

Ewa M. Guzik–Makaruk

REGULACJE PRAWNOKARNE DOTYCZĄCE ZWALCZANIA I ZAPOBIEGANIA PRZESTĘPCZOŚCI W ASPEKCIE EUROPEJSKIM

Integracja europejska jest współcześnie jednym z najbardziej znaczących czynników, mających wpływ na rozwój gospodarczy, społeczny i polityczny, przynosząc wiele pozytywnych efektów zarówno w sferze ekonomicznej, jak też społecznej czy politycznej. Istniejące ułatwienia w migracjach ludnościowych powodują zbliżanie różnych kultur i środowisk, przyczyniają się do zniesienia wzajemnych uprzedzeń, budując tym samym większą tolerancję wobec odmienności. Ideał „Europy bez granic”, jako unii paszportowej i ujednoliconej polityki wizowej, staje się coraz bardziej realny.

Centralne położenie geograficzne Polski w Europie z pewnością jest jednym z czynników pozytywnie wpływających na jej rozwój, jednak z drugiej strony powoduje, że na polskim terytorium mogą krzyżować się interesy grup przestępczych, prowadzących swoją działalność w Europie bądź tych, dla których Europa jest tylko terenem tranzytowym. W cieniu pozytywnych przemian ma miejsce szereg niekorzystnych zjawisk, z których bodaj najgroźniejszym jest wzrost zagrożenia przestępczością o charakterze międzynarodowym. Integracja europejska nie jest, rzecz jasna, jedyną przyczyną takiego stanu rzeczy. Otwarcie granic po upadku reżimu totalitarnego w krajach byłego bloku socjalistycznego czy brak większej kontroli ze strony państw stworzyły wielu mniej lub bardziej zorganizowanym grupom możliwości do pro-

wadzenia nielegalnej działalności. Funkcjonowanie struktur przestępczych z krajów bałkańskich oraz państw byłego Związku Radzieckiego spowodowało konieczność stworzenia wspólnych instytucji unijnych, których zadaniem jest przeciwdziałanie zagrożeniom dla dalszych postępów w integracji.

Z chwilą praktycznego przystąpienia Polski do Układu z Schengen w dniu 21 grudnia 2007 r. otworzyły się możliwości jeszcze bardziej swobodnego niż dotychczas przepływu osób i to zarówno z terytorium Polski do sąsiednich państw przynależących do struktur unijnych, jak i odwrotnie. Zniesienie wewnętrznych granic z Niemcami, Słowacją, Czechami i Litwą wymogło potrzebę, a zarazem konieczność wzmocnienia granic zewnętrznych Unii, które od strony wschodniej oddzielają Polskę i Unię od Rosji, Białorusi i Ukrainy. Ma to niebagatelne znaczenie w zapobieganiu nielegalnej imigracji, gdyż wielu obywateli spoza Unii Europejskiej może w swej drodze na upragniony Zachód Europy próbować wykorzystać fakt, że na wewnętrznych granicach Unii Europejskiej nie ma regularnej kontroli. Warto w tym miejscu przypomnieć, że Polska posiada najdłuższą granicę z obszarem poza Unią Europejską – około 529 km z Ukrainą, 416 km z Białorusią oraz 210 km od strony Federacji Rosyjskiej w obwodzie kaliningradzkim. Daje to w sumie około 1155 km pogranicza na wschodnich rubieżach Unii.

W tym stanie rzeczy ogromnego znaczenia nabiera ścisła współpraca państw w zwalczaniu przestępczości transgranicznej, a zwłaszcza działalności zorganizowanych grup przestępczych. Należy zauważyć, że bardzo ważne etapy w rozwoju europejskiej współpracy policyjnej stanowią Układ z Schengen (1985 r.) oraz Konwencja Wykonawcza do Układu z Schengen (1990 r.). Szczególnie w Konwencji Wykonawczej do Układu kładzie się nacisk na udzielanie pomocy w zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw, przewidując w tym zakresie obserwację i pościg transgraniczny, przesyłkę kontrolowaną, stosowanie środków przymusu czy przeszukanie.

Wyrazem wzajemnej współpracy służb policyjnych w państwach należących do Schengen jest tzw. pościg transgraniczny, który może być realizowany na podstawie Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. Republika Federalna Niemiec i Rzeczpospolita Polska w grudniu 2007 r. udzieliły funkcjonariuszom kraju sąsiedniego prawa

do pościgu transgranicznego bez ograniczenia miejscowego lub czasowego w przypadku wszystkich czynów karalnych podlegających ekstradycji, z uwzględnieniem prawa do zatrzymania. W ten sposób ustanowiono jedno z najszerzych uregulowań pośród krajów Schengen.¹

W celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnątrz krajowego – ze szczególnym uwzględnieniem obszaru pogranicza – konieczne jest także tworzenie wspólnych zespołów dochodzeniowo–śledczych. Odpowiednie przepisy w tym zakresie zostały wprowadzone do kodeksu postępowania karnego jeszcze przed przystąpieniem Polski do strefy Schengen.² Z preambuły decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo–śledczych³ niezbicie wynika, że zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest jednym z celów Unii Europejskiej. Cel ten ma być osiągnięty poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości w drodze ściślejszej współpracy między służbami policyjnymi, władzami celnymi i innymi właściwymi władzami państw członkowskich.

Regulacje prawnokarne dotyczące zwalczania i zapobiegania przestępczości w aspekcie europejskim usytuowane są w kilku wymiarach. Po pierwsze – jest to wymiar wewnątrz krajowy. Europa to kontynent tworzony przez 47 państw⁴, z których aż 27 przynależy do struktur Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo obywateli, zapobieganie i zwalczanie przestępczości należą już od wieków do tradycyjnych zadań państwa w sferze stosunków wewnętrznych, zatem zwalczanie i zapobieganie przestępczości, w tym także o charakterze transgranicznym, wchodzi w zakres kompetencji poszczególnych państw.

W związku z tym, że jednak często zachowanie porządku publicznego na własnym terytorium przekracza praktyczne możliwości państwa, do głosu dochodzą dwa kolejne wymiary regulacji prawnokarnych, a to: wymiar uniwersalny i wymiar europejski. Przeświadczenie, że bez międzynarodowej współpracy nie jest możliwe skuteczne zwalczanie niektórych przestępstw, umożliwiło zawarcie międzynarodowych umów wielostronnych, penalizujących przestępstwa, określane

1 Oficjalny portal Straży Granicznej, <http://www.strazgraniczna.pl>

2 Dz.U. z 2004 r. Nr 93, poz. 889.

3 Official Journal z 2002 r. L 162.

4 Włącznie z państwami tylko częściowo leżącymi w Europie.

jako *delicta iuris gentium*. Współdziałanie międzynarodowe występuje w trzech płaszczyznach: uniwersalnej, regionalnej oraz dwustronnej. Współpraca uniwersalna jest otwarta na wszystkie państwa, chcące w niej uczestniczyć, współpraca regionalna odnosi się do państw położonych we wspólnym regionie geograficznym (Europa, Azja, Afryka, Ameryka, Australia), natomiast współpraca dwustronna jest wynikiem traktatów zawartych w mikroskali – pomiędzy dwoma zainteresowanymi państwami. Wśród dokumentów o charakterze uniwersalnym można wskazać na: konwencje Organizacji Narodów Zjednoczonych czy konwencje Rady Europy, do których przystępować mogą także państwa pozaeuropejskie. Nie sposób wymienić wszystkich dokumentów o charakterze uniwersalnym, a dotyczących sfery prawa karnego i zwalczania przestępczości różnego rodzaju, stąd wskazać można przykładowo na obszary penalizacji, będące jednocześnie odpowiedzią na istniejące zagrożenia. Są to m.in.:

- handel ludźmi⁵,
- terroryzm⁶,
- przestępczość zorganizowana⁷,
- pranie brudnych pieniędzy⁸,
- przestępczość narkotykowa⁹,
- korupcja¹⁰.

-
- 5 Międzynarodowa Konwencja dotycząca handlu żywym towarem. Paryż 1910.05.04, Dz.U. z 1922 r. Nr 87, poz. 783; Międzynarodowa Konwencja o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi. Genewa. 1921.09.30, Dz.U. z 1925 r. Nr 125, poz. 893; Konwencja o zwalczaniu handlu kobietami pełnoletnimi. Genewa.1933.10.11, Dz.U. z 1938 r. Nr 7, poz. 37; Konwencja w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji. Lake Success 1950.03.2, Dz.U. z 1952 r. Nr 41, poz. 278; Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. 2000.11.15, Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160; Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z dnia 16 maja 2005 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 97, poz. 626.
 - 6 Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi. Haga 1970.12.16, Dz.U. z 1972 r. Nr 25, poz. 181; Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych. Tokio 1963.09.14, Dz.U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147; Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu. 1999.12.09, Dz.U. z 2004 r. Nr 263, poz. 2620.
 - 7 Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. 2000.11.15, Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158.
 - 8 Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa. Strasburg 1990.11.08, Dz.U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394.
 - 9 Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Wiedeń 1988.12.20, Dz.U. z 1995 r. Nr 15, poz. 69.
 - 10 Prawnokarna konwencja o korupcji. Strasburg 1999.01.27, Dz.U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249.

Najdalej posuniętą formą kooperacji przy tworzeniu prawa karnego jest współpraca pomiędzy krajami Unii Europejskiej. To współdziałanie posiada wymiar regionalny, jednak jest zawężone przede wszystkim do państw członkowskich Unii. W trójfilarowej strukturze Unii Europejskiej, ustanowionej Traktatem z Maastricht instrumenty prawnokarne nie występują w I filarze (obejmującym Wspólnoty Europejskie), odgrywają jednak pewną rolę w II filarze, a w III filarze posiadają wiodący charakter.

Filar II obejmujący Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa koreluje z zagadnieniami prawnokarnymi o tyle, o ile dotyczy podniesienia bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich czy umocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego.

Filar III, który stanowi Wymiar Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, a także współpraca w obszarze służb policyjnych i sądowych to obecnie główny obszar instytucjonalny Unii Europejskiej, w którym podejmuje się decyzje wywierające niemal bezpośredni wpływ na kształt prawa karnego. W spektrum działań tego filaru znajduje się bardzo wiele zagadnień. Należą do nich np.: zapobieganie i zwalczanie przestępczości transgranicznej, zwalczanie narkomanii i handlu narkotykami, zwalczanie terroryzmu krajowego i międzynarodowego czy współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych.

Szczególnie w ostatnim czasie obserwujemy wzmożoną aktywność Rady w III filarze, co skutkuje dość dużą ilością decyzji ramowych w obszarze szeroko pojętego prawa karnego. Decyzje ramowe są specyficznym instrumentem III filaru i zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt b TUE wydawane są w celu zbliżania przepisów w państwach członkowskich. Wiążą one państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, ale pozostawiają władzom wewnątrz krajowym wybór form i środków. Nie wywołują bezpośredniego skutku, ale wymagają implementacji do wewnątrz krajowego porządku prawnego.

W. Czapliński, P. Czechowski i A. Proksa dzielą decyzje ramowe na cztery kategorie:

- 1) decyzje wymagające wprowadzenia do ustawodawstwa krajowego karalności określonych typów czynów zabronionych, np. terroryzmu czy handlu ludźmi, co powoduje konieczność noweli-

zacji odpowiednich przepisów krajowych ustaw karnych i musi nastąpić w drodze ustawy;

- 2) decyzje w zakresie określonych procedur, np. europejskiego nakazu aresztowania¹¹, których transpozycja do wewnątrz krajowego porządku prawnego wymaga formy ustawowej. Zmusza do tego przede wszystkim materia regulacji oraz wpływ na sytuację prawną jednostek. Stopień uszczegółowienia tego typu decyzji jest tak wysoki, że w celu zapewnienia prawidłowego ich funkcjonowania należy je implementować niemal dosłownie do prawa krajowego;
- 3) decyzje odnoszące się do form współpracy, np. wspólnych zespołów dochodzeniowo–śledczych.¹² Ich implementacja powinna być dokonana w drodze wprowadzenia przepisów proceduralnych, umożliwiających podjęcie współpracy i zawarcie określonych umów pomiędzy państwami;
- 4) decyzje odnoszące się do określonych aktów prawa międzynarodowego. Transpozycja tych decyzji wymaga podjęcia określonych działań, np. wycofania zgłoszonych zastrzeżeń do konwencji międzynarodowych.¹³

Wydaje się, że wzmoczona aktywność legislacyjna Rady przejawia się głównie w dwóch pierwszych obszarach, a mianowicie – w zakresie wymogu wprowadzania do wewnątrz krajowych porządków prawnych obowiązku penalizacji określonych typów zachowań oraz w zakresie wprowadzania określonych procedur.

Obowiązek wprowadzenia do przepisów wewnątrz krajowych karalności określonego typu zachowań zawierają np.:

- 1) Decyzja Ramowa Rady z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, za-

11 Decyzja ramowa Rady z dnia 13. czerwca 2002 r. o Europejskim Nakazie Aresztowania i procedurach przekazywania między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Official Journal z 2002 r. L 190.

12 Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo–śledczych, Official Journal z 2002 r. L 162.

13 W. Czaplński, P. Czechowski, A. Proksa, W sprawie harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, Biuletyn Prawny Komendy Głównej Policji 2003, nr 3 (19), przedruk z „Przeglądu Legislacyjnego” 2003, nr 1 (35).

- mrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa¹⁴;
- 2) Decyzja Ramowa Rady z dnia 19 lipca 2002 r. o zwalczaniu handlu ludźmi¹⁵;
 - 3) Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW)¹⁶;
 - 4) Decyzja Ramowa Rady 2003/80/WSiSW z dnia 27 stycznia 2003 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne¹⁷;
 - 5) Decyzja Ramowa Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym¹⁸;
 - 6) Decyzja Ramowa Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej¹⁹.

Przepisy o charakterze proceduralnym wymagające implementacji zawierają np. następujące decyzje:

- 1) Decyzja Ramowa Rady z 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym²⁰
- 2) Decyzja Ramowa Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych²¹;
- 3) Decyzja Rady z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie zwalczania przestępczości transgranicznej związanej z pojazdami²²;
- 4) Decyzja Ramowa Rady 2005/212/WSiSW z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie konfiskaty korzyści, narzędzi i mienia pochodzących z przestępstwa²³;
- 5) Decyzja Ramowa Rady 2006/783/WSiSW z dnia 6 października 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty²⁴;

14 Official Journal z 2001 r. L 182.

15 Official Journal z 2002 r. L 203.

16 Official Journal z 2002 r. L 164.

17 Official Journal z 2003 r. L 29.

18 Official Journal z 2003 r. L 192.

19 Official Journal z 2004 r. L 13.

20 Official Journal z 2001 r. L 82.

21 Official Journal z 2003 r. L 196.

22 Official Journal z 2004 r. L 389.

23 Official Journal z 2005 r. L 68.

24 Dz.U. UE 2006, L 328/59.

- 6) Decyzja Ramowa Rady 2008/675/WSiSW z dnia 24 lipca 2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej²⁵.

Niemal wszystkie spośród wymienionych wyżej decyzji ramowych zostały już implementowane do polskiego porządku prawnego, na inkorporację oczekują jedynie dwie decyzje. Decyzja ramowa z 2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w art. 5 stanowi, że państwa członkowskie mają przyjąć niezbędne środki w celu zastosowania się do przepisów decyzji ramowej w terminie do dnia 15 sierpnia 2010 r., natomiast decyzja ramowa z 2006 r. w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania do nakazów konfiskaty wyznacza w art. 22 końcowy termin implementacji jej postanowień na dzień 24 listopada 2008 r.

Pozostawiając w tym miejscu rozważania o charakterze proceduralnym, należałoby poświęcić nieco uwagi kwestiom materialnoprawnym. Przede wszystkim należy stwierdzić, że europejskie prawo karne czerpie z następujących źródeł: umów międzynarodowych, aktów prawnych Rady Europy oraz aktów prawnych Unii Europejskiej.

Współcześnie jesteśmy świadkami narodzin tzw. „sektorowego prawa karnego” w wymiarze europejskim.²⁶ Unia Europejska coraz częściej sięga po instrumenty zbliżania wewnątrz krajowych porządków prawa karnego, czyniąc to nie tylko poprzez nakaz penalizacji określonego rodzaju zachowań, ale także proponując minimalne lub maksymalne sankcje karne w odniesieniu do konkretnych typów czynów zabronionych. Unia Europejska prowadzi ekstensywną harmonizację minimalną prawa karnego²⁷, a tym samym dochodzi do budowy pewnego systemu w określonych obszarach (sektorach) prawa karnego, np. europejskie prawo karne w zakresie ochrony środowiska, w zakresie

25 Dz.U. UE 2008, L 220/32.

26 Zob. B. Schönemann, Gefahren für den Rechtsstaat durch die Europäisierung der Strafrechtspflege?, (w:) E.W. Pływaczewski (red.), Aktualne problemy prawa karnego i kryminologii, Białystok 2005, s. 372.

27 J. Vogel, Harmonisierung des Strafrechts in der Europäischen Union, Goldammer's Archiv 2003, s. 316.

zwalczania handlu ludźmi i przestępczości zorganizowanej, prawo antykorupcyjne czy anyterrorystyczne.

W tym kontekście można wskazać np. na decyzję ramową Rady w sprawie zasad zwalczania terroryzmu, która w art. 5 nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia niezbędnych środków zapewniających karalność przestępstw terrorystycznych. Dodatkowo zobowiązuje państwa do ustanowienia sankcji w postaci kary pozbawienia wolności w wymiarze maksymalnym nie mniej niż 15 lat za kierowanie grupą terrorystyczną oraz wprowadzenie kary pozbawienia wolności w wymiarze maksymalnym nie mniej niż 8 lat za uczestnictwo w działaniach grupy terrorystycznej.

Podobnie, czynna i bierna korupcja w sektorze prywatnym z mocy art. 4 decyzji ramowej w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym powinna podlegać karze, której górna granica wynosi co najmniej od jednego do trzech lat pozbawienia wolności.

Z kolei art. 3 decyzji ramowej o zwalczaniu handlu ludźmi stanowi, że każde państwo członkowskie ma podjąć środki konieczne dla zapewnienia, że przestępstwo handlu ludźmi ma być karalne pozbawieniem wolności, przy czym kara maksymalna nie może być niższa niż osiem lat w przypadku, gdy przestępstwo zostało popełnione przy wystąpieniu jednej z wyliczonych w tym przepisie okoliczności.²⁸

Decyzja ramowa dotycząca zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej także przewiduje minimalne sankcje karne, gdy w art. 5 postanawia chociażby, że przestępstwa polegające na zmuszaniu dziecka do prostytucji lub udziału w przedstawieniach o charakterze pornograficznym podlegać ma karze pozbawienia wolności, której górna granica mieści się w przedziale od co najmniej 5 do 10 lat.

Nie sposób w tym miejscu podejmować dyskusji w zakresie polityki kryminalnej oraz dążyć do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy

28 Są one następujące: a) przestępstwo poprzez zachowanie świadome lub poprzez rażące niedbalstwo naraziło życie ofiary; b) przestępstwo zostało popełnione wobec ofiary szczególnie wrażliwej. Ofiarę uważa się za szczególnie wrażliwą co najmniej w przypadku, gdy nie osiągnęła ona wieku dojrzałości płciowej na mocy prawa krajowego i przestępstwo zostało popełnione w celu wyzysku prostytucji innych osób lub innych form wykorzystania seksualnego, w tym pornografii; c) przestępstwo zostało popełnione z użyciem poważnej przemocy lub wyrządziło ofierze poważną szkodę; d) przestępstwo zostało popełnione w ramach organizacji przestępczej zdefiniowanej we wspólnym działaniu 98/733/WSiSW, niezależnie od określonego tam wymiaru kary.

przewidziane w decyzjach ramowych sankcje są odstrasżające, proporcjonalne i adekwatne do wagi popełnionych czynów. Biorąc pod uwagę rozpęd, z jakim Unia Europejska wkracza w obszar prawa karnego, wypadałoby zastanowić się nad legitymnością przepisów prawnokarnych stanowiących w drodze decyzji ramowych oraz mechanizmem, przy użyciu którego dochodzi do podejmowania tych decyzji.

Na kształt prawa karnego wywiera ogromny wpływ Traktat z Nicei, który wszedł w życie w dniu 1 lutego 2003 r. i doprecyzował dziedzinę współpracy sądowej w sprawach karnych, nowelizując art. 31 Traktatu o Unii Europejskiej. Stosownie do postanowień wspomnianego przepisu, wspólne działanie w sprawach karnych obejmuje – obok ułatwiania i przyspieszania współpracy między ministerstwami i organami sądowymi lub odpowiednimi organami państw członkowskich – przyjmowanie środków ustanawiających minimalne normy dotyczące znamion przestępstw i kar w dziedzinach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami.

Właśnie te minimalne normy dotyczące znamion przestępstw i kar stanowiące są w formie decyzji ramowych Rady.²⁹ Nie należy zapominać, że decyzja ramowa niejako wymusza na państwach członkowskich Unii dostosowanie ich wewnętrznych regulacji prawnych do postanowień Rady. Decyzje ramowe w sprawach karnych są jednym z aktów prawotwórczych Rady Unii Europejskiej i podejmowane są w sposób jednomyślny przez 27 przedstawicieli państw członkowskich, tworzących radę branżową, składającą się z wewnętrznych ministrów sprawiedliwości. Jest to Rada do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (JHA – The European Council of Ministers of Justice and Home Affairs).

Dochodzi zatem do nieprawidłowego wzajemnego przenikania się kompetencji ustawodawczych z wykonawczymi. Oto bowiem organ, którego zadaniem jest sprawowanie władzy egzekutywnej wewnątrz swego kraju, bierze udział w podejmowaniu decyzji prawodawczej na szczeblu europejskim, która to decyzja musi być następnie implementowana do wewnętrznego porządku prawnego w drodze stosownej ustawy. Czy ma to być nowe ukształtowanie zasady wypracowanej jesz-

29 Zob. krytycznie na ten temat: B. Schünemann, Gefahren für den Rechtsstaat..., *op. cit.*, s. 376.

cze w czasach Oświecenia „*nullum crimen sine lege parlamentaria*”?³⁰ Mechaniczne powielanie decyzji ramowych Rady przez parlament wewnątrzrajowy nie odpowiada, zdaje się, podstawom aksjologicznym i prawnofilozoficznym, które legły u fundamentów tej zasady.

Należy podkreślić, że bez znaczenia na forum Rady pozostaje okoliczność, czy poszczególni członkowie Rady (ministrowie) są związani stanowiskiem parlamentów narodowych. Jeżeli minister – członek Rady – w czasie głosowania jest związany wcześniejszą opinią parlamentu krajowego, to w zasadzie nie rodzą się wątpliwości co do legitymności podjętej decyzji ramowej. W takiej sytuacji minister prezentuje stanowisko ustawodawcy, jest jego rzecznikiem. Jeśli zaś minister nie jest związany wcześniejszym stanowiskiem parlamentu wewnątrzrajowego, legitymność podjętej w ten sposób decyzji może budzić zastrzeżenia fundamentalnej natury. W tym miejscu wypada podnieść, że obowiązek zasięgnięcia wiążącej opinii parlamentu wewnątrzrajowego przez ministra głosującego następnie na forum Rady nie jest obecnie postępowaniem standardowym. Są jednak państwa, które przewidziały w swoich porządkach wewnątrzrajowych mechanizmy służące zapewnieniu udziału parlamentu w podejmowaniu decyzji ramowej już w fazie jej podejmowania, nie zaś dopiero wówczas, gdy trzeba stosowne zapisy jedynie implementować w drodze parlamentarnej ustawy.

Na przykład Republika Austrii, funkcjonująca jako członek Unii Europejskiej od dnia 1. stycznia 1995 r., przewidziała w art. 23e Ustawy Zasadniczej³¹, obowiązującym od dnia 1. stycznia 2004 r., że minister uczestniczący w pracach Rady Unii Europejskiej nad uchaleniem decyzji ramowej jest związany stanowiskiem Parlamentu, zarówno w toku prac legislacyjnych, jak też w czasie głosowania w Radzie. Takie rozwiązanie jest wyrazem demokratycznej suwerenności parlamentu wewnątrzrajowego w ramach Unii i stanowić powinno wzór dla innych państw. Ustawodawca austriacki dokonał racjonalnej nowelizacji Ustawy Zasadniczej, eliminując tym samym możliwe zastrzeżenia co

30 Zob. na ten temat np.: R. Hefendehl, ETS stawia na głowie przyporządkowanie kompetencji w zakresie prawa karnego – i dziwi się krytyce, (w:) A.J. Szwarc, J.C. Joerden (red.), Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech – podstawy konstytucyjnoprawne, Poznań 2007, s. 45; B. Schünemann, Europeizacja prawa karnego niebezpieczeństwem dla demokratycznego państwa prawnego?, *Jurysta* 2004, nr 7–8, s. 5–11.

31 Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920, BGBl. 1930 Nr 1, ostatnio zmieniony przez BGBl. I 2003 Nr 100.

do legitymności decyzji ramowych stanowionych na forum Rady Unii Europejskiej, a wiążących parlamenty narodowe w zakresie obowiązku ich implementacji do wewnątrz krajowych porządków prawnych.

Polskie ustawodawstwo niestety nie przewidziało podobnego mechanizmu ani na poziomie prawnokonstytucyjnym, ani w akcie prawnym usytuowanym na niższym szczeblu w hierarchii źródeł prawa. Kwestie związane ze stanowieniem prawa Unii Europejskiej reguluje ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.³² Ustawa ta nakłada na Radę Ministrów obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w trzech kategoriach spraw, a mianowicie:

- 1) w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej;
- 2) w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej;
- 3) w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej.

Art. 8 i art. 9 ustawy przewidują wprawdzie, że Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, ale przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej Rada Ministrów zasięga jedynie opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu i opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, przedstawiając na piśmie informację o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej. Nie ma zatem mowy o jakimkolwiek związaniu głosującego ministra stanowiskiem Sejmu i Senatu.

Wydaje się, że przywoływana ustawa, zwana ustawą kooperacyjną³³, została przygotowana zbyt szybko i pochopnie, a uchwalona niecałe dwa miesiące przed wejściem Polski do Unii Europejskiej. Ustawodawca chciał zapewne sprostać wymaganiom Unii i wyjść naprzeciw potrzebom związanym ze zbliżającym się członkostwem Polski w strukturach unijnych. Warto wyjaśnić, że w pierwotnej wersji ustawy prawodawca nie przewidział nawet opiniodawczego udziału Se-

32 Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 515 ze zm.

33 Zob. np. uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., Sygn. akt K 24/04, http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2005/k_24_04/K_24_04.pdf, s. 6.

natu w stadium poprzedzającym rozpatrywanie projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej. Ten niedopuszczalny stan rzeczy został usunięty dopiero po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia, co miało miejsce na początku 2005 r.,³⁴ gdy organ ten orzekł o niezgodności art. 9 ustawy kooperacyjnej z Konstytucją w zakresie, w jakim pomija się obowiązek zasięgnięcia opinii Senatu. W uzasadnieniu swojego orzeczenia Trybunał podkreślił, że „od chwili, w której integracja Europy wyszła poza kwestie ściśle techniczne, a współpraca państw europejskich nabrała charakteru wielokierunkowego, normowanego w dużej mierze przepisami powstającymi na szczeblu ponadnarodowym, szczególnego znaczenia nabrała rola i pozycja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa.”³⁵

Przy wydawaniu rozstrzygnięcia Trybunał Konstytucyjny był związany zakresem skargi złożonej przez grupę senatorów, stąd nie rozpatrywał kwestii ewentualnego obowiązku związania ministrów stanowiskiem parlamentu krajowego. Pozostaje ubolewać, że ta problematyka nie została poddana dotychczas osądowi Trybunału, bo być może uzyskalibyśmy odpowiedź, czy dotychczasowy sposób udziału polskich ministrów przy stanowieniu decyzji ramowych jest zgodny z Konstytucją i nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego.

Nakreślone zagadnienie nie jest jedynie polskim dylematem, gdyż podobny problem został zauważony już dużo wcześniej u naszych zachodnich sąsiadów, gdzie część znakomitych przedstawicieli doktryny prawa karnego, skupiona wokół wybitnego filozofa prawa i specjalisty z zakresu prawa karnego – B. Schünemanna z Uniwersytetu Ludwika Maksymiliana w Monachium – wypracowała propozycję zmiany Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którą w sprawach Unii Europejskiej współdziałają Parlament Federalny i poprzez Radę Federalną kraje, a w odniesieniu do ustaw karnych stanowisko Parlamentu Federalnego jest dla Rządu Federalnego wiążące.³⁶ Gwoli wyjaśnienia należy dodać, iż propozycja ta pozostała do chwili obecnej bez reakcji niemieckiego

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., Sygn. akt K 24/04, Dz.U. z 2005 r. Nr 11, poz. 89.

35 Zob. uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., Sygn. akt K 24/04, http://www.trybunal.gov.pl/Rozprawy/2005/k_24_04/K_24_04.pdf, s. 7.

36 B. Schünemann, *Europejskie Ściganie Karne. Projekt Alternatywny*, Instytut Zachodni, Wydział Prawa i Administracji. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2005, s. 44.

ustawodawcy, pomimo wielokrotnego eksponowania jej w literaturze. B. Schünemann bardzo krytycznie i w ostrych słowach odnosi się do tego stanu rzeczy, mówiąc wprost o „upadku niemieckiej kultury prawa karnego”, „zdegradowaniu parlamentu do roli lokaja Brukseli” czy „ucieczce prawa karnego od swojej głównej funkcji i zdegradowaniu się do roli kurtyzany usługującej tym, którzy posiadają władzę”.³⁷

Jak wskazuje U. Scheffler, „wskutek obowiązywania decyzji ramowych niemieckie prawo karne w tym jeszcze młodym tysiącleciu było już kilkakrotnie zmieniane, a zmiany w StGB nastąpiły wskutek rozszerzenia zakresu działań karalnych”.³⁸ Nie stanowi żadnego odkrycia stwierdzenie, że problem zmian w prawie karnym i konieczność implementacji decyzji ramowych Rady dotyczy nie tylko ustawodawcy niemieckiego, ale także pozostałych 26 państw członkowskich Unii. Wydaje się, że wspólną sprawą powinno być podjęcie starań o wyeliminowanie istniejących deficytów demokratycznych, wzmacniając prawo głosu Parlamentu Europejskiego bądź wyposażając parlamenty krajowe w mocniejsze prawo głosu na przedpolu decyzji ramowych, jeszcze przed ich implementacją.³⁹

-
- 37 B. Schünemann, Implementacja europejskiego nakazu aresztowania w Polsce i w Niemczech w porównaniu – szkic krytyczny z niemieckiego punktu widzenia, (w:) A.J. Szwarc, J.C. Joerden (red.), Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech – podstawy konstytucyjnoprawne, Poznań 2007, s. 284.
- 38 U. Scheffler, Standardy minimalne Rady Europy versus standardy minimalne Rady Unii Europejskiej, (w:) A.J. Szwarc, J.C. Joerden (red.), Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech – podstawy konstytucyjnoprawne, Poznań 2007, s. 109.
- 39 Zob. R. Schmitz, O rozkładzie (niemieckiego) krajowego prawa karnego gospodarczego, (w:) A.J. Szwarc, J.C. Joerden (red.), Europeizacja prawa karnego w Polsce i w Niemczech – podstawy konstytucyjnoprawne, Poznań 2007, s. 214–215.