



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 08.06.2004  
KOM(2004)409 wersja ostateczna

### **SPRAWOZDANIE KOMISJI**

**sporządzone na podstawie art. 11 decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu**

{SEC(2004)688}

## SPIS TREŚCI

1.	INFORMACJE OGÓLNE .....	3
2.	METODA I KRYTERIA OCENY DECYZJI RAMOWEJ .....	4
2.1.1.	Decyzje ramowe ex-art. 34 ust. 2 lit. b) Traktatu ustanawiającego Unię Europejską .	4
2.1.2.	Kryteria oceny .....	4
2.1.3.	Kontekst oceny .....	5
3.	OCENA .....	6

## 1. INFORMACJE OGÓLNE

Zgodnie z art. 11 decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu<sup>1</sup> (zwanej dalej „decyzją ramową”) Komisja zobowiązana jest sporządzić pisemne sprawozdanie dotyczące niezbędnych środków podjętych przez Państwa Członkowskie w celu zachowania zgodności z tą decyzją.

Ustęp 1 tego artykułu zobowiązuje Państwa Członkowskie do podjęcia do 31 grudnia 2002 r. niezbędnych środków w celu wykonania przepisów decyzji ramowej. Zgodnie z ust. 2 w tym samym terminie Państwa Członkowskie powinny przekazać Sekretariatowi Generalnemu Rady oraz Komisji tekst przepisów transponujących do ich prawa krajowego zobowiązania wynikające z decyzji ramowej. Do 31 grudnia 2003 r. Rada ocenia na podstawie tych informacji i pisemnego sprawozdania Komisji, do jakiego stopnia Państwa Członkowskie podjęły niezbędne środki w celu wykonania decyzji ramowej.

Jakość i terminowość przekazania informacji krajowych do Komisji w sposób nieuchronny wpływają na wartość niniejszego sprawozdania i dotrzymanie terminu jego sporządzenia. Komisja przypomniała Państwom Członkowskim o ich obowiązku pismem wystosowanym 9 grudnia 2002 r. Jednakże jedynie pięć Państw Członkowskich (Austria, Niemcy, Irlandia, Włochy i Portugalia) dostarczyło Komisji do 31 grudnia 2002 r. informacje dotyczące wykonania tego obowiązku, a tylko dwa z nich faktycznie zamieściły odpowiednie przepisy transponujące stosowne postanowienia decyzji ramowej. Dokument sporządzony na tej podstawie faktycznie byłby bezwartościowy, dlatego Komisja musiała dopuścić opóźnienia w udzieleniu odpowiedzi i zebrać informacje uzupełniające od osób wyznaczonych do kontaktu przez Państwa Członkowskie. Do lutego 2003 r. odpowiedzi udzieliło kolejnych siedem Państw Członkowskich (Belgia, Dania, Francja, Finlandia, Grecja, Hiszpania i Zjednoczone Królestwo), choć tylko dwa z nich odniosły się do nowych projektów ustawodawczych. Trzynastym Państwem Członkowskim, które udzieliło odpowiedzi 5 listopada, była Szwecja; Luksemburg i Niderlandy w ogóle nie odpowiedziały.

W związku z powyższym, choć termin przekazania tekstów przepisów wykonawczych określony w art. 11 ust. 2 decyzji ramowej upłynął 31 grudnia 2002 r., uwzględniono dodatkowe informacje dostarczone do 15 lutego 2004 r., którą to datę przyjęto jako ostateczny nieprzekraczalny termin dostarczenia informacji. A zatem niniejsze sprawozdanie prezentuje ogólny obraz sytuacji w zakresie transpozycji wynikającej z ustawodawstwa przekazanego Komisji do tej daty odniesienia. Dokument roboczy przygotowany przez pracowników Komisji, towarzyszący sprawozdaniu, zawiera szczegółową analizę krajowych środków podjętych w celu zachowania zgodności z decyzją ramową, jak również tabelę określającą, zgodnie z informacjami otrzymanymi przez Komisję, krajowe przepisy transponujące każdy z artykułów. Komisja w sprawozdaniu uzupełniającym uwzględni informacje dostarczone po tym terminie i zaktualizuje, w stosownym przypadku, informacje dotyczące ustawodawstwa krajowego.

---

<sup>1</sup> Dz.U. L164 z 22.6.2002, str. 3.

## 2. METODA I KRYTERIA OCENY DECYZJI RAMOWEJ

### 2.1.1. Decyzje ramowe ex-art. 34 ust. 2 lit. b) Traktatu ustanawiającego Unię Europejską

Podstawą tej decyzji ramowej jest Traktat ustanawiający Unię Europejską (TUE), w szczególności jego art. 29, art. 31e i art. 34 ust. 2 lit. b).

Decyzje ramowe można najlepiej porównać z instrumentem prawnym, jakim jest dyrektywa<sup>2</sup>. Oba instrumenty wiążą Państwa Członkowskie pod względem rezultatu, jaki należy osiągnąć, lecz pozostawiają władzom krajowym prawo wyboru formy i metod. Jednakże decyzje ramowe nie wywołują skutków bezpośrednich.

### 2.1.2. Kryteria oceny

Aby umożliwić ocenę na podstawie obiektywnych kryteriów, czy Państwo Członkowskie w pełni wprowadziło w życie decyzję ramową, opracowano pewne ogólne kryteria w odniesieniu do dyrektyw, które należy stosować *mutatis mutandis* do decyzji ramowych, takie jak:

1. Forma i metody osiągnięcia planowanego rezultatu muszą być dobrane w sposób zapewniający efektywne funkcjonowanie dyrektywy z uwzględnieniem jej celów<sup>3</sup>;
2. Każde z Państw Członkowskich zobowiązane jest wdrożyć dyrektywy w sposób spełniający wymagania odnośnie do przejrzystości i pewności prawnej, transponując tym samym przepisy dyrektywy do obowiązujących przepisów krajowych<sup>4</sup>;
3. Transpozycja niekoniecznie wymaga uchwalenia określonego przepisu prawnego dokładnie w takim samym brzmieniu; czasem wystarczy zachować ogólny kontekst prawny (jak np. odpowiednie już istniejące środki), o ile zapewniono pełne zastosowanie dyrektywy w sposób jasny i precyzyjny<sup>5</sup>;
4. Dyrektywy należy wdrożyć w okresie określonym w decyzji ramowej<sup>6</sup>.

Oba instrumenty są wiążące „pod względem rezultatów, jakie należy osiągnąć”. Rezultaty te można określić jako sytuację prawną lub faktyczną usprawiedliwiającą interes, którego zaspokojenie zgodnie z Traktatem ma zapewnić dany instrument<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

<sup>3</sup> Patrz: odpowiednie orzecznictwo w sprawie wykonania dyrektyw: sprawa 48/75 *Royer* [Zb. Orz. 1976, str. 497–518].

<sup>4</sup> Patrz: odpowiednie orzecznictwo w sprawie wykonania dyrektyw: sprawa 239/85 *Komisja przeciwko Belgii* [Zb. Orz. 1986, str. 3645 i 3659]. Patrz także: sprawa 300/81 *Komisja przeciwko Włochom*, [Zb. Orz. 1983, str. 449–456].

<sup>5</sup> Patrz: odpowiednie orzecznictwo w sprawie wykonania dyrektyw, np. sprawa 29/84 *Komisja przeciwko Niemcom* [Zb. Orz. 1985, str. 1661–1673].

<sup>6</sup> Patrz: merytoryczne orzecznictwo w sprawie wykonania dyrektyw, np.: sprawa 52/75 *Komisja przeciwko Włochom* [Zb. Orz. 1976, str. 277–284], Patrz, ogólnie, roczne sprawozdania Komisji w sprawie monitorowania stosowania prawa wspólnotowego, np. KOM(2001)309 wersja ostateczna.

<sup>7</sup> Patrz: PJG Kapteyn i P. Verloren van Themaat „Introduction to the Law of the European Communities”, wydanie trzecie, 1998, str. 328.

W miarę możliwości ogólna ocena stopnia, w jakim Państwa Członkowskie spełniają wymagania decyzji ramowej, przewidziana w art. 11, winna być oparta na wyżej wymienionych kryteriach.

### 2.1.3. Kontekst oceny

Po pierwsze, wstępne spostrzeżenie dotyczy (prawnego) kontekstu i działań do podjęcia w wyniku raportu z oceny. Podczas gdy Komisja w ramach pierwszego filaru posiada upoważnienie do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia przepisów przeciwko Państwu Członkowskiemu, w ramach TUE taka możliwość nie istnieje. W związku z tym charakter i cel niniejszego sprawozdania różnią się od sprawozdania z wdrożenia dyrektywy pierwszego filaru przez Państwa Członkowskie. Niemniej jednak, ponieważ Komisja w pełni uczestniczy w sprawach objętych trzecim filarem<sup>8</sup>, logiczne jest powierzenie jej zadania przeprowadzenia opartej na faktach oceny środków wykonawczych, która umożliwi Radzie oszacowanie stopnia, w jakim Państwa Członkowskie podjęły środki wymagane do zachowania zgodności z decyzją ramową.

Po drugie, decyzję ramową należy traktować nie jako szereg fragmentarycznych przepisów, ale jako całość: globalny system, którego elementy są nierozłącznie ze sobą powiązane. Przede wszystkim decyzja ta wymaga od Państw Członkowskich włączenia na stałe do ich systemów prawnych przyjętego pojęcia „przestępstw terrorystycznych”, a w szczególności „zamiaru popełnienia konkretnego aktu terrorystycznego”, dorozumianego także w art. 2 („Przestępstwa dotyczące grupy terrorystycznej”) i 3 („Przestępstwa związane z działalnością terrorystyczną”). Wymaganie to wynika z określonego w art. 5 ust. 2 zobowiązania do karania przestępstw terrorystycznych poprzez ustanowienie kar pozbawienia wolności w wymiarze wyższym niż orzekane z mocy prawa krajowego za takie same „pospolite” przestępstwa. Poza tym zobowiązania określone w art. 9, który przewiduje rozszerzenie obszaru jurysdykcji ekstraterytorialnej bez możliwości czynienia oświadczeń i ustanawia mechanizm czynników priorytetowych, jakie należy uwzględnić w przypadku wystąpienia konfliktu kompetencji, także wykraczają poza zobowiązania nałożone pierwotnie przez decyzję ramową. Mimo że pod względem struktury decyzja ramowa jest podobna do innych instrumentów mających na celu harmonizację konkretnej dziedziny prawa karnego, różni się ona od tych, które nie wymagają włączenia „szczególnych przestępstw”, zakładając, że postępowanie podlegające karze zostało już objęte ogólnymi środkami zapewniającymi karalność przestępstw<sup>9</sup>. W takich przypadkach jednym ze sposobów poszanowania zobowiązań dotyczących kar może być stosowanie powszechnie obowiązujących przepisów w tym zakresie.

W tej sytuacji, choć ocena może i będzie odnosić się do każdego z artykułów, artykułów tych nie można rozpatrywać oddzielnie. Częściowe wykonanie lub niewykonanie artykułu lub jego części odbija się także na związanych z nimi przepisach, które gdy rozpatrywane niezależnie, mogą sprawiać wrażenie zgodnych z wymaganiami decyzji ramowej i wywrą negatywny wpływ na system jako całość. Niemniej jednak rozbieżności nadal istnieją, dlatego w ocenie należy uwzględnić, o ile to stosowne, przepisy prawa karnego Państw Członkowskich.

---

<sup>8</sup> Art. 36 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską.

<sup>9</sup> Na przykład „kradzież karty kredytowej”, do której odnosi się art. 2 lit. a) decyzji ramowej Rady z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie zwalczania nadużyć finansowych i fałszowania bezgotówkowych środków płatniczych, może być objęta ogólnym przepisem dotyczącym kradzieży zawartym w Kodeksie Karnym.

### 3. OCENA

Jedynie kilka Państw Członkowskich przekazało Komisji w wymaganym terminie wszystkie stosowne teksty swoich przepisów wykonawczych. Dlatego też ocena oparta na faktach i wynikające z niej wnioski niekiedy formułowane są na podstawie niekompletnych informacji. Komisja nie otrzymała żadnych informacji od Luksemburga i Niderlandów, zaś informacje od Grecji są niekonkretne. Poza tym sytuacja w zakresie transpozycji przepisów szczególnych w dwunastu innych Państw Członkowskich przedstawia się następująco:

**Artykuł 1:** Osiem Państw Członkowskich podjęło konkretne środki zapewniające karalność przestępstw terrorystycznych jako odrębnej kategorii przestępstw, mimo braku różnic co do zakresu i metod ich wykonywania, podczas gdy Irlandia jest w trakcie zmiany swojego ustawodawstwa w tym zakresie. Włochy i Zjednoczone Królestwo przewidują jedynie ograniczoną liczbę szczególnych przestępstw terrorystycznych, a następnie kwalifikują przestępstwa pospolite według zamiaru terrorystów jako okoliczności obciążające (we Włoszech) lub stosując ogólną definicję terroryzmu (Zjednoczone Królestwo). Wydaje się, iż Niemcy nie dokonały wymaganej transpozycji tego przepisu.

**Artykuł 2:** Większość Państw Członkowskich posiada lub wprowadzi odrębne ustawodawstwo zapewniające karalność aktów terrorystycznych popełnianych w związku z działalnością grup terrorystycznych. W Szwecji i Danii (za wyjątkiem niektórych czynów polegających na uczestnictwie w przestępstwie) grupy terrorystyczne oraz osoby kierujące ich działalnością lub uczestniczące w niej nie są obciążane winą, choć w niektórych przypadkach osoby prowadzące tego typu działania podlegają karom jako główni sprawcy lub współuczestnicy przestępstwa terrorystycznego.

**Artykuł 3:** Wydaje się, że tylko cztery Państwa Członkowskie posiadają ustawodawstwo, które jest w pełni zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z niniejszego artykułu. Irlandia będzie w stanie zapewnić tę zgodność po wejściu w życie jej nowego ustawodawstwa. Pozostałe Państwa Członkowskie, które dostarczyły informacje do Komisji, będą w stanie jedynie częściowo spełnić wymagania tego przepisu.

**Artykuł 4:** Mimo iż niektóre Państwa Członkowskie posiadają szczególne przepisy w tym zakresie, wydaje się, że stosując ogólne przepisy dotyczące współudziału w przestępstwie lub przygotowania do przestępstwa, będą one w stanie spełnić wymagania tego artykułu bez zastrzeżeń, pod warunkiem pełnego wdrożenia poprzednich artykułów.

**Artykuł 5:** Mimo że jedynie dwa Państwa Członkowskie wyraźnie odniosły się do tego artykułu w informacjach dostarczonych Komisji, wydaje się, że wszystkie z nich będą w stanie spełnić warunki ust. 1. Osiem Państw Członkowskich zdołało już wypełnić lub wypełni obowiązek nałożony na mocy ust. 2. W przypadku Niemiec, Hiszpanii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa nie można stwierdzić, że dla wszystkich stosownych przestępstw zostaną przewidziane zwiększone kary. Odnosnie do ust. 3 w przypadku kierowania grupą terrorystyczną siedem Państw Członkowskich przewiduje wymagane kary, a trzy inne, w których to postępowania nie podlega szczególnym karom, również częściowo dostosują się do tego przepisu. Hiszpania spełnia jego wymagania wyłącznie w zakresie kierowania grupą terrorystyczną, co stanowi jedynie zagrożenie popełnienia aktu terrorystycznego. Co do uczestnictwa w działaniach grupy terrorystycznej osiem Państw Członkowskich w pełni spełnia wymagane warunki, które w czterech innych Państwach Członkowskich można uznać za spełnione częściowo.

**Artykuł 6:** Krajowe ustawodawstwo w sześciu Państwach Członkowskich w szczególności sposób przewiduje konkretne okoliczności określone w tym artykule, podczas gdy pozostałe Państwa Członkowskie nie odniosły się do szczególnych środków wykonania tego fakultatywnego przepisu.

**Artykuł 7:** Po wypełnieniu swoich procedur legislacyjnych osiem Państw Członkowskich wprowadziło lub wprowadzi ustawodawstwo zapewniające, że osoby prawne można pociągnąć do odpowiedzialności za przestępstwa terrorystyczne. Jednak tylko cztery z nich dostarczyły wystarczające informacje świadczące o tym, że będą one w stanie spełnić wymagania art. 7 ust. 2. Hiszpania, Austria, Szwecja i Zjednoczone Królestwo nie dostarczyły wystarczających informacji pozwalających uznać ten artykuł za w pełni wdrożony.

**Artykuł 8:** Siedem Państw Członkowskich przewiduje lub przewidzi w prawie karnym lub innym kary pieniężne dla osób prawnych. Większość z nich stosuje także wszystkie kary fakultatywne wymienione w tym postanowieniu lub niektóre z nich.

**Artykuł 9:** Wszystkie Państwa Członkowskie przypuszczalnie będą w stanie spełnić wymagania tego artykułu, jeśli chodzi o zastosowanie zasady terytorialności w art. 9 ust. 1 lit. a), art. 9 ust. 1 lit. b) i art. 9 ust. 4. Odnosnie do jurysdykcji ekstraterytorialnej większość Państw Członkowskich posiada lub wprowadzi przepisy, które w różnym stopniu obejmują zasady osobowości aktywnej i biernej wymagane w art. 9 ust. 1 lit. c) i e). Art. 9 ust. 1 lit. d) został wyraźnie przetransponowany w Austrii, zostanie przetransponowany w Irlandii, choć wydaje się, że Włochy, Portugalia i Finlandia także zachowają zgodność z tym przepisem. Osiem Państw Członkowskich posiada lub wprowadzi ustawodawstwo zgodne z art. 9 ust. 3, zaś trzy pozostałe będą w stanie częściowo spełnić wymagania tego przepisu. Wreszcie, choć Irlandia dokona częściowej transpozycji art. 9 ust. 2, wydaje się, że żadne z Państw Członkowskich nie włączyło do krajowych ustawodawstw kryteriów rozwiązywania potencjalnych konfliktów związanych z jurysdykcją, o których mowa w tym przepisie.

**Artykuł 10:** Jedynie Austria dostarczyła wystarczające informacje świadczące o zgodności z art. 10 ust. 1, choć wydaje się prawdopodobne, że przestępstwa terrorystyczne są traktowane we wszystkich Państwach Członkowskich do celów dochodzenia i ścigania jako przestępstwa publiczne. Osiem Państw Członkowskich dostarczyło informacje o dodatkowych środkach dla zapewnienia rodzinom ofiar terrorystów należytej pomocy, do których odnosi się art. 10 ust. 2.

**Artykuł 12:** Komisja nie otrzymała konkretnych informacji na temat transpozycji w Gibraltarze.

Z uwagi na powyższe Komisja wzywa Państwa Członkowskie, które dotychczas tego nie uczyniły, do zapewnienia natychmiastowej i pełnej transpozycji decyzji ramowej do ich prawa krajowego oraz do niezwłocznego poinformowania Komisji o podjętych środkach wspierających wdrażanie tekstów obowiązujących przepisów ustawowych i administracyjnych.