 86, art. 87 ust. 3, art. 89 TFUE). Procedura ta oznacza możliwość samodzielnego stanowienia prawa przez Radę, po konsultacji z Parlamentem Europejskim. W takich

²¹ J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2002, nr 2, s.6.

²² M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*. Warszawa 2012, s. 201 i nast.

²³ R. Grzeszczak, A. Zawadzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.) *Ustrój...* s. III-67.

sytuacjach, w których chodzi o sprawy szczególnie „wrażliwe” (np. regulacje prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych), wymagana jest w Radzie jednogłośnie. W procedurze ustawodawczej w ramach PWBIS znajdujemy również tzw. klauzule pomostowe. Traktat z Lizbony wprowadził te rozwiązania, aby umożliwić stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinach, w których traktaty przewidywały specjalną procedurę ustawodawczą oraz głosowanie w Radzie większością kwalifikowaną w procedurze przyjmowania aktów, które miały być przyjmowane na zasadzie jednogłośnie. Możemy mówić o dwóch rodzajach takich klauzul pomostowych, a więc o ogólnych klauzulach pomostowych, stosowanych w ramach wszystkich polityk Unii i o szczególnych klauzulach pomostowych, stosowanych w poszczególnych obszarach współpracy. W ramach PWBIS takie szczególne klauzule pomostowe przewidziane są np. w postanowieniach art. 81 ust. 3 TFUE w przypadku uchwalania środków dotyczących prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne. Klauzule te przewidziane są również w procesie stanowienia tzw. wzmocnionej współpracy w różnych dziedzinach (art. 20 TUE). Celem tego rodzaju współpracy jest sprzyjanie realizacji zadań Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu integracji Współpraca taka otwarta jest dla wszystkich państw członkowskich w dowolnym czasie, zgodnie z artykułem 328 TFUE. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane przez Radę na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 329 ust. 1 TFUE). W ramach PWBIS możliwości takie przewidują: art. 82 ust. 3 TFUE (współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych), art. 86 ust. 1 TFUE (utworzenie Prokuratury Europejskiej) i art. 87 ust. 3 TFUE (współpraca policyjna). W procesie ustanawiania wzmocnionej współpracy w tych dziedzinach znajdujemy też konstrukcję tzw. klauzuli hamulca bezpieczeństwa i klauzuli przyspieszenia²⁴.

KOMPETENCJE TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Stan dotychczasowy

Do czasu wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie współpracy objętej III filarem UE była wyraźnie ograniczona. Traktat z Maastricht nie przewidywał wprost żadnych kompetencji ETS w zakresie tej współpracy, dopuszczając jedynie możliwość określenia jurysdykcji Trybunału w konwencjach zawieranych w obrębie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na mocy postanowień art. K.3. Była to więc możliwość dokonywania przez Trybunał wykładni takich konwencji oraz orzekania w sporach odnoszących się do ich stosowania²⁵. Traktat z Amsterdamu, który dokonał istotnej i głębokiej reformy III filaru, określił konkretne obszary kompetencji Trybunału w zreformowanym III filarze UE. Zgodnie z postanowieniami art. 46 tego traktatu postanowienia TWE określające kompetencje ETS i ich wykonywanie stosowane były między innymi do postanowień Tytułu VI TUE na zasadach przewidzianych w jego art. 35. Przepis ten określał zarazem zasadnicze odmienności jurysdykcji ETS

²⁴ M. Szwarc-Kuczer, *Wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.) 2010, *op. cit.*, s. 1-248.

²⁵ E. Borawska-Kędziarska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011, s. XI, 2-44.

w tych sprawach w stosunku do zakresu jego jurysdykcji w sprawach objętych I, a więc wspólnotowym filarem UE. Najbardziej charakterystyczną różnicą, świadczącą o „ułamnym” charakterze kompetencji Trybunału w zakresie współpracy objętej III filarem UE był bez wątpienia brak w Traktacie z Amsterdamu odpowiednika art. 226 TWE, zgodnie z którym Komisja mogła kierować do Trybunału skargę o naruszenie traktatów przeciwko państwu członkowskiemu. Oznaczało to istotny brak najważniejszego instrumentu dyscyplinującego państwa w dziedzinie zapewnienia skuteczności prawa UE we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych²⁶.

W świetle postanowień art. 35 Traktatu z Amsterdamu kompetencja Trybunału w III filarze obejmowała orzekanie w ramach trzech rodzajów procedur:

- wydawanie orzeczeń w odpowiedzi na pytania prejudycjalne kierowane przez sądy krajowe (art. 35 ust. 1);
- postępowanie w sprawie kontroli legalności decyzji i decyzji ramowych (art. 35 ust. 6 TUE);
- postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją (art. 35 ust. 7 TUE).

Najszerzej omawiana w literaturze procedura prejudycjalna w III filarze oznaczała, że Trybunał posiadał kompetencje do orzekania w trybie prejudycjalnym o:

- ważności i wykładni decyzji ramowych;
- ważności i wykładni decyzji;
- wykładni konwencji sporządzonych na podstawie Tytułu VI TUE;
- ważności i wykładni środków wykonawczych do konwencji.

Tak określona procedura prejudycjalna była jednak znacznie osłabiona, co wiązało się zwłaszcza z jej fakultatywnym charakterem, w tym również z możliwością wyboru przez państwo szczebla sądów uprawnionych do zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi²⁷. W praktyce taka jurysdykcja Trybunału oznaczała, że każde państwo członkowskie samodzielnie decydowało o uznaniu jurysdykcji Trybunału w tym zakresie. W konsekwencji tylko sądy państwa, które złożyło oświadczenie o uznaniu takiej jurysdykcji mogły zadawać Trybunałowi pytania prejudycjalne w dziedzinach określonych w Tytule VI TUE. Formuła ta oznaczała ponadto, że państwo składające takie oświadczenie zgodnie z postanowieniami art. 35 TUE mogło również decydować o charakterze sądów uprawnionych do zadawania pytań prejudycjalnych²⁸. Postanowienia art. 35 TUE dawały państwu dwie możliwości: mogło ono wskazywać tylko sądy, których orzeczenia były ostateczne w trybie instancyjnym (ust. 3 lit. a), bądź wszystkie sądy (ust. 3 lit. b). Tak określona kompetencja fakultatywna Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni instrumentów prawnych w III filarze UE, oznaczająca w praktyce pełną swobodę państw w zakresie poddania się jego jurysdykcji, mogła być postrzegana jako zagrożenie dla jednolitego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich²⁹.

²⁶ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, w: J. Barcz (red.), *Przestrzeń Wolności...*, s. XI, 1-47.

²⁷ W. Czapliński, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005, s. 76.

²⁸ W odniesieniu do tak określonej jurysdykcji Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych niektórzy autorzy określali ją jako formułę *opt-and-chose*; patrz np. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna*, Warszawa 2011, s. XI, 1-56.

²⁹ E. Spaventa, *Remembrance of Principles Lost: On Fundamental Rights, the Third Pillar and the Scope of Union Law*, „Yearbook of European Law” 2007, nr 25, s. 153-176.

W związku z powyższym warto wskazać na praktykę polską w tym zakresie. W dniu 8 sierpnia 2008 r. została uchwalona ustawa o upoważnieniu Prezydenta RP do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 TUE³⁰. Prezydent RP skierował tę ustawę w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc zarzut jej sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie podzielił argumentów prezydenta i w wyroku z 18 lutego 2009 r. stwierdził, że art. 1 ust. 2 tej ustawy, o którego zbadanie konstytucyjności wnosił prezydent, jest zgodny z konstytucją i podkreślił jednocześnie znaczenie procedury pytań prejudycjalnych dla zapewnienia właściwej ochrony jednostek. Trybunał stwierdził w tym kontekście jednoznacznie, że

„konstrukcja pytań prejudycjalnych sprzyja wydawaniu przez sądy krajowe państw członkowskich prawidłowych orzeczeń z uwzględnieniem wykładni i oceny ważności aktów prawa unijnego dokonanych przez Trybunał Sprawiedliwości. Unikanie nieprawidłowości jeszcze przed uprawomocnieniem się orzeczeń i skierowaniem ich do wykonania ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa krajowego, gdyż wydanie błędnego wyroku niesie za sobą często poważne i trudne do naprawienia skutki [...] uruchomienie przez sąd procedury służącej usunięciu wątpliwości co do wykładni lub ważności aktu prawa unijnego nie może być uznane za spowodowanie zwłoki, która byłaby nieuzasadniona w rozumieniu art. 45 ust.1 Konstytucji”³¹.

W literaturze podkreśla się, że w praktyce orzeczniczej Trybunału w zakresie trybu prejudycjalnego dominującą grupę stanowiły odpowiedzi na pytania sądów krajowych dotyczące wykładni art. 54 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (zakres zasady *ne bis in idem*) oraz wykładni dyrektywy ramowej 2002/584/WSiSW w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania³². Postępowanie prejudycjalne przed Trybunałem nie jest jednak szybkie; średni czas jego trwania przed 2008 r. wynosił prawie 20 miesięcy. Z tego powodu został przygotowany i 1 marca 2008 r. wszedł w życie tzw. pilny tryb prejudycjalny. Został on uregulowany w postanowieniach art. 23 lit. a Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości³³, oraz art. 104 lit. b Regulaminu Trybunału³⁴. Tę nową procedurę prejudycjalną odróżniają od zwykłej trzy podstawowe cechy:

- po pierwsze, nowy, pilny tryb prejudycjalny wprowadza rozróżnienie pomiędzy uczestnikami dopuszczonymi do udziału w pisemnej fazie postępowania oraz uczestnikami, którzy są dopuszczeni do udziału wyłącznie w jego fazie ustnej;
- po drugie, rozpatrywanie spraw w ramach nowej procedury prejudycjalnej jest znacznie przyspieszone (sprawy rozpatrywane są przez specjalną izbę złożoną z 5 sędziów);
- po trzecie, istnieje możliwość wykorzystania drogi elektronicznej w ramach procedury rozpatrywania pytań prejudycjalnych.

³⁰ Tekst ustawy patrz: Dz. U. 2009, nr 33, poz. 253.

³¹ P. 4.2 orzeczenia; tekst patrz: MP 2009, nr 13, poz. 170. Pomimo treści tego orzeczenia prezydent L. Kaczyński nie wyraził zgody na złożenie przez Polskę jednostronnej deklaracji o uznaniu jurysdykcji Trybunału w zakresie pytań prejudycjalnych.

³² A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca policyjna...*, s. XI, 1-49.

³³ Decyzja Rady 2008/79.

³⁴ Dz. Urz. UE L. 265 z 29 września 2012 r. i L. 173 z 26 czerwca 2013 r.

Postanowienia Traktatu z Lizbony

Postanowienia Traktatu z Lizbony stanowią zdecydowany postęp, rozciągają bowiem jurysdykcję TSUE na cały zakres współpracy objętej PWBIS. Oznacza to poddanie kontroli sądowej całego obszaru tej współpracy na takich samych zasadach, jak ma to miejsce w odniesieniu do innych polityk i działań wewnętrznych Unii Europejskiej. Obrazuje to treść art. 19 ust. 3 TUE stanowiąca, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z traktatami:

- a) w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne;
- b) w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów państw członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje;
- c) w innych sprawach przewidzianych w traktatach.

Same kompetencje Trybunału zostały określone bardzo szeroko. Zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 1 TUE zadaniem Trybunału jest zapewnienie przestrzegania prawa Unii Europejskiej przy wykładni i stosowaniu traktatów przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, a także przez państwa członkowskie.

Wskazane wyżej postanowienia eliminują podniesione wyżej zasadnicze braki dotychczasowych rozwiązań, a więc zwłaszcza brak odpowiednika art. 226 TWE, zgodnie z którym Komisja mogła kierować do Trybunału skargę o naruszenie traktatów przeciwko państwu członkowskiemu oraz istotne ograniczenia w zakresie procedury prejudycjalnej. W związku z tym zmiany wprowadzone w tej dziedzinie są przez niektórych autorów określane są mianem rewolucyjnych.³⁵

W świetle postanowień powołanego wyżej art. 19 ust. 3 TUE, jurysdykcja Trybunału obejmuje całość prawa Unii Europejskiej, w tym również w zakresie PWBIS. Obejmuje ona również całość prawa Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, bowiem na podstawie nowego art. 16 lit. a Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony, przepisy TFUE dotyczące funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (z wyjątkiem art. 271, 275 i 276 TFUE) stosują się do Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej. Pamiętać należy przy tym, że w aktualnym stanie prawnym, w świetle postanowień art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 75 TFUE, jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE jest niemal całkowicie wyłączona w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) co oznacza, że instrumenty prawne w tym obszarze współpracy pozostają praktycznie poza kontrolą sądową. Ten faktyczny brak kontroli sądowej autonomicznych aktów prawnych przyjmowanych w ramach WPZiB jest postrzegany jako poważny mankament tej polityki, obejmującej nadal współpracę o międzyrządowym charakterze. Należy przy tym podkreślić, że również sądy krajowe nie posiadają i nie realizują takich kompetencji w zakresie WPZiB³⁶.

Wskazując na postanowienia Traktatu z Lizbony, określające jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości UE należy pamiętać, że na podstawie art. 272 TFUE obejmuje ona również sprawy powierzone mu na mocy klauzul arbitrażowych zawartych w umowach prawa publicznego lub prywatnego, a na podstawie art. 273 TFUE sprawy powierzone mu na mocy promissów zawartych przez państwa członkowskie. Art. 344 TFUE przewiduje natomiast bardzo ważny obowiązek poszanowania jurysdykcji Trybunału w ramach TUE, TFUE i TEWEA (obligatoryjna jurysdykcja Trybunału).

³⁵ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości...*, s. XI, I-50.

* I. Skomerska-Muchowska, *Obszary objęte ograniczoną jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.) *Ustrój...*, s. V-364.

Sformułowane wyżej twierdzenie, że w świetle postanowień art. 19 ust. 3 TUE jurysdykcja Trybunału obejmuje całość prawa Unii Europejskiej, w tym również w zakresie PWBIS, wymaga istotnego uzupełnienia odnośnie do dwóch obszarów współpracy w ramach dawnego III filaru. Chodzi mianowicie o współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i o współpracę policyjną³⁷. Art. 10 Protokołu nr 36 w sprawie postanowień przejściowych stanowi bowiem o maksymalnie pięcioletnim okresie przejściowym, w którym uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości UE w stosunku do aktów prawnych w obu tych przyjętych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony dziedzinach współpracy, przyznane na mocy postanowień Tytułu VI TUE (w wersji Traktatu z Amsterdamu), pozostaną niezmienione. W praktyce więc w przypadku decyzji ramowych i decyzji przyjętych przed 1 grudnia 2009 r. Trybunał będzie orzekał na dotychczasowych zasadach (brak możliwości wniesienia przez Komisję skargi przeciwko państwu o naruszenie traktatów i ograniczone prawo do orzekania w trybie prejudycjalnym). Natomiast w stosunku do nowych aktów prawnych przyjętych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w tych dwóch dziedzinach współpracy Trybunał będzie miał uprawnienia na zasadach ogólnych określonych przez ten traktat³⁸. Protokół nr 36 budzi również istotne wątpliwości odnośnie do sytuacji państw członkowskich, które nie złożyły jednostronnych deklaracji o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie pytań prejudycjalnych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony³⁹. Niektórzy autorzy wyrażają stanowisko, że protokół ten uniemożliwia składanie państwom deklaracji po tej dacie, natomiast inni jednoznacznie stwierdzają, że art. 10 Protokołu nr 36 odnosi się jedynie do utrzymania skutków deklaracji złożonych przez państwa przed 1 grudnia 2009 r., a nie rozstrzyga jednoznacznie o możliwości (bądź jej braku) składania takich deklaracji później, a za dopuszczeniem takiej możliwości przemawiają zwłaszcza ogólne zasady prawa Unii Europejskiej⁴⁰.

Z uwagi na podkreślaną wyżej wielowątkową specyfikę współpracy w ramach PWBIS jurysdykcja TSUE w tej dziedzinie podlega kilku traktatowym ograniczeniom, określonym uprzednio w art. 68 ust. 2 TWE. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują postanowienia art. 276 TFUE, odwołujące się do klauzuli porządku publicznego. Zgodnie z tymi postanowieniami TSUE nie jest właściwy w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwach członkowskich, ani do orzekania w sprawie wykonywania przez te państwa obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Wydaje się, że postanowienia te są konsekwencją przyjęcia założeń w powoływanych wyżej postanowieniach Traktatu z Lizbony, z których wynika, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego (art. 4 TUE) oraz że postanowienia traktatu w niczym nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 72 TFUE), w związku z czym mogą one nadal organizować między sobą i na swoją odpowiedzialność uznane przez nie za właściwe formy współpracy i koordynacji mię-

³⁷ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości...* s. XI, I-42.

³⁸ I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-367.

³⁹ Deklaracje składane na podstawie art. 35 Traktatu z Amsterdamu; patrz wyżej zasygnalizowany przykład Polski.

⁴⁰ I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-386. Obszerną argumentację na rzecz stanowiska, że również po wejściu w życie Traktatu z Lizbony państwa mogą składać takie deklaracje prezentuje J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 275-276.

dzy odpowiednimi służbami pozostającymi w strukturach ich administracji, a odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego (art. 73 TFUE).

Warto również pamiętać o tym, że niektóre państwa członkowskie Unii z dużym sceptycyzmem podeszły do mechanizmów współpracy i instrumentów prawnych obowiązujących w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Wielka Brytania, Irlandia i Dania korzystają z prawa odstępowania, które obejmuje wszelkie środki przyjęte w ramach PWBis. Państwa te zagwarantowały sobie możliwość nieuczestniczenia w procedurach ustawodawczych w tych dziedzinach, a przyjęte środki nie są dla nich wiążące⁴¹.

UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Zaprezentowane wyżej rozważania upoważniają do sformułowania kilku najważniejszych konkluzji.

1. Jednym z celów Unii Europejskiej, określonym w postanowieniach Traktatu z Maastricht, było rozwijanie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a więc współpracy w III filarze. Utworzenie tego filaru w ramach Unii Europejskiej wynikało zwłaszcza z przeświadczenia o konieczności uporządkowania różnicowanych dotąd form współpracy państw członkowskich w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego. Współpraca w ramach tego filaru pozostawała poza jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości.

2. Głębokiej reformy III filaru Unii Europejskiej dokonał Traktat z Amsterdamu, który „uwspólnotowił” niektóre sprawy zaliczone przez Traktat z Maastricht do III filaru poprzez ich przeniesienie do I filaru, a więc do postanowień Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (Tytuł IV TWE). Oznaczało to przeniesienie tych spraw do prawa wspólnotowego, a w konsekwencji objęcie ich jurysdykcją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Traktat z Amsterdamu dokonał też istotnej reformy w zakresie instrumentów prawnych wykorzystywanych dotychczas w procesie realizacji współpracy w ramach III filaru.

3. Zgodnie a postanowieniami art. 46 Traktatu z Amsterdamu, postanowienia TWE określające kompetencje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i ich wykonywanie stosowane były między innymi do postanowień Tytułu VI TUE na zasadach przewidzianych w art. 35 tego traktatu. Określał on zarazem zasadnicze odmienności jurysdykcji ETS w tych sprawach w stosunku do zakresu jego jurysdykcji w sprawach objętych I filarem UE. Odmienności te oznaczały zwłaszcza brak odpowiednika art. 226 TWE, zgodnie z którym Komisja mogła kierować do Trybunału skargę o naruszenie traktatów przeciwko państwu członkowskiemu oraz istotne ograniczenia w zakresie procedury prejudycjalnej.

4. Postanowienia Traktatu z Lizbony w zakresie PWBis oznaczają bardzo poważną strukturalną reformę traktatową współpracy w ramach dotychczasowego III filaru. Reforma ta wiąże się w dużej mierze z likwidacją trójfilarowej konstrukcji prawnej

⁴¹ Patrz Protokół nr 21 w sprawie stanowiska Wielkiej Brytanii i Irlandii w odniesieniu do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz podobny Protokół nr 22 w sprawie stanowiska Danii. Państwa te korzystają m.in. z takiej klauzuli wyłączającej, określanej jako klauzula *opt-out*, jak również z klauzuli pozwalającej państwu na uczestniczenie w procedurze przyjęcia środka lub w stosowaniu środka już przyjętego (klauzula *opt-in*). Na temat korzystania przez Wielką Brytanię ze szczególnych rozwiązań prawnych w ramach Unii patrz np. G. Ronek, *Wielka Brytania we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej*, Rocznik Nauk Społecznych 2012, t. 4 (40), nr 2.

UE oraz zastąpieniem Wspólnoty Europejskiej przez Unię. Postanowienia odnoszące się do PWBis, które były dotychczas rozdzielone między dwa traktaty (tytuł IV TWE i tytuł VI TUE) znalazły się razem w jednym traktacie - TFUE.

5. W świetle postanowień Traktatu z Lizbony współpraca w ramach PWBis realizowana jest za pomocą ogólnego katalogu aktów prawnych Unii Europejskiej. Aktualny katalog aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej określa art. 288 TFUE. Do obszaru objętego współpracą w ramach PWBis zostały wprowadzone identyczne procedury legislacyjne jak te, które są wykorzystywane w pozostałych obszarach integracji.

6. Postanowienia Traktatu z Lizbony eliminują zasadnicze braki dotychczasowych rozwiązań w zakresie jurysdykcji Trybunału w dawnym III filarze Unii Europejskiej.

7. Na podstawie postanowień art. 19 ust. 3 Traktatu z Lizbony (TUE) jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje całość prawa Unii, w tym również w zakresie PWBis (z wyłączeniem, w pięcioletnim okresie przejściowym, współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej).

8. Na podstawie postanowień art. 272 TFUE jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje również sprawy powierzone mu na mocy klauzul arbitrażowych zawartych w umowach prawa publicznego lub prywatnego, a na podstawie postanowień art. 273 TFUE sprawy powierzone mu na mocy kompromisów zawartych przez państwa członkowskie.

9. Z uwagi na specyfikę współpracy w ramach PWBis jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej dziedzinie podlega kilku traktatowym ograniczeniom, spośród których na szczególną uwagę zasługują postanowienia art. 276 TFUE, odwołujące się do klauzuli porządku publicznego.

10. Rozwiązania przyjęte przez Traktat z Lizbony odnośnie do jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oznaczają istotną różnicę pomiędzy dawnym filarem II i dawnym filarem III UE w tym zakresie. W aktualnym stanie prawnym jurysdykcja Trybunału jest nadal bardzo znacząco ograniczona w dawnym filarze II UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), co oznacza, że instrumenty prawne w tym obszarze współpracy pozostają praktycznie poza kontrolą sądową.

TADEUSZ GADKOWSKI
Poznań

Prof. UEP, dr hab. Tadeusz Gadkowski, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań (tgadkowski@gmail.com)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Traktat z Amsterdamu, Traktat z Lizbony

Keywords: European Union, Area of Freedom, Security and Justice, Court of Justice of the European Union, Treaty of Amsterdam, Treaty of Lisbon

ABSTRACT

The Treaty of Lisbon has introduced some major structural changes within the European Union, one of which was the abolition of its traditional legal architecture: the three-pillar structure. In the first part of the article, the author presents the issue of the Court of Justice's jurisdiction in the former third pillar and highlights its significant limitations. In this context, the provisions of the Treaty of Amsterdam on the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) are analyzed. Secondly, the author emphasizes that, in the light of the Treaty of Lisbon, the AFSJ is realized through a variety of European Union instruments. As the jurisdiction of the Court of Justice covers all EU law, cooperation within the AFSJ falls under its competence. Finally, the author underlines some exceptions to this rule.

STARANIA UNII EUROPEJSKIEJ O PRZYSTĄPIENIE DO KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

Akcesja Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w skrócie Konwencji Europejskiej lub EKPC)¹ stanowi ogromne wyzwanie prawne, polityczne i organizacyjne. Niemal nieprzerwanie od ponad trzydziestu lat – najpierw w ramach Wspólnot Europejskich, później UE, a także Rady Europy – toczy się debata na ten temat. Choć w ciągu ostatnich dziesięciu lat poczyniono w tej materii znaczne postępy, tworząc podstawę prawną akcesji oraz rozpoczynając negocjacje przedstawicieli UE oraz Rady Europy, Unia nie stała się jeszcze stroną EKPC.

Przystąpienie UE do EKPC nadal rodzi szereg pytań, na które odpowiedzi poszukiwali nie tylko negocjatorzy obu organizacji, ale też badacze oraz eksperci. Szczególny charakter przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC wynika – co oczywiste – przede wszystkim z faktu, że Unia jest organizacją międzynarodową, a nie państwem, a w konsekwencji jej przystąpienie stwarza niespotykane dotąd trudności. Trudności te wyrażają się m.in. w konieczności ustalenia szczególnej formy prawnej, w której powinno dojść do przystąpienia oraz konieczności adaptacji postanowień EKPC do potrzeb niepaństwowego sygnatariusza, który – co jest niezwykle istotne – nie zostanie przyjęty w poczet członków Rady Europy². Wiele kwestii nadal pozostaje nierozstrzygniętych, a należą do nich m.in. problemy relacji pomiędzy EKPC a Kartą Praw Podstawowych, kolizji jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy też stworzenia właściwej procedury rozpatrywania spraw (mechanizm współpозwania – *co-respondent mechanism*)³.

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., tekst patrz: Council of Europe Treaty Series CETS, nr. 005, tekst polski patrz: Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 z późn. zmianami.

² Wszystkie państwa, które są obecnie stronami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, są jednocześnie członkami Rady Europy.

³ Por. m.in.: G. Harpaz, *The European Court of Justice and Its Relations with the European Court of Human Rights: the Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy*, „Common Market Law Review” 46/2009, Issue 1, s. 105-141; M. Kuijer, *The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?*, „Amsterdam Law Forum” Vol. 3, No. 4, 2011, s. 17-32; T. Lock, *A critical comment on the accession of the EU to the ECHR*, „Justice Journal Volume” 8, No. 2, 2011; P. Craig, *EU Accession to the ECHR: Competence*,