

dr hab. Agnieszka Grzelak, prof. ALK

Zastępczyni Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych; członkini zespołu ekspertów ds. prawa UE przy Ministrze Sprawiedliwości (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5867-8135>).

Rozszerzenie katalogu przestępstw w art. 83 ust. 1 TFUE – przesłanki, procedura i propozycja objęcia przestępstw z nienawiści zakresem harmonizacji prawa karnego Unii Europejskiej

Słowa kluczowe: mowa nienawiści, przestępstwa z nienawiści, harmonizacja prawa karnego, kompetencje UE

Rozwój materialnego prawa karnego Unii Europejskiej stanowi jedno z najbardziej złożonych zagadnień współczesnego prawa UE. W centrum tej problematyki znajduje się art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹, który ustanawia zamknięty katalog dziedzin przestępczości uznanych za szczególnie poważne oraz posiadające wymiar transgraniczny, co może stanowić podstawę dla unijnej harmonizacji prawa karnego. Pomimo zamkniętego charakteru tej listy przepis przewiduje możliwość jej rozszerzenia w przypadku ewolucji zagrożeń, co otwiera pole do stałej analizy potrzeby dostosowania ram prawnych UE do nowych wyzwań społecznych i technologicznych. W ostatnich latach podjęto – udane – działania zmierzające do rozszerzenia tej listy o przypadek naruszenia unijnych środków ograniczających². Jednocześnie działania Komisji zainicjowane w 2021 r. zakończyły się politycznym fiaskiem. Nie jest to jednak koniec dyskusji, a zatem warto przywrócić się przesłankom, których spełnienie mogłoby umożliwić uzupełnienie listy przestępstw, wymienionych w art. 83 ust. 1 TFUE, o przestępstwa z nienawiści. To z kolei mogłoby zapoczątkować – trudną, jak się wydaje – dyskusję na temat samej definicji zagrożenia i możliwych sankcji.

1. Wprowadzenie

Rozwój prawa karnego materialnego Unii Europejskiej stanowi jedno z najbardziej dynamicznych i zarazem dyskusyjnych pól integracji europejskiej³. W obecnym stanie prawnym szczególne

znaczenie w tym kontekście mają przepisy tytułu V części III TFUE, w tym art. 83 ust. 1, który wyznacza zamknięty katalog dziedzin przestępczości uznanych za szczególnie poważne i o wymiarze transgranicznym, w odniesieniu do których Unia posiada kompetencje do harmonizacji prawa krajowego poprzez określenie

1 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

2 Środki ograniczające są jednym z podstawowych narzędzi propagowania celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), które określono w art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm.) – dalej TUE, i art. 215 TFUE.

3 Szczegółowo o genezie rozwoju prawa UE (prawa wspólnotowego) w obszarze prawa karnego materialnego pisała autorka niniejszego artykułu już w roku 2000. Zob. np. A. Grzelak, *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo karne państw członkowskich* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 229–252. Zob. również w szczególności

publikacje M. Szwarc, np. M. Szwarc-Kuczer, *Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009/5, s. 12. W ostatnim czasie zob. A. Grzelak, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8, *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna*, red. J. Barcz, Warszawa 2021, s. 519–704. Zob. też T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych* [w:] *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna*, red. J. Barcz, Warszawa 2021, s. 243 i n.

minimalnych definicji czynów zabronionych oraz możliwych sankcji karnych. Choć lista ta została ustalona w Traktacie z Lizbony⁴ jako co do zasady zamknięta, to przewidziano jednak możliwość jej rozszerzenia decyzją Rady, działającej jednomyślnie, jeśli rozwój przestępczości będzie w przyszłości uzasadniał takie działanie. Przepis ten otwiera przestrzeń dla pogłębionej refleksji nad aktualnością i kompletnością przyjętego katalogu, zwłaszcza w kontekście pojawiających się nowych form zagrożeń – zarówno technologicznych, jak i społecznych – które mogą potencjalnie podważać wspólne wartości i bezpieczeństwo obywateli Unii⁵.

Geneza art. 83 TFUE sięga czasów, gdy prawo wspólnotowe zaczęło przenikać do sfery prawa karnego państw członkowskich, mimo braku wyraźnych kompetencji traktatowych w tym zakresie⁶. Dopiero orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz kolejne zmiany traktatowe, w szczególności dokonane przez TL, doprowadziły do wyraźnego uregulowania podstaw do harmonizacji prawa karnego materialnego na poziomie unijnym. W tym kontekście art. 83 TFUE stanowi wyraźny kompromis między zachowaniem kompetencji państw członkowskich w dziedzinie prawa karnego a potrzebą skutecznego reagowania na wspólne wyzwania związane z przestępczością, w tym w szczególności poważną przestępczością o wymiarze transgranicznym.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie argumentów wskazywanych za rozszerzeniem wspomnianego katalogu o nową kategorię przestępstw, tzw. przestępstw z nienawiści, które – mimo że dotychczas nie zostały wprost ujęte w art. 83 ust. 1 TFUE – charakteryzują się coraz wyraźniejszym wymiarem transgranicznym oraz istotnym wpływem na interesy Unii i jej obywateli. Należy w szczególności zastanowić się, czy aktualne uwarunkowania prawne, polityczne i społeczne uzasadniają taką zmianę, a także jaką rolę powinny odegrać kryteria, takie jak rozwój przestępczości, zagrożenie dla wartości UE oraz potrzeba jednolitej reakcji państw członkowskich.

2. Procedura rozszerzenia katalogu przestępstw określona w art. 83 TFUE

Traktat z Lizbony nie jest pierwszym traktatem, który przewidział podstawę prawną do harmonizacji prawa karnego materialnego w określonych obszarach. Wcześniej obowiązujący art. 31 ust. 1 lit. e TUE (w wersji przed TL), stanowiący podstawę prawną harmonizacji krajowych przepisów prawa karnego materialnego, miał charakter otwarty – nie zawierał zamkniętego katalogu dziedzin przestępczości objętych unijną kompetencją⁷. W przeciwieństwie do niego obecny art. 83

ust. 1 TFUE przewiduje już zamkniętą listę ogólnych dziedzin przestępczości, w odniesieniu do których Unia Europejska może przyjmować akty prawne określające minimalne definicje i ustalać pożądaną skalę kar. W praktyce jednak Traktat z Lizbony nie dokonał bardzo radykalnej zmiany – dotychczasowe akty prawa UE, które odnosiły się do prawa karnego materialnego, dotyczyły i tak dziedzin, o których mowa obecnie w art. 83 ust. 1 TFUE⁸. Lista zawarta w art. 83 ust. 1 TFUE obejmuje zatem obecnie takie dziedziny przestępczości, jak: terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa oraz przestępczość zorganizowana. Harmonizacja odnosząca się do zakresu pożądanej penalizacji nastąpiła – jak zostało wspomniane – jeszcze przed wejściem w życie TL – czy to w formie decyzji ramowych (na podstawie dawnych, w wersji sprzed TL, art. 31 w zw. z art. 34 ust. 2 lit. b TUE), czy w formie konwencji (na podstawie dawnego art. 34 ust. 2 lit. c TUE). Dodatkowo jednak w TFUE sprecyzowano, że objęte harmonizacją mogą być jedynie te formy przestępczości, które są szczególnie poważne i mają wymiar transgraniczny⁹.

Transformacja, jaką przyniósł Traktat z Lizbony, obejmuje nie tylko zamknięcie katalogu, lecz także zmianę formy prawnej i trybu legislacyjnego: harmonizacja prawa karnego materialnego w zakresie wskazanych obszarów odbywa się obecnie w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, z zastosowaniem głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, co z jednej strony osłabia pozycję pojedynczego państwa członkowskiego, ale z drugiej wzmacnia udział Parlamentu Europejskiego w tym procesie.

W art. 83 ust. 1 ak. 3 TFUE, jak zostało już zasugerowane, przewidziano możliwość rozszerzenia listy, co może jednak nastąpić wyłącznie na drodze tzw. procedury kładki (*bridge clause*), przewidzianej w przepisie¹⁰. W literaturze przedmiotu przyjęło się określać mianem „procedury kładki” (niekiedy również: „procedury pomostowej”, „dynamizującej” lub „klauzuli przejścia”) mechanizm modyfikacji postanowień traktatowych bez konieczności przeprowadzania pełnej procedury rewizyjnej przewidzianej w art. 48 TUE¹¹. Mechanizm ten stanowi istotny wyjątek od zasady, zgodnie z którą zmiana traktatów wymaga przeprowadzenia sformalizowanej procedury rewizji oraz zawarcia nowego traktatu rewizyjnego przez państwa członkowskie. W odróżnieniu od klasycznej rewizji traktatów procedura kładki umożliwia modyfikację postanowień traktatowych na podstawie decyzji instytucji unijnych, uprawnionych na mocy samych traktatów do ich podejmowania. Trzeba przy

4 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1) – dalej TL.

5 Zob. A. Grzelak [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1184–1256.

6 A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002.

7 Brzmienie art. 31 ust. 1 lit. e TUE (przed TL) było następujące: „Współpraca sądowa w sprawach karnych obejmuje w szczególności: [...] e) stopniowe przyjmowanie środków ustanawiających minimalne normy dotyczące znamion przestępstw i kar w dziedzinach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami”. To właśnie ten przepis dawał podstawę do inicjatyw w zakresie zbliżenia (harmonizacji) przepisów karnych w wybranych dziedzinach, choć nie przewidywał zamkniętego katalogu tych dziedzin – w odróżnieniu od obecnego art. 83 ust. 1 TFUE. Zob. również A. Grzelak, *Wzajemne uznawanie orzeczeń podstawą współpracy*

państw członkowskich w sprawach karnych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.05.2007 r., C-303/05, Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023/3, s. 56–62.

8 Szerzej na ten temat z przykładami zob. A. Grzelak [w:] *Traktat...*, s. 1220–1238.

9 Podkreśla to również A. Frąckowiak-Adamska, analizując reformę europejskiej przestrzeni sądowej, w: *Europejska przestrzeń sądowa*, red. A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak, Wrocław 2010, s. 170.

10 Zob. szerzej J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, s. 378.

11 Por. J. Barcz, *Problem ujednolicenia reżimu prawnego w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006/10, s. 5.

tym pamiętać, że już poprzez ratyfikację TL państwa członkowskie wyraziły zgodę na modyfikacje dokonywane za pomocą „kładek”, w tym dotyczących zakresu art. 83 ust. 1 TFUE, przy założeniu w tym przypadku, że rozszerzenie listy może nastąpić wyłącznie za jednomyślną zgodą wszystkich państw członkowskich (reprezentowanych w Radzie)¹².

Omawiany art. 83 ust. 1 ak. 3 TFUE przewiduje możliwość rozszerzenia katalogu dziedzin przestępczości, w których Unia Europejska może przyjmować dyrektywy określające minimalne zasady dotyczące znamion przestępstw i grożących za nie kar. W myśl omawianego przepisu Rada, stanowiąc jednomyślnie i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może przyjmować decyzję określającą „inne” dziedziny przestępczości niż te enumeratywnie wymienione we wcześniejszym akapicie art. 83 ust. 1 TFUE. Tego rodzaju decyzja otwiera drogę do dalszej harmonizacji przepisów w tych nowych dziedzinach, już później w drodze zwykłej procedury ustawodawczej. Niemniej jednak objęcie nowej dziedziny kompetencją UE w zakresie prawa karnego wymaga spełnienia przesłanek materialnych określonych w art. 83 ust. 1 TFUE. Musi więc chodzić o przestępczość, która ma „szczególnie poważny” charakter, „wymiar transgraniczny” wynikający z rodzaju przestępstw, ich skutków lub ze szczególnej potrzeby ich zwalczania. Uzasadnienie tych przesłanek i ich spełnienie jest wymogiem dla ważności decyzji przyjętej na podstawie art. 83 ust. 1 ak. 3 TFUE i może być, jak się wydaje, przedmiotem oceny Trybunału Sprawiedliwości UE, gdyby jeden z podmiotów uprawnionych powziął wątpliwości i skierował w tym zakresie skargę na podstawie art. 263 TFUE.

3. Rozszerzenie listy o przypadek naruszenia unijnych środków ograniczających

Omawiane wyżej przepisy TFUE znalazły zastosowanie w listopadzie 2022 r., kiedy to Rada przyjęła decyzję w sprawie określenia naruszenia unijnych środków ograniczających jedną z dziedzin przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 TFUE¹³. Decyzja 2022/2332 umożliwia ustanowienie minimalnych norm dotyczących definiowania przestępstw i kar w dziedzinie naruszenia sankcji UE. Rozszerzenie katalogu dziedzin przestępczości w art. 83 ust. 1 TFUE o naruszenie unijnych środków ograniczających, dokonane decyzją 2022/2332, stanowi odpowiedź na rosnącą potrzebę skuteczniejszego egzekwowania sankcji unijnych, zwłaszcza w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę.

Analizując spełnienie przesłanek określonych w art. 83 ust. 1 TFUE, wymaganych dla podjęcia wskazanej decyzji, w jej

preambule wyjaśniono, że wymogi dotyczące powagi, wymiaru transgranicznego i szczególnej potrzeby zwalczania określonego przestępstwa zostały spełnione. Po pierwsze, naruszenie sankcji należy uznać za przestępstwo o szczególnej powadze – jego skutki mogą obejmować wspieranie reżimów odpowiedzialnych za zbrodnie wojenne, naruszanie praw człowieka czy destabilizację ładu międzynarodowego. Po drugie, ma ono charakter transgraniczny, ponieważ wiele działań związanych z obchodzeniem sankcji (np. transfery finansowe, transakcje towarowe czy logistyka dostaw) ma miejsce z udziałem podmiotów działających w więcej niż jednym państwie członkowskim lub poza Unią. Po trzecie, państwa członkowskie wykazują różnice w zakresie penalizacji tych zachowań – od braku podstaw odpowiedzialności karnej, przez niejednolite definicje czynów zabronionych, po zróżnicowany poziom surowości kar. Taka niespójność podważa skuteczność i wiarygodność wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Dodatkowo, niejednolite przepisy mogą prowadzić do *forum-shopping* i w efekcie do bezkarności sprawców, a także do nieuczciwej konkurencji wewnątrz jednolitego rynku. Decyzja 2022/2332 miała więc na celu nie tylko stworzenie podstawy prawnej do przyszłej harmonizacji przepisów karnych w zakresie naruszania sankcji, lecz także zapewnienie spójności w stosowaniu polityki unijnej w obszarze sankcji, zwiększenie jej odstrasżającego charakteru oraz skuteczniejsze przeciwdziałanie finansowaniu działań zagrażających pokojowi, demokracji i praworządności.

Stosowny projekt dyrektywy Komisja przedstawiła w 2022 r.¹⁴, a dyrektywa została przyjęta w kwietniu 2024 r.¹⁵

4. Propozycja Komisji z 2021 r.

Politycznym asumptem do podjęcia prac nad kolejnym przypadkiem rozszerzenia omawianego katalogu stało się orędzie o stanie Unii Europejskiej z 2020 r., w którym przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen podkreśliła, że „postępy w walce z rasizmem i nienawiścią są kruche i że nadeszła chwila, by dokonać zmian i stworzyć Unię, która nie tylko potępia, ale i działa”¹⁶. Zapowiedziała, że Komisja proponuje „rozszerzenie wykazu przestępstw w UE o wszystkie formy przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści – czy to ze względu na rasę, religię, płeć czy orientację seksualną”¹⁷. Wykonując tę zapowiedź, Komisja wskazywała, że przyjęcie decyzji, która do katalogu z art. 83 ust. 1 TFUE dodawałaby przestępstwa z nienawiści, byłoby pierwszym krokiem w kierunku stworzenia podstawy prawnej niezbędnej do przyjęcia – jako drugi krok – wspólnych ram prawnych służących zwalczaniu nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści w całej UE. Komisja podkreślała

12 Warto wskazać, że ustawa z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1379) przewiduje mechanizm konsultacyjny (art. 12–13), zgodnie z którym Rada Ministrów, przed zajęciem stanowiska w Radzie w sprawie decyzji podejmowanej na podstawie art. 83 ust. 1 ak. 3 TFUE, powinna przedstawić odpowiednią informację i uzyskać opinię właściwych organów parlamentu. Choć nie wprowadzono obowiązku ustawowego wyrażenia zgody, taki model współpracy parlamentu z rządem może pełnić funkcję zabezpieczenia interesów państwa członkowskiego.

13 Zob. decyzję Rady (UE) 2022/2332 z 28.11.2022 r. w sprawie określenia naruszenia unijnych środków ograniczających jedną z dziedzin przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Ur. UE L 308, s. 18) – dalej decyzja 2022/2332.

14 Zob. wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających oraz kar za takie przestępstwa, COM(2022) 684 final.

15 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1226 z 24.04.2024 r. w sprawie określenia przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających i sankcji za takie naruszenia oraz zmiany dyrektywy (UE) 2018/1673 (Dz.Ur. UE L 2024/1226).

16 Orędzie o stanie Unii ogłoszone przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, 16.09.2020 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_20_1655 (dostęp: 25.04.2025 r.).

17 Orędzie o stanie Unii ogłoszone przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, 16.09.2020 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/SPEECH_20_1655 (dostęp: 25.04.2025 r.).

również, że na potrzeby tej inicjatywy przeprowadzono solidne prace przygotowawcze, w tym badanie zewnętrzne¹⁸, oraz szeroko zakrojone konsultacje Komisji, a także wykorzystano liczne dostępne sprawozdania i badania. W raporcie z pogłębionych badań w szczególności przedstawiono analizę sytuacji prawnej w państwach członkowskich, wskazano na powagę problemu i odniesiono się do praktyki stosowania prawa.

W komunikacie Komisji wskazywano również, że Unia Europejska uznaje zwalczanie nawoływania do nienawiści i przestępstw motywowanych uprzedzeniami za jeden ze swoich priorytetów. Ramy prawne w tym zakresie wyznacza decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW¹⁹, która zobowiązuje państwa członkowskie do penalizacji m.in. publicznego nawoływania do przemocy lub nienawiści z powodu rasy, koloru skóry, religii, pochodzenia, narodowości lub przynależności etnicznej. Dodatkowo przewiduje uznawanie motywacji rasistowskich i ksenofobicznych za okoliczności obciążające w przypadku innych przestępstw. Ponadto Komisja Europejska wspiera wdrażanie tej decyzji, m.in. poprzez działania Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zwalczania Rasizmu, Ksenofobii i Innych Form Nietolerancji, w tym rozwój kompetencji organów ścigania, systematyczne rejestrowanie przestępstw z nienawiści i gromadzenie danych, a także promowanie zgłaszania przestępstw przez ofiary.

Działania te są częścią szerszej strategii UE przeciwdziałania nielegalnym treściom w internecie, w tym ekstremizmowi i terroryzmowi, w ramach takich inicjatyw, jak: unijny kodeks postępowania dotyczący nielegalnych treści w internecie²⁰, rozporządzenie w sprawie przeciwdziałania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym²¹ oraz Forum UE ds. Internetu. Również dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych²² oraz akt o usługach cyfrowych²³ wzmacniają obowiązki platform internetowych w zakresie eliminowania nielegalnych treści, w tym nawoływania do nienawiści.

Przeciwdziałanie nawoływaniu do nienawiści i przestępstwom z nienawiści stanowi element szeregu strategii politycznych UE, wymienionych we wskazanym komunikacie Komisji, dotyczących rasizmu czy dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej. Podkreślają one konieczność rozszerzenia sankcji karnych także na inne formy nienawiści, m.in. z powodu płci,

wieku, orientacji seksualnej i niepełnosprawności. Komisja wskazywała zatem, że przedstawiona w 2021 r. inicjatywa ma stanowić podstawę prawną dla kryminalizacji mizoginistycznych form przemocy – także tych, które nie zawierają jawnego elementu nienawiści, ale są wyrazem głęboko zakorzenionych uprzedzeń.

Powyższa inicjatywa stanowiła pierwszą próbę wszczęcia procedury zmierzającej do nadania UE kompetencji do harmonizacji prawa karnego materialnego państw członkowskich w zakresie mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści, jednak z przyczyn politycznych zakończyła się niepowodzeniem, m.in. z uwagi na zastrzeżenia Polski oraz Węgier wyrażone w trakcie debaty orientacyjnej podczas Rady WSiSW 4.03.2022 r. (podczas prezydencji francuskiej), a żadna z kolejnych prezydencji nie podjęła dotychczas ponownie tego tematu.

Ponieważ jednak w 2023 r. Komisja Europejska oraz Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wspólnie zwrócili się do Parlamentu Europejskiego i Rady²⁴ ponownie o podjęcie decyzji o rozszerzeniu obecnego wykazu przestępstw, 18.01.2024 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję²⁵, w której wezwał państwa członkowskie do odpowiedzialnej i konstruktywnej współpracy w celu wznowienia negocjacji dotyczących przyjęcia decyzji w sprawie dodania mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści do wykazu przestępstw unijnych w art. 83 ust. 1 TFUE. Z tego względu warto nadal rozważać, czy istnieje potrzeba i jakie są ryzyka związane z dodaniem do listy z art. 83 ust. 1 TFUE przestępstw z nienawiści.

5. Argumenty za przyjęciem decyzji

Przestępstwa z nienawiści, rozumiane jako czyny motywowane uprzedzeniami wobec cech osobistych, takich jak rasa, religia, orientacja seksualna czy pochodzenie etniczne, w coraz większym stopniu mają charakter transgraniczny – przekraczają granice państw członkowskich. Szczególnie istotny w tym kontekście jest wpływ nowoczesnych technologii komunikacyjnych, zwłaszcza internetu i mediów społecznościowych, które umożliwiają nie tylko szybkie rozpowszechnianie mowy nienawiści, lecz także koordynację działań i mobilizację grup ekstremistycznych na skalę międzynarodową. Przykładem tego zjawiska są kampanie dezinformacyjne, zorganizowane akcje cyberprzemocy oraz transnarodowe sieci szerzące ideologie skrajnie prawicowe lub ksenofobiczne, których działalność prowadzi do destabilizacji społecznej w różnych częściach Unii Europejskiej. Brak wspólnej definicji oraz rozbieżności w ściganiu tych czynów pomiędzy państwami członkowskimi stanowią poważną przeszkodę w efektywnym przeciwdziałaniu temu zjawisku²⁶. Wprowadzenie przestępstw z nienawiści do art. 83

18 P. Ypma i in., *Study to support the preparation of the European Commission's initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime. Final Report*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/04029> (dostęp: 25.04.2025 r.).

19 Decyzja ramowa Rady 2008/913/WSiSW z 28.11.2008 r. w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawno-karnych (Dz.Urz. UE L 328, s. 55) – dalej decyzja ramowa 2008/913/WSiSW.

20 Unijny kodeks postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie (2016, aktualizowany), https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counter-illegal-hate-speech-online_en (dostęp: 25.04.2025 r.).

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/784 z 29.04.2021 r. w sprawie przeciwdziałania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym (Dz.Urz. UE L 172, s. 79).

22 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.03.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.Urz. UE L 95, s. 1, ze zm.).

23 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z 19.10.2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.Urz. UE L 277, s. 1, ze zm.) – dalej DSA.

24 Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europa zjednoczona przeciwko nienawiści, JOIN(2023) 51 *final*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52023JC0051> (dostęp: 25.04.2025 r.).

25 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18.01.2024 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej – sprawozdanie roczne za lata 2022 i 2023, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0050_PL.html (dostęp: 25.04.2025 r.).

26 Najważniejszym aktem prawnym UE dotyczącym mowy nienawiści jest decyzja ramowa 2008/913/WSiSW, która w art. 1 ust. 1 lit. a wskazuje, że mowa nienawiści to: „publiczne podżeganie do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób lub członka takiej grupy zdefiniowanej przez odniesienie do rasy, koloru skóry, religii, pochodzenia lub przynależności narodowej

ust. 1 TFUE umożliwiłoby UE przyjęcie dyrektywy ustalającej minimalne standardy karania tych przestępstw. Obecnie państwa członkowskie stosują różne definicje i sankcje w odniesieniu do przestępstw z nienawiści czy mowy nienawiści, co prowadzi do niespójności²⁷. Z pewnością harmonizacja w tym zakresie ułatwiłaby współpracę sądową i policyjną między państwami członkowskimi i zapewniła zbliżony poziom ochrony ofiar tego przestępstwa na poziomie całej UE. Nawoływanie do nienawiści oraz przestępstwa z nienawiści posiadają wyraźny wymiar transgraniczny, który wynika zarówno z ich charakteru, jak i skutków. Szczególnie jaskrawo ujawnia się to w kontekście przestrzeni cyfrowej: Internet, z racji swojej globalnej dostępności i natychmiastowości przekazu, sprzyja szybkiemu rozpowszechnianiu treści nienawistnych. Umożliwia to grupom ekstremistycznym poszerzanie zasięgu i wpływu poza granice jednego państwa, często w kierunku krajów o podobnym kontekście politycznym lub społecznym. Konsultacje przeprowadzone przez Komisję Europejską oraz opinie zainteresowanych stron wskazują na rosnącą skalę tego zjawiska, m.in. w odniesieniu do nawoływania do nienawiści wobec osób interseksualnych.

Transgraniczność przejawia się również w odniesieniu do tradycyjnych form wyrażania mowy nienawiści – takich jak wypowiedzi polityczne, publikacje prasowe czy przekazy medialne – które są powielane i rozpowszechniane w różnych krajach. Ponad 80% respondentów konsultacji podkreśliło, że nawoływanie do nienawiści poza internetem również wykazuje tendencję do przekraczania granic państwowych. Dotyczy to zarówno samych przekazów, jak i organizacyjnych struktur ruchów nienawiści, które często mają charakter międzynarodowy²⁸. Przestępstwa z nienawiści wykazują transgraniczny wymiar również poprzez rozpowszechnianie ideologii motywujących sprawców, jak i przez funkcjonowanie sieci organizujących akty przemocy z udziałem osób z różnych krajów. Jak wskazuje Komisja Europejska i jak wynika ze wskazanego wcześniej raportu, w ostatnich latach nastąpiło alarmujące nasilenie nawoływania i podżegania do nienawiści w internecie i poza nim²⁹.

W tym kontekście uzasadnione jest stanowisko, że skuteczne przeciwdziałanie nawoływaniu do nienawiści i przestępstwom z nienawiści wymaga wspólnego, skoordynowanego działania na poziomie Unii Europejskiej. Zjawiska te zagrażają bowiem podstawowym wartościom UE zapisanym w art. 2 TUE, takim jak poszanowanie godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności i praw człowieka. Fragmentaryczność przepisów krajowych, w tym brak kryminalizacji takich czynów w niektórych państwach członkowskich, prowadzi

do nierównomiernej ochrony ofiar oraz nieskuteczności działań zaradczych, wzmacniając tym samym ryzyko bezkarności oraz społecznego przyzwolenia na przemoc motywowaną nienawiścią. Brak jednolitych standardów utrudnia skuteczne ściganie takich działań, co podważa cele sprawiedliwości i bezpieczeństwa na wspólnym rynku i nie sprzyja realizacji jednego z podstawowych celów UE, jakim jest budowa UE jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Co więcej, niejednolite podejście państw członkowskich do penalizacji tych zjawisk skutkuje prawną niespójnością oraz brakiem gwarancji równych szans i ochrony dla wszystkich potencjalnych ofiar w całej UE. W tym świetle wspólna reakcja nie tylko jest uzasadniona, lecz także stanowi konieczność w kontekście ochrony wartości, przeciwdziałania radykalizacji oraz zapewnienia spójnej i skutecznej ochrony praw podstawowych. Również z analiz przeprowadzonych przez Komisję Europejską jasno wynika, że działania te prowadzą do głębokich podziałów społecznych, marginalizacji określonych grup oraz narastania napięć, co z kolei sprzyja radykalizacji postaw. Z raportów publikowanych przez Agencję Praw Podstawowych UE oraz inne instytucje międzynarodowe można wyprowadzić wnioski, że zjawisko to ma charakter poważny, rosnący i systemowy, wymagający zdecydowanej i skoordynowanej odpowiedzi na poziomie unijnym³⁰.

Pomimo częściowego pokrywania się nawoływania do nienawiści oraz przestępstw z nienawiści z niektórymi kategoriami przestępstw wskazanymi w art. 83 ust. 1 TFUE – takimi jak przestępczość komputerowa czy terroryzm – Unii Europejskiej nie udało się dotąd przyjąć minimalnych standardów prawa karnego odnoszących się bezpośrednio do tych zjawisk jako odrębnych kategorii przestępczości. W szczególności, chociaż można dostrzec pewne punkty styczne między przestępczością komputerową a nawoływaniem do nienawiści – zwłaszcza w kontekście internetowego rozpowszechniania treści nienawistnych – to jednak brak jest podstaw prawnych do ustanowienia jednolitych regulacji obejmujących wszystkie formy tego typu działań, niezależnie od medium przekazu. Oparcie się wyłącznie na przepisach dotyczących przestępczości komputerowej prowadziłoby do ograniczenia harmonizacji jedynie do treści rozpowszechnianych w przestrzeni cyfrowej, pomijając inne kanały, takie jak media tradycyjne czy wydarzenia masowe (np. imprezy sportowe). W rezultacie powstałby stan fragmentaryzacji przepisów: z jednej strony jednolite regulacje dotyczące nawoływania do nienawiści w internecie, z drugiej – brak spójnych rozwiązań dla pozostałych form przekazu. Analogiczny problem występuje przy próbach zakwalifikowania przestępstw z nienawiści jako przestępstw o charakterze terrorystycznym. Tylko niektóre ich formy – i to wyłącznie po wykazaniu motywacji terrorystycznej, np. chęci zastraszenia społeczeństwa – mogłyby zostać uznane za akty terroru. Zdecydowana większość takich czynów nie spełnia jednak kryteriów zawartych w definicji terroryzmu, co sprawia, że również ta podstawa prawna nie pozwala na kompleksowe ujęcie zjawiska przestępstw z nienawiści.

Oprócz kwestii spełnienia wymogu powagi zjawiska i transgranicznego charakteru, które to przesłanki zostały zasadniczo

bądź etnicznej, lub przeciwko członkowi takiej grupy”. Definicja ta jest wykorzystywana również we wspomnianych wyżej innych aktach UE. W ramach analiz Komisji Europejskiej prowadzonych w trakcie prac nad wnioskiem COM(2021) przyjęto definicję z decyzji ramowej, ale z szerszym zakresem chronionych cech, obejmującym m.in. płeć, orientację seksualną, wiek czy niepełnosprawność.

27 Zob. P. Ypma i in., *Study to support...*, s. 46 i n.

28 P. Ypma i in., *Study to support...*, s. 113 i n.

29 P. Ypma i in., *Study to support...*, s. 116 i n. Zob. również Organizacja Narodów Zjednoczonych, *Plan działania dla przywódców i podmiotów religijnych w celu zapobiegania podburzaniu do przemocy mogącej prowadzić do masowych aktów okrucieństwa*, lipiec 2017 r., https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan_of_Action_Religious-rev5.pdf (dostęp: 18.04.2025 r.).

30 Agencja Praw Podstawowych, *Sprawozdanie na temat praw podstawowych 2023*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-fundamental-rights-report-2023-opinions_pl_0.pdf (dostęp: 18.04.2025 r.), s. 9 i n.

udowodnione poprzez raporty przygotowywane przy okazji przedstawienia propozycji w 2021 r., każde rozszerzenie kompetencji Unii Europejskiej musi być oceniane przez pryzmat zasady subsydiarności oraz proporcjonalności. W przypadku przestępstw z nienawiści, które często rozciągają się poza granice pojedynczego państwa i wymagają koordynowanej reakcji na poziomie międzynarodowym, wydaje się, że warunki te są spełnione. Interwencja unijna powinna jednak ograniczać się do ustanowienia minimalnych standardów prawnych, pozostawiając państwom członkowskim odpowiednią przestrzeń dla wdrożenia regulacji zgodnie z ich krajowym porządkiem prawnym i kontekstem społecznym. Po przyjęciu przez Radę decyzji Komisja będzie uprawniona do proponowania przepisów w celu kryminalizacji na szczeblu UE nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści. Komisja proponuje, uwzględniając w szczególności krajowe ramy prawne oraz w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim, definicję zjawiska i środki stanowiące zdecydowaną reakcję na wyzwania, które nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści stwarzają w całej UE obecnie i będą stwarzać w przyszłości.

6. Wątpliwości dotyczące rozszerzenia listy z art. 83 ust. 1 TFUE o przestępstwa z nienawiści

Wprowadzenie unijnego standardu w zakresie przestępstw z nienawiści niesie ze sobą wiele wyzwań natury prawnej i politycznej. Po pierwsze, zróżnicowanie kulturowe i prawne pomiędzy państwami członkowskimi może powodować trudności w przyjęciu wspólnej definicji przestępstw z nienawiści. Kraje takie jak Niemcy czy Francja dysponują rozbudowanymi regulacjami w tym zakresie, podczas gdy inne, w tym Polska, wykazują – delikatnie mówiąc – bardziej powściągliwe podejście³¹. W tym kontekście istnieje ryzyko, że harmonizacja zostanie odebrana jako narzucanie obcych wzorców prawnych, co może wzbudzić sprzeciw polityczny i społeczny.

Po drugie, konieczne jest wyważenie nowych regulacji z wolnością słowa, chronioną konstytucyjnie w państwach członkowskich UE, jak też na poziomie UE w Karcie praw podstawowych³². Wprowadzenie zbyt szerokich definicji może być asumptem do nadużyć czy nawet do cenzury i ograniczania wolności słowa, co szczególnie istotne jest w kontekście debaty politycznej. Dotychczasowe doświadczenia krajów, takich jak Niemcy, wskazują, że przepisy mające na celu ograniczenie mowy nienawiści bywają krytykowane jako zbyt restrykcyjne wobec swobody wypowiedzi³³.

Kolejnym wyzwaniem jest egzekwowanie przepisów w kontekście transgranicznym, zwłaszcza w środowisku cyfrowym. Rozbieżności w dopuszczalności i ocenie dowodów elektronicznych w państwach członkowskich mogą znacząco utrudniać skuteczne ściganie sprawców przestępstw z nienawiści działających z zagranicy. W tym zakresie pomocne może okazać się wykorzystanie rozwiązań wprowadzonych w ramach pakietu e-dowodów, przyjętego niedawno przez instytucje unijne. Nie można przy tym pominąć ryzyka instrumentalizacji przepisów penalizujących mowę nienawiści w kontekście politycznym. W systemach o ograniczonej niezależności sądownictwa istnieje zagrożenie, że nowe regulacje mogą być wykorzystywane do tłumienia krytyki wobec władzy. Z tego względu zasadna jest równoległa implementacja mechanizmów ochronnych, takich jak chociażby prawidłowe wdrożenie przepisów unijnej dyrektywy 2024/1069³⁴.

Przestępstwa z nienawiści, szczególnie te popełniane w internecie, mają charakter transgraniczny, co komplikuje ich ściganie. Wprowadzenie unijnych przepisów wymaga stworzenia mechanizmów współpracy między organami ścigania i wymiarami sprawiedliwości państw członkowskich, co nie zawsze działa sprawnie. Jako przykładowy problem można wskazać na różnice w typach dowodów akceptowanych przez sądy (np. w odniesieniu do dowodów cyfrowych), co może utrudniać skuteczne ściganie sprawców, którzy często operują z terytorium jednego państwa, a działają w innych. Jednocześnie brak skutecznych mechanizmów współpracy może prowadzić do niejednolitego stosowania przepisów i utraty zaufania obywateli do ich skuteczności. Pewnym środkiem zaradczym może być wejście w życie i prawidłowe stosowanie przepisów o e-dowodach³⁵.

Wreszcie należy rozważyć, jaką rolę będzie pełnił wspomniany wcześniej DSA jako instrument wspierający³⁶. Choć DSA nie został zaprojektowany jako bezpośrednie narzędzie penalizacji przestępstw z nienawiści, stanowi on istotne wsparcie w walce z tym zjawiskiem w przestrzeni cyfrowej. Nowe przepisy nakładają na platformy internetowe obowiązki w zakresie moderacji treści, przejrzystości algorytmów, mechanizmów zgłaszania nadużyć oraz współpracy z organami ścigania.

31 W dniu 17.04.2025 r. Kancelaria Prezydenta RP poinformowała, że prezydent Andrzej Duda w trybie kontroli prewencyjnej skierował ustawę z 6.03.2025 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny do Trybunału Konstytucyjnego – zob. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/977994-9,prezydent-andrzej-duda-skierowal-do-tk-tzw-ustawe-o-mowie-nienawisci.html> (dostęp: 25.04.2025 r.). To w praktyce zablokowanie przepisów, które miały chronić nowe grupy przed nienawiścią. Ścigane z urzędu miały być przestępstwa motywowane uprzedzeniami ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną. Warto zaznaczyć przy tym, że – mając na uwadze poprzednio wyrażone przez polski rząd na forum UE negatywne stanowisko wobec rozszerzenia listy zawartej w art. 83 ust. 1 TFUE – przyjęcie stosownych przepisów na poziomie krajowym byłoby sygnałem chęci zmiany podejścia do ewentualnej nowej propozycji w tym zakresie.

32 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389).

33 Zob. np. informacje zamieszczone na stronie Instytutu Spraw Publicznych <https://www.isp.org.pl/pl/aktualnosci/niemcy-cienka-granica-miedzy-walka-z-mowa-nienawisci-i-cenzura> (dostęp: 18.04.2025 r.).

34 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1069 z 11.04.2024 r. w sprawie ochrony osób, które angażują się w debatę publiczną, przed oczywistie bezzasadnymi roszczeniami lub stanowiącymi nadużycie postępowaniami sądowymi („strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej”) (Dz.Urz. UE L 2024/1069).

35 Zob. w szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1543 z 12.07.2023 r. w sprawie europejskich nakazów wydania i europejskich nakazów zabezpieczenia dowodów elektronicznych w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu karnym wykonawczym w związku z wykonaniem kar pozbawienia wolności (Dz.Urz. UE L 191, s. 118) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1544 z 12.07.2023 r. w sprawie zharmonizowanych przepisów dotyczących wskazywania wyznaczonych zakładów i ustanawiania przedstawicieli prawnych w celu gromadzenia dowodów elektronicznych w postępowaniach karnych (Dz.Urz. UE L 191, s. 181).

36 DSA nakłada obowiązki związane ze skuteczną moderacją treści, w tym z usuwaniem nielegalnych materiałów, takich jak mowa nienawiści (o tym jest mowa w motywie 12 oraz w art. 3 DSA). W szczególności poprzez pojęcie „nielegalnych treści” należy rozumieć informacje, które same w sobie lub przez odniesienie do działania, w tym sprzedaży produktów lub świadczenia usług, nie są zgodne z prawem Unii lub z prawem jakiegokolwiek państwa członkowskiego, które jest zgodne z prawem Unii, niezależnie od konkretnego przedmiotu lub charakteru tego prawa. Por. dostępne liczne komentarze do DSA, np. *Akt o usługach cyfrowych. Komentarz*, red. M. Gumularz, Warszawa 2024.

Akt o usługach cyfrowych tworzy jednolite ramy regulacyjne w całej Unii, zwiększając odpowiedzialność operatorów platform za rozprzestrzenianie treści nielegalnych i szkodliwych, w tym mowy nienawiści. Jednocześnie wciąż pozostają istotne wyzwania praktyczne, związane m.in. z implementacją DSA w niektórych państwach (choćby w Polsce), a także z różnicami w możliwościach organizacyjnych dużych i małych platform. Aby w pełni wykorzystać potencjał DSA, konieczne jest m.in. jasne zdefiniowanie pojęcia „treści nielegalne” w kontekście mowy nienawiści. W połączeniu z innymi inicjatywami UE DSA może odegrać kluczową rolę w ograniczaniu przestępstw z nienawiści w przestrzeni cyfrowej.

7. Wnioski

Analiza prawna, społeczna i technologiczna, dostępne sprawozdania czy inne raporty wskazują na zasadność objęcia przestępstw z nienawiści katalogiem art. 83 ust. 1 TFUE. Takie rozwiązanie pozwoliłoby Unii Europejskiej skuteczniej realizować swoje cele w zakresie ochrony wartości, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Równocześnie należy pamiętać o potrzebie zachowania równowagi między ochroną jednostki a zagwarantowaniem wolności słowa oraz o konieczności respektowania zasady subsydiarności. Wdrożenie harmonizacji powinno odbywać się w sposób proporcjonalny i uwzględniający różnorodność systemów prawnych państw członkowskich. Kluczowe znaczenie będzie miało również zapewnienie transparentnych procedur oraz efektywnych mechanizmów współpracy transgranicznej, które pozwolą uniknąć zarówno nadużyć, jak i nieskuteczności nowych przepisów.

Przedstawione poglądy są poglądami własnymi Autorki.

Bibliografia/References

- Akt o usługach cyfrowych. Komentarz*, red. M. Gumularz, Warszawa 2024.
- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
- Barcz J., *Problem ujednolicenia reżimu prawnego w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE – w sprawie art. 42 TUE (tzw. procedura kładki)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006/10.
- Frąckowiak-Adamska A. [w:] *Europejska przestrzeń sądowa*, red. A. Frąckowiak-Adamska, R. Grzeszczak, Wrocław 2010.
- Grzelak A., *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002.
- Grzelak A. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Grzelak A., *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo karne państw członkowskich* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000.
- Grzelak A., *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 8, *Współpraca sądowa*

w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna, red. J. Barcz, Warszawa 2021.

Grzelak A., *Wzajemne uznawanie orzeczeń podstawą współpracy państw członkowskich w sprawach karnych – wprowadzenie i wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3.05.2007 r., C-303/05, Advocaaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023/3.

Ostropolski T., *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych* [w:] *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych, karnych i współpraca policyjna*, red. J. Barcz, Warszawa 2021.

Szwarc-Kuczer M., *Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009/5.

Ypma P. i in., *Study to support the preparation of the European Commission’s initiative to extend the list of EU crimes in Article 83 of the Treaty on the Functioning of the EU to hate speech and hate crime. Final Report*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/04029> (dostęp: 25.04.2025 r.).

Abstract

dr hab. Agnieszka Grzelak,

professor at the Koźmiński University

Deputy President of the Personal Data Protection Office, Poland; member of the team of experts in EU law to support the Minister of Justice (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5867-8135>).

Extending the List of Crimes in Article 83(1) TFEU – Grounds, Procedure, and Proposal to Include Hate Crime within the Harmonisation of EU Criminal Law

Keywords: hate speech, hate crime, harmonisation of criminal law, EU competences

The development of substantive EU criminal law represents one of the most complex issues of contemporary EU law. Article 83(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) lies at the heart of this issue. This article lays down an exhaustive list of areas of particularly serious crime as well as crime with a cross-border dimension, which can constitute grounds for the harmonisation of criminal law at the EU level. Despite its exhaustive nature, the article envisages the possibility of extending this list in the event of the evolution of threats, opening the door to a continuous analysis of the need to adjust the EU legal framework to new social and technological challenges. In recent years, successful activities were undertaken to add the violation of EU restrictive measures to this list. At the same time, efforts initiated by the European Commission in 2021 ended in political failure. However, this is not the end of the discussion, so it would be worth considering the grounds that must be met in order to allow hate crime to be added to the list of crimes in Article 83(1) TFEU. This, in turn, could initiate what can appear to be a difficult debate on the very definition of the threat and possible sanctions.

The views expressed in this article are those of the author.