

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku polityki kryminalnej UE: zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne”**

COM(2011) 573 final

(2012/C 191/17)

Sprawozdawca: **Edouard DE LAMAZE**

Dnia 20 września 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku polityki kryminalnej UE: zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne”

COM(2011) 573 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 marca 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 131 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera cel komunikatu, jakim jest wykonywanie kompetencji UE, którą przyznano jej na mocy art. 83 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w zakresie prawa karnego w odniesieniu do nowych zharmonizowanych dziedzin. Dzięki temu UE dysponowałaby skutecznym narzędziem doskonalenia i ściślejszego stosowania swej polityki, zgodnie z postęпами w zakresie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE z 2005 r. oraz dwoma dyrektywami z lat 2008 i 2009, których celem było ustanowienie „prawa karnego w dziedzinie środowiska naturalnego”.

1.2 Komunikat Komisji to niewątpliwie krok naprzód. Po raz pierwszy UE proponuje, by określić politykę dotyczącą jej działań w zakresie prawa karnego. Zdaniem EKES-u powinna temu towarzyszyć silna wola polityczna podjęcia działań w tej dziedzinie.

1.3 Odnosząc się do wspomnianej wyżej ewolucji w prawie, EKES pragnie na wstępie przypomnieć, że dążenie do realizacji polityki UE nie jest samo w sobie wystarczającym uzasadnieniem uciekania się do prawa karnego, gdyż poszerzanie zakresu europejskiego prawa karnego jest ograniczone koniecznością przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

1.4 Ze względu na swój dotkliwy i hańbiący charakter inkryminacja danego czynu musi być środkiem narzucanym państwom przez Unię tylko w ostateczności (*ultima ratio*). Trudności państw członkowskich z wdrażaniem polityki unijnej, które osłabiają jej skuteczność same w sobie nie mogą być zadowalającym uzasadnieniem sięgnięcia po prawo karne. Dodatkowo musi być spełniony warunek, że dany czyn poważnie narusza interesy uznane za podstawowe.

1.5 EKES uważa, że projekt przedstawiony przez Komisję Europejską zakłada uprzednie określenie ewentualnego zakresu

pojęcia interesu ogólnego zdefiniowanego na poziomie europejskim. Pojęcie to jeszcze nie istnieje na płaszczyźnie prawnej, a jest ono konieczne, by uzasadnić orzeczenie sankcji karnych określonych na poziomie UE wobec obywateli europejskich. Sam interes konsumentów nie wystarczy, by uzasadnić takie środki.

1.6 EKES zachęca do szerszego zastanowienia się nad przyszłym sposobem ochrony praw podstawowych, w tym praw społecznych, za pomocą sankcji karnych określonych na poziomie UE. Jeśli chodzi o prawa społeczne, pociągnęłoby to za sobą konieczność rozważenia możliwości ich zbliżenia w różnych państwach członkowskich. Stwierdziwszy, że w poszczególnych państwach członkowskich definicja poszczególnych inkryminacji i sankcji może być tak dalece różna, iż może prowadzić do naruszenia praw podstawowych ze względu na naruszenie zasad proporcjonalności i bezpieczeństwa prawnego, EKES uważa, że w takim wypadku konieczna byłaby ponadto harmonizacja prawa karnego.

1.7 Decyzja o przyjęciu na szczeblu europejskim środków karnych musi być wcześniej uzasadniona przez opracowaną we współpracy z ekspertami z poszczególnych państw członkowskich ocenę skutków zawierającą w szczególności analizę z zakresu prawa porównawczego dotyczącą systemów, w których będą wdrażane dane przepisy na szczeblu państw członkowskich oraz analizę dotyczącą potrzeby poprawy stanu prawa, z której wynikać będzie konieczność przyjęcia takich nowych uregulowań na szczeblu europejskim.

1.8 Inaczej mówiąc, analiza ta musi umożliwić wykazanie, że europejska norma w zakresie prawa karnego jest potrzebna z punktu widzenia zasad pomocniczości, konieczności i proporcjonalności (wymóg *ultima ratio*) sankcji karnej. EKES wyraża zadowolenie, że to właśnie w tym duchu Komisja podchodzi do poszerzenia zakresu działań UE w dziedzinie prawa karnego.

1.9 Zdaniem EKES-u skuteczność instrumentu prawa karnego określonego na poziomie europejskim oraz jego wpływ na prawa podstawowe musi być przedmiotem niezależnej oceny naukowej, która stanowi niezbędne uzupełnienie wcześniejszego badania wpływu.

1.10 Zdaniem EKES-u niezbędne jest określenie przedmiotu harmonizacji w dziedzinie prawa karnego, zwłaszcza w odniesieniu do jej celu, którym jest zbliżenie definicji przestępstw i kar.

1.11 EKES uważa, że minimalne zasady ustanowione na poziomie UE nie powinny wpływać na definiowanie kategorii przestępstw przez instancje krajowe, tym bardziej, że jest ono związane z systemem sądownictwa. Należy pozostawić państwom zadanie określenia ich własnej strategii w dziedzinie karnej i ściśle przestrzegać w tym względzie zasady pomocniczości.

1.12 EKES podkreśla, że w każdym wypadku do stopniowego zbliżenia istotnych zasad prawa karnego można doprowadzić jedynie działając w sposób organiczny tzn. zaczynając od ścisłej współpracy między organami śledczymi (ministerstwami sprawiedliwości, prokuratorami) i między organami władzy sądowniczej. Współpracę tę należałoby móc zagwarantować dzięki przyznaniu na nią odrębnych środków budżetowych. Jednak zbliżenie tych zasad nie doprowadzi do zniwelowania zróżnicowanego charakteru krajowych zasad postępowania karnego, zwłaszcza w zakresie konkretnego zagwarantowania możliwości korzystania z prawa do obrony (np. ze środków odwoławczych). Kwestie proceduralne nie wchodzi zresztą w zakres komunikatu. W konsekwencji procedury karne i praktyka stosowana w poszczególnych systemach karnych są tak różne, że wymykają się przewidywaniom prawodawcy europejskiego. W związku z tym EKES przywiązuje szczególną wagę do tego, by przyszły prokurator europejski, w ramach swych kompetencji, monitorował stopniowe zbliżanie przepisów krajowego prawa karnego poszczególnych państw członkowskich. To na podstawie właśnie tych przepisów będzie musiał zapoznawać się z postępowaniami śledczymi.

1.13 Ponadto zdaniem EKES-u należałoby podjąć refleksję nad odpowiedzialnością karną osób prawnych, która nie jest w chwili obecnej uznawana przez wszystkie państwa członkowskie. Ta nierówność wobec prawa wymaga priorytetowej refleksji, gdyż znaczna liczba przestępstw gospodarczych, społecznych i ekologicznych popełniana jest przez przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe.

1.14 Poszerzenie zakresu europejskiego prawa karnego wymaga w pierwszej kolejności refleksji nad następującymi kwestiami:

- pierwszeństwo prawa karnego wobec wszystkich innych systemów zapobiegania i naprawy szkód, jak systemy kar administracyjnych, czy nawet skarbowych i możliwości, jakie stwarza pozew zbiorowy (*class action*), jak i wobec mediacji;
- trafne określenie wymiaru kary na szczeblu europejskim, gdyż w przeciwnym wypadku europejskie prawo karne byłoby mniej odstraszające niż wiele systemów krajowych, które miałyby zastąpić;

— rola Eurojustu i przyszłego prokuratora europejskiego.

1.15 Ponadto EKES uważa, że refleksja nad kwestią poszerzenia zakresu europejskiego prawa karnego pociąga za sobą konieczność zastanowienia się nad poszanowaniem prawa do obrony, które jest gwarantowane w mniejszym stopniu poza ramami sądowymi, jakie zapewnia proces karny. Poszerzenie zakresu europejskiego prawa karnego, ze względu na skuteczność, jaka musi mu towarzyszyć, wymaga wzmocnienia prawa do obrony, zwłaszcza w ramach Eurojustu i Europolu. Rzeczywiste korzystanie z nich musi być faktycznie zagwarantowane dla każdego obywatela UE. Tylko pod tym warunkiem europejskie prawo karne odpowiadać będzie wymogowi przestrzegania praw podstawowych zapisanemu w traktatach (art. 67 ust. 1 oraz art. 83 ust. 3 TFUE).

## 2. Treść komunikatu

2.1 W sektorze finansowym, jak i w odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE, ochrony euro oraz zwalczania fałszowania pieniędzy Komisja stwierdza, że interwencja UE w dziedzinie prawa karnego jest niezbędna w celu skutecznej realizacji polityki unijnej.

2.2 Zachęca do oceny zasadności objęcia tą interwencją następujących dziedzin: transport drogowy, ochrona danych, przepisy prawa celnego, ochrona środowiska, polityka rybołówstwa oraz polityki dotyczące rynku wewnętrznego (podrabianie, korupcja, zamówienia publiczne). Lista ta nie jest wyczerpująca.

2.3 Podstawą interwencji UE mógłby być art. 83 ust. 2 TFUE, który przewiduje, że „jeżeli zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich w sprawach karnych okaże się niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie polityki Unii w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących, dyrektywy mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w danej dziedzinie”.

2.4 Traktat z Lizbony zapewnia podstawę prawną ułatwiającą przyjmowanie dyrektyw w dziedzinie prawa karnego, jednak dyrektywy te powinny ściśle przestrzegać, oprócz praw podstawowych gwarantowanych w Karcie praw podstawowych i w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podstawowe zasady, pomocniczości i proporcjonalności. Odwołanie się do prawa karnego powinno stanowić, jak stwierdzono w komunikacie, środek ostateczny („ultima ratio”).

2.5 Jak wyjaśniono w komunikacie, zgodnie z zasadą pomocniczości Unia może ingerować jedynie, jeśli państwa członkowskie nie zdołają wyegzekwować przestrzegania prawa UE bądź znaczące różnice między państwami utrudniają spójne stosowanie tego prawa.

2.6 Zgodnie z wymogiem *ultima ratio* Komisja stwierdza, że wybór między sankcjami karnymi a administracyjnymi będzie dokonywany w oparciu o pogłębioną ocenę skutków. Komisję wspierać będzie grupa ekspertów, która dokona ponadto interpretacji niektórych terminów prawa karnego, takich jak „sankcje skuteczne, proporcjonalne i o skutku zniechęcającym”, „drobne sprawy” lub „pomocnictwo”.

2.7 Komisja ocenia wartość dodaną interwencji UE w dziedzinie prawa karnego w oparciu o cztery cele:

- wspieranie swobodnego przepływu osób oraz zakupów transgranicznych (poprzez minimalne standardy praw proceduralnych);
- zapobieganie powstawaniu obszarów bezkarności;
- wzmocnienie wzajemnego zaufania między organami wymiaru sprawiedliwości i współpracy między organami ścigania;
- zapobieganie poważnym naruszeniom prawa UE i karanie ich (w dziedzinie ochrony środowiska, zwalczania nielegalnej pracy itp.).

2.8 W komunikacie nie nawiązuje się do środków, które na podstawie art. 83 ust. 1 TFUE mogą zostać przyjęte w celu zwalczania wyraźnie ograniczonej listy przestępstw, tak zwanych „europrzestępstw”, z uwagi na ich szczególnie poważny charakter oraz transgraniczny wymiar<sup>(1)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Temat omawianego komunikatu jest szczególnie delikatny, gdyż polityka w dziedzinie prawa karnego od zarania państwowości stanowi prerogatywę państwową, a ponadto normy karne mają z natury rzeczy bezpośredni związek z wolnością osobistą i prawami każdego obywatela.

3.2 O ile w niektórych obszarach, jak zwalczanie handlu ludźmi i seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, istnieje niezaprzeczalna potrzeba interwencji unijnej w sprawach karnych, to Komitet nie ma pewności co do podobnej potrzeby w obszarach objętych art. 83 ust. 2 TFUE.

#### 3.3 Podstawy europejskich przepisów prawa karnego

##### 3.3.1 Potrzeba zaistnienia wystarczającego uzasadnionego interesu

3.3.1.1 Zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony stanowią dorobek, który EKES przyjmuje z zadowoleniem. Przyjmowanie dyrektyw w dziedzinie prawa karnego zostało ułatwione a ochrona praw podstawowych wzmocniona.

3.3.1.2 Niemniej jednak EKES pragnie wyjaśnić ewentualną wątpliwość: art. 83 ust. 2 nie może prowadzić do przekonania, że pragnienie zagwarantowania realizacji polityki unijnej samo w sobie stanowi wystarczające uzasadnienie odwołania się do prawa karnego.

3.3.1.3 Ożywienie gospodarcze, do którego nawiązuje Komisja w celu poszerzenia obszarów interwencji UE w dziedzinie prawa karnego (str. 10), mimo że stanowi zasadniczy cel o niewątpliwie pierwszorzędym znaczeniu, nie może samo w sobie zostać uznane za wystarczający uzasadniony interes i uzasadniać odwołanie się do prawa karnego. Co więcej, cel ten zależy nie tylko od zwalczania działalności gospodarczej

prowadzonej niezgodnie z prawem oraz przestępczości finansowej; zresztą według Komisji interwencja UE w dziedzinie prawa karnego nie ograniczałaby się wyłącznie do tej dziedziny.

3.3.1.4 EKES uważa, że projekt przedstawiony przez Komisję Europejską zakłada uprzednie określenie ewentualnego zakresu pojęcia interesu ogólnego zdefiniowanego na poziomie europejskim. Pojęcie to jeszcze nie istnieje na płaszczyźnie prawnej, a jest ono konieczne, by uzasadnić orzeczenie sankcji karnych określonych na poziomie UE wobec obywateli europejskich. Sam interes konsumentów nie wystarczy, by uzasadnić takie środki.

3.3.1.5 EKES zachęca do szerszego zastanowienia się nad przyszłym sposobem ochrony praw podstawowych i praw społecznych za pomocą sankcji karnych określonych na poziomie UE. Jeśli chodzi o prawa społeczne, pociągnęłoby to za sobą konieczność rozważenia możliwości ich zbliżenia w różnych państwach członkowskich. Stwierdziwszy, że w poszczególnych państwach członkowskich definicja poszczególnych inkryminacji i sankcji może być tak dalece różna, iż może prowadzić do naruszenia praw podstawowych ze względu na naruszenie zasad proporcjonalności i bezpieczeństwa prawnego, EKES uważa, że w takim wypadku konieczna byłaby ponadto harmonizacja prawa karnego.

##### 3.3.2 Nadrzędność zasady pomocniczości oraz wymóg ultima ratio

3.3.2.1 W kontekście europejskich przepisów prawa karnego EKES zwraca szczególną uwagę na przestrzeganie zasady pomocniczości, która ma istotne znaczenie ze względu na fakt, iż wartości społeczne podlegające ochronie na mocy prawa karnego są ściśle powiązane ze strukturą społeczną i z tożsamością społeczeństw państw członkowskich. Tożsamość ta została uznana w TFUE. W art. 83 ust. 3 stwierdza się, że państwa członkowskie mogą bez wahania korzystać ze swoich prerogatyw i z tak zwanego „hamulca bezpieczeństwa”, jeśli uznają, że zaproponowane prawodawstwo dotyka najważniejszych aspektów ich systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

3.3.2.2 EKES uważa, że minimalne zasady ustanowione w dziedzinie prawa karnego na poziomie europejskim nie powinny wpływać na definiowanie kategorii przestępstw przez instancje krajowe, tym bardziej, że jest ono związane z systemem sądownictwa. Należy pozostawić państwom zadanie określenia ich własnej strategii w dziedzinie karnej i ściśle przestrzegać w tym względzie zasady pomocniczości.

3.3.2.3 EKES podkreśla, że w komunikacie stwierdzono, iż zgodnie z zasadą pomocniczości interwencja UE w dziedzinie prawa karnego jest uzasadniona tylko wtedy, gdy wszystkie państwa członkowskie lub znaczna ich część nie zdoła poprzez stanowienie swych własnych przepisów zapewnić przestrzegania prawa Unii. Należałoby rozważyć kwestię ewentualnej interwencji UE w sytuacji, gdy tylko jedno lub kilka państw członkowskich miałyby do czynienia z takim problemem.

3.3.2.4 Ponieważ europejskie przepisy prawa karnego mogą wpływać na prawa jednostki, muszą one ponadto bazować na zasadzie proporcjonalności, w tym zwłaszcza na formule *ultima ratio*, według której najpierw należy dowiedzieć, iż nie istnieje inny, mniej wiążący środek pozwalający zrealizować wyznaczony cel.

<sup>(1)</sup> Terroryzm, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, podrabianie środków płatniczych oraz przestępczość zorganizowana.

3.3.2.5 W komunikacie z naciskiem podkreślono znaczenie stosowania tych zasad, co zakłada przeprowadzenie oceny uwzględniającej wszystkie możliwe do wprowadzenia środki alternatywne.

3.3.2.6 EKES zgadza się z Komisją, iż należy przeprowadzić tego rodzaju oceny. W punkcie 2.2.2 Komisja stwierdza, że opracuje plany zbierania danych statystycznych oraz informacji, które dotyczą dziedzin objętych art. 325 ust. 4 oraz art. 83 ust. 2.

3.3.2.7 W odniesieniu do zasady *ultima ratio*, Komisja zapowiada, że prawodawca będzie musiał opierać się na ocenach skutków, by stwierdzić, czy system sankcji państw członkowskich osiąga pożądany rezultat oraz określić trudności, którym muszą sprostać organy krajowe wprowadzające w życie prawo UE (punkt 2.2.1).

3.3.2.8 Należy stwierdzić, że dotychczas rzadko dochodziło do oceny transpozycji i stosowania prawodawstwa europejskiego w państwach członkowskich oraz prowadzono mało badań porównawczych nad różnymi systemami prawnymi. Pierwszym zadaniem będzie naprawienie tej sytuacji. Zdaniem EKES-u dopiero w oparciu o wyniki badań będzie można stwierdzić, czy proces harmonizacji jest naprawdę niezbędny.

3.3.2.9 EKES podkreśla, że należy wskazać, w jakim względzie porządek prawny państw członkowskich jest niewystarczający oraz określić charakter trudności na poziomie UE wynikających z różnic koncepcji dotyczących inkryminacji, karności i skuteczności ścigania.

3.3.2.10 EKES uważa, że także europejski instrument karny powinien zostać poddany niezależnej ocenie naukowej, która określi jego skuteczność i wpływ na prawa podstawowe. Jedynie taka ocena umożliwiłaby ugruntowanie środków faktycznie skutecznych i zrezygnowanie z pozostałych. Wymagałoby to od państw członkowskich wyposażenia się w konkretny instrument finansowy, który umożliwiłby przyznanie w ramach budżetów krajowych koniecznych środków finansowych. Oznacza to równocześnie opracowanie na poziomie europejskim wspólnej metody obejmującej główne wskaźniki i instrumenty pomiaru.

3.3.2.11 EKES ma świadomość, że rozważania nad zasadą pomocniczości w dziedzinie prawa karnego znajdują się w powątpieniu, a orzecznictwo dopiero powstaje. Należy więc pogłębić refleksję, by lepiej określić tę koncepcję. Ogólnie, Komitet zwraca do pogłębienia refleksji nad zasadami przyświecającymi europejskim przepisom prawa karnego.

3.3.2.12 Wysłane w komunikacie powody służące uwypukleniu wartości dodanej interwencji UE w dziedzinie prawa karnego (str. 4) wymagają zdaniem EKES-u pogłębienia.

3.3.2.12.1 W szczególności, o ile argument odwołujący się do różnic kar w UE odnosi się zdaniem EKES-u zwłaszcza do kwestii dyskryminacji między obywatelami UE z punktu widzenia praw podstawowych, to ma on relatywną wagę, po pierwsze ze względu na swobodę uznania sędziego w licznych państwach, a po drugie, ze względu na fakt, iż skutek odstraszający zależy przede wszystkim od skuteczności organów ścigania.

3.3.2.12.2 EKES podkreśla, że w każdym wypadku do stopniowego zbliżenia przepisów prawa karnego można doprowadzić jedynie działając w sposób organiczny tzn. zaczynając od ścisłej współpracy między krajowymi organami władz sądowniczych, która musi zostać zagwarantowana dzięki odrębnemu budżetowi. Komitet zwraca uwagę na fakt, iż postulowana harmonizacja nie zdoła całkowicie zatrzeć różnic w procedurach karnych, a zwłaszcza w zakresie definicji zasady wysłuchania stron i prawa do obrony.

3.3.2.12.3 Jeśli interwencja w dziedzinie prawa karnego okazałaby się niezbędna, EKES pragnie zwrócić uwagę na potrzebę dążenia do harmonizacji w zakresie przedstawienia dowodu.

3.3.2.13 Na koniec Komitet przypomina, że zgodnie z wymogiem *ultima ratio* należy poszukiwać rozwiązań prewencyjnych, realizowanych zwłaszcza poprzez działania w dziedzinie społecznej. Rozwiązania takie mogłyby skutecznie uzupełniać się z sankcjami karnymi.

### 3.3.3 Pozostałe zasady

3.3.3.1 EKES przypomina, że zgodnie z Kartą praw podstawowych i z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności na prawodawcy spoczywa wymóg jasności i ścisłości określenia inkryminacji, który wynika z ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem EKES-u wymóg ten rozciągnąć należy także na ziny drugorzędne, jak usiłowanie i współudział, które są różnie definiowane w poszczególnych państwach.

3.3.3.2 Komisja przypomina, że projekt harmonizacji przepisów prawnych nie powinien prowadzić do podwyższenia wymiarów sankcji stosowanych w państwach członkowskich. Mając na względzie zasadę spójności (pionowej), EKES przypomina, że minimalne kary przewidziane przez Unię nie mogą prowadzić do zaostrzenia maksymalnych kar w państwie członkowskim, gdyż stałoby to w sprzeczności z jego systemem prawnym (art. 67 ust. 1 TFUE). Komitet zaleca rozróżnienie dotkliwości i skuteczności sankcji.

3.3.3.3 Jeśli chodzi o kary zalecane przez UE, EKES przypomina, że trzeba będzie również uwzględnić, w imię spójności horyzontalnej, poziom kar ustalonych już w europejskich aktach prawnych.

### 3.4 Pojęcia prawne wymagające wyjaśnienia

3.4.1 Komisja wyraźnie chciała rozpocząć debatę zanim określone zostaną niektóre istotne pojęcia. Stąd niekiedy brak jasności w komunikacie. Wymiar polityczny dokumentu nie umknął uwadze Komitetu, niemniej EKES ubolewa, iż debata nie przebiegała w oparciu o solidne podstawy, jakby sobie tego życzył. Podkreśla zwłaszcza złożoność kwestii niezbędnego

skażiną różnic między sankcjami prawnymi a administracyjnymi oraz zastanawia się, co należy rozumieć przez „poważne naruszenie” prawa UE.

3.4.2 Prace grupy ekspertów powinny pomóc wyjaśnić niektóre dwuznaczności. Komitet będzie czuwał, by w jej łonie znaleźli się, zgodnie z zapowiedziami, prawnicy, adwokaci, sędziowie, kryminolodzy itp.

3.5 *Na jakie sektory rozciągnąć działania UE w dziedzinie prawa karnego?*

3.5.1 W komunikacie słusznie przytacza się alternatywy dla prawa karnego, lecz zdaniem Komitetu nie wyciągnięto z tego wszystkich wniosków. Reakcja Unii na wykroczenia w dziedzinie finansowej, społecznej i gospodarczej powinna obejmować aspekt gospodarczy, czyli sankcje administracyjne lub cywilnoprawne (np. zakaz wykonywania zawodu).

3.5.2 Brak całościowej strategii w dziedzinie polityki dotyczącej prawa karnego na szczeblu europejskim skutkuje brakiem solidnego uzasadnienia dla opracowania listy dziedzin, co do których Komisja mogłaby wziąć pod uwagę możliwość wysunięcia inicjatyw.

3.5.3 Interwencja UE powinna zdaniem EKES-u opierać się na trzech kryteriach: poważny charakter (do określenia) i ponadnarodowy wymiar przestępstw, ale także wspólne kryterium dotyczące ich „naruszającego charakteru”, w zależności od rangi naruszonych interesów.

3.6 *Stopień harmonizacji*

3.6.1 Komitet odnotowuje zamiar Komisji ustanowienia minimalnych standardów. Traktat nie pozwala na nic więcej oraz wyklucza pełną harmonizację. Jednakże minimalne przepisy mogą przekładać się na mniej lub bardziej ambitną harmonizację. EKES uważa za istotne precyzyjne zdefiniowanie stopnia pożądanej harmonizacji w zależności od zaproponowanych jej dziedzin. Nawet jeśli Parlament Europejski zdecyduje się dać konieczny sygnał polityczny i zagwarantuje legitymację demokratyczną, istotne jest, by parlamenty krajowe zajęły się tym zagadnieniem i wypowiedziały na jego temat, zgodnie z nowymi uprawnieniami, tak aby zwiększyć zaufanie do europejskiego prawa karnego.

3.6.2 Harmonizacja definicji wykroczeń i sankcji, mimo że ma być ograniczona do minimum, i tak stanowi poważne, wciąż na nowo podejmowane zadanie, i zdaniem Komitetu z pewnością wpłynie na charakter krajowych systemów prawnych.

3.7 *Prawo do obrony*

3.7.1 EKES zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sankcja – administracyjna bądź karna – daje równoważne gwarancje podsądnemu

(zastosowanie art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Jednakże w rzeczywistości mogą wystąpić różnice w ochronie prawa do obrony zależnie od wybranej sankcji. Zdaniem Komitetu sytuacja ta wymaga jasnego określenia a priori, co należy do sankcji administracyjnych, a co do karnych.

3.7.2 Aby lepiej ochronić prawo do obrony w przypadku kar administracyjnych, EKES pozytywnie odniósłby się do wprowadzenia zasad mających na celu nadanie im charakteru sądowego.

3.7.3 EKES zaznacza, że kwestia prawa do obrony występuje również w ramach współpracy między organami wymiaru sprawiedliwości oraz organami ścigania (Eurojust i Europol).

3.8 *Pytania uzupełniające*

3.8.1 *Czy nakładać odpowiedzialność karną czy też cywilną na osoby prawne?*

3.8.1.1 Fakt, iż niektóre państwa nie uznają w swych systemach odpowiedzialności karnej osób prawnych jest przyczyną różnic między możliwymi sposobami ścigania a kierowaniem spraw do odpowiedniego sędziego (proces karny lub cywilny według zasad dotyczących wskazania w prawie międzynarodowym prywatnym; stąd też zagrożenie zjawiskiem „forum shopping”). Na przykład w wypadku wielkich zanieczyszczeń transgranicznych niewątpliwie skuteczniejsze jest zastosowanie środków karnych wobec odpowiedzialnych za te zanieczyszczenia przedsiębiorstw niż ograniczenie ścigania wyłącznie do osób odpowiedzialnych z punktu widzenia społecznego, czy nawet do zwykłych kierowników. Zagadnienie to wymagałoby pogłębienia, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii uprawnień do delegowania odpowiedzialności w przedsiębiorstwach, gdyż w przeciwnym wypadku trudno mówić o odpowiedzialności w systemie kar, a w związku z tym o odstrasżającym działaniu arsenału prewencyjnego.

3.8.1.2 W sytuacji, gdy harmonizacja prawa karnego spółek napotyka trudności conceptualne między państwami członkowskimi, ściganie naruszenia podstawowych zasad zapewniających kształtowanie norm europejskich, pozostaje wyłącznie kwestią administracyjną, bez względu na to, czy jest to inicjatywa Komisji, państw członkowskich czy ich niezależnych organów. Ważne jest, by osoby prawne wezwane do stawienia się przed tymi organami o kompetencjach do nałożenia sankcji, miały zapewnione prawo do obrony, takie jakie przysługiwałyby im przed sędzią w sprawach karnych.

3.8.2 *W komunikacie poruszono także inne kwestie:*

3.8.2.1 *Czy należy zdefiniować w prawodawstwie Unii rażące zaniedbanie?*

3.8.2.2 Zgodnie z zasadą *nulla poena sine culpa* (nie ma kary bez winy), nawet jeśli w prawie UE uwzględniono by definicję umyślności, to wyłącznie w gestii państw członkowskich leży ustanawianie sankcji w wypadku celowego zaniedbania (kwestia do przedyskutowania).

3.8.3 Czy należy wprowadzić do prawodawstwa Unii przepisy dotyczące przypadku?

3.8.3.1 Choć nie ma przeciwwskazań do wprowadzenia w prawodawstwie europejskim kary konfiskaty (którą należy odróżnić od zajęcia towaru), zwłaszcza w wypadku handlu narkotykami, zagadnienie to zasługuje na pogłębioną dyskusję, jeśli chodzi o przypadek mienia w całości, którego nie przewiduje wiele systemów prawnych i który mógłby wywołać wątpliwości co do proporcjonalności i niepewności kary.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---