



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.9.2011
KOM(2011) 573 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT 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**

W kierunku polityki kryminalnej UE: Zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne

W niniejszym komunikacie przedstawiono ramy dalszego rozwoju polityki kryminalnej UE zgodnie z traktatem lizbońskim. UE ma obecnie wyraźną podstawę prawną umożliwiającą przyjmowanie dyrektyw w dziedzinie prawa karnego, aby zapewnić skuteczną realizację polityk UE, które stanowiły przedmiot środków harmonizujących. Polityka kryminalna UE powinna mieć nadrzędny cel, jakim jest ugruntowanie wśród obywateli przekonania o tym, że mieszkają w Europie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz że prawo UE chroniące ich interesy jest w pełni wdrożone i egzekwowane, a jednocześnie że UE będzie działać w poszanowaniu zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz innych podstawowych zasad traktatowych.

Zainteresowanie sprawami obywateli UE

Obywatele UE uznają przestępczość za istotny problem UE. W odpowiedzi na pytanie o określenie problemów, na których powinny skupić się instytucje europejskie w nadchodzących latach w celu wzmocnienia Unii Europejskiej, jako jeden z czterech najważniejszych obszarów działania obywatele wskazali walkę z przestępczością¹. UE podejmuje środki w dziedzinie prawa karnego od więcej niż dekady w celu lepszego zwalczania przestępczości, która nabiera wymiaru coraz bardziej międzynarodowego i staje się coraz bardziej wyrafinowana. Działania te doprowadziły do osiągnięcia pewnego stopnia zbliżenia definicji i wymiarów sankcji za poważne przestępstwa, takie jak terroryzm, handel ludźmi, handel narkotykami i nadużycia szkodzące interesom finansowym UE². Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego z powodu braku wyraźnej podstawy prawnej w odniesieniu do tego zagadnienia³, zostało przyjętych niewiele środków w celu wzmocnienia realizacji polityk UE⁴. Niniejszy komunikat koncentruje się na tym aspekcie prawa karnego UE.

Wartość dodana prawa karnego UE

Z pewnością prawo karne jest delikatnym obszarem polityki, w którym istnieją znaczące różnice między systemami krajowymi, na przykład w odniesieniu do rodzajów sankcji i ich wymiaru, jak również kwalifikacji pewnego rodzaju zachowania jako czynu przestępnego w

¹ Zob. Eurobarometr 75, wiosna 2011. Czterema najważniejszymi obszarami działań, na których powinna skupić się UE, są: polityka gospodarcza i walutowa, polityka imigracyjna, polityka zdrowotna oraz zwalczanie przestępczości.

² Decyzja ramowa Rady w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW), Dz.U. L 164 z 22.6.2002, s. 3; decyzja ramowa Rady ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami (2004/757/WSiSW) z 11.11.2004; dyrektywa 2011/36/UE w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW Dz.U. L 101 z 15.4.2011, s. 1; konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, OJ C 316, 27/11/1995, s. 49.

³ Zob. jednak wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-176/03 oraz C-440/05.

⁴ Dyrektywa 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, D.U. L 328 z 6.12.2008, s. 28; dyrektywa 2009/123/WE zmieniająca dyrektywę 2005/35/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa, Dz.U. L 280 z 27.10.2009; oraz dyrektywa 2009/52/WE przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24; decyzja ramowa Rady z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie zwiększenia ochrony poprzez sankcje karne i inne sankcje za fałszowanie w związku z wprowadzeniem euro, Dz.U. L 140 z 14.6.2000, s. 1.

prawie administracyjnym lub karnym. Unia Europejska może jednak uzupełniać luki i braki zawsze wtedy, gdy działanie na szczeblu UE przyniesie wartość dodaną. W świetle transgranicznego wymiaru wielu przestępstw przyjęcie środków z dziedziny prawa karnego UE może pomóc w dopilnowaniu, aby przestępcy nie mogli ani ukrywać się po przekroczeniu granic, ani nadużywać różnic między krajowymi systemami prawnymi na potrzeby czynów przestępnych.

Wzmacnianie wzajemnego zaufania

Wspólne minimalne zasady w pewnych dziedzinach przestępczości są również bardzo istotne dla wzmocnienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi oraz organami krajowych wymiarów sprawiedliwości. Takie duże zaufanie jest niezbędne do tego, aby współpraca między wymiarami sprawiedliwości w różnych państwach członkowskich przebiegała bez problemów. Zasada wzajemnego uznawania środków sądowych, która stanowi fundament współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych⁵, może skutecznie funkcjonować jedynie na tej podstawie.

Zagwarantowanie skutecznego wykonania

Prawo karne może odegrać ważną rolę w zapewnieniu realizacji polityk Unii Europejskiej. Polityki te zależą od skutecznego wdrażania przez państwa członkowskie. Unia nie może sama zagwarantować, że przepisy unijne w tak różnych dziedzinach, jak ochrona środowiska naturalnego, ochrona zasobów ryb, bezpieczeństwo na drodze, regulacje dotyczące usług finansowych, ochrona danych oraz ochrona interesów finansowych UE, odniosą pożądany skutek w odniesieniu do obywateli.

Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia realizacji polityk Unii i zazwyczaj mogą decydować samodzielnie o środkach wykonawczych. Z tego względu kontrole i inspekcje odgrywają bardzo istotną rolę. W przypadkach, w których wybory dotyczące środków wykonawczych nie przynoszą oczekiwanych wyników, a poziom egzekwowania przepisów pozostaje nierówny, Unia może określić sama wspólne przepisy zapewniające wykonanie, w tym w stosownych przypadkach, przesłanki sankcji karnych za naruszenia prawa UE.

Spójność i jednolitość

Podczas gdy prawo karne UE może odegrać ważną rolę jako uzupełnienie krajowych systemów prawa karnego, oczywistym jest, że prawo karne odzwierciedla podstawowe wartości, zwyczaje i wybory danego społeczeństwa. Traktat Lizboński uznaje tę różnorodność⁶. Z tego względu niezwykle istotne jest zapewnienie spójności i jednolitości prawodawstwa UE dotyczącego prawa karnego, tak aby miało rzeczywistą wartość dodaną⁷.

Nowe ramy prawne

⁵ Zob. art. 82 ust. 1 TFUE.

⁶ Zob. art. 67 ust. 1 TFUE: „Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich”.

⁷ Na temat potrzeby większej spójności w rozwoju prawa karnego UE, zob. jako przykład „Manifest na temat polityki kryminalnej UE” z 2009 r. (<http://www.crimpol.eu>), przygotowany przez grupę akademicką, którą tworzy 14 profesorów prawa karnego z dziesięciu państw członkowskich Unii Europejskiej.

Ramy prawne określone przez traktat lizboński zapewniają nowe możliwości rozwijania prawodawstwa UE w dziedzinie prawa karnego. Ramy prawne w szczególności pozwalają

instytucjom UE i państwom członkowskim na współpracę na wyraźnej podstawie umożliwiającej tworzenie spójnego i jednolitego prawa karnego UE, które jednocześnie skutecznie chroni prawa podejrzanych i oskarżonych oraz pokrzywdzonych i promuje jakość wymiaru sprawiedliwości. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego ramy prawne stosowane do większości prawodawstwa w dziedzinie prawa karnego⁸ zawierały pewną liczbę braków. Te obejmowały głównie wymóg jednomyślności wszystkich państw członkowskich, konsultacje jedynie z Parlamentem Europejskim i brak możliwości wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, aby zapewnić właściwą realizację przez państwa członkowskie.

W nowym porządku prawnym Parlamentowi Europejskiemu przyznano ważną rolę dzięki procedurze współdecyzji oraz przewidziano pełną kontrolę sądową sprawowaną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Rada może przyjąć wniosek w przypadku poparcia go przez większość kwalifikowaną państw członkowskich. Dodatkowo traktat lizboński wzmacnia znacząco rolę parlamentów narodowych. Mogą się one wypowiadać na temat projektów ustawodawczych i odgrywają istotną rolę w monitorowaniu przestrzegania zasady pomocniczości. W dziedzinie prawa karnego rola powierzona parlamentom narodowym jest bardziej znacząca niż w innych politykach UE⁹.

Prawo karne obejmuje przepisy wymuszające spełnienie obowiązków, których zastosowanie może doprowadzić do pozbawienia wolności. Z tego powodu Karta praw podstawowych – prawnie wiążąca dzięki traktatowi lizbońskiemu¹⁰ – przewiduje znaczne ograniczenia działań UE w tej dziedzinie. Karta, stanowiąca wskazówkę dla wszystkich polityk UE, przewiduje wiążące zasady podstawowe, które chronią obywateli.

W toku procesu legislacyjnego w dziedzinie prawa karnego materialnego lub prawa karnego proceduralnego państwa członkowskie mogą skorzystać z tak zwanego „hamulca bezpieczeństwa” w razie uznania, że zaproponowane prawodawstwo dotyka najważniejszych aspektów ich systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych: w tym przypadku wniosek zostaje przedłożony Radzie Europejskiej.

Dania nie uczestniczy w nowo przyjętych środkach dotyczących prawa karnego materialnego, podczas gdy Zjednoczone Królestwo i Irlandia uczestniczą w przyjęciu i stosowaniu poszczególnych instrumentów jedynie po podjęciu decyzji o skorzystaniu z klauzuli „opt in”¹¹.

⁸ Na mocy dawnego Traktatu WE aktem stosowanym standardowo w przypadku prawodawstwa dotyczącego prawa karnego były decyzje ramowe w ramach tzw. „trzeciego filaru”, jednak przyjęto również kilka dyrektyw dotyczących środków z zakresu prawa karnego: w celu zapewnienia wykonania przepisów dotyczących ochrony środowiska, w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków i w sprawie zatrudniania obywateli krajów trzecich nielegalnie przebywających w UE (dyrektywy 2008/99, 2009/123 oraz 2009/52), w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (C-176/03). Zbliżanie rodzajów i wymiarów sankcji było możliwe jedynie w decyzjach ramowych (C-440/5).

⁹ Zob. protokół nr 1 „w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” oraz nr 2 „w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”, w szczególności art. 7 ust. 2.

¹⁰ Zob. komunikat Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską” - COM (2010) 573 z 19 października 2010 r.

¹¹ Zob. protokoły nr 21 i 22.

Dlaczego UE powinna podjąć działania – wartość dodana prawodawstwa UE w dziedzinie prawa karnego

W traktacie lizbońskim UE przyznano uprawnienia tak w dziedzinie prawa karnego proceduralnego, jak i prawa karnego materialnego. UE nie ma za zadanie zastąpienia krajowych kodeksów karnych, prawodawstwo UE w dziedzinie prawa karnego może jednak, w granicach kompetencji UE, przynieść korzyści istniejącym krajowym systemom prawa karnego.

- Prawo karne UE zachęca obywateli do korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się oraz do zakupu dóbr i usług od dostawców z innych państw członkowskich poprzez bardziej skuteczne zwalczanie i przyjmowanie minimalnych standardów praw proceduralnych w postępowaniu karnym, jak również w przypadku ofiar przestępstw.
- Obecnie do wielu poważnych przestępstw, w tym do naruszeń zharmonizowanego prawodawstwa UE, dochodzi ponad granicami. Zachęca to sprawców do wyboru państwa członkowskiego, w którym obowiązuje najbardziej łagodny system sankcji w pewnych dziedzinach przestępczości, jak również daje im taką możliwość, chyba że pewien stopień zbliżenia ustawodawstw krajowych zapobiegnie powstawaniu takich „rajów bezpieczeństwa”.
- Wspólne przepisy wzmacniają wzajemne zaufanie między organami wymiarów sprawiedliwości oraz organami ścigania państw członkowskich. Upraszcza to wzajemne uznawanie środków sądowych z tego względu, że organom krajowym coraz łatwiej przychodzi uznawanie orzeczeń wydanych w innym państwie członkowskim, jeżeli definicje przestępstw, których one dotyczą, są zgodne i występuje minimalne zbliżenie wymiaru sankcji. Wspólne zasady ułatwiają również współpracę w odniesieniu do szczególnych środków dochodzeniowo-śledczych w sprawach transgranicznych.
- Prawo karne UE pomaga zapobiegać poważnym przestępstwom przeciwko prawu UE w ważnych obszarach polityki, takich jak ochrona środowiska czy nielegalne zatrudnienie, oraz nakładać za nie sankcje.

1. ZAKRES PRAWA KARNEGO UE

Na podstawie art. 83 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) UE może przyjmować dyrektywy określające minimalne normy dotyczące prawa karnego UE w przypadku różnych przestępstw.

Po pierwsze, na podstawie art. 83 ust. 1 TFUE można przyjmować środki dotyczące katalogu wyraźnie wymienionych dziesięciu przestępstw (tak zwanych „europrzestępstw”), które odnoszą się do terroryzmu, handlu ludźmi, seksualnego wykorzystywania kobiet i dzieci, nielegalnego handlu narkotykami, nielegalnego handlu bronią, prania pieniędzy, korupcji, podrabiania środków płatniczych, przestępczości komputerowej i przestępczości

zorganizowanej¹². Na podstawie postanowień samego traktatu przestępstwa te z definicji wymagają podejścia na szczeblu UE ze względu na ich szczególnie poważny charakter oraz transgraniczny wymiar. Większość przestępstw jest już objęta prawodawstwem z przedlizbońskiego okresu, które zostało uaktualnione lub jest w trakcie tego procesu. Dodatkowo „europrzestępstwa” mogą zostać zdefiniowane wyłącznie przez Radę, stanowiącą jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

Po drugie, art. 83 ust. 2 TFUE pozwala Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, na wniosek Komisji, ustanowić, „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, (...) normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w danej dziedzinie”. Postanowienie to nie zawiera wykazu określonych przestępstw, ale przewiduje spełnienie pewnych przesłanek jako warunku przyjęcia środków prawno Karnych na szczeblu UE. To zatem w odniesieniu do art. 83 ust. 2 TFUE istnieje w szczególności potrzeba ustanowienia polityki kryminalnej UE; w tej właśnie kwestii zostaną zawarte w komunikacie szczególne wskazówki. Co najważniejsze, to właśnie odnośnie do tej dziedziny UE musi podjąć decyzje, czy używać prawa karnego (zamiast innych środków, takich jak sankcje administracyjne) jako narzędzia wymuszającego wykonanie; a także określić, które polityki UE wymagają wykorzystania prawa karnego jako dodatkowego narzędzia wymuszającego wykonanie.

Przykład: Zasady UE dotyczące zachowania na rynku finansowym są przykładem przypadku, w którym prawo karne mogłoby być użytecznym dodatkowym narzędziem zapewniającym skuteczne egzekwowanie przepisów. Kryzys finansowy pokazał, że zasady rynku finansowego nie zawsze są przestrzegane i wystarczająco stosowane. Może to poważnie podważyć zaufanie do sektora finansowego. Większa zbieżność systemów prawa w państwach członkowskich, w tym w dziedzinie prawa karnego, może pomóc w zapobieganiu ryzyku nieprawidłowego funkcjonowania rynków finansowych i wspierać rozwój równych szans dla wszystkich podmiotów na rynku wewnętrznym¹³.

Ponadto art. 325 ust. 4 Traktatu przewiduje szczególną możliwość uchwalenia środków w dziedzinie **zapobiegania nadużyciom finansowym naruszającym interesy finansowe Unii i zwalczania tych nadużyć**. Dziedziny tej dotyczy pewna liczba aktów prawodawstwa przedlizbońskiego¹⁴. Jest to obszar, który ma duże znaczenie dla podatków UE finansujących budżet UE i słusznie oczekujących skutecznych środków przeciwko nielegalnym działaniom obejmującym publiczne środki UE, np. w kontekście funduszy rolnych i strukturalnych UE oraz pomocy rozwojowej¹⁵.

¹² Zob.: wyżej wymienione w przypisie 3 decyzje ramowe oraz dyrektywa. Kilka z tych decyzji ramowych zostanie ponownie przeanalizowanych w nadchodzących latach w kontekście traktatu lizbońskiego, w tym decyzja ramowa 2000/383 zmieniona decyzją ramową 2001/888, w 2012 r.

¹³ Zob. komunikat „Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych”, COM (2010) 716 wersja ostateczna z 8 grudnia 2010 r.

¹⁴ Zob. konwencja z 1995 r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz jej protokoły, oraz rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s.1.

¹⁵ Zob. „Komunikat w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych - Zintegrowana polityka służąca ochronie pieniędzy podatników”, COM (2011) 293 z 26 maja 2011 r.

2. JAKIE ZASADY POWINNY PRZYŚWIECAĆ PRAWODAWSTWU W DZIEDZINIE PRAWA KARNEGO UE?

Tak jak w prawie krajowym, prawodawstwo w dziedzinie prawa karnego UE musi być uważnie przeanalizowane. Prawo karne, niezależnie od tego, czy krajowe czy europejskie, składa się z zasad, które wpływają na jednostki w znaczący sposób. Z tego względu, a również dlatego, że prawo karne musi zawsze pozostać środkiem ostatecznym, nowe prawodawstwo wymaga poszanowania podstawowych zasad prawa.

2.1. *Ogólne zasady do przestrzegania*

W odniesieniu do prawa karnego należy zwrócić szczególną uwagę na ogólny wymóg **pomocniczości** prawodawstwa UE. Oznacza to, że UE może przyjmować akty prawne, jeżeli celu nie można osiągnąć w sposób bardziej skuteczny na poziomie krajowym lub regionalnym i lokalnym, natomiast ze względu na skalę i skutki zaproponowanego środka cel ten można lepiej osiągnąć na poziomie unijnym.

Dodatkowo **prawa podstawowe**, zagwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, muszą być przestrzegane w każdej dziedzinie polityki Unii. Środki prawnokarne są środkami wpływającymi na prawa podstawowe. W sposób nieunikniony ingerują w prawa jednostki, zarówno oskarżonego czy podejrzanego, jak i pokrzywdzonego lub świadków. Ostatecznie mogą doprowadzić do pozbawienia wolności, a zatem wymagają szczególnej uwagi ze strony prawodawcy.

2.2. Dwustopniowe podejście w prawodawstwie dotyczącym prawa karnego

Prawodawca unijny powinien podjąć dwa następujące po sobie działania podczas podejmowania decyzji na temat środków prawnokarnych mających na celu skuteczną realizację polityk UE, które są przedmiotem środków harmonizujących.

2.2.1. Działanie 1: Decyzja, czy w ogóle przyjmować środki prawnokarne

- **Konieczność i proporcjonalność – prawo karne jako środek ostateczny („ultima ratio”)**

Dochodzenia w sprawach karnych oraz sankcje karne mogą mieć znaczący wpływ na prawa obywateli, przy czym mowa również o odium, które spadnie na strony. Dlatego prawo karne musi pozostać środkiem ostatecznym. Jest to odzwierciedlone w ogólnej zasadzie proporcjonalności (ustanowionej w Traktacie o Unii Europejskiej¹⁶ oraz, szczególnie w odniesieniu do kar za czyny zabronione, w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁷). W przypadku środków prawnokarnych wspierających wykonanie polityk UE¹⁸, traktat wyraźnie wymaga testu służącego określeniu, czy środki prawnokarne są „niezbędne” do osiągnięcia celu, jakim jest skuteczna realizacja polityki.

Zatem konieczne jest, aby prawodawca przeanalizował, czy środki inne niż środki prawnokarne, np. sankcje o charakterze administracyjnoprawnym lub cywilnoprawnym, nie zapewniłyby wystarczająco realizacji polityki i czy prawo karne mogłoby rozwiązać ten problem bardziej skutecznie. Będzie to wymagać dogłębnej analizy w ocenie wpływu poprzedzającej każdy wniosek ustawodawczy, w tym na przykład, w zależności od szczególnych właściwości danego obszaru polityki, oceny, czy system sankcji państw członkowskich osiąga pożądaný rezultat oraz określenia trudności, którym muszą sprostać organy krajowe wprowadzające w życie prawo UE w terenie.

2.2.2. Działanie 2: Zasady podejmowania decyzji dotyczącej rodzaju środka prawnokarnego do przyjęcia

Gdyby działanie pierwsze wykazało potrzebę zastosowania prawa karnego, następne pytanie dotyczy rodzaju konkretnego środka do przyjęcia.

- **Minimalne normy**

¹⁶ Art. 5 ust. 4 TUE.

¹⁷ Art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych UE.

¹⁸ Art. 83 ust. 2 TFUE.

Prawodawstwo UE dotyczące **definicji przestępstw i sankcji karnych** jest ograniczone do określania „**minimalnych norm**” na podstawie art. 83 Traktatu. Ograniczenie to wyłącza pełną harmonizację. Jednocześnie zgodnie z zasadą **pewności prawnej** należy jasno określić czyn uznany za przestępny.

Dyrektywa UE dotycząca prawa karnego nie wywołuje jednak skutku bezpośredniego w odniesieniu do obywateli; należy ją wpiąć do prawa krajowego. Zatem wymóg zachowania pewności prawnej nie jest taki sam jak w przypadku krajowego ustawodawstwa w dziedzinie prawa karnego. Najważniejsza dla krajowego ustawodawcy pozostaje jasność co do skutków, które należy osiągnąć poprzez wprowadzanie w życie prawodawstwa UE.

W odniesieniu do **sankcji** „minimalne normy” mogą określać wymóg orzeczenia pewnych rodzajów sankcji (np. grzywny, pozbawienia wolności, pozbawienia praw), wymiaru lub zdefiniowania na szczeblu UE tego, co uznaje się za okoliczności zaostrzające lub łagodzące. W każdym przypadku akt przyjęty na szczeblu UE może jedynie określać, jakie minimalne sankcje muszą być przewidziane w każdym państwie członkowskim, aby sędziowie mogli orzec "przynajmniej" tę sankcję.

- **Konieczność i proporcjonalność**

Warunek „konieczności” określony powyżej ma zastosowanie również na etapie podejmowania decyzji, które środki prawnokarne zostaną włączone do określonego aktu prawnego. „Test konieczności” staje tym ważniejszy, im bardziej szczegółowe są przewidywane normy w odniesieniu do rodzaju i wymiaru sankcji, których będzie się wymagać od państw członkowskich. Stosuje się wyraźny wymóg zawarty w karcie praw podstawowych¹⁹, przewidujący że „kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do czynu zabronionego”.

- **Jasne udokumentowane informacje**

Aby ustanowić konieczność wprowadzenia norm minimalnych w dziedzinie prawa karnego, instytucje UE muszą być w stanie oprzeć się na jasnych udokumentowanych informacjach o charakterze lub skutkach danego przestępstwa oraz o zróżnicowanej sytuacji prawnej we wszystkich państwach członkowskich, co mogłoby zagrozić skutecznemu wykonywaniu polityki UE podlegającej harmonizacji. Z tego powodu UE musi mieć do dyspozycji przekazane przez organy krajowe dane statystyczne, które pozwalają oceniać sytuację. Jako część działań następczych Komisja opracuje plany zbierania danych statystycznych oraz informacji, które dotyczą dziedzin objętych art. 325 ust. 4 oraz art. 83 ust. 2.

- **Dopasowywanie sankcji do przestępstwa**

Rozwój prawodawstwa w dziedzinie prawa karnego, w szczególności w celu wspierania skuteczności polityk UE, wymaga także uważnej analizy następujących przykładowych zagadnień:

- czy włączyć oprócz kary pozbawienia wolności i kara grzywny inne sankcje, aby zapewnić maksymalny poziom skuteczności, proporcjonalności oraz aby uzyskać

¹⁹ Art. 49 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

maksymalny skutek zniechęcający, jak również potrzeby wprowadzenia dodatkowych środków, takich jak przepadek; oraz

- czy nakładać odpowiedzialność karną lub inną niż karna na osoby prawne, w szczególności w odniesieniu do dziedzin prawa karnego, w którym osoby prawne odgrywają szczególnie istotną rolę jako sprawcy.

Jaka może być treść minimalnych norm UE w dziedzinie prawa karnego?

Definicja przestępstw, tj. opis czynu uznawanego za czyn przestępny, obejmuje zawsze zachowanie sprawcy, ale w większości przypadków także powiązane zachowania, takie jak podżeganie i pomocnictwo. W niektórych przypadkach obejmuje ona również usiłowanie popełnienia czynu zabronionego.

We wszystkich aktach prawnych UE włączono do definicji umyślność, ale w niektórych przypadkach również poważną lekkomyślność. Niektóre akty ponadto definiują, co powinno się uznawać za okoliczności „zastrzające” lub „łagodzące” przy wyborze rodzaju sankcji w danym przypadku.

Ogólnie rzecz ujmując, prawodawstwo UE obejmuje przestępstwa popełniane przez osoby fizyczne, jak również przez osoby prawne, takie jak spółki i stowarzyszenia. Osoby prawne odgrywają ważną rolę w wielu dziedzinach, np. dotyczących odpowiedzialności za wycieki ropy naftowej. W obowiązującym prawodawstwie państwa członkowskie miały jednak wybór co do rodzaju odpowiedzialności osób prawnych za popełnione przestępstwa, ponieważ koncepcja odpowiedzialności osób prawnych za popełnione przestępstwa nie istnieje we wszystkich krajowych porządkach prawnych.

Ponadto prawodawstwo UE może obejmować przepisy dotyczące **jurysdykcji**, jak również inne kwestie, które są uznawane za elementy definicji niezbędne do skutecznego stosowania przepisu prawa.

W odniesieniu do sankcji prawo karne UE wymaga od państw członkowskich przyjęcia **sankcji karnych** za określone zachowanie, które są skuteczne, proporcjonalne i mają skutek zniechęcający. *Skuteczność* oznacza, że sankcja została właściwie dobrana, aby osiągnąć zamierzony cel, tj. przestrzeganie przepisów; *proporcjonalność* oznacza, że sankcja musi być współmierna do powagi czynu, a jej skutki nie mogą wykraczać ponad to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu; a *skutek zniechęcający* oznacza, że sankcje stanowią odpowiedni środek odstrasżający dla przyszłych potencjalnych sprawców.

Niekiedy prawo karne UE określa bardziej szczegółowo, jakie rodzaje lub wymiary sankcji mają być ustawowo przewidziane. Można również włączyć przepisy dotyczące przepadku. Zasadniczym celem zbliżenia ustawodawstw na obszarze UE nie jest podwyższenie odpowiednio wymiarów sankcji przewidzianych ustawowo w państwach członkowskich, a raczej ograniczenie zróżnicowania między systemami krajowymi oraz zapewnienie spełnienia wymogów „skuteczności, proporcjonalności i istnienia skutku zniechęcającego” w odniesieniu do sankcji.

3. W JAKICH OBSZARACH POLITYKI UE PRAWO KARNE MOGŁOBY ZNALEŻĆ ZASTOSOWANIE?

Środki prawnokarne mogą być uważane za element zapewniający skuteczne wykonanie polityk UE, tak jak zostało to uznane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Polityki UE obejmują szeroki zakres zagadnień, w których przez ostatnie dziesięciolecia opracowano minimalne zasady przyczyniające się do ogólnego dobra obywateli. Te obszary polityki dotyczą wielu dziedzin: od unii celnej i rynku wewnętrznego po ochronę środowiska.

We wszystkich tych obszarach polityki państwa członkowskie są zobowiązane zagwarantować nakładanie za naruszenia prawa UE skutecznych i proporcjonalnych kar o skutku zniechęcającym. Państwa członkowskie mogą co do zasady wybrać charakter sankcji, która nie musi mieć charakteru karnego i może mieć również charakter administracyjny.

W przypadkach, w których uznaniowość państw członkowskich we wprowadzaniu prawa UE w życie nie doprowadzi do skutecznego wykonania, konieczne może stać się uregulowanie, w drodze określenia norm minimalnych na poziomie UE, sankcji, które państwa członkowskie muszą przewidzieć w swoich ustawodawstwach krajowych. W szczególności należałoby przewidzieć zbliżenie wymiaru sankcji, jeżeli analiza obecnego prawodawstwa dotyczącego sankcji o charakterze karnym lub administracyjnym ujawni znaczące różnice między państwami członkowskimi i jeżeli te różnice prowadzą do niespójnego stosowania przepisów UE.

Jeżeli zachodzi potrzeba działania na szczeblu UE, prawodawca UE musi zdecydować, czy konieczne są sankcje o charakterze karnym, czy też wystarczą sankcje o charakterze administracyjnym. Zależać to będzie od indywidualnej oceny każdego przypadku, w którym występują konkretne problemy związane z egzekwowaniem przepisów w danym obszarze polityki w zgodzie z powyżej określonymi zasadami przewodnimi.

Ustalono, że w pewnej liczbie obszarów polityki, które zostały zharmonizowane, potrzebne są środki prawnokarne na szczeblu UE. Dotyczy to w szczególności środków służących zwalczaniu szczególnie szkodliwych praktyk i pozyskiwania nielegalnych korzyści w niektórych sektorach gospodarki w celu ochrony działalności podmiotów działających zgodnie z prawem oraz interesu podatników, na przykład:

- **środków w sektorze finansowym**, np. dotyczących manipulacji na rynku lub wykorzystywania informacji wewnętrznych;²⁰
- **zwalczania nadużyć finansowych** mających wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej, aby zapewnić ochronę pieniędzy podatników w całej Unii w równomiernym stopniu. W ostatnim komunikacie Komisja określiła zestaw narzędzi, który powinien być uwzględniony w celu wzmocnienia ochrony,²¹ w tym postępowanie karne, wspólne definicje przestępstw i przepisy dotyczące jurysdykcji.
- **ochrony euro przed fałszowaniem poprzez prawo karne** w celu wzmocnienia przekonania opinii publicznej o bezpieczeństwie środków płatniczych.

Komisja nadal będzie analizować, w jaki sposób prawo karne może przyczynić się do ożywienia gospodarczego poprzez pomoc w zwalczaniu działalności gospodarczej prowadzonej niezgodnie z prawem oraz przestępczości finansowej.

Można dokonać dalszej analizy potencjalnej roli prawa karnego jako niezbędnego narzędzia zapewniającego skuteczne wykonanie w innych zharmonizowanych obszarach polityki. Dobrymi przykładami mogą być:

²⁰ Zob. komunikat „Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych”, COM (2010) 716 wersja ostateczna z 8 grudnia 2010 r., s.14.

²¹ Zob. „Komunikat w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej poprzez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych - Zintegrowana polityka służąca ochronie pieniędzy podatników”, COM (2011) 293 z 26 maja 2011 r., s. 10.

- **transport drogowy**, w odniesieniu np. do poważnych naruszeń przepisów UE dotyczących kwestii socjalnych i technicznych, bezpieczeństwa oraz zasad rynkowych w transporcie zawodowym;²²
- **ochrona danych**, w przypadkach poważnego naruszenia obowiązujących przepisów UE;²³
- **przepisy prawa celnego** dotyczące zbliżenia w dziedzinie przestępstw celnych i kar;²⁴
- **ochrona środowiska**, jeżeli obowiązujące w tej dziedzinie prawodawstwo z zakresu prawa karnego²⁵ wymaga dalszego wzmocnienia w przyszłości w celu zapobiegania szkodom w środowisku i nakładania sankcji za ich wywołanie;
- **polityka morska**, w której UE rozpoczęła kampanię „zero tolerancji” przeciwko nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom;
- **polityki dotyczące rynku wewnętrznego** w celu zwalczania poważnych nielegalnych zachowań, takich jak fałszowanie i korupcja lub nieinformowanie o konflikcie interesów w kontekście zamówień publicznych.

W tych dziedzinach należy przeprowadzić dalsze analizy, czy minimalne normy dotyczące definicji przestępstw i sankcji karnych mogą być istotne w celu zapewnienia skutecznego wykonania prawodawstwa UE.

W ocenie tej należy rozważyć następujące kwestie:

Należy wziąć pod uwagę **powagę** oraz **charakter** naruszenia. W przypadku niektórych niezgodnych z prawem czynów uznawanych za szczególnie poważne kara administracyjna może nie stanowić wystarczającej reakcji. Podobnie sankcje prawnokarne można zastosować w przypadku, gdy uznaje się za ważne podkreślenie **stanowczej dezaprobaty** w celu osiągnięcia skutku odstrasżającego. Wpis skazań do rejestru karnego może mieć szczególnie **odstrasżający charakter**. Jednocześnie postępowanie karne często zapewnia silniejszą **ochronę praw oskarżonego**, odzwierciedlając powagę zarzutów. Należy uwzględnić **skuteczność systemu sankcji**, jak również to, do jakiego stopnia istniejące sankcje nie osiągnęły pożądanego poziomu wykonania, oraz jakie były tego przyczyny. Należy wybrać rodzaj sankcji, który jest uznawany za najbardziej właściwy do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest skuteczność, proporcjonalność i istnienie skutku zniechęcającego. Sankcję administracyjną można często nałożyć i wykonać bez zwłoki, dlatego można uniknąć długotrwałych procedur, które wymagają licznych zasobów. Sankcje administracyjne mogą z tego względu być uwzględnione w dziedzinach, w których przestępstwa nie są szczególnie

²² Dokument roboczy służb Komisji SEC (2011) 391 wersja ostateczna z 28 marca 2011 r., dołączony do białej księgi pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” COM(2011) 144 wersja ostateczna z 28 marca 2011 r., pkt 176.

²³ Zob. komunikat pt. „Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej”, COM (2010) 609 wersja ostateczna z 4 listopada 2010 r., s. 9.

²⁴ Zob. komunikat „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego”, COM (2010) 171 wersja ostateczna z 20 kwietnia 2010 r., s. 22.

²⁵ Zob. dyrektywa 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 28; oraz dyrektywa 2009/123/WE w sprawie zanieczyszczenia pochodzącego ze statków oraz wprowadzenia sankcji w przypadku naruszenia prawa, Dz.U. L 280 z 27.10.2009, s. 52.

poważne, a ich liczba nie jest duża, jak również w dziedzinach, w których sankcje i procedury administracyjne są odpowiednie i skuteczne z innych względów (np. zawile oceny gospodarcze). W wielu przypadkach prawo administracyjne dostarcza również szerszego zakresu możliwych sankcji, od pozbawienia prawa do korzystania ze świadczeń publicznych po nałożenie grzywny i odebranie licencji, które mogą być dostosowane do określonej sytuacji. W wielu przypadkach sankcje administracyjne mogą być zatem wystarczające, a nawet bardziej skuteczne niż sankcje karne.

4. PODSUMOWANIE

Nawet jeżeli nowe ramy prawne wprowadzone po wejściu w życie traktatu lizbońskiego nie zmieniają zasadniczo ewentualnego zakresu prawa karnego UE, wzmacniają one jednak możliwość rozwoju spójnej polityki kryminalnej UE, która jest oparta na skutecznym wykonaniu, jak również silnej ochronie praw podstawowych. Komunikat ten stanowi pierwszy krok w wysiłkach Komisji służących stworzeniu spójnej polityki kryminalnej UE poprzez określenie, w jaki sposób UE powinna wykorzystać prawo karne do skutecznej realizacji polityk UE. Polityka ta musi być zaprojektowana tak, aby jej os stanowiły potrzeby obywateli UE i wymogi przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jednocześnie z pełnym poszanowaniem zasady pomocniczości i zasady ostateczności zastosowania prawa karnego.

W tym celu Komisja sporządzi, w bliskiej współpracy z Parlamentem i Radą, modele sformułowań. Powinny one stanowić wskazówkę dla prawodawcy UE w trakcie opracowywania przepisów w dziedzinie prawa karnego, określających minimalne normy dotyczące przestępstw i sankcji. Przyczyni się to do zapewnienia spójności, wzrostu pewności prawnej i ułatwi realizację prawa UE. Komisja powoła także grupę ekspertów, która będzie ją wspomagać w zbieraniu udokumentowanych informacji i w dalszych dyskusjach na temat istotnych zagadnień prawnych, mając na względzie zapewnienie skutecznego wprowadzania w życie prawodawstwa UE w systemach prawa karnego państw członkowskich. Debata obejmie na przykład:

- relacje między systemami sankcji karnych i sankcji z innych gałęzi prawa; oraz
- interpretację terminów prawa karnego stosowanych wielokrotnie w prawodawstwie UE, takich jak „sankcje skuteczne, proporcjonalne i o skutku zniechęcającym”, „drobne sprawy” lub „pomocnictwo”.

W oparciu o dogłębną ocenę istniejących środków prawnokarnych UE i stałe konsultacje z państwami członkowskimi oraz niezależnymi ekspertami, w nadchodzących latach Komisja będzie kontynuować prace nad rozwijaniem polityki kryminalnej UE.

Nasza wizja spójnej i jednolitej polityki kryminalnej UE do 2020 r.:

- Prawo karne UE może stanowić istotne narzędzie służące lepszemu zwalczaniu przestępczości, w odpowiedzi na zaniepokojenie obywateli, oraz zapewnianiu skutecznej realizacji polityk UE.
- W dziedzinach polityki UE, w których okazało się, że nie egzekwowano przepisów dostatecznie, Komisja dokona analizy, czy istnieje potrzeba wprowadzenia nowych środków prawnokarnych, w oparciu o ocenę praktyk dotyczących wykonania i w pełnym

poszanowaniu podstawowych zasad traktatowych, takich jak pomocniczość i proporcjonalność. Dotyczy to w szczególności ochrony funkcjonowania rynków finansowych, ochrony interesów finansowych UE, ochrony euro przed fałszowaniem, poważnych naruszeń przepisów dotyczących transportu drogowego, poważnych naruszeń przepisów z zakresu ochrony danych, przestępstw celnych, ochrony środowiska, polityki rybołówstwa oraz polityk dotyczących rynku wewnętrznego w celu zwalczania poważnych nielegalnych zachowań, takich jak fałszowanie i korupcja lub niezgłaszanie konfliktu interesów w kontekście zamówień publicznych.

- Powinny powstać wspólne ustalenia na temat zasad przewodnich prawodawstwa UE w dziedzinie prawa karnego, takich jak interpretacja podstawowych instytucji prawnych stosowanych w prawie karnym UE; oraz sposoby zapewnienia przez sankcje karnoprawne wartości dodanej na szczeblu UE.

- Środki prawnokarne powinny spełniać wysokie standardy UE dotyczące praw proceduralnych oraz praw pokrzywdzonych zgodnie z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.