

# Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – powstanie, ewolucja, perspektywy. Wybrane zagadnienia reformy wprowadzonej Traktatem lizbońskim

JAKUB KOCIUBIŃSKI

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

## Rozwój współpracy w ramach spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości w Europie

„Przestrzeń wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości” jest pojęciem charakterystycznym dla *acquis communautaire*. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że znaczeniowo odpowiada on znanym z prawa wewnętrznego terminom „wymiar sprawiedliwości” i „sprawy wewnętrzne”<sup>1</sup>. Początki współpracy państw europejskich w tych dziedzinach sięgają lat 70. XX wieku. Rosnące zagrożenie terroryzmem, którego najbardziej znaczącym aktem była masakra izraelskich sportowców dokonana przez członków organizacji Czarnej Wrzesień podczas igrzysk olimpijskich w Monachium w 1972 r., i niezdolność Interpolu do skutecznego stawienia czoła nowemu wy-

---

<sup>1</sup> S. Carrera, F. Geyer, *The Reform Treaty & Justice and Home Affairs. Implications for the common Area of Freedom, Security & Justice*, CEPS Policy brief, nr 141, August 2007.

zwaniu doprowadziły do powstania woli politycznej do rozpoczęcia współpracy międzypaństwowej w ramach zwalczania przestępczości<sup>2</sup>. Efektem tego było utworzenie 1–2 grudnia 1975 r. na szczycie w Rzymie tak zwanej grupy TREVI<sup>3</sup>. Było to międzyrządowe forum współpracy ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw Wspólnot<sup>4</sup>.

Wejście w życie w 1993 r. Traktatu z Maastricht tworzącego Unię Europejską w połączeniu z funkcjonującym od 1985 r. układem z Schengen to kolejny etap współpracy międzypaństwowej w ramach spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości<sup>5</sup>. Traktat o Unii Europejskiej, będący odejściem od *stricte* gospodarczego modelu integracji europejskiej, dał początek współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – trzeciemu filarowi Unii<sup>6</sup>. Była to forma współpracy międzyrządowej w odróżnieniu od tak zwanej metody wspólno-

<sup>2</sup> J. Van Oudenaren, *Uniting Europe: an introduction to the European Union*, Oxford 2005, s. 232 n.

<sup>3</sup> Istnieją dwie wersje dotyczące genezy nazwy TREVI. Francuskie źródła podają, że jest to skrót od wyrazów *terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale*. Wydaje się to mało prawdopodobne w związku z tym, że była to brytyjska inicjatywa. Druga wersja mówi, że nazwa wzięła się od fontanny di Trevi w Rzymie – niedaleko niej odbyła się konferencja, która doprowadziła do podpisania porozumienia. Por. E. Guild, A. Baldaccini, *Terrorism and the Foreigner: a Decade of Tension around the Rule of Law in Europe*, Den Haag 2007, s. 14.

<sup>4</sup> W ramach TREVI działały następujące grupy robocze: TREVI I, powstała w 1976 r., a więc w okresie zwiększonej aktywności grup terrorystycznych (IRA, ETA, Czarny Wrzesień, RAF, Baader-Meinhof), jej zadaniem było polepszenie przepływu informacji w związku ze zwalczaniem terroryzmu oraz wspólna analiza zagrożeń, a także opracowanie wspólnej strategii zwalczania terroryzmu; TREVI II, 1976 r., jej celem było zwiększenie bezpieczeństwa podczas meczów piłkarskich i opracowanie metod odpowiedniego szkolenia policji w związku z tym; TREVI III, 1986 r., miała za zadanie opracowanie metod walki z przestępczością zorganizowaną (handel narkotykami, dziełami sztuki, kradzieże samochodów, pranie brudnych pieniędzy); TREVI 92 powstała w 1989 r. w związku z nadchodzącym zniesieniem kontroli wewnętrznych na granicach wynikającym z wejścia w życie Traktatu z Schengen. Por. J. Starzyk-Sulejewska, *Implementacja współpracy policyjnej w sprawach karnych*, [w:] *Unia Europejska*, t. II, *Gospodarka – polityka – współpraca*, red. W.M. Góralski, Warszawa 2007, s. 249–250.

<sup>5</sup> K.T. Boratyńska et al., *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, Warszawa 2006, s. 27 n.

<sup>6</sup> W chwili wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego 1 maja 1999 r. trzeci filar zmienił nazwę na „Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych”.

towej, jaka obowiązywała w pierwszym filarze. Dlatego też instytucje wspólnotowe działały tutaj na zasadzie „wypożyczenia”, a ich kompetencje były bardzo ograniczone<sup>7</sup>. Trzeci filar objął: politykę azylową<sup>8</sup>, zasady przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich<sup>9</sup>, politykę imigracyjną i wobec obywateli państw trzecich<sup>10</sup>, walkę z narkomanią<sup>11</sup>, zwalczanie nadużyć na skalę międzynarodową<sup>12</sup>, współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych<sup>13</sup>, współpracę celną<sup>14</sup>, współpracę policyjną w celu zapobiegania i walki z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami przestępczości międzynarodowej – w związku z organizowaniem obejmującego całą Unię Europejską systemu wymiany informacji w ramach Biura Policji Europejskiej (Europol)<sup>15</sup>.

Traktat amsterdamski, który wszedł w życie w 1999 r., znacząco zmienił funkcjonowanie trzeciego filara. Polityka azylowa, imigracyjna, zasady przekraczania granic, współpraca celna i sądowa w sprawach cywilnych zostały przesunięte do pierwszego filara („wspólnotowione”). Na mocy specjalnego protokołu przeniesiono do Wspólnot tak zwany dorobek Schengen (*acquis* Schengen)<sup>16</sup>. Składają się na niego układ z Schengen wraz układami o przystąpieniu do niego kolejnych państw oraz wszystkie akty wydane przez Komitet Wykonawczy Schengen

<sup>7</sup> Unia do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony działała na zasadzie tzw. jednolitych ram instytucjonalnych, co w praktyce oznaczało, że wszystkie poza Radą Europejską instytucje były instytucjami Wspólnot, a nie UE jako całości, które jednak też działały w ramach dwóch pozostałych filarów. Więcej na ten temat por. S. Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union*, Harlow 2002, s. 50 n.

<sup>8</sup> Art. K1 ust. 1. Treaty on European Union, Official Journal of the European Communities (OJEC) 29.07.1992, No C 191.

<sup>9</sup> Art. K1 ust. 2.

<sup>10</sup> Art. K1 ust. 3. Obejmowało to warunki wjazdu, przemieszczania się, pobytu, dostępu do rynku pracy i walkę z nielegalną imigracją, por. także, S. Griller, *The Treaty of Amsterdam: Fact, Analysis, Prospects*, Wien-New York 2000, s. 459.

<sup>11</sup> Art. K1 ust. 4.

<sup>12</sup> Art. K1 ust. 5.

<sup>13</sup> Art. K1 ust 6 i 7.

<sup>14</sup> Art. K1 ust. 8.

<sup>15</sup> Art. K1 ust. 9.

<sup>16</sup> J. Barcz, *Problem ujednolicenia reżimu prawnego Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 10, s. 14.

i inne organy przez niego upoważnione<sup>17</sup>. Traktat amsterdamski po raz pierwszy wprowadza określenie „przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” i definiuje jego cele<sup>18</sup>.

Traktat z Nicei, który wszedł w życie w 2003 r., wprowadził dalsze zmiany instytucjonalne. Na jego mocy utworzono Europejski Wydział Współpracy Sądowej (Eurojust) i Europejską Sieć Sądową (European Judicial Network), które zastąpiły funkcjonującą dotychczas współpracę krajowych organów wymiaru sprawiedliwości<sup>19</sup>.

Współpraca rozwijała się też na poziomie międzyrządowym, jej kierunki wytyczały dokumenty polityczne Rady Europejskiej, takie jak Program z Tampere (1999)<sup>20</sup> i Program haski (2005)<sup>21</sup>.

Zmiany wprowadzone w PWBis Traktatem reformującym przypominają w znacznym stopniu te, które przewidywał projekt Konstytucji dla Europy. Mają one charakter zarówno systemowy, jak i proceduralny oraz materialnoprawny<sup>22</sup>. Ze względu na objętość niniejszej pracy nie jest możliwa analiza wszystkich zmian, jakie w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dokonał Traktat z Lizbony, dlatego dalsza jej część skupi się tylko na wybranych reformach i ich potencjalnych konsekwencjach.

<sup>17</sup> B. Kuźniak, A. Capik, *Traktat Amsterdamski. Komentarz*, t. II, Warszawa 2001, s. 37–38.

<sup>18</sup> Tymi celami było: zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz przez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Por. także H. Kuczyńska, *Wspólny obszar postępowania karnego w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 30.

<sup>19</sup> Art. 31 TUE

<sup>20</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere (15–16 października 1999 r.) – Wniosek prezydencji, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 288.

<sup>21</sup> Program haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 53 z 2005, s. 1; Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Program haski: Dziesięć priorytetów na następne pięć lat. Partnerstwo dla europejskiej odnowy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Bruksela 10 maja 2005, COM (2005), 184 *final*. Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2009, s. 208.

<sup>22</sup> G. Gancarz, *Zmiany dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w Traktacie z Lizbony*, Biuletyn Analiz UKIE 2009, nr 20, s. 3.

## Traktat reformujący – najważniejsze zmiany systemowe

Traktat lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Stanowi on, że jednym z celów Unii Europejskiej jest zapewnienie jej obywatelom<sup>23</sup> przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak też zapobiegania i zwalczania przestępczości<sup>24</sup>. Analiza systemowa wskazuje na znaczenie, jakie dla państw członkowskich ma rozwijanie współpracy w tych obszarach. Wśród wymienionych w art. 3 TUE celów Unii Europejskiej zapewnienie PWBIS znajduje się na drugim miejscu za podstawowymi celami – wspieraniem pokoju i zapewnieniem dobrobytu społeczeństwom<sup>25</sup>.

W obowiązującym do czasu wejścia w życie Traktatu reformującego stanie prawnym regulacje w ramach PWBIS cechowała pewna dychotomia wynikająca z filarowej struktury Unii Europejskiej. Sprawy z zakresu polityki wizowej, imigracyjnej, azylowej oraz związane z kontrolą granic, razem tworzące tak zwany *acquis* Schengen, znajdowały się w pierwszym filarze podlegającym reżimowi ponadnarodowego prawa wspólnotowego<sup>26</sup>. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych – trzeci filar – zorganizowana była na zasadzie współpracy międzypaństwowej<sup>27</sup>. Traktat lizboński zmienił ten stan, likwidując system oparty na trzech filarach i włączając zakres spraw dotychczas znajdujących się w trzecim filarze

<sup>23</sup> W obowiązującym przed wejściem w życie Traktatu reformującego stanie prawnym celem UE było utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa (dawny art. 2 TUE). Różnica ta może mieć znaczenie w kontekście pojawiającego się często konfliktu między koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa (zagrożenie atakami terrorystycznymi jest tu najbardziej jaskrawym przykładem) a prawami jednostki. Por. *ibidem*.

<sup>24</sup> Art. 3 ust. 2 TUE. Dz. Urz. UE z 9.05.2008, C 115/13.

<sup>25</sup> Art. 3 ust. 1 TUE.

<sup>26</sup> A. Grzelak, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 122.

<sup>27</sup> Por. M. Walker, *In search of the area of freedom, security and justice: A constitutional odyssey*, [w:] *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, red. N. Walker, Oxford 2005, s. 20; autor twierdzi tu wprost, że forma miedzyrządowej współpracy była „hamulcem” i postuluje odstępianie od niej.

do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, czyli dawnego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który zmienił nazwę z chwilą wejścia w życie reformy<sup>28</sup>.

Konsekwencją tej zmiany jest ujednolicenie katalogu aktów prawnych dla całej UE. W ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oznacza to odejście od stosowania decyzji, decyzji ramowych, konwencji oraz wspólnych stanowisk i zastąpienia ich aktami odpowiadającymi znanymi z pierwszego filara rozporządzeniom, decyzjom i dyrektywom<sup>29</sup>. Dodać należy, że Traktat reformujący likwiduje przepis wykluczający skutek bezpośredni instrumentów prawnych wydawanych w dziedzinach zawartych w dotychczasowym trzecim filarze<sup>30</sup>.

Wejście w życie nowych postanowień uregulowane zostało dołączonym do Traktatu reformującego Protokołem w sprawie postanowień przejściowych<sup>31</sup>. Artykuł 9 Protokołu stanowi, że dotychczas funkcjonujące w trzecim filarze instrumenty prawne zachowują swoją moc prawną aż do momentu, gdy upłynie czas, na jaki zostały uchwalone, albo ich unieważnienia lub zmiany zgodnie z trybem przewidzianym w traktatach<sup>32</sup>.

## Nowy podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie w ramach PWBis

Traktat reformujący zalicza PWBis do obszaru, w którym kompetencje są dzielone między Unię a państwa członkowskie. Artykuł 67 TFUE stanowi, że tworzenie przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości odbywać się będzie w poszanowaniu praw podstawowych oraz

---

<sup>28</sup> Postanowienia te znalazły się w nowym tytule IV TFUE „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, podzielonym na pięć rozdziałów: „Postanowienia ogólne”; „Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji”; „Współpraca sądowa w sprawach cywilnych”; „Współpraca sądowa w sprawach karnych”; „Współpraca policyjna”. Por. R. Bujalski, P. Błędzki, *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 40.

<sup>29</sup> Reguluje to nowy art. 288 TFUE, por. G. Gancarz, *op. cit.*, s. 6.

<sup>30</sup> Był to dotychczasowy art. 34 ust. 2 TUE.

<sup>31</sup> Dz. Urz. UE C z 2007 nr 306, s. 148.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

różnych systemów i tradycji prawnych poszczególnych państw członkowskich<sup>33</sup>. Analiza językowa tego sformułowania nie dostarcza jednak odpowiedzi na pytanie, gdzie przebiega granica między kompetencjami UE a państwa. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w dalszej swojej części dokonuje takiego podziału.

W wyłącznych kompetencjach Unii Europejskiej znajdzie się współpraca w zakresie zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych kontroli granicznych, spraw azylowych i imigracyjnych<sup>34</sup>. Współpraca w sprawach karnych znajduje się teraz także w sferze kompetencji UE. Obejmuje ona zapewnienie wysokiego bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi, ksenofobii<sup>35</sup>. Zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa mają też służyć środki podejmowane w celu koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów<sup>36</sup>. Także wzajemne uznawanie orzeczeń sądów w sprawach karnych i w miarę możliwości zbliżanie przepisów karnych ma służyć temu celowi<sup>37</sup>.

Jeżeli chodzi o kompetencje państw członkowskich, to dysponują one wyłącznością w podejmowaniu środków służących zapewnieniu bezpieczeństwa, utrzymaniu porządku publicznego<sup>38</sup>. Proporcjonalność działań o charakterze policyjnym nie będzie też podlegać kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>39</sup>. Na marginesie warto dodać, że współpraca w dziedzinie działań policyjnych i sprawach karnych może dotyczyć spraw z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego czy porządku publicznego, jednak Traktat lizboński obowiązuje zbyt krótko, żeby powstało orzecznictwo Trybunału interpretujące nowy art. 72 TFUE.

Zgodnie z prawem międzynarodowym postanowienia traktatów nie wpłyną na kompetencje państw członkowskich do geograficzne-

---

<sup>33</sup> Art. 67 TFUE ust. 1, Dz. Urz. UE z 9.05.2008, C 115/143.

<sup>34</sup> Art. 67 TFUE ust. 2.

<sup>35</sup> Art. 67 TFUE ust. 3.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Art. 72 TFUE.

<sup>39</sup> Traktat reformujący zmienił nazwę Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, por. J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, [w:] *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 88.

go wytyczania swoich granic<sup>40</sup>. Państwa członkowskie również decydują o ilości obywateli państw trzecich przybywających spoza terytorium UE w poszukiwaniu pracy (najemnej lub na własny rachunek)<sup>41</sup>. Ponadto, środki przyjmowane przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w celu promowania i wspierania działania państw członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości nie mogą mieć postaci harmonizacji wewnętrznych przepisów ustawodawczych albo wykonawczych<sup>42</sup>.

Także w dziedzinach, w których środki podejmowane są przy użyciu będącej następczynią współdecydowania, zwykłej procedury prawodawczej TFUE wprowadza istotne ograniczenia kompetencji instytucji unijnych<sup>43</sup>. Rozporządzenie określające zadania Eurojustu nie może zastrzec dokonywania czynności urzędowych w postępowaniu sądowym dla urzędników innych niż krajowych<sup>44</sup>. Drugie z zastrzeżeń dotyczy działań operacyjnych prowadzonych przez Europol wspólnie z organami państw członkowskich. Ewentualne środki przymusu podejmowane w ramach takich działań pozostają w wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego<sup>45</sup>.

## Zwiększona rola Parlamentu Europejskiego w tworzeniu prawa w PWBis

Podstawowa zmiana dotycząca legislacyjnych kompetencji Parlamentu polega na wprowadzeniu, będącej odpowiednikiem współdecydowania, zwykłej procedury prawodawczej<sup>46</sup> w dziedzinach, w których Rada UE podejmuje decyzje większością kwalifikowaną, co efektywnie stawia PE w roli współlegislatora<sup>47</sup>. Oznacza to, że jeżeli chodzi o tworzenie pra-

<sup>40</sup> Art. 77 ust. 4 TFUE.

<sup>41</sup> Art. 79 ust. 5. TFUE.

<sup>42</sup> Art. 84 TFUE.

<sup>43</sup> Por. następny paragraf niniejszego artykułu.

<sup>44</sup> Art. 85 ust. 2 TFUE.

<sup>45</sup> Art. 88 ust. 3 TFUE.

<sup>46</sup> Art. 294 TFUE.

<sup>47</sup> EPC, EGMONT, CEPS, *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, Brussels 2007, s. 7.

wa, powstał system *quasi*-dwuizbowy<sup>48</sup>, biorąc pod uwagę uprawnienia Rady Unii i PE w tej procedurze<sup>49</sup>.

Najważniejsze zmiany wynikają z tego, że Traktat z Lizbony znosi dotychczas funkcjonujący system oparty na trzech filarach. O ile rozstrzygnięcia w dawnym drugim filarze, czyli wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, co do zasady podejmowane są przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie bez udziału PE<sup>50</sup>, to w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dotychczasowym trzecim filarze, Parlament otrzymuje nowe kompetencje<sup>51</sup>. Traktat z Lizbony przewiduje, że w ramach zwykłej procedury prawodawczej Parlament Europejski uczestniczy w ustanawianiu środków w celu zapewnienia współpracy między służbami państw członkowskich w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>52</sup>. Ponadto PE uczestniczy w stanowieniu prawa związanego z kontrolą granic<sup>53</sup>, polityką azylową<sup>54</sup> i imigracyjną<sup>55</sup>. Wpływ PE rozciąga się także na ustalenie struktury, funkcjonowania zakres działań Eurojustu<sup>56</sup>. W ramach współpracy policyjnej przy użyciu procedury współdecydowania podejmowane będą środki dotyczące gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji. Również dotyczące szkolenia i wymiany pracowników oraz wyposażenia i techniki badań kryminalistycznych oraz wspólnych technik śledczych służących

<sup>48</sup> W oryginale „bicameral legislative authority”, określenie to zostało użyte w odniesieniu do procedury współdecydowania przemianowanej w Traktacie z Lizbony na zwykłą procedurę prawodawczą, por. G. Garrett, G. Tsebelis, *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, „International Organization” 55, 2001, 2, s. 357–390.

<sup>49</sup> European Parliament, Committee of Constitutional Affairs, Report on the impact of the Treaty of Lisbon on the development of the institutional balance of the European Union (2008/2073(INI)) rapporteur: Jean-Luc Dehaene, s. 21, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference>.

<sup>50</sup> Art. 24 TUE-L, por. także P. Craig, *The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance*, „European Law Review” 33, 2008, nr 2, s. 149.

<sup>51</sup> B. de Witte, *Legal instruments and law-making in the Lisbon Treaty*, [w:] *The Lisbon Treaty EU Constitutionalism without a Constitution Treaty?*, red. S. Griller, New York-Wien, 2008, s. 87–88.

<sup>52</sup> Art. 74 TFUE.

<sup>53</sup> Art. 77 TFUE.

<sup>54</sup> Art. 78 TFUE.

<sup>55</sup> Art. 79 TFUE.

<sup>56</sup> Art. 85 TFUE.

do wykrywania poważnych przestępstw<sup>57</sup>. Ustalenie wzmocnionej współpracy w wymienionych dziedzinach wymagać będzie jedynie konsultacji z Parlamentem<sup>58</sup>. Podejmowanie decyzji związanych ze strukturą, funkcjonowaniem i zakresem zadań Europolu też odbywać się będzie z użyciem procedury, która zastąpiła współdecydowanie<sup>59</sup>. W ramach tego głównymi zadaniami są zwalczanie terroryzmu, handlu narkotykami, bronią, handlu ludźmi oraz prania pieniędzy<sup>60</sup>. Gdyby, co zakłada TFUE, powstała prokuratura europejska, to ewentualne rozszerzenie jej kompetencji w stosunku do tych oryginalnie przewidzianych w Traktacie z Lizbony zostanie uczynione w decyzji, wydanej zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą<sup>61</sup>.

Traktat lizboński wprowadza jednak w pewnych dziedzinach, w których zastosowanie znajdować będzie zwykła procedura prawodawcza, mechanizm zwany „hamulcem bezpieczeństwa”<sup>62</sup>. Czym jest ów „hamulec bezpieczeństwa”? Polega on na tym, że gdy państwo zasygnalizuje, że projekt aktu narusza jego ważne interesy (rodzaj ich jest każdorazowo określony w zależności od dziedziny), nie stosuje się standardowej procedury prawodawczej<sup>63</sup>. Zamiast tego projekt ów przekazywany jest Radzie Europejskiej, która nad nim „przeprowadza dyskusję”. Następnie możliwe są trzy scenariusze. W pierwszym Rada Europejska (w terminie czterech miesięcy) może zwrócić projekt aktu Radzie UE i podlega on dalszemu procedowaniu według standardowej procedury prawodawczej<sup>64</sup>. Druga możliwość jest taka, że Rada Europejska we wspomnianym terminie nie zajmie żadnego stanowiska. Wówczas uznaje się akt za nieprzyjęty. I wreszcie, trzecia możliwość to zwrócenie projektu będącego przedmiotem dyskusji do Komisji, żeby ta zajęła się opracowaniem nowej jego wersji. W takim wypadku projekt pierwotnego aktu także nie zostaje przyjęty<sup>65</sup>.

<sup>57</sup> Art. 87 TFUE.

<sup>58</sup> Por. EPC, EGMONT, CEPS, *op. cit.*, s. 99–118.

<sup>59</sup> Art. 88 TFUE.

<sup>60</sup> Great Britain Parliament, House of Commons, European Scrutiny Committee, *Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty*, London 2008, s. 15.

<sup>61</sup> Art. 86. TFUE.

<sup>62</sup> C. Herma, *Konferencja Międzyrządowa w sprawie traktatu z Lizbony*, Biuletyn Analiz UKIE 2008, nr 20, s. 21.

<sup>63</sup> A. Grzelak, *Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, [w:] *Główne reformy ustrojowe...*, s. 269–270.

<sup>64</sup> G. Gancarz, *op. cit.*, s. 10–11.

<sup>65</sup> Art. 82 ust. 3 TFUE.

W przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości „hamulec bezpieczeństwa” znajdzie zastosowanie podczas tworzenia dyrektyw, które ustanawiają normy minimalne w zakresie wzajemnego dopuszczania dowodów (w postępowaniu sądowym) pomiędzy państwami członkowskimi<sup>66</sup>, praw jednostek w postępowaniu karnym i praw ofiar przestępstw, a także innych szczególnych aspektów postępowania karnego<sup>67</sup>. Możliwość zastosowania tego mechanizmu przewidziano też podczas przyjmowania środków prawnych dotyczących prokuratury europejskiej<sup>68</sup> i współpracy operacyjnej między organami policji<sup>69</sup>.

### Podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze – zwiększona rola prawotwórcza Komisji

Hierarchia aktów, którą wprowadza Traktat z Lizbony, przypomina tę z projektu Konstytucji europejskiej<sup>70</sup>. Wyróżnić możemy akty ustawodawcze (*legislative acts*), akty nieustawodawcze o zasięgu ogólnym (*non-legislative acts of general application*) i akty wykonawcze (*implementing acts*)<sup>71</sup>.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej definiuje te pierwsze jako te, które „przyjmowane są według procedury prawodawczej”, a więc tej zwykłej będącej następczynią współdecydowania i specjalnej<sup>72</sup>.

<sup>66</sup> Art. 82 ust. 2 TFUE.

<sup>67</sup> *Ibidem*, te „szczególne aspekty” muszą być uprzednio określone decyzją Rady stanowiącej jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu.

<sup>68</sup> Art. 86 ust. 2, 3, 4 TFUE. Traktat nie przesądza ustanowienia prokuratury europejskiej, ale uzależnia to od jednomyślnej decyzji Rady po uzyskaniu zgody PE, por. art. 86 ust. 1 TFUE.

<sup>69</sup> Art. 87 ust. 3 TFUE.

<sup>70</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz. Urz. UE z 16.12.2006 C 310/11) wprowadza podział aktów na ustawy europejskie (odpowiadające rozporządzeniom), europejskie ustawy ramowe (dyrektywy), rozporządzenia europejskie (będące aktem nieprawodawczym o zasięgu ogólnym służącym do wprowadzania w życie aktów ustawodawczych i niektórych postanowień Konstytucji), decyzje europejskie (decyzje) oraz zalecenia i opinie (art. I-33 TKE). Podobieństwo wykazują również art. I-36 TKE i art. 290 TFUE oraz art. I-37 i art. 291 TFUE.

<sup>71</sup> P. Craig, *The European Parliament under Lisbon Treaty*, [w:] *The Lisbon Treaty...*, s. 112.

<sup>72</sup> Art. 289 ust. 3 TFUE.

Akty nieustawodawcze służą Komisji do zmieniania lub uzupełniania niektórych innych niż istotne elementów aktów prawodawczych, co sytuuje je hierarchicznie poniżej tych aktów prawodawczych<sup>73</sup>. Przekazanie KE uprawnień do wydawania takich aktów nieustawodawczych odbywa się przez wydanie stosownego aktu ustawodawczego<sup>74</sup>. Akt dokonujący tego przekazania zawierać powinien cel, treść i zakres, a także czas obowiązywania wspomnianych uprawnień. Nie mogą one jednak obejmować elementów istotnych dla danej sprawy, które zastrzeżone pozostają dla aktów ustawodawczych<sup>75</sup>. Każdorazowo akt przyznający takie kompetencje Komisji zawierać musi warunki, na jakich się odbywa. Traktat nie zawiera jednak ich katalogu, a jedynie ogranicza się do wymienienia dwóch przykładowych. Pierwszy polega na tym, że PE lub Rada mogłyby zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień. Drugi uzależnia wejście w życie aktów delegowanych od zgody (a właściwie braku sprzeciwu w określonym terminie) Parlamentu bądź Rady<sup>76</sup>.

Obowiązek nałożony na państwa członkowskie nakazuje przyjęcie przez nie wszelkich środków prawa krajowego, które niezbędne są do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii<sup>77</sup>. Trzeci rodzaj aktów – akty wykonawcze – jest stosowany w konieczności określenia jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów UE. W tym celu akty owe przyznają kompetencje wykonawcze Komisji<sup>78</sup>. Rada razem z Parlamentem, działając zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, wydają rozporządzenia, które określają z odpowiednim wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli realizowanej przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień implementacyjnych przez Komisję<sup>79</sup>.

<sup>73</sup> Hierarchia taka odpowiada znanej z niemieckiego prawa doktrynie *Wesentlichkeit* będącej częścią zasady *Vorbehalt des Gesetzes*, co można by przetłumaczyć jako „zasada praworządności”, w myśl której organ (administracyjny) może działać (tj. wydawać akty) tylko w ścisłych granicach określonych w akcie przyznającym dane kompetencje. Por. M. Reimann, J. Zekoll, *Introduction to German Law*, Den Haag 2005, s. 88–89.

<sup>74</sup> Art. 290 ust. 1 TFUE.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Art. 290 ust. 2 TFUE.

<sup>77</sup> Art. 291 ust. 1 TFUE.

<sup>78</sup> Art. 291 ust. 2 TFUE.

<sup>79</sup> Art. 291 ust. 3 TFUE.

Wprowadzenie takiej hierarchii aktów było swego rodzaju odpowiedzią na dające się zaobserwować stanowisko Komisji wobec komitologii, której celem jest kontrola jej działań związanych z wydawaniem aktów (uzyskaniu wpływu na ich kształt)<sup>80</sup>. Dążenie KE do dysponowania większą autonomią w tym obszarze widoczne jest od kilku lat. Najpełniej ujawniło się jednak w 2001 r. wraz z opublikowaniem przez nią białej księgi „w sprawie europejskich rządów” ([on] *European Governance*)<sup>81</sup>. Pokazuje ona „metodę wspólnotową”, tak jak widzi ją Komisja, która sytuuje się w roli reprezentanta ogólnego interesu (wspólnotowego), a Radę razem z Parlamentem jako legislaturę (*joint legislature*) reprezentujące interesy Państw członkowskich i co za tym idzie – obywateli<sup>82</sup>. Taka koncepcja zakłada, że Rada i Parlament powinny ograniczyć swoje działania prawodawcze do określenia celów strategicznych<sup>83</sup> i wskazać zakres i warunki, na podstawie których Komisja w ramach swoich uprawnień wykonawczych i implementacyjnych realizować będzie te cele<sup>84</sup>. Postulat ten osiągnięty miał być, zdaniem Komisji, przez zmianę lub zlikwidowanie dotychczasowych komitetów<sup>85</sup>. Łączyło się z tym przyznanie KE większej autonomii w realizowaniu swoich uprawnień wykonawczych i implementacyjnych, których realizacja podlegać będzie kontroli sprawowanej przez Radę i Parlament pod kątem zgodności z określonymi przez nie zasadami (*principles*)<sup>86</sup>. Te poglądy Komisji spotkały się z dosyć powszechną krytyką. Nie podzielali ich także twórcy reformy instytucjonalnej<sup>87</sup>. Rozwiązania przewidziane w Trak-

<sup>80</sup> B. Steunenbergh, D. Smidts, *The comitology game: european policymaking with parliamentary involvement*, [w:] *Governance in Modern Society. Effect, Change and Formation on Government Institutions*, red. O. van Heffen, W.J.M. Kickert, J.J.A. Thomassen, Den Haag 2000, s. 15–17.

<sup>81</sup> *European Governance. A White Paper*, COM (2001) 428 *final*, Brussels 25 lipca 2001.

<sup>82</sup> P. Craig, *The European Parliament...*, s. 114.

<sup>83</sup> „The European Council should have a more important role in shaping the strategic direction for the Union in partnership with the Commission. It should not deal with the day to day detail of EU Policies”, COM (2001) 428 *final*, Brussels 25 lipca 2001, s. 29.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> Chodziło głównie o komitety administracyjne/zarządzające (*management committee*) i komitety regulacyjne (*regulatory committee*), *ibidem*.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> Rozwiązania dotyczące Komisji w Traktacie z Lizbony stanowią przejście tych zawartych w projekcie Konstytucji europejskiej (art. I-26, I-27), por. pkt 12 załącznika I

tacie z Lizbony stanowią swego rodzaju odpowiedź na tak sformułowane stanowisko Komisji. Nie tylko pozostawiono bowiem dotychczasowy system komitetów, ale wprowadzono nowy mechanizm kontroli realizowania przez Komisję uprawnień do wydawania aktów o charakterze nieustawodawczym. Kontrolą tą zajmować się będą Rada i Parlament Europejski<sup>88</sup>.

Traktat wprowadza formalne rozróżnienie między aktami ustawodawczymi i nieustawodawczymi (przez zdefiniowanie tych pierwszych jako uchwalanych zgodnie z procedurą prawodawczą), co jednak nie oznacza, że akty nieustawodawcze nie będą miały w istocie „ustawodawczego” (prawodawczego) charakteru<sup>89</sup>. Nomenklatura, jaką posługuje się Traktat z Lizbony, zdaje się to potwierdzać. Użycie w przepisie sformułowania „o zasięgu ogólnym” (*of general application*), a odnoszącego się właśnie do aktów nieustawodawczych przemawia za tym, że mogą one mieć *de facto* charakter ustawodawczy<sup>90</sup>. Dlatego przekazanie uprawnień do ich wydawania daje Komisji znaczący wpływ na kształt prawa unijnego i jednocześnie niezwykle istotne staje się zagadnienie kontroli nad realizacją tych uprawnień.

Analizując mechanizm kontroli ustanowiony TFUE i możliwe skutki jego działania, zwrócić warto uwagę na kilka spraw. Po pierwsze nie jest ona obowiązkowa. Traktat stanowi, że warunki, na jakich KE otrzymuje uprawnienia do wydawania aktów o charakterze nieustawodawczym „są wyraźnie określone w aktach ustawodawczych”<sup>91</sup>. Jednak przepis ten nie określa, jakie te warunki mają być. Użyto tylko wyrażenia, że warunki owe „mogą być następujące”, co oczywiście nie oznacza istnienia obowiązku do zastosowania któregoś z nich<sup>92</sup>. Praktyczną im-

---

do Konkluzji prezydencji przyjętych podczas spotkania Rady Europejskiej 21–23 czerwca 2007 r. Konkluzje, Bruksela 23 czerwca 2007, dok. nr 11177/07.

<sup>88</sup> Art. 291 ust. 3.

<sup>89</sup> P. Craig, *The Treaty of Lisbon...*, s. 161.

<sup>90</sup> Zostało to wprost nazwane „nową kategorią aktów prawnych” (*New category of legislation*) przez Grupę Roboczą Konwentu zajmującego się opracowaniem projektu Konstytucji europejskiej. Opinia tej grupy dotyczyła oczywiście przepisów TKE, ale przyjęte w Traktacie z Lizbony rozwiązania są niemal identyczne z tymi znanymi z projektu TKE. Por. Final Report of Working Group IX on Simplification, CONV 424/02, Brussels 29 listopada 2002, s. 8.

<sup>91</sup> Art. 290 ust. 2 TFUE.

<sup>92</sup> P. Craig, *The European Parliament...*, s. 117.

plikacją takiego rozwiązania jest, że to od Parlamentu i Rady zależeć będzie określenie stopnia niezależności Komisji, co biorąc pod uwagę dającą się zauważyć skłonność Parlamentu do rozszerzania swoich wpływów, skutkować może znaczącym ograniczeniem autonomii KE przez wyznaczenie ścisłych warunków, na jakich będzie ona realizować przyznane jej uprawnienia<sup>93</sup>.

Jednak problematyczne może okazać się sprawowanie efektywnej kontroli nad przyznanymi na mocy art. 290 TFUE uprawnieniami. Traktat ogranicza co prawda zakres aktów nieustawodawczych wydawanych w tym trybie do „niektórych innych niż istotne” (*non-essential*) elementów aktu ustawodawczego (będącego przedmiotem delegacji)<sup>94</sup>. Ponadto te akty nieustawodawcze nie mogą dotyczyć „istotnych elementów danej dziedziny”, jednak w praktyce okazać może się trudne (niemożliwe?) dla Rady i PE wskazanie jasnych kryteriów umożliwiających precyzyjne dokonanie tego typu rozróżnienia. Wydaje się, że Parlamentowi i Radzie brakować może i czasu i odpowiedniej fachowej wiedzy, żeby nakreślić precyzyjnie parametry, na podstawie których KE wykonywać będzie przyznane na podstawie art. 290 TFUE uprawnienia<sup>95</sup>. Także określenie „treści, zakresu i czasu, obowiązywania przekazanych uprawnień” może stanowić problem, ze względu na szczegółowość zagadnienia regulowanego aktem ustawodawczym. Odpowiedzią na tego typu zagadnienie była właśnie komitologia, a więc komitety złożone z ekspertów<sup>96</sup>. Wszystko to skutkować może tym, że ostatnie słowo należeć będzie do ETS. To właśnie on decydować będzie, czy działania KE mieszczą się w kryteriach wskazanych przez Radę i Parlament, co prognozując, jako że akty zawierające te kryteria będą (ze względu na specyfikę regulowanych zagadnień) dosyć ogólne i mało szczegółowe, oznaczać będzie ukształtowanie precyzującej te zasady linii orzeczniczej<sup>97</sup>.

<sup>93</sup> Por. P. Lintner, B. Vaccari, *The European Parliament's right of scrutiny over Commission implementing acts: a real parliamentary control?*, EIPAScope 2005, nr 1, s. 22 i n.

<sup>94</sup> Art. 290 ust. 1 TFUE.

<sup>95</sup> P. Craig, *The European Parliament...*, s. 118.

<sup>96</sup> G. de Búrca, *Institutional development of the EU*, [w:] P. Craig, G. de Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford 2003, s. 71.

<sup>97</sup> Orzeczenia ETS nie są *de iure* precedensami, jednak *de facto* mają one charakter precedensowy, por. np.: A. Arnall, *The use and abuse of article 177*, „Modern Law Review” 52, 1989, s. 622; R.A. Cichowski, *The European Court and Civil Society*,

Kolejne warte rozważenia zagadnienie dotyczy skutków, które może przynieść proponowane rozwiązanie, dające Parlamentowi i Radzie możliwość odwołania przekazanych Komisji uprawnień lub uzależnienia wejścia w życie wydawanych w ramach tych uprawnień aktów od zgody tych instytucji<sup>98</sup>. Możliwość taka jawi się jako swego rodzaju „broń ostateczna”, jednak wydaje się, że nie spełni należycie funkcji kontrolnej. Przepis nie przewiduje wprost zgłaszania przez PE lub Radę poprawek do projektu aktu przygotowanego przez Komisję, jednak mechanizm, który dopuszcza uzależnienie wejścia w życie tego aktu od zgody Parlamentu lub Rady, skutkować będzie tym, że ich zdanie zostanie uwzględnione. I tutaj właśnie ujawnia się główny problem. Ze względu na specyfikę dziedzin, w których są wydawane, akty nieustawodawcze bardzo często będą bardzo złożone i szczegółowe, co wymagać będzie od kontrolujących je odpowiedniej wiedzy fachowej w danej dziedzinie<sup>99</sup>. Nie wydaje się, że Rada czy też ciało *stricte* polityczne, jakim jest Parlament Europejski, będą miały odpowiednią wiedzę specjalistyczną do sprawowania efektywnej kontroli<sup>100</sup>. Oczywiście komisje parlamentarne, które korzystałyby z wiedzy ekspertów, mogłyby podolać takiemu zadaniu, jednak problemem staje się czas. Biorąc pod uwagę dotychczasową

---

Cambridge 2007, s. 89–85; L.J. Connant, *Justice Contained: Law and Politics in the European Union*, Ithaca 2002, s. 63 n.; V. Constantinesco, *The ECJ as a Law-maker: praeter aut contra legem*, [w:] *Judicial Review in the European Union. Liber Amicorum Lord Slynn*, red. D. O’Keefe, Den Haag 2000, s. 73; D. Curtin *et al.*, *Leading cases on the Law of the European Communities*, Deventer-Boston 1994, s. 233 n.; R. Dehousse, *The European Court of Justice: The Politics of Judicial Integration*, London 1998, s. 125 n.; G.F. Mancini, D.T. Keeling, *From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge Facing the European Court*, Yearbook of European Law 11, 1991; H.W. Micklitz, *The Politics of Judicial Co-operation in EU*, Cambridge 2005, s. 121 n.; J. Mischo, *The Contribution of the Court of Justice to the protection of the „Federal Balance” in the European Community*, [w:] *Judicial Review in the European...*, s. 58; S. Weatherill, P. Beaumont, *EU Law*, London 1993, s. 202.

<sup>98</sup> Art. 290 ust. 2 TFUE.

<sup>99</sup> Por. P. Lintner, B. Vaccari, *op. cit.*, s. 16–17.

<sup>100</sup> P. Craig, *The European Parliament...*, s. 116. Podobne obawy zdaje się podzielać sam Parlament Europejski, por. European Parliament Report on the proposal for a Council Decision laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (COM (98) 0380 – C4-0501/98 – 98/0219 (CNS)), postulujący dokonanie jasnego podziału między aktami prawodawczymi (*substantial legislation*) i nieprawodawczymi-implementującymi (*implementation provisions*).

szybkość działań tych komisji, oznaczałoby to, że wejście w życie takiego aktu uległoby bardzo poważnemu opóźnieniu. W efekcie cały proces wydawania aktów nieustawodawczych stałby się niezwykle przewlekły i bez gwarancji, że opóźnienie to zapewni, iż akty będą zgodne z przyznanym Komisji upoważnieniem.

## Uwagi końcowe

Do czasu wejścia w życie Traktatu lizbońskiego problemy związane ze współpracą w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wynikały z filarowej struktury UE i faktu, że dziedziny zawierające się w PWBis podzielone były między regulowany ponadnarodowym prawem wspólnotowym pierwszy filar i będący forum współpracy międzyrządowej trzeci filar<sup>101</sup>. Czynnikiem, który ograniczał skuteczność działań podejmowanych w ramach współpracy międzypaństwowej, był wymóg jednomyślności państw członkowskich<sup>102</sup>. Z drugiej jednak strony dysponowanie przez każde z państw UE prawem weta postrzegane być może jako mechanizm bezpieczeństwa umożliwiający zablokowanie przez nie niekorzystnych dla niego regulacji. Ujednolicenie ram prawnych i uproszczenie mechanizmów współpracy wydaje się krokiem w dobrą stronę. Należy wszakże zauważyć, że mimo uwspólnotowania PWBis nowy tytuł IV TFUE utrzymuje częściowo rozwiązania, które umożliwią państwom kontrolę w tej dziedzinie, takie jak „hamulec bezpieczeństwa”. Całkowite przeniesienie na poziom ponadnarodowy rozwiązań z zakresu prawa karnego rodzi opór państw członkowskich. Prawo to jest bowiem postrzegane jako tradycyjna domena wyłącznej kompetencji państwa<sup>103</sup>.

Dokonując podsumowania zmian, które wprowadza Traktat z Lizbony, zwrócić należy uwagę, że oceniając zmiany materialno-prawne, instytucjonalne czy systemowe, pod uwagę powinno się wziąć, jak dane

<sup>101</sup> Por. A. Grzelak, *Trzeci filar Unii Europejskiej. Instrumenty prawne*, Warszawa 2008.

<sup>102</sup> Por. J. Kranz, *Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie*, [w:] *Główne reformy ustrojowe...*, s. 155–176.

<sup>103</sup> H. Maroń, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wg projektu Konstytucji Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 102.

rozwiązanie się sprawdza w praktyce. Unia Europejska jest organizmem, niemającym nigdzie na świecie odpowiednika czy choćby struktury, do której można byłoby ją porównać i na tej podstawie prognozować konsekwencje wprowadzanych zmian. Dlatego bardzo trudno przewidzieć skutki wprowadzanych zmian.

Generalnie sądzić można, że skutki reformy okażą się pozytywne. Wydaje się, że zmiany zaowocują wzrostem funkcjonalności i sprawności systemu ochrony prawa, wymiaru sprawiedliwości na poziomie UE. Instrumenty współpracy organów ścigania przewidziane w Traktacie reformującym wskazują, że są one dostosowane do współczesnych wyzwań, co zaowocować może wzrostem poziomu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej.