

GEORGI GRUEW

Kompetencja instytucji Unii Europejskiej do ustanawiania i kształtowania norm prawa karnego materialnego

Przyjęte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej; TFUE) brzmienie art. 83 i 84 stanowi kolejny etap w ewolucji stopnia i sposobów współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Państwach Członkowskich. Udzielając znacznie szerszych uprawnień instytucjom Unii (obecnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na podstawie art. 83 TFUE zastępującego dawny art. 31 TUE) poczyniono następny krok w ramach wspólnego zwalczania poważnej przestępczości o zasięgu transgranicznym, powodującym zagrożenie interesów prawnych jednego Państwa Członkowskiego, większej ich liczby lub interesów Unii (dawniej Wspólnoty). Zakreślone w tych przepisach uprawnienie – w szczególności zawarte w art. 83 ust. 1 TFUE, umożliwiające ustanowienie norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym – powoduje, że po raz pierwszy wyraźnie przewidziano kompetencję organów Unii w tym zakresie, wpisując się w dotychczasową tendencję orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości¹, a jednocześnie kładąc kres wskazywanym w piśmiennictwie potencjalnym wątpliwościom interpretacyjnym w tym zakresie. Pomimo przekazania Unii kompetencji dotyczących kształtowania norm prawa karnego materialnego wyraźnie określonego w przepisach Traktatu², wpływ organów na prawo karne poszczególnych Państw

1 Niniejsze zagadnienie w ograniczonym zakresie zostanie przywołane w dalszej części tekstu, zaś naświetlone zostało m.in. w: N. Neagu, *Entrapment between Two Pillars: The European Court of Justice Rulings in Criminal Law*, „European Law Journal” 2009 nr 15, s. 536–551; E. Herlin-Karnell, *What Principles Drive (or Should Drive) European Criminal Law?*, „German Law Journal” 2010 nr 10, s. 1115–1130.

2 Prawo wspólnotowe nie wytworzyło jednolitej definicji pojęcia „kompetencji”, które zwykle w literaturze rozumiane jest jako odpowiedzialność za podejmowanie określonej decyzji w poszczególnej dziedzinie przez dany podmiot, przy czym zakres ten ogólnie ograniczony został treścią art. 2–6 TFUE. Takie rozumienie pojęcia kompetencji uległo sprecyzowaniu w ramach Deklaracji z Laeken (2001), wskazującej na środki niezbędne do ustanowienia i nadzorowania

Członkowskich i ich obowiązek uwzględniania norm minimalnych nie został w pełni sprecyzowany.

W ramach przyjętej w Traktacie lizbońskim konstrukcji, Parlament Europejski i Rada upoważnione zostały do wydawania dyrektyw w dziedzinach, które we wcześniejszym okresie wchodziły w zakres III filara. Przyznano Radzie także uprawnienie do określenia w drodze decyzji innych dziedzin, po wyrażeniu uprzedniej zgody Parlamentu Europejskiego. Korzystanie zatem z dwóch odmiennych środków legislacji unijnej oraz przewidziana w art. 83 ust. 3 TFUE możliwość rozszerzenia niektórych elementów współpracy w sprawach karnych jedynie na niektóre Państwa Członkowskie (tj. uczestniczące w ramach wzmocnionej współpracy) spotyka się w piśmiennictwie zarówno z krytyką, jak i pozytywnym odbiorem. Wskazuje się na polityczną akceptację dla przekazania Unii uprawnień zmierzających do dalszego zacieśniania więzi pomiędzy Państwami Członkowskimi w ramach ustawodawstwa karnego.

Zastosowane w TFUE rozwiązanie – powszechnie w literaturze pojmowane jako „upadek trzeciego filara” i ściśle powiązanie ze sobą dotąd rozdzielonych kompetencji – w pełni odpowiada potrzebom walki z przestępczością, powszechnie posługującą się nowoczesnymi środkami komunikacji i formami aktywności wykorzystującymi różnice w ustawodawstwach poszczególnych Państw Członkowskich (co ma szczególne znaczenie w przypadku przestępstw finansowych). Pierwszy etap koordynacji współpracy w ramach prawa karnego, którego instytucjonalne podstawy dostarczył Traktat z Maastricht z 1992 r. – nadający Radzie kompetencję do przyjmowania wspólnych stanowisk oraz działań, a także opracowywania konwencji – ze względów *stricte* politycznych (zwłaszcza obawy niektórych Państw Członkowskich przed utratą suwerenności w zakresie indywidualnego kształtowania prawa karnego), nie odegrał większej roli, niemniej doprowadził do wydania kilku aktów prawnych normujących zagadnienia przestępstw o charakterze transgranicznym³. Wskazać należy jednak na to, że wcześniejsze działania podejmowane w ramach Wspólnot już od lat 70. XX w., jak choćby powołanie TREVI oraz uczestnictwo w negocjacjach odnośnie treści zawartej 19 grudnia 1988 r. Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu narkotykami i substancjami psychotropowymi (zwanej „Konwencją wiedeńską”), wyraźnie określiły zakres przestępstw, w przypadku których podejmowanie czynności na poziomie wspólnotowym może być skuteczniejsze niż współpraca pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi jedynie na mocy zawartych przez nie wzajemnych umów międzynarodowych⁴. Dalsze zmiany instytucjonalne wprowadzone Traktatem amsterdamskim, wprowadzającym w art. 29 TUE kolejny cel Unii – „zapewnienia osobom wysokiego poziomu bezpie-

bardziej precyzyjnego podziału uprawnień ze szczególnym uwzględnieniem zasady pomocniczości. Za: A. Kaczorowska, *European Union Law*, wyd. II, Abingdon–New York 2011, s. 80.

3 K. Wiak, *Proces „europeizacji” prawa karnego*, „Науковий Вісник. Серія Юридична” 2010 nr 2, s. 477.

4 V. Mitsilegas, *EU Criminal Law*, Oxford–Portland 2009, s. 6.

czeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” – umożliwiły wprowadzenie szerszego spektrum działań harmonizacyjnych. Zawarte bowiem w Traktacie z Maastricht uprawnienia organów Unii były dość nieprecyzyjne, a nacisk na Państwa Członkowskie jako podmioty odpowiedzialne za realizację trzeciego filara jako materii leżącej we wspólnym interesie członków Wspólnoty, powodował, że *de facto* Traktat nie przewidywał wyraźnej kompetencji Unii w tym zakresie niezależnej od stanowiska danych państw⁵.

W zakresie poszczególnych dziedzin normowanych za pomocą decyzji ramowych po wejściu w życie Traktatu amsterdamskiego dostrzegalna jest stopniowa ewolucja w kierunku coraz szerszego obejmowania w ten sposób nowych dziedzin prawa karnego. W szczególności ewolucja taka daje się zauważyć na przykładzie terroryzmu – jednej z pierwszych dziedzin, w przypadku której już na przełomie lat 70. i 80. XX w. Francja postulowała współpracę w ramach Wspólnoty⁶. Zagrożenie powodowane przez to zjawisko i ataki przeprowadzone na terenie Państw Członkowskich (w tym w Londynie i Madrycie) wskazały konieczność zacieśnienia współpracy w tym zakresie, czego wynikiem było wydanie zbiorczego dokumentu pod nazwą „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska strategia bezpieczeństwa” już w grudniu 2003 r., w którym wyróżniono takie niebezpieczeństwa, jak ściśle powiązanie transgranicznego nielegalnego handlu narkotykami, kobietami i bronią oraz przemyt nielegalnych migrantów z zorganizowanymi grupami przestępczymi, jednakże nie sprecyzowano ich skali⁷. Mając na względzie korzyści wynikające ze wspólnotowego uregulowania współpracy w kwestiach karnych, UE utrzymała prezentowane do dziś stanowisko, iż działania na poziomie unijnym mogą jedynie stanowić uzupełnienie działań w tym zakresie podejmowanych indywidualnie przez poszczególne Państwa Członkowskie⁸. Pojawiające się opinie (zarówno ze strony organów Unii, jak i w literaturze przedmiotu) wskazywały na dość sztuczny podział kompetencji unijnych w ramach poszczególnych filarów, co objawiało się szcze-

5 P.C. Müller-Graff, *The Legal Basis of the Third Pillar and Its Position in the Framework of the Union Treaty*, „Common Market Law Review” 1994 nr 31, s. 493–510.

6 A. Weyembergh, *L’harmonisation des législations: Condition de l’espace européen et révélateur de ses tensions*, Bruxelles 2004, s. 15.

7 Dokument Komisji Europejskiej nr 15895/2003 z dnia 12 grudnia 2003 r.

8 Przytoczyć należy w tym zakresie słowa koordynatora UE ds. antyterroryzmu Gijsa de Vries: „rolą Unii nie jest zastępowanie Państw Członkowskich, ale wspieranie ich w międzynarodowych działaniach i główne uderzenie przeciwko terroryzmowi celem zapewnienia bezpieczeństwa w Europie stanowczo opiera się na poziomie rządów narodowych” (za: Lauri Lugna, *Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting*, „Baltic Security & Defence Review” 2006 nr 8, s. 101). Wskazać należy, że Unia Europejska niezwłocznie po atakach przeprowadzonych na wschodnim wybrzeżu Stanów Zjednoczonych przystąpiła do analizy zagrożenia terrorystycznego w Państwach Członkowskich, czego efektem było nadzwyczajne spotkanie Komisji w dniu 20 września 2001 r., a także później podpisana w Dromoland Castle deklaracja o zwalczaniu terroryzmu zawarta między UE a USA w dniu 26 czerwca 2004 r. oraz deklaracja brukselska o zwalczaniu terroryzmu z dnia 25 marca 2004 r.

gólnie w przypadku zwalczania terroryzmu i innych poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym⁹. Analogiczne problemy dostrzeżono przy zwalczaniu innych przestępstw o znacznym ciężarze gatunkowym, odnośnie do których przystąpiono do regulacji współpracy w sprawach karnych na poziomie wspólnotowym¹⁰.

Rozszerzenie kompetencji Wspólnoty – które nastąpiło wraz z wydaniem orzeczenia ETS w sprawie Marii Pupino (C-105/03), nakazującym stosowanie zasady lojalności do decyzji ramowych przyjętych na podstawie tytułu VI TUE oraz tym samym innych środków prawnych przewidzianych w ramach trzeciego filara¹¹ – stanowiło podstawę dla stanowiska wyrażonego w sprawie C-176/03 Komisja WE przeciwko Radzie UE, w którym ETS przesądził, iż prawdą jest, że co do zasady przepisy prawa karnego, tak jak procedury karnej, nie należą do kompetencji Wspólnoty, o tyle nie może to jednakże powstrzymać ustawodawcy wspólnotowego od wydania przepisów z zakresu prawa karnego państw członkowskich, jakie uzna za konieczne w celu zapewnienia pełnej skuteczności norm w dziedzinie ochrony środowiska, w przypadku gdy stosowanie przez właściwe władze krajowe skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających sankcji stanowi działanie niezbędne do zwalczania ciężkich przestępstw przeciwko środowisku.

W późniejszym orzeczeniu precyzującym zakres kompetencji Wspólnoty w zakresie stanowienia norm prawa karnego materialnego (C-440/05) Sąd przychylił się do stanowiska rzecznika generalnego postulującego, iż efektywność prawa wspólnotowego odnosi się do wszelkich polityk, w których kształtowaniu uczestniczą organy wspólnotowe, przy uwzględnieniu norm TWE limitujących wspomniane organy tym w zakresie¹². ETS, opierając się w szczególności na uprawnieniach związanych z realizacją przez

9 L. Lugna, *op. cit.*, s. 118.

10 Do najważniejszych aktów prawnych w tym zakresie rozpoczynających regulację norm prawa karnego materialnego w poszczególnych dziedzinach zaliczyć należy: decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, decyzję ramową Rady 2001/500/WSiSW z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa, decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu, decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW z dnia 19 lipca 2002 r. w sprawie handlu ludźmi, decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu oraz decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej.

11 C-105/03, Dz. Urz. UE C nr 193 z 06.08.2005, s. 3. Zagadnienie wykładni podjął m.in. G. Krzysztofiuk, *Obowiązek prounijnej interpretacji prawa karnego*, „Studia Iuridica” 2006 t. 46, s. 209–222.

12 A. Wróbel *et al.*, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 832, R. von Ooik, *Cross-Pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences*, „European Constitutional Law Review” 2008 nr 4, s. 401; A. Dawes, O. Lynskey, *The ever-longer arm of EC law: The extension of Community competence into the field of criminal law*, „Common Market Law Review” 2008 nr 45, s. 138–139.

Wspólnotę obowiązków wynikających z pierwszego filara, podkreślił zarazem brak legitymacji do określania rodzajów kar i ich poziomu. W tym zakresie wszelkie kompetencje posiadają wyłącznie Państwa Członkowskie, a organy Wspólnoty mogą jedynie ustalać środki przy uwzględnieniu ich efektywności, proporcjonalności i charakteru prewencyjnego, które inkorporowane są do systemów prawa karnego Państw Członkowskich¹³. Zauważyć należy, że za przyjętym przez Komisję oraz ETS rozumieniem treści art. 135 i art. 280 TWE opowiadały się jedynie nieliczne Państwa Członkowskie (m.in. Dania i odmiennie argumentujące swoje stanowisko Niemcy). W ocenie przedstawicieli Niemiec wprowadzenie trzeciego filara miało pośrednio wskazywać, iż polityka karna nie mieści się całkowicie w obrębie pierwszego filara, natomiast według interpretacji przedstawicieli Wielkiej Brytanii, art. 174 i 175 TWE nie przekazują żadnych uprawnień na rzecz instytucji wspólnotowych, pozwalających na wydawanie aktów prawnych w zakresie prawa karnego materialnego¹⁴.

Przytoczone orzeczenia wskazują, że stosowanie norm prawnych przez sądy poszczególnych Państw Członkowskich nie może odbywać się w oderwaniu od zasady lojalnej ich współpracy. Muszą one zapewnić pierwszeństwo norm unijnych nad niemającym rangi konstytucyjnej prawodawstwem wewnętrznym tego członka UE (za zasady tej wywodzić należy prawo wyboru odpowiedniej sankcji o charakterze niedyskryminującym)¹⁵. Pomimo europejskiej tradycji pojmowania prawa karnego jako zagadnienia normowanego wyłącznie w drodze aktów krajowych oraz konwencji międzynarodowych, sądy karne zobowiązane są zatem do takiego samego stosowania norm prawa unijnego jak sądy cywilne i administracyjne. Zakreślenie granic kompetencji organów unijnych w kształto-

13 M. Svarc, *Communitarization of the EU third pillar today and according to the Lisbon Treaty*, [w:] *Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues. Conference proceedings from the COFOLA 2008 conference*, Brno 2008, s. 398. Określenie wymiaru kary po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego musi spełniać wymogi wynikające z zasady proporcjonalności, a także z treści art. 49 ust. 3 Karty Praw Podstawowych statuującego, iż „kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego pod groźbą kary.” Za: L.D. Al-Kawardi, *General principles guiding the incriminating activity of the European legislature*, „Lex ET Scientia International Journal” 2011 nr 2, s. 87.

14 J.F. Castillo García, *The Power of the European Community to Impose Criminal Penalties*, „EIPAScope” 2005 nr 3, s. 29. Podobne wątpliwości w zakresie rozróżnienia kompetencji organów wspólnotowych pomiędzy I i III filarem podnoszone były w zakresie orzeczeń dotyczących przekazywaniu Stanom Zjednoczonym danych pasażerów lotniczych oraz przechowywaniem danych telekomunikacyjnych. Inne przykłady podaje: M. Kleinowski, *Współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Unii Europejskiej – geneza, rozwój, występujące bariery*, [w:] *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej. Geneza, struktury, działania*, red. R. Potorski, Toruń 2011, s. 29.

15 A. Wróbel *et al.*, *Stosowanie...*, s. 818, 835–836; B. Nita, *Pierwszeństwo prawa europejskiego a nadrzędny charakter konstytucji*, [w:] *Europeizacja prawa karnego a standardy konstytucyjne państw członkowskich Unii Europejskiej – The europeanisation of criminal law and the constitutional standards in the member states of the European Union*, red. A. Nita, Warszawa 2009, s. 8–9.

waniu norm prawa karnego materialnego powoduje, że Państwo Członkowskie przy implementacji dyrektyw ograniczone jest rezultatami przewidzianymi w dyrektywach, nie zaś co do sposobu i zastosowanych metod¹⁶, W przeciwieństwie do uprzednio stosowanych decyzji i konwencji, czyni to z niej najbardziej efektywny środek zbliżania do siebie ustawodawstw Państw Członkowskich. Takie rozwiązanie przewidziano też w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wyraźnie ograniczając w art. 83 ust. 1 akapit drugi kompetencje Parlamentu Europejskiego i Rady jedynie do przestępstw o najpoważniejszym ciężarze gatunkowym. Odnośnie do nich możliwe jest kształtowanie minimalnych norm w drodze dyrektyw, podczas gdy w przypadku pozostałych czynów zabronionych (art. 83 ust. 1 akapit trzeci) Rada posłużyć może się wyłącznie aktem prawnym w postaci decyzji, która jako akt jednostkowy i indywidualny, wiążący w tym przypadku jedynie organy Unii oraz Państwa Członkowskie, otrzymuje tym samym pierwszeństwo w krajowych porządkach prawnych¹⁷, zobowiązując jednocześnie poszczególne państwa do wszczęcia i skutecznego zakończenia procesu legislacyjnego w zakresie wprowadzenia minimalnych norm prawnych odnośnie do danego przestępstwa.

Rozważyć należy zatem zasadność bezpośredniego wprowadzenia normy kompetencyjnej instytucji unijnych do stanowienia prawa karnego materialnego, mając na względzie jego zastosowanie wyłącznie do przestępstw „wielomiejscowych”, rozumianych jako możliwe do popełnienia w więcej niż jednym Państwie Członkowskim i oddziałujące negatywnie zarówno na wspólnotowy interes prawny, jak i interes poszczególnych członków UE. Przytoczona wcześniej historia stopniowego nabywania uprawnień w tym zakresie przez organy unijne wspólnie z prowadzonymi już od 1991 r. pracami w zakresie stworzenia projektu wspólnego kodeksu karnego (*Corpus Iuris*) oraz przedstawienie tego projektu do debaty politycznej w 1997 r. prowadzą do konstatacji, że szczególnie istotnym zagadnieniem, stanowiącym główny impuls podejmowania prób regulacji znamion czynów zabronionych na poziomie unijnym jest konieczność zapewnienia respektowania interesów Wspólnoty¹⁸.

W literaturze zaprezentowano kilka definicji określających zbiorczo specyficzną materię aktów prawa karnego uchwalanych przez instytucje unijne. O. Górniak zakres tych

16 Wyrok w sprawie 38/77 *Enka BV. v. Inspekteur der Invoerrechten en Accijnzen Arnhem*, ECR 1977, s. 2203; A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 78.

17 J. Sozański, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa–Poznań 2010, s. 45.

18 A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, cz. 1, Warszawa 2009, s. 147; N. Long, *Towards a European Criminal Law Code?*, „EIPAScope” 2011 nr 1 (30th Anniversary Special Issue), s. 49. Z kolei jako pierwszy etap podejmowania zagadnienia prawa karnego na poziomie europejskim S. Żółtek przywołuje powołanie grupy roboczej w zakresie zbadania naruszeń prawa i przestępstw gospodarczych „wynikających z niedociągnięć legislacyjnych Wspólnot”, a w dalszym fragmencie tekstu za datę rozpoczęcia prac nad *Corpus Iuris* uznaje rok 1995. Za: S. Żółtek, *Prawo karne gospodarcze w aspekcie regulacji unijnych*, „Studia Iuridica” 2006, t. 46, s. 346 i 357.

przestępstw określa „przestępczością europejską” wskazując przede wszystkim na ich transgraniczny charakter, podczas gdy A. Grzelak i T. Ostropolski podkreślają specyfikę zagrożonych dóbr oraz efektywność walki z przestępczością przez ponadnarodowe organy ścigania¹⁹. Przyjęte w art. 83 ust. 1 akapit pierwszy TFUE „wyjaśnienie” konieczności ustanawiania norm minimalnych odnoszących się do określenia przestępstw oraz kar podkreśla wszystkie elementy podejmowane w przytoczonej literaturze przedmiotu. Europejski prawodawca wskazał, iż zakres normowania prawa karnego materialnego przez Parlament Europejski i Radę dotyczy jedynie szczególnie poważnej przestępczości, co znacznie ogranicza kompetencje organów unijnych dotyczące przestępstw najpoważniejszych, niebudzących wątpliwości w żadnym Państwie Członkowskim odnośnie do ich ciężaru gatunkowego. Celem sprecyzowania kompetencji wymienione zostały następujące dziedziny przestępczości: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana.

Do momentu wejścia w życie Traktatu lizbońskiego, stosowanie środków prawa przewidzianych w art. 34 TUE, wspólnych stanowisk, decyzji ramowych oraz konwencji powodowało zbliżenie ustawodawstw większości Państw Członkowskich (a także niektórych państw stowarzyszonych lub aspirujących do zawarcia traktatów akcesyjnych)²⁰, nie doprowadzając do harmonizacji przepisów. Zagadnienie przestępstw gospodarczych normują przede wszystkim Konwencja o ochronie interesów finansowych Unii Europejskiej oraz powiązane z nią dwa protokoły – Protokół antykorupcyjny oraz Protokół odnoszący się do odpowiedzialności osób prawnych i prania pieniędzy. Pozwalały one – zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 280 TWE – na podejmowanie działań przeciwko sprawcom przestępstw gospodarczych, nie ograniczając zarazem kompetencji Państw Członkowskich wyłącznie do prawa karnego, lecz także umożliwiając wprowadzanie i stosowanie norm innych dziedzin (gł. prawa cywilnego i administracyjnego)²¹. Treść normy prawnej wyrażonej w art. 83 ust. 1 akapit 1 TFUE pozwala na przyjęcie, iż prymarnym celem wyszczególnienia konkretnych przestępstw są korzyści płynące

19 Do tej pierwszej grupy autorzy zaliczają przestępstwa naruszające interesy finansowe Wspólnot, zaś do drugiej m.in. zorganizowane grupy przestępcze oraz handel ludźmi i żywym towarem. Za: A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca...*, s. 137.

20 Z. Durdevic, *Wybrane zagadnienia dotyczące Prokuratury Europejskiej z perspektywy Chorwacji*, [w:] *Ochrona interesów finansowych a przemiany instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. C. Nowak, Warszawa 2009, s. 178–179.

21 H. Hugger, *The European Community's Competence to Prescribe National Criminal Sanctions*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 1995 nr 3, s. 243; J.A.E. Vervaele, *The European Community and Harmonisation of the Criminal Law Enforcement of Community Policy: Ignoti nulla cupido?*, [w:] *Strafrecht und Wirtschaftsrecht Festschnitt für Klaus Tiedemann*, red. U. Sieber, Köln 2008, s. 1360–1363.

ze współpracy policyjnej i karnej na poziomie wspólnotowym (przesłanka „szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania”). Możliwe jest tam w tych dziedzinach także pełniejsze zbliżenie do siebie przepisów karnych Państw Członkowskich z uwagi na wydane w tym zakresie wcześniejsze akty międzynarodowe²². Jednolitość regulacji prawnych odnośnie do przestępstw przewidzianych w art. 83 ust. 1 TFUE umożliwia również ich bliskość rodzajowa oraz generowane skutki, co przejawia się we wprowadzeniu szerszego od wcześniejszej treści art. 31 ust. 1 lit. e TUE, wymieniającego jedynie przestępczość zorganizowaną, terroryzm i nielegalny handel narkotykami katalogu czynów w brzmieniu przyjętym w Traktacie lizbońskim.

Poszerzenie sygnalizowanych wcześniej dziedzin odbywać się może w drodze harmonizacji i zbliżania przepisów (*approximation*) celowo rozróżnionych w art. 83 i art. 84 TFUE dla zapewnienia wpływu na prowadzony przez Radę proces legislacyjny zarówno Parlamentowi Europejskiemu, jak i parlamentom narodowym. Pomimo stanowiska niektórych autorów, głoszących, iż obie formy wprowadzania konkretnych przepisów do porządku prawnego Państw Członkowskich nie wykazują między sobą istotnych różnic²³, podkreślić należy, że harmonizacja przepisów odbywa się przede wszystkim w sferze przewidzianej przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego jako pierwszy filar i traktowana jest niekiedy jako cel regulowania poszczególnych materii prawa aktami wspólnotowymi²⁴. Treść art. 83 i art. 84 TFUE skłania raczej do konstatacji, iż celem prawodawcy europejskiego było zabezpieczenie Państw Członkowskich przed tzw. harmonizacją całkowitą, rozumianą jako „uregulowanie danej materii w sposób wyczerpujący”²⁵. Harmonizację od zbliżania wyszczególnia horyzontalny skutek pierwszej (usuwanie wszelkich rozbieżności pomiędzy odmiennymi porządkami prawnymi członków UE) i wertykalny drugiej (tj. zgodność norm prawnych w Państwie Członkowskim z minimalnymi standardami określonymi przez instytucje wspólnotowe), co przekłada się na kompetencję w zakresie tworzenia prawa karnego materialnego. Wysoki stopień har-

22 N. Long, *Towards...*, s. 49; J. Maliszewska-Nienartowicz, *Wpływ Traktatu z Lizbony na regulację i funkcjonowanie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych*, [w:] *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych w Unii Europejskiej. Geneza, struktury, działania*, red. R. Potorski, Toruń 2011, s. 46. Przykładowo pierwszą międzynarodową definicję handlu ludźmi przyjęto dopiero w 2000 r. w Protokole z Palermo (za: S.P.P. Nielsen, *Fighting Human Trafficking in the European Union. A master's thesis on the ability of EU law to fight trafficking in women for sexual exploitation*, praca magisterska pod kierunkiem prof. L. Christoffersen, Uniwersytet w Roskilde, Roskilde 2011, s. 37).

23 V. Mitsilegas, *op. cit.*, s. 59; A. Weyembergh, *op. cit.*, s. 33; N. Long, *op. cit.*, s. 52.

24 Cf. M.G. Faure, *Defining Harmonization, Codification and Intergration of Environmental Law: A Search for Definitions*, „European Environmental Law Review” 2000 nr 6, s. 174 i 181, wskazujący w przypadku harmonizacji na istnienie więcej niż jednego aktu prawnego lub procedury odnoszącej się do konkretnego stanu prawnego.

25 Marcin Kamiński, *Stosowanie dyrektyw unijnych w działalności kontrolnej polskich sądów administracyjnych*, „Studia Gdańskie. Wzję i rzeczywistość” 2010 t. 7, s. 280.

monizacji lub zbliżenia ustawodawstw sam w sobie nie stanowi jeszcze o efektywności przyjętych norm prawnych oraz skuteczności penalizacji²⁶, lecz, w powiązaniu z uprawnieniami innych organów oraz prawidłową współpracą pomiędzy organami ścigania, prowadzić może do osiągnięcia celów określonych w art. 83 ust. 1 i 2 TFUE.

Harmonizacja przepisów w sposób przyjęty w Traktacie lizbońskim nie ogranicza uprawnień Państwa Członkowskiego do wprowadzenia norm prawnych kreujących wyższy standard ochrony praw jednostki i interesów jego i Unii, niż te przyjęte zgodnie z zasadami współpracy w sprawach karnych. Szczególnie widoczne jest to w przypadku wprowadzonego uregulowania dotyczącego przestępczości zorganizowanej, definiowanej jako zorganizowana grupa m.in. większa niż dwuosobowa, nie stworzona przypadkowo, bez konieczności występowania w niej formalnego podziału ról oraz ciągłości członkostwa lub posiadania rozwiniętej struktury²⁷. Zgodnie z wynikami badań porównawczych, w dziewiętnastu Państwach Członkowskich przyjmowano obecność w takiej organizacji co najmniej trzech osób. W niektórych porządkach prawnych (np. niemieckim)²⁸, reguła ta była wynikiem wpływu wcześniejszego orzecznictwa. Dorobek wspólnotowy w tym zakresie wymuszał istotną niekiedy modyfikację rozumienia pojęcia zorganizowanej grupy przestępczej (przykładowo w Belgii definicja opierała się na specyficznym *modus operandi*, zaś we Francji oraz na Litwie, działając w takiej grupie, można było popełnić jedynie poważne przestępstwa)²⁹. Analogicznie na ustawodawstwo Państw Członkowskich wpływać będą akty prawne podejmowane na podstawie art. 83 ust. 1 i 2 TFUE, zaś w przypadku współpracy karnej w aspekcie procesowym takie akty w oparciu o art. 82 ust. 1 TFUE zostały już przyjęte³⁰.

26 F. Calderoni, *Organized Crime Legislation in the European Union. Harmonization and Approximation of Criminal Law, National Legislations and the EU Framework Decision on the Fight Against Organized Crime*, Berlin–Heidelberg 2010, s. 4–6.

27 Art. 1 pkt. 1 i 2 decyzji ramowej Rady 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej.

28 F. Calderoni, *op. cit.*, s. 69.

29 *Ibidem*, s. 171. Zależność wspólnotowego rozumienia pojęcia „zorganizowanej grupy przestępczej” w stosunku do prawa Państw Członkowskich prezentuje także: E. Symeonidou-Kastaniidou, *Towards a New Definition of Organised Crime in the European Union*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2007, s. 83–103.

30 Wskazać należy m.in. dyrektywę 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym oraz postępujący proces legislacyjny w zakresie dyrektyw regulujących prawo do informacji w postępowaniu karnym, dostępu do adwokata w postępowaniu karnym oraz prawa do powiadomienia osoby trzeciej o zatrzymaniu, a także w sprawie europejskiego nakazu ochrony, normującej środki karne przyjmowane w sprawach karnych celem „ochrony danej osoby przed czynem zabronionym innej osoby, mogącym w jakikolwiek sposób zagrozić jej życiu lub nieetykalności fizycznej, psychicznej czy seksualnej” oraz mających zapobiegać „nowym czynom zabronionym” lub ograniczać „skutki wcześniejszych czynów zabronionych” (stanowisko Rady UE nr 2/2012 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu ochrony, przyjęte przez Radę w dniu 24 listopada 2011 r., 2012/C 10E/02,

Wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa, określone w art. 12 TUE w odniesieniu do kompetencji Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie stanowienia norm prawa karnego materialnego, stanowi formę mechanizmu zabezpieczającego przed nadmiernym rozszerzaniem przez organy wspólnotowe regulowanych dziedzin prawa. Celem takiego działania jest zapobieganie naruszeniom podstawowych aspektów systemu wymiaru sprawiedliwości w Państwach Członkowskich³¹. W przypadku wspólnotowego prawa karnego rola władzy wykonawczej przejawiać się będzie przede wszystkim w obowiązku czuwania nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z treścią art. 12 lit. b TUE. Poszerzenie niemającego charakteru zamkniętego katalogu przestępstw w zależności od potrzeb współpracy w sprawach karnych oraz rozwoju przestępczości na terenie Unii spotykać się będzie zatem z poważną trudnością w postaci realizacji uprawnienia w zakresie zasady pomocniczości. Wydaje się, że – o ile przyjęte w Traktacie lizbońskim rozwiązanie umożliwi wcześniejsze wypowiedanie się parlamentów narodowych na temat wniosków legislacyjnych, jeszcze przed ich analizą w Parlamencie Europejskim oraz w rządach poszczególnych państw³² – to wątpliwe jest uprawnienie do analizy zasady pomocniczości na tle art. 5 TUE i w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności³³. W tym zakresie, w sytuacji kontynuowania i pozytywnego zakończenia procesu legislacyjnego na poziomie wspólnotowym, w gestii parlamentów pozostaje jedynie możliwość zainicjowania postępowania skargowego przed Trybunał Sprawiedliwości UE oraz – zgodnie z art. 69 TFUE – uprawnienie do kontroli wniosków i inicjatyw legislacyjnych.

Zastosowane w art. 83 ust. 1 akapit trzeci i art. 83 ust. 2 TFUE normy prawne wyraźnie przewidują kolejność rozszerzania dziedzin prawa karnego inaczej niż poprzednio, gdy interpretowanie kompetencji Wspólnot opierało się przede wszystkim na orzecznictwie ETS. Uniemożliwiano tym samym zakrojone na większą skalę działania harmonizacyjne³⁴. Spotykane sporadycznie w literaturze stwierdzenia o podobieństwie tej procedury do istniejącego w Stanach Zjednoczonych wyodrębnienia przestępstw federalnych i kra-

Dz.U. UE C 10E/14 z 12.01.2012).

31 C. Mik, *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010 rok LXXII z. 2, s. 55.

32 S. Stompiół, *Rola parlamentu polskiego w strukturach Unii Europejskiej – multicytryczny system prawa*, [w:] *Parlamentaryzm zasadą ustrojową Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały po konferencji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego*, red. B. Widła, Ł. Wieczorek, Kraków 2009, s. 93.

33 C. Mik, *op. cit.*, s. 78. Nadto wraz z „upadkiem III filara” kompetencje TSUE w zakresie wydawania orzeczeń przedwstępnych rozciągnięte zostały także na zagadnienia związane ze współpracą w sprawach karnych. Kompetencja ta, limitowana treścią art. 276 TFUE, ograniczona została w zakresie stwierdzania prawidłowości i proporcjonalności działań podjętych przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości Państw Członkowskich. Powyższy przepis pozostaje tym samym w niejasnym związku z treścią art. 69 TFUE.

34 G. Krzysztofiuk, *Proces...*, s. 482.

jowych³⁵, odległe są od obecnego stanu normowania przepisów prawa karnego przez instytucje wspólnotowe, zwłaszcza, że podejmowanie określonych zagadnień prawa karnego na poziomie UE dokonywane jest w celu zoptymalizowania ścigania przestępstw o charakterze transgranicznym. Przyjęcie rozwiązania, w którym członkowi Rady przyznano uprawnienie do zachowania stanowiska opozycyjnego wobec treści projektu wyrażone przez jego przedłożenie Radzie Europejskiej w sytuacji, gdy proponowana zmiana może naruszać podstawowe aspekty jego systemu wymiaru sprawiedliwości, uznane być musi jako skuteczny środek przeciwdziałania kontynuowaniu procedury legislacyjnej w przedmiocie rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego i Rady. Zbliżone rozwiązanie zastosowano także w art. 82 ust. 3 TFUE, co wskazuje na zrównanie wspólnotowej procedury legislacyjnej w zarówno zakresie prawa materialnego, jak i procedury karnej. Zawieszenie procedury legislacyjnej na okres czterech miesięcy prowadzić ma do pogłębionego namysłu nad treścią projektu, ponownej weryfikacji przesłanek zasadności rozszerzenia spektrum przestępstw i wypracowania konsensusu, w wyniku którego projekt zostanie przesłany Radzie w zmienionej formie lub zarzucony.

Podobne „hamulce bezpieczeństwa” wprowadzone zostały także w przypadku przekazania kompetencji organom wspólnotowym w zakresie zabezpieczenia społecznego, związanego ze swobodnym przepływem pracowników w obrębie Unii (art. 48 TFUE³⁶), oraz wspomnianej procedury zbliżania przepisów prawa procesowego (art. 82 ust. 1 i 2 TFUE). W ocenie nielicznych autorów obecny stan prawny może stanowić krok w tył w zakresie skali normowania przestępstw poprzez organy unijne³⁷ z uwagi na coraz rzadsze kwestionowanie kompetencji prawodawcy europejskiego w zakresie kształtowania norm prawa karnego materialnego w drodze dyrektyw. Z takim stwierdzeniem nie można się zgodzić, gdyż jednoczesne powiązanie aspektów wchodzących do tej pory w skład pierwszego i trzeciego filara bez zamieszczenia wyraźnej normy kompetencyjnej rodziłoby poważne wątpliwości odnośnie do uprawnień instytucji unijnych w przedmiocie stosowania środków wymuszających realizację polityk i działań zgodnie z treścią art. 7 TFUE.

Przeciwieństwem dla mechanizmu określonego w art. 83 ust. 3 akapit pierwszy TFUE może być przewidziana w kolejnym akapicie tego artykułu wzmocniona współpraca oparta na projekcie dyrektywy, który nie stał się przedmiotem konsensusu w Radzie. W oparciu o ogólną normę kompetencyjną zawarcia wzmocnionej współpracy wyrażoną w art. 20 TUE i sprecyzowaną w art. 326–334 TFUE, umożliwiono zainteresowanym

35 A. Lach, *Europejskie prawo karne. Zarys wykładu*, Toruń 2008, s. 137.

36 Przepis ten wprowadza klauzulę istotnych aspektów systemu zabezpieczenia społecznego danego Państwa Członkowskiego, w szczególności zakresu jego stosowania, kosztów lub struktury finansowej, lub mogącego naruszać równowagę finansową tego systemu.

37 Cf. R. Meeus, *Fill in the Gaps: EU Sanctioning Requirements to Improve State Enforcement of EU Environmental Law*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2010 nr 2, s. 160–161.

Państwom Członkowskim wprowadzenie procedur przewidzianych projektem dyrektywy po uprzednim poinformowaniu Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Wskazać należy, że tego rodzaju współpraca występuje już w obrębie Unii Europejskiej w sposób nieformalny, w ramach współpracy krajów skandynawskich i stanowi niekiedy wzór dla rozwiązań wspólnotowych³⁸. W przypadku wzmocnionej współpracy w prowadzeniu spraw karnych, nie występuje w tak znacznym stopniu zagrożenie „Europy dwóch prędkości”³⁹, jak w przypadku przyjęcia wspomnianej procedury w innych dziedzinach, niemniej wątpliwości może budzić zakres takiej współpracy. Konstrukcja reguł tworzenia prawa karnego materialnego na poziomie wspólnotowym zmierza do zapewnienia ochrony zarówno interesów Państw Członkowskich, jak i Unii. W takiej sytuacji, obowiązek ochrony interesów Unii spoczywać będzie na co najmniej dziewięciu członkach UE, przy czym interesy te nie będą mogły w danej dziedzinie być całkowicie zabezpieczone w przypadku, gdy np. czyn popełniony zostanie na terytorium państwa nieuczestniczącego we wzmocnionej współpracy. Analogicznie wykorzystanie innych środków, jak Prokuratura Europejska czy Eurojust także napotykać może na pewne trudności⁴⁰.

Przekazanie w art. 83 TFUE Parlamentowi Europejskiemu i Radzie kompetencji w zakresie stanowienia prawa karnego materialnego w drodze dyrektyw uznać należy za pozytywny aspekt dalszego pogłębiania integracji i zapewnienia prawidłowej realizacji swobód wspólnotowych. Dzięki wyraźnemu określeniu przedmiotowi samego uprawnienia oraz jego granic, a także umożliwieniu rozszerzaniu tej kompetencji – jeśli Państwa Członkowskie uznają taką ingerencję we własne prawo karne za korzystną – możliwe będzie skuteczniejsze ściganie przestępstw zagrażających interesom poszczególnych członków UE i całej Unii. Zbliżenie treści przepisów na przykładzie obecnych unormowań w zakresie ochrony środowiska oraz zorganizowanej przestępczości pozwala prognozować, iż we wszystkich prawach członkowskich prewencja i ściganie poważnych przestępstw o wymiarze transgranicznym odbywać się będzie z jednakową

38 Najbardziej znanym przykładem jest nordycki nakaz aresztowania, na którym w znacznym stopniu oparto procedurę ENA. Zagadnienie współpracy państw skandynawskich w zakresie prawa karnego podjął: C. Wong, *Nordic cooperation in criminal matters*, [w:] *Festschrift till Per Ole Tråskman*, red. U. Andersson, C. Wong, H. Örnemark Hansen, Stockholm 2011, s. 542–549.

39 W związku z Traktatem Lizbońskim konceptualizację tego pojęcia przy zmienionym stanie prawnym podjęli m.in. D. Král, *Multi-speed Europe and the Lisbon Treaty – threat or opportunity?*, EUROPEUM Institute for European Policy 2008; K. Holziger, F. Schimmelfennig, *Differentiated integration in the European Union: many concepts, sparse theory, few data*, „Journal of European Public Policy” 2012 nr 2, s. 292–305.

40 Art. 85 ust. 1 TFUE posługuje się pojęciem „poważnej przestępczości”, które stanowi pojęcie pojemniejsze od „szczególnie poważnej przestępczości”, określonej w art. 82 ust. 1 TFUE. Dalsza interpretacja tego pojęcia stosując prounijną wykładnię w przytoczonej sytuacji winna prowadzić do przyjęcia, że organy te mają określone rozporządzeniami uprawnienia w zakresie w jakim nie naruszają podstawowych zasad prawa karnego materialnego i procesowego danego Państwa Członkowskiego.

skutecznością, niezależnie od miejsca ich popełnienia oraz miejsc wystąpienia skutków. Zarazem do kluczowych zadań Państw Członkowskich zostanie dodane upowszechnienie – w strukturach wymiaru sprawiedliwości oraz organów ścigania – świadomości w zakresie występowania norm europejskich w ramach prawa karnego materialnego i ich wpływu na politykę karną danego państwa.

SUMMARY

The competence of EU institutions to adopt directives regulating substantive criminal law

The paper focuses on the competence of the European Parliament and the EU Council to adopt directives in the area of substantive criminal law provided in Articles 83 and 84 of the TFEU, which confirm the earlier ECJ rulings on the subject. The competence granted to those institutions also ensure greater effectiveness of the adopted directives in combating serious crimes within the European Union. The creation of certain 'emergency brakes' and application of the principle of proportionality taking into account the fundamental principles of criminal law systems of individual Member States, has enabled the EU institutions to establish common definitions of most serious crimes.

KEYWORDS: Lisbon Treaty, The Treaty on the Functioning of the European Union, EU criminal law, harmonisation of law

