



Marzena Szczepańska

Inspektor Wydziału Inwestycji Urzędu Miasta Lublin
Doktorant II roku studiów doktoranckich na Wydziale Prawa
i Administracji UMCS w Lublinie

PODSTAWY PRAWNE WSPÓŁPRACY PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWACH KARNYCH

Część III – Współpraca sądowa w sprawach karnych – europejski obszar sprawiedliwości

1. Współpraca sądowa w sprawach karnych – europejski obszar sprawiedliwości

Początkowo współpraca państw członkowskich Unii Europejskiej w obszarze prawa karnego posiadała dość luźny charakter. Rozwijała się w dwóch niezależnych płaszczyznach. Pierwszą było rozwijanie współpracy w oparciu o konwencje Rady Europy, natomiast drugą - nieformalne współdziałania podejmowane przez państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.¹ Takie działania były wystarczające w początkowym okresie istnienia Wspólnot, ale z uwagi na postępującą integrację europejską oraz sukcesywne znośnienie naturalnych barier ograniczających szerzenie się międzynarodowej przestępczości, w szczególności likwidacja kontroli celnej na granicach pomiędzy państwami członkowskimi i swobodny przepływ obywateli, konieczne stało się dokonanie formalnych zmian w zakresie współpracy w sprawach karnych. W związku z tym, na przełomie lat 90. XX wieku, wraz z utworzeniem trzech filarów, na których miała opierać się Unia Europejska, jednym z najważniejszych celów w ramach III filaru, stało się wypracowanie wspólnej polityki w zakresie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości. Coraz częściej zaczęły pojawiać się głosy o wspólnym europejskim ściganiu przestępstw.

¹ M. Muszyński, S. Hambura, Transgraniczne ściganie karne w zjednoczonej Europie, Rzeczpospolita z dnia 1.09.2003r.

Wraz z wejściem w życie w listopadzie 1993 roku Traktatu z Maastricht, sądowa współpraca w sprawach karnych została oddzielona od prowadzonej dotychczas wspólnie z nią współpracy w sprawach cywilnych. Zgodnie z postanowieniami art. 31 TUE, rozwój współpracy w sprawach karnych, a przez to zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa obywatelom Unii miało nastąpić w szczególności poprzez:

- ułatwienie i przyspieszenie wzajemnej współpracy pomiędzy ministerstwami i organami sądowymi państw członkowskich w zakresie postępowania sądowego i wykonywania orzeczeń,
- ułatwienie ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi,
- zapewnienie zgodności stosowanych norm w stopniu koniecznym do pogłębienia współpracy,
- zapobieganie konfliktom w zakresie jurysdykcji pomiędzy państwami członkowskimi,
- stopniowe przyjmowanie środków w celu ustanowienia minimalnych standardów dotyczących znamion czynów karalnych oraz kar w zakresie przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami.²

W zakresie współpracy sądowej, ministrowie spraw wewnętrznych oraz ministrowie sprawiedliwości unijnej piętnastki, na posiedzeniu Rady Europy, odbywającym się zaraz po zawarciu Traktatu z Maastricht,

² A. Gruszczak, Unia Europejska wobec przestępczości, s.94.

przyjęli rezolucję podkreślającą wagę unijnej współpracy sądowej oraz wzywającą do skonkretyzowania działań mających na celu modernizację formalnych, materialnych oraz proceduralnych wymagań dotyczących instytucji ekstradycji, uruchamiając tym samym proces mający doprowadzić do opracowania i przyjęcia nowych konwencji ekstradycyjnych.³ Ponadto wysunięto propozycję utworzenia europejskiego obszaru sprawiedliwości opierającego się o:

- lepszy dostęp obywateli do aparatu sprawiedliwości przez rozszerzenie zakresu informacji o systemach prawnych państw członkowskich i europejskiej współpracy sądowej oraz przyjęcie jednolitych zasad przyspieszających i upraszczających rozpatrywanie spraw sądowych między poszczególnymi państwami członkowskimi (także udostępnianie informacji obywatelom państw trzecich),
- wzajemne uznawanie wyroków i decyzji sądowych w prawie karnym i cywilnym przy jednoczesnym poszanowaniu legislacji państw członkowskich (Rada Europejska wezwała organy Unii Europejskiej (Radę UE i Komisję) do przyjęcia programu środków w celu wprowadzenia w życie zasady wzajemnego uznawania),
- dokonanie jak najszybszej ratyfikacji konwencji Unii Europejskiej o ekstradycji z 1995 i 1996 roku (zgodnie z opinią Rady Europy obowiązująca formalna procedura ekstradycyjna rodząca szereg trudności powinna być zastąpiona zwykłym przekazaniem osób uchylających się od wyroków ciężących na nich. Najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie procedur umożliwiających „szybką ścieżkę ekstradycyjną”, dlatego też Rada wezwała Komisję Europejską do składania propozycji dotyczących rozwiązania tych kwestii w oparciu o postanowienia zawarte między innymi w Układzie z Schengen),

- podejmowanie działań zmierzających do zbliżania ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich (Rada Europejska wezwała Komisję o przedkładanie propozycji dotyczących ograniczenia środków przejściowych wymaganych w celu uznawania i egzekucji sądowych wyroków państw członkowskich, po to by decyzje organów sądowych były automatycznie wiążące na obszarze całej Unii Europejskiej. Działania podejmowane w tym zakresie powinny doprowadzić do ustalenia się podstawowych standardów w odniesieniu do niektórych rozwiązań kodeksowych),⁴
- utworzenie wspólnych zespołów śledczych w celu zwalczania transgranicznej przestępczości, w szczególności w zakresie zwalczania handlu narkotykami, handlu ludźmi i terroryzmu.⁵

2. Wzajemna pomoc w sprawach karnych

2.1. Wzajemna pomoc i współpraca państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawach karnych

Wzajemna pomoc w sprawach karnych początkowo została uregulowana w Europejskiej Konwencji o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych przyjętej 20.04.1959 r. w Strasburgu, która weszła w życie 12.06.1962 r.⁶ Jej stronami stały się wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Ostatnim państwem, które dokonało ratyfikacji Konwencji była Irlandia. Ratyfikacja nastąpiła tam dopiero w 1997 r. Polska przystąpiła do Konwencji i jest nią związana od 17.06.1996 r.

Kolejny krok zbliżający Unię Europejską do zacieśnienia współpracy dokonany został 17 marca 1978 roku, kiedy to w Strasburgu podpisano Protokół Dodatkowy do Europejskiej Konwencji o wza-

³ M. Płachta, Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji, *Studia Europejskie* Nr 3/2002, s. 53.

⁴ A. Gruszczak, Unia Europejska wobec przestępczości, s.94 i następne.

⁵ J. Banach-Gutierrez, Wspólne Zespoły Śledcze jako nowa forma współpracy państw w sprawach karnych, s. 6.

⁶ *Europen Treaty Series* No. 30.

jemnej pomocy prawnej w sprawach karnych, który wszedł w życie 12.04 1982r. Również i ten Protokół podpisały wszystkie państwa członkowskie, ostatnia podpisała go Belgia ze skutkiem od 29.05.2002 r., a Polska jednocześnie z podpisaniem Konwencji w 1996 roku.⁷

Wraz z włączeniem sądowej współpracy w ramy III filaru Unii Europejskiej oraz pogłębianiem integracji europejskiej dokonywanej w postanowieniach traktatowych, wystąpiła konieczność podjęcia jeszcze bardziej radykalnych działań w zakresie regulacji zasad wzajemnej współpracy przy zastosowaniu instrumentów prawnych należących do *acquis communautaire*.⁸ Stąd w 1990 roku w styczniu (konwencja podstawowa), a następnie w czerwcu (konwencja wykonawcza), zawarto Układ z Schengen, w którym doprecyzowano zasady wzajemnej pomocy. Rozpoczęto wówczas proces znoszenia wewnętrznych granic państw członkowskich Wspólnot z jednoczesnym przyjęciem szeregu ujednoczonych przepisów regulujących zasady przekraczania granic, udzielania azylu i wydawania wiz.

29 maja 2000 roku, opierając się na art. 34 Traktatu z Maastricht, Rada Unii Europejskiej przyjęła w Brukseli konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych⁹ i tego samego dnia podpisały ją wszystkie państwa członkowskie.¹⁰ Chociaż przedmiotowa konwencja miała charakter zamknięty – odnosiła się bowiem, co do zasady, do państw członkowskich Unii Europejskiej, jednakże z uwagi na stowarzyszenie z Układem Schengen Islandii i Norwegii, oba te państwa zaakceptowały treść zawartej konwencji i zadeklarowały, że podejmą działania zmierzające do wprowadzenia jej postanowień do swoich wewnętrznych systemów prawnych. Polska stała się stroną konwencji z chwilą przystąpienia do Unii Europejskiej.

⁷ European Treaty Series No. 99.

⁸ A. Gruszcak, Unia Europejska wobec przestępczości, s.95.

⁹ Dz. Urz. WE 2000 C 197/1 z dnia 12.07.2000 r.

¹⁰ J. Banach-Gutierrez, Wspólne Zespoły Śledcze jako nowa forma współpracy państw w sprawach karnych, s. 6.

Konwencja o wzajemnej pomocy w sprawach karnych została przyjęta w celu przyspieszenia, ułatwienia i zwiększenia efektywności współpracy organów sądowych, a także organów administracyjnych państw członkowskich działających w obszarze prawa karnego. Wprowadza ona również unowocześnienia dotychczasowej współpracy organów sądowych, policyjnych i celnych poprzez uzupełnienie postanowień zawartych w Konwencji Rady Europy o wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 1959r., Protokole Dodatkowym z 1978r., Konwencji Wykonawczej z Schengen z 1990r., umowie o ekstradycji i wzajemnej współpracy w sprawach karnych zawartej przez kraje Beneluksu z 1962r. i innych obowiązujących w tym zakresie aktach. Postanowienia konwencji ułatwiają sądom pod względem formalnym prowadzenie postępowań w sprawach karnych. Dotyczy to w szczególności:

- możliwości uzyskiwania pomocy prawnej bezpośrednio pomiędzy zainteresowanymi organami sądowymi bez angażowania ministerstw sprawiedliwości i spraw wewnętrznych,
- bezpośredniego przesyłania dokumentów procesowych osobom z innych państw członkowskich bez udziału władz państwa,
- możliwości czasowego przekazania osób zatrzymanych w jednym państwie na potrzeby postępowania prowadzonego w innym państwie,
- możliwości transgranicznego przesłuchania świadków i ekspertów w postaci wideokonferencji lub telefonicznie,
- możliwość tworzenia wspólnych zespołów śledczych także z wykorzystaniem funkcjonariuszy operacyjnych lub działających *incognito*,
- możliwości przechwytywania oraz przekazywania na bieżąco przekazów telekomunikacyjnych na prośbę innego państwa.

16 października 2001 roku, do powyższej konwencji, zawarto Protokół Dodatkowy.¹¹ Umożliwił on pozyskiwanie informacji o kontaktach bankowych oraz operacjach przeprowadzanych za ich pośrednictwem przez osoby prawne i osoby fizyczne, w stosunku do których organy państwa członkowskiego prowadzą dochodzenie.¹²

Konwencja o wzajemnej pomocy w sprawach karnych nie zastąpiła w całości Konwencji z 1959 r. i innych dwustronnych i wielostronnych umów, lecz stanowiła ich uzupełnienie. Przyjęto w niej zasadę, że wszędzie tam, gdzie postanowienia tych aktów są korzystniejsze dla stron konwencji, stosować należy ich postanowienia z pominięciem regulacji zawartych w konwencji.¹³

2.2. Konwencje ekstradycyjne

Najstarszą, tradycyjną metodą międzynarodowej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych jest instytucja ekstradycji. Cały system ekstradycyjny funkcjonujący w Europie oparty został w głównej mierze na Konwencji o ekstradycji przyjętej pod auspicjami Rady Europy w 1957 roku, której stronami stały się jednocześnie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej.¹⁴ Polska stała się stroną tej konwencji 13.09.1993 r.

W marcu 1978 roku podpisany został Drugi Protokół do tej konwencji.¹⁵ Jego stronami stała się większość państw sygnatariuszy konwencji, natomiast Polska równocześnie z jej podpisaniem.

W 1990 roku w czerwcu podpisano Konwencję Wykonawczą do Układu

z Schengen, która w głównej mierze doprecyzowywała zasady wzajemnej pomocy w sprawach karnych, ale w tytule III rozdziale 4 zawierała także regulacje dotyczące instytucji ekstradycji, które w stosunku do Konwencji Europejskiej z 1957 r. miały charakter uzupełniający. Zgodnie z postanowieniami tej konwencji, państwa sygnatariusze Układu z Schengen zobowiązane zostały do wydawania między sobą wszystkich osób ściganych przez organy sądowe w związku z naruszeniem krajowego prawa w zakresie podatku VAT, akcyzy oraz zobowiązań celnych. Na podstawie uregulowań konwencji wnioski oraz ekstradycja następowały drogą dyplomatyczną bądź za pośrednictwem ministerstw sprawiedliwości. To, czy dane państwo dopuściło do ekstradycji własnego obywatela, zależało wyłącznie od jego swobodnego uznania.¹⁶

Z uwagi na kłopoty występujące z powodu istnienia szeregu ograniczeń powodujących przeszkody ekstradycyjne¹⁷, które pojawiły się w toku stosowania instytucji ekstradycji, a także z powodu zbytniego formalizmu, dużych kosztów oraz przewlekłości prowadzonych spraw o wydanie, w 1989 roku w San Sebastian podpisano tak zwaną konwencję faksową. Było to porozumienie zawarte przez państwa członkowskie Wspólnot Europejskich, dotyczące modernizacji i uproszczenia metod przekazywania wniosków o ekstradycję.¹⁸

U podłoża większości problemów pojawiających się w związku ze stosowaniem tej instytucji, leżał głównie brak zaufania wobec obcych państw w zakresie prawa karnego materialnego, procesowego oraz struktur organizacyjnych oraz publicznie głoszona przez Brukselę jedność dążeń, celów i działań mająca doprowadzić do usunięcia wszelkich kłopotów oraz ułatwie-

¹¹ Protokół Dodatkowy z dnia 16.10.2001r., Dz. Urz. WE 2001 C 326/2.

¹² P. Filipek, Traktat o Unii Europejskiej – Komentarz, pod red. K. Lankosz, s. 418-419.

¹³ A. Gruszczak, Unia Europejska wobec przestępczości, s.97.

¹⁴ European Treaty Series No. 24. Konwencja o ekstradycji została otwarta do podpisania 13.12.1957r. w Paryżu, w życie weszła 18.04.1960r.

¹⁵ European Treaty Series No. 98, Protokół został otwarty do podpisania 17.03.1978r. w Strasburgu, w życie wszedł 5.06.1983r.

¹⁶ P. Filipek, Traktat o Unii Europejskiej – Komentarz, pod red. K. Lankosz, s. 419-420.

¹⁷ M. Płachta, Zasady i przeszkody ekstradycyjne, Prokuratura i Prawo, Nr 7-8/2000, s. 23-40.

¹⁸ M. Płachta, Europejski nakaz aresztowania a ekstradycja, Jurysta Nr 11/12 z 2002r.

nie i przyspieszenie procedur wydawania przestępców.¹⁹

Jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht, we wrześniu 1993 roku, na nieformalnym spotkaniu w Limelette, ministrowie sprawiedliwości państw członkowskich, uzgodnili podstawy stanowiska Unii Europejskiej w sprawie ekstradycji, które następnie, w sposób formalny, zostały sprecyzowane w przyjętej przez Radę UE w listopadzie 1993 roku deklaracji. Postanowiono wówczas, że wszelkie przyszłe regulacje stanowiąc będą uzupełnienie bądź poprawę skuteczności mechanizmów funkcjonujących dotychczas i wynikających z Konwencji o ekstradycji z 1957 roku. Uznano również, że konieczne jest opracowanie kompleksowego programu działań mających na celu uproszczenie i przyspieszenie zarówno procedur ekstradycyjnych, jak i procedur rozpatrywania wniosków. Niezbędne jest również zwiększenie gwarancji ochrony praw człowieka w całym procesie ekstradycyjnym.²⁰

Istotnym krokiem w zakresie modernizacji instytucji ekstradycji było przyjęcie w dniu 10 marca 1995 roku przez Radę Unii UE Konwencji o uproszczonej procedurze ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.²¹ Choć Traktat z Maastricht nie umieszczał w sposób wyraźny ekstradycji w płaszczyznach wzajemnej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości, to już wyraźne odniesienie do obrębu współpracy sądowej w sprawach karnych znalazło się w Traktacie Amsterdamskim. W oparciu o zawarte w nim zapisy, państwa członkowskie mogły dokonać kolejnego, istotnego kroku w za-

kresie modernizacji instytucji ekstradycji. Nastąpiło to w dniu 10 marca 1995 roku, kiedy to Rada Unii UE przyjęła Konwencję o uproszczonej procedurze ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.²² Pozwalała ona na przeprowadzenie ekstradycji według procedury uproszczonej (bez wniosku ekstradycyjnego i stosownej procedury), ale tylko wówczas, gdy osoba zainteresowana, która miała być wydana, wyraziła przed sądem na to zgodę w sposób dobrowolny i świadomy. O ostatecznym wydaniu decydować miał organ państwa wydającego.²³ „Uproszczona procedura miała głównie na celu uniknięcie tradycyjnych formalizmów postępowania ekstradycyjnego oraz zaoszczędzenie wszystkim zainteresowanym organom sądowym, ministerialnym i dyplomatycznym wielu czasochłonnych i skomplikowanych czynności”.²⁴

Konwencja o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej była pierwszym środkiem prawnym przyjętym w ramach III filaru UE na podstawie art. K 3 TUE, niemniej jednak miała ona jedynie częściowy charakter. Pełne uregulowanie problematyki dotyczącej ekstradycji dokonane w ramach porządku prawnego Unii Europejskiej nastąpiło dopiero 27 września 1996 roku. Wówczas to Rada UE przyjęła Konwencję o ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.²⁵ Konwencja ta stanowiła odpowiedź na problemy pojawiające się w związku ze zwalczaniem przestępstw, zawierała bowiem normy odnoszące się w szczególności do podwójnej

²² Ibidem.

²³ P. Filipek, Traktat o Unii Europejskiej – Komentarz, pod red. K. Lankosz, s. 420-421.

²⁴ M. Płachta, Komentarz do konwencji w sprawie uproszczonej procedury ekstradycyjnej. w: Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne, s. 31.

²⁵ *Official Journal* C 313 z dnia 23.10.1996r. Polski tekst można znaleźć w: Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne, pod red. E. Zielińskiej. Omówienie konwencji można znaleźć w: M. Płachta Komentarz do konwencji w sprawie uproszczonej procedury ekstradycyjnej. w: Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne; tenże: „Konwencja Unii Europejskiej z 1996r. o ekstradycji, *Studia Europejskie*, 1999 Nr 1 (9).

¹⁹ M. Płachta, Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji, *Studia Europejskie* 2002 Nr 3, tom 23, s. 51.

²⁰ A. Gruszczak, Unia Europejska wobec przestępczości, s.102.

²¹ *Official Journal* C 078 z dnia 30.03.1995r. Polski tekst można znaleźć w: Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne, pod red. E. Zielińskiej. Omówienie konwencji można znaleźć w: M. Płachta Komentarz do konwencji w sprawie uproszczonej procedury ekstradycyjnej. w: Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne, s. 23-45; C. Mik, op. cit., s. 387-389.

karalności, wydawania własnych obywateli, do przestępstw politycznych oraz do spraw związanych z zasadą specjalności.²⁶

Podstawowym celem konwencji było:

- określenie prawnych ram instytucji ekstradycji,
- usunięcie występujących przeszkód ekstradycyjnych (okoliczności umożliwiające odmowę wydania osoby),
- umiejscowienie w procesie ekstradycji problemu zmowy oraz związku przestępczego,
- regulacja problemu obywatelstwa osoby ekstradowanej,
- określenie zasady specjalności w ekstradycyjnej procedurze,
- uporządkowanie rozwiązań i zasad technicznych stosowanych w procedurze ekstradycyjnej.

Ponadto zgodnie z art. 1 konwencja miała uzupełniać oraz ułatwiać stosowanie regulacji zawartych w dotychczasowych dokumentach.²⁷

Jednakże najistotniejszym i całkowicie nowatorskim rozwiązaniem przyjętym w konwencji w wyniku kompromisu negocjacyjnego, było stworzenie możliwości złożenia zastrzeżeń modyfikujących skutki prawne, których państwo członkowskie nie akceptowało lub stosować pewne postanowienia konwencji pod określonymi warunkami. Możliwości te były co prawda ograniczone, ale jednak dawały możliwość wyłączenia obowiązku stosowania niektórych postanowień na pewien czas bądź na stałe. Dawało to przewagę przepisom wewnętrznym państw członkowskich nad regulacjami zawartymi w konwencji.

Obie przedstawione powyżej konwencje wprowadzały szereg istotnych zmian w dotychczasowych sformalizowanych procedurach systemu ekstradycyjnego. Kładły większy nacisk na skuteczność i zintensyfi-

kowanie międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania przestępczości, co spowodowało znaczne rozluźnienie wymogów proceduralnych oraz pozwoliło na wprowadzenie bezpośrednich form porozumiewania się organów sądowych i innych właściwych.²⁸

Elementem niezbędnym dla wejścia w życie przyjętych przez Radę UE konwencji było wyrażenie przez krajowe parlamenty każdego państwa członkowskiego, zgody na dokonanie ratyfikacji konwencji i tym samym wprowadzenie jej postanowień do krajowego porządku prawnego. Okazało się to bardzo trudne i mimo nowoczesnych rozwiązań regulacyjnych, na skutek tego, że Konwencję ekstradycyjną z 1995 roku ratyfikowało zaledwie 9 państw, natomiast Konwencję z 1996 roku tylko 8 państw, konwencje te nie weszły w życie i nie zaczęły powszechnie obowiązywać na terytorium całej Unii Europejskiej.²⁹

2.3. Współpraca z osobami w trakcie postępowania sądowego.

20 grudnia 1996 roku Rada UE podjęła uchwałę o osobach, które współpracują w trakcie postępowania sądowego w walce z międzynarodową przestępczością zorganizowaną.³⁰ Przewidywała ona współpracę obejmującą dostarczanie informacji cennych dla prowadzonego śledztwa oraz niezbędnych dla celów dowodowych, a dotyczących struktury oraz działalności międzynarodowych, zorganizowanych grup przestępczych i istniejących między nimi powiązań oraz przestępstw popełnianych przez te grupy, przewidywała również pomoc praktyczną umożliwiającą podejmowanie działań mogących doprowadzić do likwidacji przestępczych grup.

Po podjęciu powyższej uchwały Rada UE wezwała państwa członkowskie do wynagradzania osób podejmujących współpra-

²⁶ Więcej na ten temat w: Raport wyjaśniający do konwencji o ekstradycji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Dz.Urz. WE 1997 C 191/13.

Zobacz też P. Filipek, Traktat o Unii Europejskiej – Komentarz, pod red. K. Lankosz, s. 421-422.

²⁷ A. Gruszczak, Unia Europejska wobec przestępczości, s.105.

²⁸ A. Grzelak, Unia europejska a prawo karne, s. 92.

²⁹ M. Płachta, Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji, Studia Europejskie 2002 Nr 3, tom 23, s. 52.

Zobacz również M. Płachta, Europejski nakaz aresztowania a ekstradycja, Jurysta Nr 11/12 z 2002r., s. 11-15.

³⁰ Dz. Urz. WE Nr C 10, z dnia 11.01.1997r.

cę oraz do zapewnienia tym osobom oraz ich rodzinom wszelkich niezbędnych środków ochrony.³¹

2.4. Współpraca sądowa – Europejska Sieć Sądowa.

W celu usprawnienia sądowej współpracy między państwami członkowskimi oraz zwalczania zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, przemytu narkotyków, korupcji i terroryzmu, 29 czerwca 1998 roku Rada Unii Europejskiej, na podstawie art. K 3 Traktatu o Unii Europejskiej, przyjęła Wspólne działanie Nr 98/428/JHA o stworzeniu Europejskiej Sieci Sądowej.³² Jest to instytucja wyspecjalizowana, powołana do realizacji konkretnych zadań wynikających wprost z wewnętrznej polityki Unii Europejskiej.³³

3. Wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych – zasada *ne bis in idem* na terytorium Unii Europejskiej

Z uwagi na postępującą integrację państw europejskich, pod koniec XX wieku zaobserwować można było wyraźne odstępowanie od zasady *par in parem non habet imperium*, zgodnie z którą każde państwo europejskie ma wyłączne prawo do sprawowania najwyższej władzy wobec swojej ludności, natomiast inne państwa nie posiadają żadnego prawa do realizowania władczych aktów na terytorium obcych państw. Monopol każdego państwa w zakresie prawa do karania jest przejawem jednej z cech suwerenności narodowej, wskazującym na mocny związek prawa narodowego i prawa karnego. Taka cecha powoduje, że mimo rozszerzania obszarów integracji europejskiej, najtrudniejszym procesem jest właśnie przystosowanie prawa karnego poszczególnych państw członkowskich do prawa wspólnotowego.³⁴ W związku z dążeniem do integracji, także w zakresie pra-

wa karnego, konstytucje państw europejskich zostały poddane procesom nowelizacyjnym, polegającym na umieszczeniu w ich treści postanowień przekazujących pewien zakres suwerenności państwowej organizacjom międzynarodowym.³⁵ Również i polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku w art. 90 została umieszczona tzw. europejska klauzula umożliwiająca Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie międzynarodowej umowy, przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu pewnego zakresu kompetencji organów władzy państwowej.³⁶

Wobec rozszerzania współpracy w sprawach karnych i budowy wspólnego obszaru sprawiedliwości, bez znaczenia wydaje się być fakt, na terytorium jakiego państwa prowadzone będzie postępowanie karne i w jakim państwie wystąpi ukaranie sprawcy, dlatego też uporczywe podtrzymywanie prawa wyłączności w zakresie karania staje się nieracjonalne.³⁷

Ponadto, w celu współpracy, istotna jest także zasada *ne bis in idem*, która w ramach regulacji europejskich została uwzględniona już w postanowieniach Układu z Schengen, który następnie stał się częścią ustawodawstwa europejskiego. Wynika z niej, że żadna osoba nie może być ponownie ścigana i skazana za popełnienie tego samego czynu. Doniosłość tej zasady została mocno podkreślona przez uznanie jej za fundamentalne prawo systemu

³⁵ R. Arnold, Koncepcje suwerenności w konstytucjach państw członkowskich UE a integracja europejska, (w:) Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne, W. Czapliński (red.), I. Lipowicz, T. Skoczyn, M. Wyrzykowski, s. 81.

³⁶ M. Wyrzykowski, Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności? (suwerenność a procedura ratyfikacyjna członkostwa Polski w UE), (w:) Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne, W. Czapliński (red.), I. Lipowicz, T. Skoczyn, M. Wyrzykowski, s. 85.

³⁷ A. Górski, A. Sakowicz, Zagadnienia prawnokarne integracji europejskiej. Traktatowy chaos czy ład prawny, (w:) Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia., M. Perkowski (red.), s.314-315. Zobacz także: A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* na gruncie art. 114 kodeksu karnego, Przegląd sądowy Nr 10/2003,s.117-118.

³¹ A. Grzelak, Unia europejska a prawo karne, s. 93.

³² Dz, Urz. WE Nr L 191, z dnia 7.07.1998 r.

³³ A. Grzelak, Unia europejska a prawo karne, s. 93.

³⁴ A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* na gruncie art. 114 kodeksu karnego, Przegląd sądowy Nr 10/2003,s.118.

współpracy w sprawach karnych Unii Europejskiej, natomiast przyjęcie wzajemnego uznawania orzeczeń organów sądowych pozwoliło na umocnienie tej współpracy oraz wzmocnienie ochrony praw poszczególnych osób. Wzajemne uznawanie orzeczeń oparto na zaufaniu państw Unii do wewnętrznych systemów wymiaru sprawiedliwości. Stanowi to istotny czynnik bezpieczeństwa prawnego, ponieważ gwarantuje niepodważalność orzeczeń wydanych w jednym z państw członkowskich przez inne państwo. Zasada wzajemnego zaufania w znacznym stopniu opiera się na takich wartościach, jak: wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i swobód obywatelskich oraz na poszanowaniu zasady państwa prawa. Stanowi to fundament warunkujący skuteczność jej stosowania.³⁸ Zgodnie z końcowym raportem M. Delmas-Marty przygotowanym w 1995r. dla Komisji Europejskiej, w celu uniknięcia wielokrotnego ścigania tego samego sprawcy za to samo przestępstwo, wymiar sprawiedliwości powinien być dokonywany przez to państwo, na którego terytorium znajduje się sprawca czynu.³⁹

Również na gruncie polskiego prawa karnego zasada *ne bis in idem* jest powszechnie akceptowana w orzecznictwie i doktrynie. Regulacje w tym zakresie znalazły się w art. 17 §1 pkt 7 kodeksu postępowania karnego, w którym zakazuje się wszczynania i nakazuje się umorzenie postępowania wszczętego co do tego samego czynu tej samej osoby, które wcześniej zostało prawomocnie zakończone. Jednakże polski kodeks karny w art. 114 dopuszcza możliwość ponownego prowadzenia postępowania o ten sam czyn zabroniony wobec obywatela polskiego skazanego wcześniej przez zagraniczny sąd. Rozwiązanie to nie

jest sprzeczne z art. 4 Protokołu Dodatkowego Nr 7 z dnia 22.11.1984 r. do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanego przez Polskę 14 września 1992 roku.⁴⁰ W stosunku do każdego zabronionego czynu, popełnionego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, może być prowadzone tylko jedno prawomocnie zakończone postępowanie. Natomiast, jeśli czyn zabroniony zostanie popełniony poza granicami naszego państwa, a sprawca zostanie osądzony przez sąd zagraniczny, krajowe organy ścigania mają mimo to obowiązek podjęcia ponownego postępowania i zakończenia go ponownym skazaniem, gdyż w stosunku wyroków sądów zagranicznych nie obowiązuje zasada *res iudicata*.⁴¹ Sąd wydaje wówczas wyrok, w którym zalicza odbytą w zagranicznym zakładzie penitencjarnym karę, na poczet wymierzonej przez siebie kary.⁴² Jeśli jednak wyrok zagranicznego sądu został przyjęty do wykonania na terytorium naszego państwa⁴³, bądź orzeczenie zagranicznego sądu dotyczy przestępstwa, w związku z którym nastąpiło przekazanie ścigania⁴⁴ lub wydanie sprawcy w drodze ekstradycji⁴⁵, wów-

³⁸ A. Górski, A. Sakowicz, Zagadnienia prawnokarne integracji europejskiej. Traktatowy chaos czy ład prawny, (w:) Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia, M. Perkowski (red.), s.318-321.

³⁹ *Corpu Iuris*, wydanie dwujęzyczne, s. 21,31. Zobacz też A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* na gruncie art. 114 kodeksu karnego, *Przegląd sądowy* Nr 10/2003, s.112-113.

⁴⁰ Zobacz M. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Orzecznictwo*, 1998 t. II, s. 292-294, wyrok z 30.07.1998r. *Oliviera v. Szwajcaria*, skarga Nr 25711/94; tenże: *Kary nie podlegają kumulacji*, *Rzeczpospolita* z 19.09.1998r.; wyrok z 5.03.1998r. *Gradinger v. Austria*, skarga Nr 22541/93, w: M. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Orzecznictwo*, t. II, *Prawo do życia i inne prawa*, s. 1501.

⁴¹ Uchwała Sądu Najwyższego z 12.08.1972r., VI KZP 25/71 OSNKW 1971, nr 11, poz. 168.

⁴² W. Groszyk, *Czy demokratyczne państwo stać na zasadę legalizmu*, *Rzeczpospolita* z dnia 12.09.2001r.

⁴³ Zgodnie z Konwencją o przekazaniu osób skazanych, Dz. U. z 1980r., Nr 51, poz. 279 oraz Konwencją berlińską o przekazywaniu osób skazanych na karę pozbawienia wolności dla odbycia kary w państwie, którego są obywatelami, Dz. U. z 1980r., Nr 8, poz. 21.

⁴⁴ Zobacz: L. Gardocki, *Przejęcie (przekazanie) ścigania*, *Studia Prawnicze* 1977, Nr 53, s. 185; P. Biedak, *Komentarz do Konwencji o przekazaniu ścigania w sprawach karnych*, w: *Standardy prawne Rady Europy*, s. 394.

⁴⁵ Zgodnie z Europejską Konwencją o ekstradycji, Dz. U. z 1994r. Nr 70, poz. 307. Zobacz też: Z. Knypl, *Komentarz do Europejskiej Konwencji o*

czas nie wszczyna się ponownego postępowania, a wszczęte umarza.

Przejawem poszanowania zasady *ne bis in idem*, zdaniem Michała Płachty, byłoby rozszerzenie grocjużowskiej maksymy *aut dedere aut punire*⁴⁶ - obecnie *aut dedere aut judicare*, o zasadę *aut dedere aut poenam persequi* co oznacza albo wydaj, albo wykonaj karę.⁴⁷ Na państwie wezwanym do wydania osoby oskarżonej o popełnienie czynu zabronionego, spoczywa bowiem alternatywnie sformułowany obowiązek postawienia tej osoby przed właściwym organem w celu określenia odpowiedzialności karnej za popełniony czyn. Państwo wezwane może wydać osobę państwu wzywającemu, by jego kompetentne organy osądziły ją i wydały stosowne orzeczenie, ale może też samo osądzić sprawcę.⁴⁸ Takie rozwiązanie rodzi jednak pewne problemy związane z wzajemnym zaufaniem do orzecznictwa organów sądowych innego państwa. Stosunek do wyroków karnych wydanych przez zagraniczne sądy jest bowiem w znacznym stopniu uzależniony od zaufania do prawidłowości funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i działalności poszczególnych organów ścigania obcego państwa, a także od zakresu współpracy pomiędzy poszczególnymi państwami w sprawach karnych.⁴⁹ Dlatego też, brak takiego zaufania oraz uporczywe trzymanie się zasady nieograniczonej suwerenności w zakresie prawa karania, a także niepodjęcie działań w zmierzających do ujednolicenia regulacji karnych wewnętrznych systemów prawnych, może stanowić poważną przeszkodę w pełnym i po-

wszechnym uznawaniu oraz wykonywaniu zagranicznych orzeczeń w sprawach karnych.⁵⁰ Państwa europejskie, dążące do zjednoczenia Europy, przez wszystkie lata tworzenia Unii Europejskiej, podejmowały działania zmierzające do pokonania wszystkich tych barier. Na początku było to utworzenie grupy TREVI, w ramach której podjęto współpracę w zakresie zwalczania zagrożeń wynikających z rozwoju międzynarodowego terroryzmu, harmonizacji przepisów karnomaterialnych i karnoprocesowych oraz opracowywania porozumień w sprawach policyjnych i sądowych. Następnie zawarto Układ z Schengen dotyczący współpracy sądowej, pomocy prawnej w sprawach karnych oraz przekazania przejęcia postępowania, także z uwzględnieniem zasady *ne bis in idem*. Kolejnym krokiem były postanowienia Traktatu o Unii europejskiej ułatwiające i przyspieszające współpracę pomiędzy kompetentnymi lub równorzędnymi organami sądowymi i ministerstwami poszczególnych państw członkowskich, ułatwiające prowadzenie postępowań i wykonywanie decyzji, w szczególności ułatwienie przeprowadzenia ekstradycji, wprowadzające możliwość stopniowego podejmowania środków ustanawiających dolne granice kar w zakresie przestępczości zorganizowanej, terroryzmu oraz nielegalnego handlu, a także ułatwiające podejmowanie działań mających na celu zapobieganie sporom jurysdykcyjnym, czyli również ochrona zasady *ne bis in idem* pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Przyjęto także szereg konwencji, których przedmiotem była ta zasada, między innymi Konwencję o podwójnym karaniu z 1987r.⁵¹ i Kartę Podstawowych Praw Unii Europejskiej.⁵²

ekstradycji, w: Standardy prawne Rady Europy, s. 233-234.

⁴⁶ Myśl sformułowana przez Hugona Grocjusza w 1625r. Nie jest oczywisty jej statut prawnomiędzynarodowy, w szczególności przynależność do norm międzynarodowego prawa zwyczajowego

⁴⁷ M. Płachta, *Zasada aut dedere aut judicare* w dziedzinie międzynarodowej współpracy w sprawach karnych, *Palestra* 2000, Nr 7-8, s. 34-43.

⁴⁸ M. Płachta, *Bitwy wielkiej wojny*, Rzeczpospolita z dnia 02.03.2002r.

⁴⁹ L. Gardocki, *Zagadnienia internacjonalizacji odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione za granicą*, s. 69-71.

⁵⁰ A. Sakowicz, *Zasada ne bis in idem na gruncie art. 114 kodeksu karnego*, *Przegląd sądowy* Nr 10/2003, s.118-119.

⁵¹ Konwencja UE o podwójnym karaniu z 15 maja 1987 roku, ratyfikowana przez Danię, Francję, Niemcy, Włochy i Holandię, <http://ue.eu.int/ejn/DATA/vol a/accords ce/CPEIlen.html>, 2002-01-09.

⁵² M. Nowicki, *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej*, s. 73; O.JC.2000.364.1.

Tak powstały system współpracy Unii Europejskiej w sprawach karnych postawił zasadę *ne bis in idem* na pierwszym miejscu, jako zasadę fundamentalną, natomiast wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych uznał za instrument wzmacniający współpracę w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi oraz umożliwiającą ochronę praw osób. Oparcie wzajemnego uznawania o zaufanie do systemów wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw członkowskich, stanowi gwarancję prawnego bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w szczególności brak podważania orzeczeń wydanych w innych państwach.⁵³

Podsumowanie

W ostatnich latach, w najmniej zaawansowanej dziedzinie współpracy w ramach III filaru Unii Europejskiej – współpracy w sprawach karnych, dał się zauważyć duży postęp. Państwa członkowskie, z uwagi na nasilający się rozwój przestępczości zorganizowanej, rozpoczęły szeroko zakrojone działania zmierzające w kierunku utworzenia unijnego prawa karnego o ponadnarodowym charakterze. Było to wynikiem postanowień zawartych w art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że podstawowym celem współpracy w ramach III filaru jest zapewnienie obywatelom UE wysokiego poziomu bezpieczeństwa poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości, w szczególności zorganizowanej, bliższą współpracę organów sądowych i innych odpowiednich władz, a także poprzez zbliżanie zasad prawa karnego w wewnętrznych systemach prawnych państw członkowskich.

Już w latach 70. XX wieku pojawiły się pierwsze propozycje utworzenia zrębów europejskiego prawa karnego (i cywilnego) w ramach Europejskiej Przestrzeni Sądowej,⁵⁴ lecz do chwili obecnej, w okresie

ostatnich trzydziestu lat, nie zostały one zrealizowane i nadal pozostają w sferze ogólnych idei. Pewne optymistyczne sygnały, nawiązujące do idei prezydenta Giscarda d'Estainga, pojawiły się w październiku 1998 roku, kiedy to na spotkaniu ministrów sprawiedliwości Francji, Wielkiej Brytanii, RFN, Finlandii i Hiszpanii w Avignon, wyrażono wolę utworzenia Europejskiego Obszaru Sądowego, którego podstawą powinno być zwalczanie zorganizowanej przestępczości, pełniące rolę służebną wobec Unii Walutowej i Gospodarczej, a także powiązane z ochroną interesów europejskich obywateli. Podstawowymi warunkami ustanowienia takiego obszaru powinno być: utworzenie spójnych ram prawnych, kontrola polityczna obszaru, kontrola prawna.

Mimo że w ostatnich latach europejska współpraca sądowa uległa znacznemu przyspieszeniu, to jednak bez harmonizacji prawa karnego poszczególnych państw członkowskich UE współpraca policyjna, zwłaszcza w zakresie zwalczania zorganizowanej przestępczości i terroryzmu, pozostała mało skuteczna i ograniczona do różnych międzynarodowych porozumień.⁵⁵

Uchwalane przez państwa członkowskie w ramach tworzenia europejskiego obszaru sprawiedliwości konwencje, okazały się mało skuteczne, w szczególności dotyczy to konwencji ekstradycyjnych. Zawierały one bowiem szereg zastrzeżeń poszczególnych państw oraz obwarowań dotyczących przeszkód ekstradycyjnych.⁵⁶ Podniesienie efektywności współdziałania w zakresie wydawania przestępców było przedmiotem ponad dwudziestoletnich prac Grupy Roboczej ds. Współpracy Sądowej, działającej w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, ale z uwagi na trudność uzgodnienia wspólnego stanowiska spowodowaną głębokimi różnicami interesów, nie osiągnięto żad-

⁵³ A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* na gruncie art. 114 kodeksu karnego, Przegląd sądowy Nr 10/2003, s.123-126.

⁵⁴ Była to propozycja prezydenta Francji Valéry'ego Giscarda d'Estainga przedstawiona na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 5-6 grudnia 1977 roku. Projekt ten przewidywał wieloetapową realizację

planów współpracy europejskiej w zakresie sądownictwa, głównie prawa karnego. Jednakże projekt ten nie doczekał się realizacji.

⁵⁵ A. Gruszczak, Unia Europejska wobec przestępczości, s.108-109.

⁵⁶ Porównaj M. Płachta, Zasady i przeszkody ekstradycyjne, Prokuratura i Prawo Nr 7-8 2000r., s. 33.

nych konkretnych rezultatów.⁵⁷ Spowodowało to konieczność podjęcia przez jednoczącą się Europę poszukiwań innych rozwiązań, właściwszych dla usprawnienia współpracy w sprawach karnych i budowania europejskiego obszaru sprawiedliwości.⁵⁸

Bibliografia

- Arnold R., Koncepcje suwerenności w konstytucjach państw członkowskich UE a integracja europejska, (w:) Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne, W. Czapliński (red.), I. Lipowicz, T. Skoczyn, M. Wyrzykowski.
- Banach-Gutierrez J., Wspólne Zespoły Śledcze jako nowa forma współpracy państw w sprawach karnych.
- Filipek P., Traktat o Unii Europejskiej - komentarz, artykuł 29, pod red. K. Lankosz.
- Gardocki L., Przejęcie (przekazanie) ścigania, *Studia Prawnicze* 1977 Nr 53.
- Gardocki L., Zagadnienia internacjonalizacji odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione za granicą.
- Górski A., Sakowicz A., Europejska zasada *Ne bis de idem* oraz problem automatycznego wykonywania kar w UE, w: Bariery prawne integracji europejskiej w sprawach karnych, *Forum – Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne UE*, materiały robocze 3/05.
- Górski A., Sakowicz A., Europejski nakaz aresztowania. Między skutecznością ścigania a gwarancyjną funkcją praw człowieka, *Przegląd Policyjny* 2002, Nr 3-4.
- Górski A., Sakowicz A., Zagadnienia prawnokarne integracji europejskiej. Traktatowy chaos czy ład prawny, (w:) *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia.*, M. Perkowski (red.).
- Groszyk W., Czy demokratyczne państwo stać na zasadę legalizmu, *Rzeczpospolita* z dnia 12.09.2001r.

- Gruszczak A., Unia Europejska wobec przestępczości.
- Grzelak A., Unia europejska a prawo karne.
- Knypl Z., Komentarz do Europejskiej Konwencji o ekstradycji, /w:/ *Standardy prawne Rady Europy*.
- Muszyński M., Hambura S., Transgraniczne ściganie karne w zjednoczonej Europie, *Rzeczpospolita* z dnia 1 września 2003r.
- Nowicki M., Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Orzecznictwo*, 1998 t. II.
- Nowicki M., Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej, s. 73; O.JC.2000.364.1.
- Płachta M., Bitwy wielkiej wojny, *Rzeczpospolita* z dnia 02.03.2002r.
- Płachta M., Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji, *Studia Europejskie* Nr 3/2002.
- Płachta M., Europejski nakaz aresztowania a ekstradycja, *Jurysta* Nr 11/12 z 2002r.
- Płachta M., Komentarz do konwencji w sprawie uproszczonej procedury ekstradycyjnej. w: *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne*.
- Płachta M., Konwencja Unii Europejskiej z 1996r. o ekstradycji, *Studia Europejskie*, 1999 Nr 1 (9).
- Płachta M., Zasada *aut dedere aut judicare* w dziedzinie międzynarodowej współpracy w sprawach karnych, *Palestra* 2000, Nr 7-8.
- Płachta M., Zasady i przeszkody ekstradycyjne, *Prokuratura i Prawo*, Nr 7-8/2000.
- Sakowicz A., Zasada *ne bis in idem* na gruncie art. 114 kodeksu karnego, *Przegląd sądowy* Nr 10/2003.
- Wyrzykowski M., Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności? (suwerenność a procedura ratyfikacyjna członkostwa Polski w UE), (w:) *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, W. Czapliński (red.), I. Lipowicz, T. Skoczyn, M. Wyrzykowski.

⁵⁷ M. Płachta, Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji, *Studia Europejskie* 2002 Nr 3, tom 23, s. 53.

⁵⁸ A. Górski, A. Sakowicz, Europejski Nakaz Aresztowania. Między skutecznością ścigania a gwarancyjną funkcją praw człowieka, *Przegląd Policyjny* 2002, nr 3/4, str. 51-52.