PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

1 grudnia 2004 r.

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie jakości sądownictwa karnego i harmonizacji przepisów karnych w Państwach Członkowskich

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: António Costa

1. WZMOCNIENIE WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Istnieje coraz większa potrzeba zapewnienia niezależnego i sprawnego systemu sądownictwa karnego charakteryzującego się wysokimi standardami jakości.

W Programie Haskim Rada Europejska określiła strategiczne wytyczne na następne pięć lat oraz wezwała Komisję do przedstawienia planu działań w roku 2005 w celu określenia środków koniecznych do realizacji programu.

Wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych w Państwach Członkowskich stanowi podstawę wzmacniania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, lecz nie wyklucza ewentualnego zbliżania przepisów dotyczących sądownictwa karnego i postępowania karnego.

Program Haski za priorytet uznaje wzmocnienie wzajemnego zaufania, które jest zasadniczą kwestią w sprawie wzajemnego uznawania, wraz z przyjęciem minimalnych norm w zakresie przepisów prawa materialnego i przepisów proceduralnych.

W niniejszym zaleceniu Parlament Europejski wzywa Komisję do przedstawienia planu działań uwzględniającego następujące priorytety i metody wykonawcze.

2. WZMACNIANIE WZAJEMNEGO ZAUFANIA

Ustanowienie prawdziwej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości znajduje podstawy w kulturze sądowniczej opartej na różnorodności systemów prawnych i charakteryzującej się wysokimi standardami jakości, a także przewiduje ustanowienie wspólnych ram odniesienia i przyjęcia mechanizmu wzajemnej oceny.

2.1. KARTA JAKOŚCI SĄDOWNICTWA KARNEGO

Jednolite stosowanie prawa Unii oraz zagwarantowanie wszystkim obywatelom możliwości pełnego korzystania z przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (niezależnie od Państwa Członkowskiego, w którym przebywają) zależy od właściwego dostępu do systemu sądowego o wysokich standardach jakości (por. ust. 3.2. Programu Haskiego).

Ponadto należy podkreślić, że na mocy art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poszczególne Państwa Członkowskie podlegają już międzynarodowemu zobowiązaniu do zapewnienia wysokiej jakości systemu sądownictwa karnego.

Parlament Europejski opowiada się za przyjęciem deklaracji zasad – „karty jakości sądownictwa karnego w Europie" – w formie decyzji (art. 34 ust. 2 lit. c) Traktatu o Unii Europejskiej) określających zbiór kryteriów oceny funkcjonowania krajowych systemów sądowych.

W niniejszym zaleceniu Parlament Europejski nalega, by Komisja wsparła plan wysłuchania zainteresowanych stron (przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i prawników oraz nauczycieli akademickich) w celu ułatwienia scalenia zbioru kryteriów służących porównaniu jakości sądownictwa karnego w poszczególnych Państwach Członkowskich, uwzględniając kryteria międzynarodowe zatwierdzone w szczególności przez Konwencję Narodów

Zjednoczonych o Zapobieganiu Torturom oraz Radę Europy.

Karta jakości powinna obejmować elementy odnoszące się do poszczególnych systemów sądowych, szczególnie do stopnia poszanowania zasady niezawisłości sędziowskiej, przestrzegania „norm sprawiedliwego procesu sądowego" oraz zasad prowadzenia postępowania karnego, łącznie z wykonywaniem wyroków.

Powinna ona również pomagać w zagwarantowaniu, że w poszczególnych Państwach Członkowskich osiągane są podobne efekty, poprzez wprowadzenie zobowiązań takich jak ustalanie rozsądnych terminów.

Proponuje sporządzenie karty jakości sądownictwa karnego w Europie i przekazanie jej Radzie do dnia ____.

2.2. MECHANIZM WZAJEMNEJ OCENY

2.2.1. Tło

W ciągu ostatnich kilku lat przyjęto wiele mechanizmów wzajemnej oceny w następujących dziedzinach:

i. Porozumienia w sprawie zniesienia granic (Schengen);

ii. Walka z przestępczością zorganizowaną (wspólne działanie z dnia 5 grudnia 1997 r.)[1];

iii. Walka z terroryzmem (decyzja z dnia 28 listopada 2002 r.)[2];

iv. Pomoc prawna w sprawach karnych[3];

Należy również zauważyć, że Rada, za pomocą wspólnego działania przyjętego dnia 29 czerwca 1998 r.[4], wprowadziła mechanizm oceny przestrzegania przez (ówczesne) kraje kandydujące *acquis communautaire* w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

2.2.2. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy

Niniejsze zalecenie, którego celem jest utworzenie mechanizmu oceny jakości wymiaru sprawiedliwości, przewiduje system do pewnego stopnia identyczny z mechanizmem przewidzianym w art. III-260 Konstytucji Europejskiej.

Na mocy art. III-260 Rada może, na wniosek Komisji, przyjąć rozporządzenia europejskie lub decyzje europejskie ustanawiające warunki dokonywania przez Państwa Członkowskie obiektywnej i bezstronnej oceny realizacji przez Państwa Członkowskie polityk dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości „*w szczególności w celu sprzyjania nieograniczonemu stosowaniu zasady wzajemnego uznawania*".

Po uzyskaniu przez Parlament Europejski informacji o wynikach oceny, parlamenty narodowe

[1] Dz.U. L 344 z 15.12.1997, str. 7.
[2] Dz.U. L 349 z 24.12.2002, str. 1.
[3] Dz.U. C 216 z 1.8.2001, str. 14.
[4] Dz.U. L 191 z 7.7.1998, str. 8.

mogą uczestniczyć w mechanizmie oceny (por. art. I-42 ust. 2 Konstytucji Europejskiej).

Jednak procedura oceny jest w pewnym stopniu bardziej dalekosiężna niż proponowany mechanizm, który przeznaczony jest wyłącznie do oceny jakości wymiaru sprawiedliwości w każdym Państwie Członkowskim.

2.2.3. Program Haski

Program haski, zatwierdzony na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 4 i 5 listopada 2004 r., wielokrotnie podkreśla potrzebę wzmocnienia wzajemnego zaufania pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz potrzebę zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do systemu wymiaru sprawiedliwości charakteryzującego się wysokimi standardami jakości.

Ponadto Program Haski (por. p. 3.2.) wyraźnie stwierdza, że stosowanie zasady wzajemnego uznawania w dużym stopniu zależy od ustanowienia systemu wzajemnej oceny realizacji polityk UE w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2.3.4. Funkcjonowanie mechanizmu

Proponowany mechanizm wzajemnej oceny ma w pełni zapewnić niezależność władzy sądowniczej, a jego jedynym celem jest wspieranie dobrych praktyk sądowych na całym terytorium Unii Europejskiej.

Taka praktyka wzajemnej oceny przyczyni się do umocnienia solidarności Państw Członkowskich, a także pomoże wykryć rozbieżności pomiędzy narodowymi systemami sądowymi w celu zapewnienia wszystkim obywatelom możliwości korzystania z takich samych standardów jakości.

Parlament Europejski wzywa Komisję do przedstawienia Radzie projektu decyzji określającej zasady, na jakich Państwa Członkowskie, we współpracy z Komisją, mogą dokonywać obiektywnej i bezstronnej oceny poziomu spełnienia przez poszczególne Państwa Członkowskie kryteriów określonych w karcie jakości sądownictwa karnego w Europie.

Mechanizm powinien zawierać następujące elementy:

i. statystyczną bazę porównawczą;

ii. analizę porównawczą (*benchmarking)*;

iii. rozpowszechnianie najlepszych praktyk;

iv. sprawozdanie oceniające w sprawie zgodności z kartą jakości.

Sprawozdania powinny być sporządzane corocznie.

Parlamenty narodowe mogą uczestniczyć w procedurach oceny, a Parlament Europejski będzie corocznie informowany o treści sporządzonych sprawozdań.

Obecnie rozważa się powierzenie Agencji Podstawowych Praw[1] kompetencji potrzebnych do

[1] COM(2004) 693 wersja ostateczna.

koordynacji i rozpowszechniania sprawozdań rocznych w sprawie zgodności z kartą.

Proponuje się również przekazanie Radzie projektu decyzji ustanawiającej system wzajemnej oceny systemu sądownictwa karnego do dnia ...

3. ZBLIŻANIE PRZEPISÓW KARNYCH

3.1. Przepisy prawa materialnego

Utworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opartej na wzajemnym zaufaniu pomiędzy Państwami Członkowskimi musi obejmować zbliżenie przepisów krajowych, zgodnie z wyraźnym określeniem art. 31 ust.1 lit. e) Traktatu o Unii Europejskiej.

Zatem droga do ustanowienia „*minimalnych norm dotyczących znamion przestępstw i kar w dziedzinach przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i nielegalnego handlu narkotykami*" jest już otwarta.

Poza tym według postanowień art. III-271 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przyjęcie norm minimalnych będzie miało wpływ na wszelkiego rodzaju wyjątkowo poważną przestępczość o wymiarze transgranicznym, w tym handel ludźmi, handel bronią, seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, pranie brudnych pieniędzy, korupcję, fałszowanie środków płatniczych oraz przestępczość komputerową.

Program Haski za priorytet uznaje zbliżanie przepisów karnych odnoszących się do rodzajów przestępczości wyraźnie wymienionych w traktatach.

W związku z tym Rada Europejska postanowiła, że: „*Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (zwany dalej „Traktatem Konstytucyjnym") służy jako wytyczna potencjalnych osiągnięć, niemniej jednak istniejące traktaty stanowią podstawę prawną dla działań Rady do chwili wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego. W związku z tym zbadano poszczególne obszary polityki dla określenia możliwości rozpoczęcia prac lub badań przygotowawczych w celu podjęcia środków przewidzianych Traktatem o Unii Europejskiej po jego wejściu w życie."*

W rzeczywistości kwestie związane z przestępczością o zasięgu transgranicznym uległy zdecydowanym zmianom od ostatniej rewizji traktatów. Dlatego też art. 31 ust.1 lit. e) Traktatu o Unii Europejskiej w obecnym brzmieniu nie jest już odpowiedni, by móc zapewnić właściwą ochronę obywateli europejskich i zagwarantować przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Parlament Europejski popiera zatem Radę Europejską, która zaleca Komisji przyjęcie postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy jako ram referencyjnych planu działań, który ma zostać przedstawiony w 2005 r.

Proponuje się więc, by Komisja rozpoczęła prace przygotowawcze w sprawie zbliżania przepisów karnych dotyczących przestępstw wymienionych w art. III-271 Traktatu Konstytucyjnego w celu zapewnienia przyjęcia odpowiednich aktów prawnych w chwili wejścia w życie Traktatu.

Parlament Europejski zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia średniookresowej oceny

Programu Haskiego w celu ocenienia podjętych działań oraz określenia ewentualnych nowych priorytetów w odniesieniu do art. III-271 pkt. 1 akapit 3.

3.2. Zasady proceduralne

Pomimo przyjęcia konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych[1], Parlament Europejski uważa, że zbliżanie systemów ustawodawstwa dotyczącego spraw karnych pozostaje nadal zdecydowanie nieodpowiednie w niektórych dziedzinach.

‚Parlament uważa, że postęp jest w szczególności konieczny w następujących dziedzinach:

i. gromadzenie i ocena materiału dowodowego;

ii. przewóz więźniów w celu umożliwienia im odbycia wyroku w Państwie Członkowskim zamieszkania;

iii. odbywanie wyroków innych niż pozbawienie wolności w Państwie Członkowskim zamieszkania;

iv. stosowanie środków przymusu w Państwie Członkowskim zamieszkania;

v. minimalne prawa zatrzymanych we wszystkich Państwach Członkowskich.

Z tego względu Parlament Europejski zaleca Komisji przedstawienie Radzie propozycji legislacyjnej dotyczącej wyżej wymienionych spraw w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych do dnia _____.

[1] Dz.U. C 326 z 21.11.2001, str.1.