

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijny program na rzecz wymiaru sprawiedliwości na 2020 r. – zwiększanie zaufania, mobilności i wzrostu w Unii”

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Sprawozdawca: **Xavier VERBOVEN**

Dnia 14 marca 2014 r. Komisja, 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 „Unijny program na rzecz wymiaru sprawiedliwości na 2020 r. – zwiększanie zaufania, mobilności i wzrostu w Unii”

COM(2014) 144 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 72 do 1 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje do wiadomości komunikat Komisji i uznaje za użyteczne poczynić pewne uwagi na temat sformułowanych przez Komisję celów polityki oraz przedstawić szereg innych zaleceń szczegółowych.

1.2 Jeśli chodzi o cel dotyczący zwiększania wzajemnego zaufania, Komitet uważa, że słusznie uznano go za priorytet polityki i że jest on zgodny z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanym dalej TFUE) zawartymi w sekcji dotyczącej wymiaru sprawiedliwości. Co się jednak tyczy inicjatyw, jakie mogą zostać podjęte w najbliższych pięciu latach w celu podniesienia poziomu wzajemnego zaufania, Komisja przedstawia raczej mało konkretnych, poprzestając na ogólnikach. Komitet uważa, że do współpracy, którą w przeszłości prowadzono w drodze umów o współpracy, należy zachęcać dalej poprzez opracowywanie instrumentów, które te umowy zastąpią.

1.3 Jeśli chodzi o cel polityki dotyczący przyczyniania się do wzrostu gospodarczego, Komitet odnotowuje, że dążenie do wzrostu gospodarczego uznane zostaje za ważny priorytet, jednak pod warunkiem, że zmierza się do zrównoważonego wzrostu. Wzrost gospodarczy nie może jednak sam z siebie stanowić celu polityki wymiaru sprawiedliwości, która w świetle postanowień TFUE powinna zmierzać do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i szybkiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, którym to dążeniom nie można nadawać znaczenia podrzędnego względem osiągnięcia wzrostu gospodarczego. Nie oznacza to, że sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości w państwach członkowskich Unii Europejskiej nie może pozytywnie wpływać na zrównoważony wzrost w Unii, zwłaszcza poprzez szybsze i skuteczniejsze rozstrzygnięcie sporów cywilnych oraz zwiększenie pewności prawa, jak i poprzez skuteczne zajęcie się zjawiskami z zakresu postępowania karnego, takimi jak pranie pieniędzy i przestępczość zorganizowana, które szkodzą gospodarce formalnej.

1.4 Jeśli chodzi o cel dotyczący wspierania mobilności, Komitet zauważa, że cel ten można – szczególnie poprzez zagwarantowanie obywatelom UE możliwości korzystania z ich praw wszędzie – powiązać z określonym w TFUE celem dotyczącym ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Niemniej trzeba zaznaczyć, że w tytule V wśród celów wskazuje się nie tylko wolność, lecz także bezpieczeństwo i sprawiedliwość, co może oznaczać ograniczenie wolności. Zamiast wspierania mobilności celem powinna być raczej ochrona dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla obywatela, który korzysta ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się.

1.5 Komitet zauważa ponadto, że w komunikacie Komisji nie uwzględnia się wielu zagadnień, które jednak mogą przyczynić się do urzeczywistnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

- Po pierwsze, można wziąć pod uwagę powoływanie w państwach członkowskich funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości wyspecjalizowanych w prawie europejskim, tak aby zaoferować obywatelom większą pewność prawa w przypadku skarg mających związek z ustawodawstwem europejskim.
- Po drugie, można rozważyć powołanie gotowych do działania europejskich służb policyjnych i organów kontroli, aby móc skutecznie zwalczać przestępstwa i oszustwa o charakterze transgranicznym.
- Po trzecie, należy zbadać, w jakim stopniu konieczne jest w zakresie spraw karnych określenie przepisów minimalnych dotyczących ustalania czynów przestępczych i kar w związku z formami szczególnie poważnej przestępczości mającymi wymiar transgraniczny, takimi jak terroryzm, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie pieniądza, cyberprzestępczość, przestępczość zorganizowana.
- Po czwarte, można rozważyć obowiązek ustanowienia zbiorowego dochodzenia roszczeń (*class action*), który powinien ulepszyć dostęp obywateli UE do wymiaru sprawiedliwości.
- Po piąte, wskazane jest zaktualizowanie tablicy wyników dotyczącej osiągnięć w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza w zakresie wdrażania planów polityki.
- Po szóste, jest absolutnie pożądane, aby w przyszłym składzie Komisji wyznaczono komisarza odpowiedzialnego za prawa człowieka.

2. Informacje na temat komunikatu Komisji ⁽¹⁾

2.1 Kontekst komunikatu

2.1.1 Komisja Europejska przedsięwzięła już szereg inicjatyw ustawodawczych w odniesieniu zarówno do spraw karnych, jak i cywilnych, dzięki czemu osiągnięto znaczne postępy w urzeczywistnianiu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2.1.2 Kierunki polityki zostały zarysowane w programach pięcioletnich, takich jak program z Tampere, program haski i wreszcie program sztokholmski. Okres realizacji tego ostatniego upływa z końcem 2014 r. Ze względu na zakończenie realizacji programu sztokholmskiego i rozszerzenie kompetencji Unii w zakresie wymiaru sprawiedliwości w następstwie traktatu lizbońskiego, omawiany komunikat Komisji zmierza do określenia priorytetów politycznych, które należy wdrożyć, aby dokonać dalszych postępów na drodze do osiągnięcia do 2020 r. sprawnie funkcjonującej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ukierunkowanej na zapewnienie zaufania, mobilności i wzrostu.

2.1.3 Komunikat ma na celu wniesienie wkładu do strategicznych wytycznych dotyczących programowania prac ustawodawczych i programowania operacyjnego, które to wytyczne ustala Rada Europejska na mocy art. 68 TFUE, mając na uwadze urzeczywistnienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; ponadto dokument ten ma stanowić przyczynek do strategicznych decyzji, które w tej dziedzinie będzie musiał podjąć Parlament Europejski ⁽²⁾.

2.2 Treść komunikatu

2.2.1 Wyzwania na przyszłość i cele polityki

W komunikacie Komisja określa trzy następujące cele na przyszłość:

a) Wzajemne zaufanie

Dalsze zwiększanie zaufania obywateli, prawników i sędziów do orzeczeń sądowych, bez względu na to, w którym państwie członkowskim UE są wydawane.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, punkt 1 „Wprowadzenie”.

b) *Mobilność*

Należy dalej eliminować przeszkody, na które wciąż natykają się obywatele Unii Europejskiej, kiedy korzystają ze swobody przemieszczania się.

c) *Wzrost gospodarczy*

Polityka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości powinna nadal wspierać wzrost gospodarczy m.in. dzięki wzmocnieniu egzekwowalności umów w przypadku transgranicznych stosunków handlowych oraz wspieraniu gospodarki cyfrowej.

2.2.2 Środki określone przez Komisję z myślą o osiągnięciu wyżej wymienionych celów to konsolidacja, kodyfikacja, a także uzupełnianie istniejących instrumentów. Komisja zwraca przy tym uwagę, że uzupełnianie istniejących instrumentów polityki powinno mieć stale na celu zwiększanie wzajemnego zaufania, wnoszenie dalszego wkładu we wzrost i ułatwanie życia obywatelom.

3. Uwagi

Uwagi na temat określonych przez Komisję celów polityki

3.1 Kompetencje Unii w zakresie wymiaru sprawiedliwości

3.1.1 Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości są wyraźnie określone w tytule V części trzeciej TFUE – „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

3.1.2 Art. 67 TFUE określa, że Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich.

3.1.3 W tym kontekście instytucje Unii Europejskiej mają za zadanie ⁽³⁾:

- zapewniać brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwijać politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych;
- dążyć do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa;
- ułatwiać dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

3.1.4 Aby Unia mogła wypełniać te zadania, otrzymała kompetencje w zakresie wymiaru sprawiedliwości, policji i azylu oraz imigracji.

3.1.5 W zakresie wymiaru sprawiedliwości Unia posiada uprawnienia w odniesieniu zarówno do spraw cywilnych, jak i karnych.

3.1.6 Kompetencje w **sprawach karnych** obejmują, po pierwsze, uprawnienie do przyjmowania środków i określania przepisów minimalnych w zakresie postępowania karnego z myślą o tym, by wdrożyć zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych. Kompetencja ta uwzględnia np. uprawnienie do ustalania przepisów minimalnych w zakresie praw osób w postępowaniu karnym lub ofiar przestępstw, jak również uprawnienie do przyjmowania środków w celu zapobiegania kolizjom jurysdykcji i ich rozwiązywania. Po drugie, kompetencje w zakresie spraw karnych obejmują uprawnienie do określania przepisów minimalnych dotyczących ustalania czynów przestępczych i kar w związku z formami szczególnie ciężkiej przestępczości mającymi wymiar transgraniczny, takimi jak terroryzm, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie pieniądza, cyberprzestępczość, przestępczość zorganizowana. Po trzecie, mogą być podejmowane środki wspierające prewencję kryminalną. Po czwarte, kompetencje w dziedzinie karnej obejmują wspieranie i wzmocnianie koordynacji i współpracy organów krajowych odpowiedzialnych za dochodzenie i ściganie. Wreszcie, po piąte, w zakres tych kompetencji wchodzi również uprawnienie do ustanowienia Prokuratury Europejskiej z myślą o zwalczaniu przestępstw naruszających interesy finansowe Unii.

3.1.7 Kompetencje sądowe w zakresie **spraw cywilnych** obejmują uprawnienie do przyjmowania środków w celu: 1) wspierania wzajemnego uznawania i wykonywania przez państwa członkowskie orzeczeń sądowych, 2) ułatwienia transgranicznego doręczania i zawiadamiania, 3) określania przepisów dotyczących właściwości sądu i prawa właściwego (międzynarodowe prawo prywatne), 4) współpracy w zakresie gromadzenia dowodów, 5) zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, 6) usuwania przeszkód utrudniających prawidłowy przebieg procedur cywilnych, 7) ujednolicenia przepisów mających zastosowanie w wypadku kolizji przepisów i sporów o właściwość, 8) rozwijania alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów.

⁽³⁾ Art. 67 TFUE.

3.2 Zgodność wytyczonych przez Komisję celów polityki z określonymi w TFUE kompetencjami Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości

3.2.1 Cel polityki dotyczący zwiększania wzajemnego zaufania

3.2.1.1 Komisja słusznie wskazuje jako cel polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości wzmocnienie wzajemnego zaufania właściwych organów państw członkowskich do wydawanych przez nie orzeczeń i należy ten fakt podkreślić, aczkolwiek jest to raczej środek realizacji współpracy sądowej niż cel sam w sobie.

3.2.1.2 Zgodnie z TFUE, zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych Unia powinna prowadzić politykę ukierunkowaną na współpracę sądową, która będzie oparta na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, co zakłada wzajemne zaufanie do orzeczeń wydawanych przez poszczególne instancje⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Co się tyczy inicjatyw, jakie mogą zostać podjęte w najbliższych pięciu latach w celu podniesienia poziomu wzajemnego zaufania, Komisja przedstawia raczej mało konkretnych, poprzestając na ogólnikach. Komitet uważa, że współpracę, którą w przeszłości prowadzono w drodze umów o współpracy, można stymulować i wspierać dalej poprzez opracowywanie instrumentów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, które te umowy zastąpią.

3.2.2 Cel polityki dotyczący przyczyniania się do wzrostu gospodarczego

3.2.2.1 To, że Komisja jako cel polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości proponuje wspieranie wzrostu gospodarczego, nie jest rzeczą oczywistą. W TFUE przyznaje się Unii kompetencje w zakresie wymiaru sprawiedliwości, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa w sprawach karnych oraz ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych. Są to dążenia, którym nie nadano znaczenia podrzędnego względem takiego celu jak wzrost gospodarczy.

3.2.2.2 W ostatnich latach, szczególnie pod wpływem kryzysu finansowego i kryzysu długu publicznego oraz zgodnie ze strategią „Europa 2020”, polityka UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości stała się również narzędziem mającym służyć naprawie gospodarczej, wzrostowi i reformom strukturalnym. Komitet podkreśla, że wzrost gospodarczy nie może być jednak sam w sobie traktowany jako cel polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Nie można dopuścić do tego, by priorytetem przyszłej polityki UE w tej dziedzinie stały się w każdym wypadku inicjatywy sprzyjające wyłącznie ułatwianiu handlu lub interpretowane wyłącznie w świetle tego celu. Istnieje bowiem ryzyko, że nie będą (już) uwzględniane inne aspekty, które w takim samym lub większym stopniu wiążą się z urzeczywistnieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, takie jak ochrona praw podstawowych.

3.2.2.3 Dążenie do wzrostu gospodarczego uznaje się za ważny priorytet, jednakże pod warunkiem, że służy on osiągnięciu zrównoważonego wzrostu. Wzrost gospodarczy nie może jednak sam z siebie stanowić celu polityki wymiaru sprawiedliwości, która w świetle postanowień TFUE powinna zmierzać do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i łatwego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, którym to dążeniom nie można nadawać znaczenia podrzędnego względem osiągnięcia wzrostu gospodarczego. W tej sytuacji sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości w państwach członkowskich Unii Europejskiej może pozytywnie wpływać na zrównoważony wzrost w Unii, zwłaszcza poprzez szybsze i skuteczniejsze rozstrzygnięcie sporów cywilnych oraz zwiększenie pewności prawa, jak i poprzez skuteczne zajęcie się zjawiskami z zakresu postępowania karnego, takimi jak pranie pieniędzy i przestępczość zorganizowana, które szkodzą gospodarce formalnej.

3.2.3 Cel polityki dotyczący wspierania mobilności

3.2.3.1 Fakt, że Komisja postuluje jako cel polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wspieranie mobilności w Unii Europejskiej, szczególnie poprzez zagwarantowanie obywatelom UE możliwości korzystania z ich praw wszędzie, można powiązać z określonym w TFUE celem dotyczącym ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3.2.3.2 Niemniej trzeba zaznaczyć, że w tytule V wśród celów wskazuje się nie tylko wolność, lecz także bezpieczeństwo i sprawiedliwość, co może oznaczać ograniczenie wolności. Zamiast wspierania mobilności celem powinna być raczej ochrona dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla obywatela, który korzysta ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się. W przeciwnym razie znacznie wykroczy się poza zwykły zakres wymiaru sprawiedliwości, a w grę będzie mógł wchodzić szczególnie szeroki wachlarz zagadnień, takich jak eliminowanie biurokracji w przypadkach korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, przepisy rozwodowe i spadkowe mające zastosowanie do obywateli korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, przepisy dotyczące transferów kapitału emerytalnego osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, uregulowania dotyczące europejskich badań przydatności pojazdów do ruchu drogowego itd.

⁽⁴⁾ Art. 81 i 82 TFUE.

3.3 Uwagi szczegółowe

3.3.1 Przedstawiony przez Komisję plan polityki nie uwzględnia szeregu zagadnień, które jednak mogą przyczynić się do urzeczywistnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

3.3.2 Po pierwsze, można wziąć pod uwagę powoływanie w państwach członkowskich funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości wyspecjalizowanych w prawie europejskim, tak aby zaoferować obywatelom większą pewność prawa w przypadku skarg mających związek z ustawodawstwem europejskim.

3.3.3 Komisja Europejska słusznie podkreśla konieczność przeszkolenia wszystkich sędziów i prokuratorów w zakresie prawa Unii Europejskiej. Apeluje również, by „rozszerzyć zakres szkoleń” poprzez zachęcanie wszystkich grup zawodowych związanych z wymiarem sprawiedliwości do udziału w europejskich programach szkoleń w ramach programu Sprawiedliwość na lata 2014–2020. EKES uważa, że ta kwestia ma kluczowe znaczenie. Zgodnie z celem wyznaczonym w programie sztokholmskim dotyczącym wzmocnienia praw do obrony, uważa, że szczególnie istotne jest, by z tych programów korzystać mogli adwokaci, którzy są „bramą” do wymiaru sprawiedliwości.

3.3.4 Po drugie, można rozważyć powołanie gotowych do działania europejskich służb policyjnych i organów kontroli, aby móc skutecznie zwalczać przestępstwa i oszustwa o charakterze transgranicznym.

3.3.5 Po trzecie, należy zbadać, w jakim stopniu konieczne jest w zakresie spraw karnych określenie przepisów minimalnych dotyczących ustalania czynów przestępczych i kar w związku z formami szczególnie poważnej przestępczości mającymi wymiar transgraniczny, takimi jak terroryzm, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie pieniądza, cyberprzestępczość, przestępczość zorganizowana. Co się tyczy zachowań, w odniesieniu do których różnice prawa karnego między państwami członkowskimi są tak znaczne, że osłabiają prawa człowieka i pewność prawa, należy zbadać, w jakiej mierze niezbędna byłaby harmonizacja prawa karnego ⁽⁵⁾.

3.3.6 Po czwarte, można rozważyć obowiązek ustanowienia zbiorowego dochodzenia roszczeń (*class action*), który powinien ulepszyć dostęp obywateli UE do wymiaru sprawiedliwości.

3.3.7 Po piąte, wskazane jest zaktualizowanie tablicy wyników dotyczącej osiągnięć w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza w zakresie wdrażania planów polityki.

3.3.8 Po szóste, jest wskazane, aby w nowo tworzonym składzie Komisji przewidziano funkcję komisarza odpowiedzialnego za prawa człowieka.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Zob. podobne zalecenie sformułowane już w opinii CESE 1302/2012 w sprawie europejskiej polityki antynarkotkowej.