

Europejska Sieć Sądowa jako element unijnej współpracy sądowej w sprawach karnych

AMELIA TOSIK

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Rozwijające się procesy integracji zmieniają charakter Unii Europejskiej, w tym także podział kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi. Mimo że w ostatnich latach dokonała się zmiana w tradycyjnym postrzeganiu suwerenności państw¹, to nadal rozstrzygający głos w moderowaniu kwestii prawnych dotyczących obszaru prawa karnego i wymiaru sprawiedliwości mają państwa członkowskie, a najważniejszą funkcję pełni międzyrządowa metoda integracji. Stanowi to niejako specyfikę procesu integracji w tym obszarze, która polega na utrzymywaniu dominującej roli państw członkowskich, przy jednoczesnym symbolicznym i uzależnionym od ich woli udziale instytucji o charakterze ponadnarodowym, takich jak Parlament Europejski, Komisja Europejska czy Trybunał Sprawiedliwości.

Początkowo głównym celem współpracy było zwalczanie najbardziej rozpowszechnionych przestępstw, czyli terroryzmu, handlu żywym

¹ P. Wawrzyk, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007, s. 9.

towarem, narkotykami i bronią, poprzez wymianę informacji i współpracę odpowiednich służb państwowych. Problemy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego zmodyfikowały cele polityki wewnętrznej. Priorytetowym zadaniem stało się bowiem stworzenie obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości, a co za tym idzie – konieczność uregulowania formalnoprawnych podstaw współpracy², stałych instytucji³ oraz rozszerzenia zakresu działania instytucji dotychczas istniejących⁴.

Współpraca sądowa w sprawach karnych stanowi obecnie jeden z dwóch podstawowych elementów współpracy w ramach III filaru UE⁵. Najważniejsze są w niej kwestie związane z pomocą prawną w sprawach karnych oraz przekazywaniem osób zatrzymanych w państwie członkowskim do państwa poszukującego danej osoby.

Pomoc prawna w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi UE udzielana jest w postępowaniach karnych lub administracyjnych, wszczętych przez odpowiednie organy w związku z czynami karalnymi, na podstawie prawa wewnętrznego państwa członkowskiego wzywającego lub wezwanego bądź obu tych państw, jeśli stanowią one naruszenie przepisów prawa, a wydana decyzja może skutkować postępowaniem przed sądem karnym⁶.

Drugim elementem współpracy w sprawach karnych jest przekazywanie osób zatrzymanych w państwie członkowskim do państwa poszukującego danej osoby. Do niedawna podstawowym instrumentem działania UE w tej dziedzinie była ekstradycja⁷. Aktualnie podstawową rolę odgrywa decyzja ramowa z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie eu-

² Układ z Schengen i Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen, Traktat o Unii Europejskiej (TUE).

³ Np. Europol, Komitet Wykonawczy Schengen, Komitet Koordynacyjny.

⁴ Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski.

⁵ Podstawę prawną dla działań Unii w tym zakresie stanowi art. 30 TUE.

⁶ Na podstawie Konwencji z dnia 22 maja 2000 r. o wzajemnej pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi UE.

⁷ Podstawowym dokumentem w tym zakresie była Europejska Konwencja o ekstradycji, podpisana na forum Rady Europy w 1957 r., uzupełniona następnie dwoma innymi dokumentami: Konwencją o uproszczonej procedurze ekstradycyjnej między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, podpisaną 10 marca 1995 r., oraz Europejską konwencją o ekstradycji, podpisaną 27 września 1996 r.

ropejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi⁸, na podstawie której między takimi państwami nie przeprowadza się procedury ekstradycyjnej, a podstawą wydania osoby poszukiwanej jest sam Europejski Nakaz Aresztowania (ENA).

Istotną rolę w rozwoju współpracy sądowej w sprawach karnych odegrał Traktat o Unii Europejskiej (z Maastricht)⁹, który nie tylko uznał współpracę sądową w sprawach karnych oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej za należące do wspólnych zainteresowań państw członkowskich, ale i włączył je do III filaru UE¹⁰. Ranga tematu sprawia, że ujawniają się coraz to nowe jego aspekty. Współpraca sądowa nieustannie pozostaje przedmiotem kooperacji międzyrządowej, jakkolwiek niektóre kwestie są regulowane także w ramach prawa wspólnotowego.

Na mocy wspólnego działania nr 98/428/WS i SW z dnia 29 czerwca 1998 r.¹¹ państwa członkowskie uznały, że dla uzyskania skutecznej poprawy jakości współpracy między nimi niezbędne jest przyjęcie takich środków strukturalnych, aby umożliwić właściwe i bezpośrednie kontakty między organami sądowymi oraz innymi podmiotami działającymi w wymiarze sprawiedliwości.

Utworzone zostały instytucje wyspecjalizowane jako struktury powołane do realizacji zadań wynikających z różnych dziedzin polityki UE w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości¹². W zasadzie największy zakres działania ma Europejski Urząd Policji – Europol¹³, który jako instytucja powołana do zwalczania przestępczości transgranicznej ma za zadanie utrzymać porządek i bezpieczeństwo. Nie

⁸ Council Framework Decision No. 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European Arrest warrant and the surrender procedures between Member States; Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, OJ L 190, 18.07.2002, s. 1.

⁹ Treaty of European Union, podpisany dnia 7 lutego 1992 r., wszedł w życie dnia 1 listopada 1993 r.

¹⁰ P. Wawrzyk, *op. cit.*, s. 148.

¹¹ Dz.Urz. WE L 191 z dnia 7 lipca 1998 r.

¹² Utworzenie jednych, np. Europolu, wynikało wprost z postanowień traktatów, dla innych konieczne było wydanie aktów prawa wtórnego I czy III filaru, np. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii, Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

¹³ P. Wawrzyk, *op. cit.*, s. 120.

sposób nie wspomnieć o Europejskiej Jednostce Współpracy Sądowej – Eurojust¹⁴, która zgodnie z art. 1 decyzji rady z dnia 28 lutego 2002 r.¹⁵ jest organem UE i posiada osobowość prawną.

Pierwszą formę współpracy państw członkowskich utworzyło Wspólne Działanie Rady z dnia 22 kwietnia 1996 r., dotyczące wymiany urzędników sądowych w celu poprawy współpracy sądowej między państwami członkowskimi UE. Na jego podstawie utworzono korpus sędziów łącznikowych, których zadaniem było nawiązywanie kontaktów z władzami sądowymi kraju, do którego zostali oddelegowani, w celu zdobywania i wymiany informacji oraz lepszego poznania funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w danym państwie¹⁶.

Kolejnym aktem prawnym było Wspólne Działanie Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie utworzenia Europejskiej Sieci Sądowej¹⁷. Zgodnie z tym dokumentem państwa członkowskie objęte zostały siecią sądowych punktów kontaktowych, a więc w każdym państwie członkowskim miał być utworzony co najmniej jeden punkt kontaktowy, według zasad wewnętrznych tego państwa i wewnętrznego podziału odpowiedzialności, w celu zapewnienia skutecznego oddziaływania Sieci na całym jego terytorium i w odniesieniu do wszelkich form poważnej przestępczości.

Podstawowym celem powołania Europejskiej Sieci Sądowej było ułatwienie nawiązywania właściwych kontaktów między punktami znajdującymi się w różnych państwach członkowskich w celu wykonywania określonych zadań¹⁸, organizowania okresowych spotkań¹⁹ oraz do stałego dostarczania aktualnych informacji ogólnych w ramach procedur ustalonych w art. 8 Wspólnego Działania Rady²⁰.

¹⁴ The European Union's Judicial Cooperation Unit, utworzona na podstawie art. 31 Traktatu o Unii Europejskiej, Decyzją Rady UE z dnia 28 lutego 2002 r. w sprawie utworzenia Eurojustu oraz Decyzją Rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Eurojustu.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ P. Wawrzyk, *op. cit.*, s. 148.

¹⁷ European Judicial Network, Wspólne Działanie Rady 98/428/WS i SW.

¹⁸ Art. 4 Wspólnego Działania Rady z dnia 29 czerwca 1998 r.

¹⁹ Zgodnie z procedurami określonymi w art. 5 Wspólnego Działania Rady z dnia 29 czerwca 1998 r.

²⁰ *Ibidem*.

Należy podkreślić, że ESS stała się pierwszym organem współpracy, który faktycznie zaczął funkcjonować, a nie tylko istniał formalnie. Działalność Sieci w sprawach karnych opiera się na spersonalizowanych kontaktach osób-punktów reprezentujących krajowe instytucje z poszczególnych państw. Punkty kontaktowe są aktywnymi pośrednikami, których zadaniem jest ułatwianie współpracy sądowej między państwami członkowskimi, szczególnie w działaniach mających na celu zwalczanie poważnej przestępczości. Z tej przyczyny, mając na względzie różnorodny charakter organów współtworzących i działających w organach wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw członkowskich, przy tworzeniu Sieci uwzględnione zostały zasady konstytucyjne, tradycje prawne i struktury organizacyjne wymiaru sprawiedliwości istniejące w każdym państwie. Punkty kontaktowe są zatem tworzone z uwzględnieniem indywidualnych cech systemów, zgodnie z wewnętrznymi zasadami podziału²¹.

Punkty kontaktowe nie tylko pełnią rolę swego rodzaju pośredników, ale również są nieodzowne przy obsłudze wniosków o wzajemną pomoc w granicach przewidzianych przez międzynarodowe instrumenty dotyczące wzajemnej pomocy w sprawach karnych. Dostarczają one ponadto prawnych i praktycznych informacji zarówno dla lokalnych organów sądowych w ich własnym państwie, dla punktów kontaktowych, jak i dla lokalnych organów sądowych w innych państwach²². Informacje te są konieczne do przygotowania skutecznych wniosków o współpracę sądową, a także w celu ogólnej poprawy współpracy sądowej pomiędzy państwami członkowskimi.

Pomoc prawna udzielana jest nie tylko w odniesieniu do postępowań karnych, ale również w postępowaniu prowadzonym przez organy administracyjne w odniesieniu do czynów karalnych według prawa wewnętrznego państwa członkowskiego (wzywającego lub wezwanego) bądź obu tych państw jako naruszających przepisy prawa, jeżeli od decyzji takich organów istnieje możliwość odwołania się do sądu, w szczególności sądu właściwego w sprawach karnych. Pomoc prawna służy również w związku z postępowaniami karnymi i administracyjnymi dotyczącymi prze-

²¹ P. Wawrzyk, *op. cit.*, s. 149.

²² A. Gruszczyk, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 100.

stępstw lub naruszeń, za które osoba prawna może zostać pociągnięta do odpowiedzialności w państwie członkowskim wzywającym²³.

W większości państw członkowskich Unii ministerstwa sprawiedliwości pozostają centralnym punktem zapewniającym prawidłową dystrybucję i realizację przesyłanych do niego wniosków. Rola władzy centralnej ograniczona jest czasami do przesyłania i otrzymywania wniosków, w innych z kolei ministerstwo sprawiedliwości jest bardziej zaangażowane w ich realizację. Należy jednak mieć na uwadze, że ten poziom kontroli zależy w dużej mierze, jak to już wyżej wspomniano, od krajowych tradycji prawnych.

Z analizy punktów kontaktowych w Polsce wynika, że kandydaci do pracy w omawianych ośrodkach muszą posiadać kwalifikacje tzw. „aktywnych pośredników” i wykazywać się wystarczającą znajomością języków obcych oraz organizacji systemu sądownictwa. W większości państw członkowskich to właśnie w organach sądowych tworzone są takie punkty²⁴.

Poza krajowymi punktami kontaktowymi reprezentującymi bezpośrednio sądy i resorty sprawiedliwości, w każdym państwie członkowskim rolę punktów kontaktowych pełnią prokuratorzy, z pewnymi wyjątkami – w Austrii, Luksemburgu i Holandii mianowani zostali sędziowie śledczy, a w Irlandii wybrano oficera policji²⁵. Wynika to z tradycji prawnej każdego z tych państw oraz ustalonej w nich praktyki.

Punkty kontaktowe mogą być wyznaczane wewnątrz okręgów sądów apelacyjnych i tak jest we Francji, Włoszech, w Niemczech oraz Grecji²⁶ lub też podlegają one bezpośrednio urzędowi Prokuratora Generalnego – w Danii, Finlandii, Luxemburgu, Portugalii, Szwecji i Wielkiej Brytanii²⁷. Niektórzy członkowie Sieci wywodzą się także z organów wyspecjalizowanych, jak np. z Krajowej Dyrekcji Antymafijnej we Włoszech, Urzędu do spraw Poważnych Oszustw w Wielkiej Brytanii lub organu odpowiedzialnego za zarządzanie władzami sądowymi, jak np. Generalna Rada Sądownictwa w Hiszpanii²⁸. W niektórych państwach członkowskich, w których

²³ Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych...

²⁴ Ekspertyza J. Tallineau, *op. cit.*

²⁵ www.ejncrimjust.eu.int.

²⁶ J. Tallineau, *op. cit.*

²⁷ A. Grzelak, *Wspólnotowe instytucje* – referat wygłoszony podczas konferencji naukowej INP PAN w Warszawie 12 czerwca 2006 r.

²⁸ *Ibidem*,
Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 25, 2009

policja posiada szerokie uprawnienia śledcze, punkty wyznaczono również w jej strukturach (Dania, Finlandia, Wielka Brytania)²⁹.

Dla prawidłowego funkcjonowania Sieci istotne jest, aby personel punktów kontaktowych regularnie się spotykał, co umożliwi przede wszystkim wzajemne poznanie i wymianę doświadczeń dotyczących działania Sieci, a także stworzenie forum do dyskusji na temat praktycznych i prawnych problemów stojących przed państwami członkowskimi w kontekście współpracy sądowej, szczególnie w odniesieniu do stosowania środków przyjętych przez UE³⁰. Osoby pełniące funkcję punktów kontaktowych, aby mogły należycie spełniać powierzone im zadania, muszą znać struktury punktów kontaktowych w każdym państwie, łącznie z zakresem ich odpowiedzialności na poziomie krajowym, a także wykaz organów sądowych i władz lokalnych w każdym państwie członkowskim. Sprawne funkcjonowanie Sieci wymaga ponadto od punktów kontaktowych biegłej znajomości prawnych i praktycznych informacji dotyczących systemów sądowych oraz proceduralnych w państwach członkowskich, jak również znajomości tekstów istotnych instrumentów prawnych i łatwości dostępu do nich.

Spotkania te odbywają się *ad hoc*, w zależności od potrzeb jej członków, a także na zaproszenie rezydencji Rady, która ma obowiązek uwzględniać życzenia państw członkowskich w tej sprawie³¹. Odbywają się one w siedzibie Rady w Brukseli, zgodnie z przepisami regulaminu Rady. Możliwe są jednak także spotkania w państwach członkowskich i wizytowanie specjalnych organów tego państwa odpowiedzialnych za międzynarodową współpracę sądową lub zwalczanie niektórych form poważnej przestępczości.

Najważniejszym zadaniem punktów kontaktowych działających w ramach Sieci jest dostarczanie informacji o prawie wewnętrznym państw członkowskich zarówno materialnym, jak i procesowym, np. w odniesieniu do wykorzystania tajnych agentów w niektórych państwach członkowskich czy też zastosowania w jednym z państw Unii podsłuchu telefonicznego. Kolejne zadania obejmują m.in. udzielanie zgody na operacje transgraniczne, czyli na terytorium dwóch lub

²⁹ www.ejncrimjust.eu.int.

³⁰ Państwo Członkowskie zobowiązane jest do zapewnienia, aby personel jego punktu lub punktów kontaktowych posiadał wystarczającą znajomość języka Unii Europejskiej innego niż jego język narodowy.

³¹ Do końca 2005 r. odbyło się 21 spotkań.
Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 25, 2009

więcej państw członkowskich, oraz ich koordynację, udzielanie zgody organom wnioskującym podczas przygotowania, wykonywania i kierowania wniosków o wzajemną pomoc. Wnioski takie dotyczą najczęściej zorganizowania bezpośredniego kontaktu sędziów krajowych i zagranicznych, przesłania informacji do adresata wniosku, uczestniczenia w wykonaniu wniosku za granicą, pomocy w redagowaniu wniosków o międzynarodową pomoc prawną, interweniowania u osoby realizującej wniosek, w celu zwrócenia jej uwagi na pilny charakter wniosku, przedstawienia wyjaśnienia przyczyny opóźnienia realizacji wniosku, interweniowania u kompetentnych organów w celu zapewnienia, że realizacja wniosku o pomoc zostanie doprowadzona do pomyślnego zakończenia, np. w celu uzyskania lub przedłużenia pewnych środków prowadzenia dochodzenia za granicą, czyli zastosowanie podsłuchu telefonicznego na dużą skalę lub szybkie zatrzymanie składników przestępczego majątku. Służą także ułatwieniu organizacji wideokonferencji w celu przesłuchania świadka przebywającego za granicą, koordynacji realizacji wniosków o pomoc sądową, jeżeli w grę wchodzi kilka okręgów sądowych, a nawet okręgi sądowe w różnych krajach, oraz wspieraniu organów władzy w poszczególnych państwach członkowskich w wykonywaniu procedur, które zasadniczo wchodzą w zakres zadań przypisanych punktom kontaktowym, jak np. szczególna pomoc w tymczasowych przeniesieniach świadków zatrzymanych za granicą w celu przesłuchania, interwencja w sprawie procedury przekazania osoby czy pomoc przy przeniesieniu osób skazanych na karę pozbawienia wolności³².

O randze i konieczności istnienia ESS świadczy fakt, że jej udział jest przewidziany w wielu aktach, np. we Wspólnym działaniu wprowadzającym obowiązek rozprowadzania oświadczeń o dobrej praktyce w realizowaniu wniosków o pomoc³³. To za pośrednictwem i za pomocą Sieci rozprowadzane są oświadczenia. Taka procedura ma sprzyjać poprawie przejrzystości niektórych aspektów procedur wdrażanych w państwach członkowskich, zwłaszcza w zakresie zasad uznawania wniosków, trybu rozpatrywania wniosków pilnych czy też informowania o powodach niedotrzymania postulowanego terminu.

³² www.ejncrimjust.eu.int.

³³ Art. 3 Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi UE.

ESS w sprawach karnych ma również swoje miejsce przewidziane w procedurze ENA. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, jeżeli wydający nakaz organ sądowy nie zna właściwego organu sądowego wykonującego nakaz, może on wszcząć niezbędne dochodzenie, w tym za pomocą punktów kontaktowych ESS, w celu uzyskania tych informacji od wykonującego nakaz państwa członkowskiego. Jeśli wydający nakaz organ sądowy wyraża takie życzenie, przekazanie może nastąpić także poprzez bezpieczny punkt telekomunikacyjny systemu ESS³⁴. Podobnie jest w przypadku art. 4 ust. 3 decyzji ramowej w sprawie wykonywania w UE postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych³⁵ – jeżeli organ sądowy właściwy do wykonania postanowienia jest nieznany, organ sądowy w państwie wydającym podejmuje wszelkie możliwe działania, w tym również może skorzystać z pomocy punktów kontaktowych ESS, w celu otrzymania informacji z państwa wykonującego³⁶.

Współpraca państw członkowskich UE w sprawach karnych odbywa się na kilku płaszczyznach, nie tylko bezpośrednio pomiędzy organami państwowymi, czyli sądami, organami prokuratury czy funkcjonariuszami policji, ale również w ramach urzędów powołanych do działania jako organy unijne. Powołanie Europejskiej Sieci Sądowej w sprawach karnych jako organu, w ramach którego państwa realizują cele wyznaczone przez Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, było kolejnym istotnym krokiem na drodze do stworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości³⁷. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że współpraca w sprawach karnych odniosła znaczący postęp w przeciągu kilkunastu ostatnich lat we współpracy w sprawach karnych w UE, pomimo że nadal w doktrynie dominują opinie niepocholebne, dotyczące kwestii instytucjonalnej – zarówno w zakresie prawa materialnego, jak i tworzenia wolnych procedur współpracy.

ESS jest przede wszystkim nastawiona na współpracę dwustronną między państwami i nie posiada charakteru instytucjonalnego. W doktrynie podkreśla się, że brak ustalenia konkretnych procedur i reguł

³⁴ www.ue.eu.int.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ J. Tallineau, *op. cit.*

³⁷ A. Grzelak, *op. cit.*, s. 15.

funkcjonowania systemu stanowi jego wadę, rzutującą na skuteczność jej działania³⁸. Według mojego przekonania, postulowane przekształcenie ESS w jednostkę instytucjonalną, zaopatrzoną w ukształtowaną procedurę, nie jest konieczne, gdyż Sieć posiada niezbędne uprawnienia pozwalające na efektywne funkcjonowanie, a jedynie w sytuacjach wyjątkowych, wymagających uprawnień wykraczających poza ramy ustanowione, ESS jest uprawniona do korzystania z kompetencji innych instytucji.

Postulowane są zmiany dotyczące struktury i funkcjonowania ESS, m.in. poprzez nadanie jej osobowości prawnej, co skutkowałoby, zdaniem propagatorów zmian³⁹, lepszą bazą do podejmowania działań w zakresie współpracy z innymi organami UE. W doktrynie krytykowana jest również liczba punktów kontaktowych, różna w poszczególnych państwach, jako niedająca wystarczającej podstawy do sprawnego funkcjonowania Sieci. Pozostałe postulowane zmiany mają charakter drugorzędny i dotyczą m.in. zorganizowania specjalistycznych kursów językowych, rozpowszechnienia wiedzy na temat Sieci (w tym przeprowadzenia kampanii informacyjnej), a także rozwoju współpracy z Eurojustem i Europelem wraz z koordynacją prowadzonych działań oraz stworzenia specjalnego systemu telekomunikacyjnego dla ESS.

Wskazuje się ponadto na uregulowanie i opracowanie na poziomie krajowym wytycznych, które zapewniłyby jednolitość podejścia i praktyki. Nierzadko bowiem dochodzi do różnic w interpretacji przepisów krajowych danego państwa członkowskiego, co powoduje przekazywanie rozbieżnych informacji przez różne punkty z jednego kraju do drugiego. Forma redakcji takich aktów leży w indywidualnej gestii władz każdego z państw członkowskich, a kierowane są one do wszystkich sądów, urzędów prokuratorskich i pozostałych organów wymiaru sprawiedliwości. Taki charakter posiada francuski okólnik z dnia 20 lipca 1999 r., który szczegółowo wyjaśnia pochodzenie i funkcjonowanie ESS. Co istotne, ma on charakter jawny, w przeciwieństwie do aktu belgijskiego z dnia 24 kwietnia 1994 r., poufnego ze względów bezpieczeństwa. Poufność ta ma charakter wyjątkowy, istnieje bowiem obowiązek nałożony przez Konwencję wykonawczą do Układu z Schengen, który nakazuje publikację niektórych aktów⁴⁰.

³⁸ J. Tallineau, *op. cit.*

³⁹ H. Nillson, *The challenges to the Convention for the Actors in the IHA Area.*

⁴⁰ A. Grzelak, *op. cit.*, s. 222
Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 25, 2009

Europejska Sieć Sądowa, mimo istnienia wad systemowych, niewątpliwie stanowi niezwykle ważny element w hierarchii współpracy instytucjonalnej państw członkowskich w sprawach karnych. Stała się pierwszą strukturą, która uzyskała uprawnienia faktyczne (a nie tylko prawne) usprawniające współpracę między państwami. Sieć nabrała zatem szczególnego znaczenia jako praktyczny wyraz idei bezpośredniej współpracy między organami wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich. Wśród praktyków pojawia się pogląd, że wiedza o funkcjonowaniu Sieci nie jest właściwie rozpowszechniana, zwłaszcza wśród organów wymiaru sprawiedliwości na szczeblu lokalnym⁴¹. Trudno nie zgodzić się z tym zarzutem. Niewątpliwie brakuje wiedzy na temat samych punktów kontaktowych, a informacje, takie jak numer telefonu czy adres e-mailowy, powinny być ogólnie dostępne.

Reasumując, obecny kształt polityki Unii Europejskiej w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, wypracowany w ostatnich kilkunastu latach, musi podlegać takim samym zmianom, jak inne elementy UE, co dotyczy stosunków między Unią a państwami członkowskimi. Unia szanuje m.in. podstawowe funkcje państwa, w tym mające na celu zapewnienie integralności terytorialnej państwa, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego⁴². Obowiązujące przepisy unijne mówią jedynie o utrzymaniu kompetencji państw członkowskich do podejmowania działań w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego⁴³.

Działania te muszą być zatem podejmowane w poszanowaniu praw podstawowych i z uwzględnieniem różnych tradycji oraz systemów prawnych państw członkowskich. W tych ramach mieści się brak kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz rozwój wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartej na solidarności między państwami członkowskimi oraz sprawiedliwej wobec obywateli państw trzecich. Unia dokłada także starań, aby zapewnić wysoki poziom ochrony za pomocą środków zapobiegających i zwalczających przestępczość, rasizm i ksenofobię oraz środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych, sądowych oraz innych właściwych organów, a także wzajemnego uznawania orzeczeń w spra-

⁴¹ H. Nillson, *op. cit.*

⁴² Zgodnie z zapisem zawartym w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

⁴³ Por. art. 33 TUE oraz art. 64n TWE, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 25, 2009

wach karnych i – w miarę potrzeby – zbliżania przepisów karnych, jak również ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności poprzez zasadę wzajemnego uznawania decyzji sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych. Przyjęta konstrukcja zakresu kompetencji dzielonych sprawia, że rolą Unii Europejskiej ma być wspieranie i koordynacja działań państw członkowskich, a nie centralne podejmowanie decyzji⁴⁴, zaś konsekwencją przyjęcia modelu rządowego jest wyposażenie instytucji wyspecjalizowanych jedynie w kompetencje koordynacyjne, przy czym właściwe ich wykonywanie wymaga ścisłej współpracy władz państw członkowskich.

⁴⁴ I. Skomerska-Muchowska, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] *Unia Europejska w dobie reform*, pod red. C. Miki, Toruń 2004, s. 277.