

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym

COM(2013) 821 final – 2013/0407 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym

COM(2013) 822 final – 2013/0408 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych, którzy zostali pozbawieni wolności, oraz w sprawie pomocy prawnej w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania

COM(2013) 824 final – 2013/0409 (COD),

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zapewnianie postępów w ramach Agendy Unii Europejskiej na rzecz gwarancji procesowych dla podejrzanych lub oskarżonych – wzmocnienie podstaw europejskiej przestrzeni wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”

COM(2013) 820 final

(2014/C 226/12)

Sprawozdawca: **Xavier VERBOVEN**

Parlament Europejski, w dniu 13 stycznia 2014 r., oraz Rada, w dniu 22 stycznia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym

COM(2013) 821 final – 2013/0407 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym

COM(2013) 822 final – 2013/0408 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych, którzy zostali pozbawieni wolności, oraz w sprawie pomocy prawnej w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania

COM(2013) 824 final – 2013/0409 (COD).

Dnia 27 listopada 2013 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 „Zapewnianie postępów w ramach Agendy Unii Europejskiej na rzecz gwarancji procesowych dla podejrzanych lub oskarżonych – wzmocnienie podstaw europejskiej przestrzeni wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”

COM(2013) 820 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 1 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

Komitet przyjmuje z zadowoleniem i popiera wnioski dotyczące dyrektyw oraz zalecenia Komisji w sprawie domniemania niewinności, gwarancji procesowych dla dzieci i grup wymagających szczególnego traktowania oraz w sprawie tymczasowej pomocy prawnej.

1.1 Niemniej jednak Komitet wyraża szereg zastrzeżeń, które zmierzają do wzmocnienia założeń i celów wniosków Komisji.

1.2 W odniesieniu do domniemania niewinności Komitet pragnie podkreślić, że nikt nie może zostać uznany za winnego przed zapadnięciem ostatecznego wyroku i że prawo to jest nienaruszalne. Komitet zaznacza, iż ze względu na zaufanie obywateli do systemu prawnego jest konieczne, aby sądy nie podlegały żadnym naciskom ani wpływom jakiegokolwiek rodzaju, w tym także ze strony mediów. W związku z tym media, nie ograniczając swojej gwarantowanej konstytucyjnie wolności, powinny strzec się, aby nie przejmować roli sądów.

1.3 Jeśli chodzi o ochronę dzieci w postępowaniu karnym, Komitet pragnie zaznaczyć, że dzieci znajdują się w bardzo trudnej sytuacji w przypadku pozbawienia wolności, jako że wiążą się z tym nieodłączne zagrożenia dla ich integralności umysłowej i fizycznej. W związku z tym podkreśla, że należy priorytetowo traktować inicjatywy służące możliwie szybkiej integracji społecznej dzieci, które mają do czynienia z postępowaniem karnym.

1.4 W odniesieniu do kwestii tymczasowej pomocy prawnej Komitet pozytywnie ocenia fakt, że zasady wniosku dotyczącego dyrektywy mają zastosowanie także do osób objętych postępowaniem dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. Zarazem popiera zalecenie, które ma na celu dalszą harmonizację kryteriów podejmowania decyzji dotyczących prawa do otrzymania pomocy prawnej w postępowaniu karnym. Komitet zauważa jednak, że nie wolno dopuścić do tego, by możliwość udzielania pomocy prawnej w postępowaniu karnym została zagrożona ze względu na trudności budżetowe, z którymi borykają się niektóre państwa członkowskie, i stawia pytanie, w jakim stopniu można by na ten cel przeznaczyć środki na poziomie europejskim, np. w ramach funduszu europejskiego.

1.5 Komitet stwierdza, że wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie domniemania niewinności i ochrony dzieci w postępowaniu karnym mają zastosowanie wyłącznie w ramach postępowania karnego. Komitet jest zdania, że pojęcie postępowania karnego, przez analogię do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, powinno móc być interpretowane w prawie europejskim autonomicznie, niezależnie od kwalifikacji postępowań w państwach członkowskich. Z myślą o optymalnym zagwarantowaniu takiej możliwości autonomicznej interpretacji Komitet zaleca, aby z motywów tych wniosków dotyczących dyrektyw usunięto wzmiankę o tym, że gwarancje nie mają zastosowania do postępowań administracyjnych prowadzących do nałożenia kar.

1.6 Jeśli chodzi o postępowanie zaoczne, do którego odnosi się art. 8 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie domniemania niewinności, Komitet stwierdza, że zgodnie z tym przepisem postępowanie karne może się toczyć pod nieobecność oskarżonego tylko wtedy, gdy w sposób jednoznaczny można stwierdzić, iż oskarżony wiedział o wyznaczonej rozprawie. Zważywszy że może to powodować trudności praktyczne w przypadku, gdy oskarżony nie ma znanego miejsca pobytu, Komitet zaleca, aby wyraźnie umożliwić państwom członkowskim przewidzenie szczególnego sposobu wzywania osób niemających znanego miejsca pobytu (np. urzędowe zawiadomienie komisariatu policji).

2. Streszczenie wniosków Komisji

2.1 W dniu 27 listopada 2013 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet nowych środków dotyczących gwarancji procesowych w postępowaniu karnym.

2.2 Pakiet ten jest kontynuacją programu legislacyjnego dotyczącego gwarancji procesowych w postępowaniu karnym. W ramach tego programu opracowano dyrektywę 2010/64/UE dotyczącą prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego, dyrektywę 2012/13/UE dotyczącą prawa do informacji oraz dyrektywę 2013/48/UE dotyczącą prawa dostępu do adwokata i prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności.

2.3 Poprzez wprowadzenie minimalnych gwarancji procesowych w postępowaniu karnym program ten ma na celu z jednej strony zagwarantowanie obywatelom Unii Europejskiej prawa do rzetelnego procesu sądowego, a z drugiej – zwiększenie wzajemnego zaufania państw członkowskich, jeśli chodzi o ich systemy prawne, z myślą o wspieraniu wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych.

2.4 Na obecny pakiet składają się trzy wnioski dotyczące dyrektywy. Dotyczą one domniemania niewinności, gwarancji procesowych dla dzieci w postępowaniu karnym i prawa do tymczasowej pomocy prawnej w postępowaniu karnym.

2.4.1 W odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie domniemania niewinności

2.4.1.1 Oskarżeni lub podejrzani w postępowaniu karnym powinni być objęci domniemaniem niewinności, dopóki nie stwierdzi się zgodnie z prawem, że ich wina została udowodniona – to jedna z najważniejszych zasad w prawie karnym procesowym, stanowiąca fundament prawa do rzetelnego procesu sądowego. Treść zasady domniemania niewinności została rozwinięta w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

2.4.1.2 Wniosek dotyczący dyrektywy służy temu, by pewne aspekty tak rozwiniętej treści zasady domniemania niewinności zostały ujęte w dyrektywie, aby w ten sposób jak najlepiej zapewnić skuteczne stosowanie tejże zasady w Unii Europejskiej.

2.4.1.3 W dyrektywie tej uregulowane zostają następujące aspekty domniemania niewinności: 1) obowiązujący organy publiczne zakaz odnoszenia się w ich oświadczeniach publicznych i oficjalnych decyzjach do jeszcze nieosądzonych oskarżonych w taki sposób, jakby byli oni skazani; 2) fakt, że ciężar dowodu spoczywa na oskarżeniu i że w wypadku wątpliwości oskarżony musi zostać uniewinniony; 3) prawo do nieobciążania siebie winą i odmowy współpracy; 4) prawo do odmowy składania wyjaśnień; 5) prawo oskarżonego do obecności na rozprawie.

2.4.2 W odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci w postępowaniu karnym

2.4.2.1 Aby zagwarantować prawo do rzetelnego procesu sądowego osobom, które nie mówią w języku postępowania lub go nie rozumieją, przyjęto dyrektywę 2010/64/UE. Niemniej jednak również bariery inne niż językowe mogą powodować, że oskarżony nie będzie w stanie odpowiednio śledzić postępowania karnego ani w nim uczestniczyć; przykładem jest młody wiek lub niepełnosprawność umysłowa oskarżonego.

2.4.2.2 Z myślą o zapewnieniu dzieciom prawa do rzetelnego postępowania karnego Komisja opracowała wniosek dotyczący dyrektywy. Dyrektywa ta obejmuje ochronę prawa do rzetelnego procesu sądowego poprzez: 1) prawo dziecka i osoby posiadającej odpowiedzialność rodzicielską do uzyskania informacji na temat dodatkowych praw przysługujących dzieciom na podstawie tej dyrektywy lub na podstawie jej transpozycji do ustawodawstwa krajowego; 2) zwiększone wsparcie ze strony adwokata; 3) prawo do indywidualnej oceny; 4) prawo do wnioskowania o badanie lekarskie w przypadku pozbawienia wolności; 5) obowiązek dokonywania zapisu audiowizualnego przesłuchań z udziałem dzieci; 6) fakt, że pozbawianie wolności może być stosowane wyłącznie jako środek ostateczny; 7) szczególny sposób traktowania w przypadku pozbawienia wolności; 8) prawo do terminowego i starannego rozstrzygnięcia spraw; 9) prowadzenie postępowania z wyłączeniem jawności; 10) prawo dziecka i osoby posiadającej odpowiedzialność rodzicielską do obecności na rozprawie; 11) prawo do pomocy prawnej.

2.4.2.3 Podobne gwarancje przewidziano w przypadku osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania, jednak z uwagi na trudności ze zdefiniowaniem pojęcia „dorośli wymagający szczególnego traktowania” Komisja postanowiła ująć te gwarancje nie w dyrektywie, lecz w zaleceniu.

2.4.3 W odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie tymczasowej pomocy prawnej

2.4.3.1 W dyrektywie 2013/48/UE przewidziano prawo do uzyskania pomocy adwokata. Aby prawo to było skuteczne w odniesieniu do każdego, wymaga się, by przewidziano pomoc prawną dla osób, które nie posiadają wystarczających środków finansowych, aby same mogły opłacić adwokata.

2.4.3.2 Komisja proponuje zalecenie dotyczące kryteriów dostępu do pomocy prawnej oraz gwarancji jakości i skuteczności usług w zakresie pomocy prawnej. Komisja zdecydowała się tu jedynie na zalecenie, mając na względzie koszt, jaki wdrożenie tej propozycji może oznaczać dla państw członkowskich, oraz idącą z tym w parze zasadę proporcjonalności działań podejmowanych przez Unię.

2.4.3.3 Z myślą o tym, aby skutecznie zagwarantować pomoc adwokata w przypadkach, w których jest to najbardziej potrzebne, Komisja proponuje dyrektywę w sprawie tymczasowej pomocy prawnej. We wniosku dotyczącym dyrektywy przewiduje się w szczególności nałożenie na państwa członkowskie obowiązku, zgodnie z którym powinny one bezzwłocznie – a więc zanim właściwe organy w danym państwie członkowskim podejmą ostateczną decyzję w sprawie udzielenia (bądź odmowy) pomocy prawnej – przewidzieć pomoc prawną w dwóch wypadkach, a mianowicie na rzecz: 1) osób pozbawionych wolności, 2) osób, które są objęte postępowaniem dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania i które zostały pozbawione wolności w państwie członkowskim wykonującym nakaz.

3. Uwagi

3.1 Komitet przyjmuje wnioski Komisji z zadowoleniem i je popiera. Ocenia te teksty zdecydowanie pozytywnie.

3.2 Tak czy inaczej, można jednak wyrazić na ich temat pewne wątpliwości, które przedstawiono poniżej. Są to z jednej strony zastrzeżenia natury dość ogólnej, z drugiej zaś – zastrzeżenia mające raczej charakter techniczno-prawny. Uwagi te bynajmniej nie umniejszają faktu, że Komitet popiera założenia i cele przedstawionych projektów, ale służą właśnie wzmocnieniu tych założeń i celów.

3.3 Uwagi ogólne

3.3.1 W odniesieniu do kwestii domniemania niewinności

3.3.1.1 Komitet w pełni popiera umocnienie zasady domniemania niewinności przewidziane we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie wzmocnienia określonych aspektów tej zasady.

3.3.1.2 W tej kwestii Komitet pragnie podkreślić, że nikt nie może zostać uznany za winnego przed zapadnięciem ostatecznego wyroku i że prawo to jest nienaruszalne. Komitet zaznacza, iż w trosce o zaufanie obywateli do systemu prawnego jest konieczne, aby sądy nie podlegały żadnym naciskom ani wpływom jakiegokolwiek rodzaju, w tym także ze strony mediów. W związku z tym media, nie ograniczając swojej gwarantowanej konstytucyjnie wolności, powinny strzec się, aby nie przejmować roli sądów.

3.3.2 W odniesieniu do gwarancji procesowych dla dzieci i osób wymagających szczególnego traktowania

3.3.2.1 Komitet zdecydowanie popiera również wzmocnienie praw osób wymagających szczególnego traktowania w postępowaniu karnym, w tym zwłaszcza dzieci, jak to przewidziano we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie zasadniczych gwarancji dla dzieci oraz w proponowanym zaleceniu mającym zapewnić, by osoby wymagające szczególnego traktowania były uznawane jako takie oraz by brano pod uwagę ich potrzeby.

3.3.2.2 Dzieci, które często z powodu warunków społecznych lub środowiska społecznego wchodzą na drogę przestępczą, znajdują się w bardzo trudnej sytuacji w przypadku pozbawienia wolności, jako że wiążą się z tym nieodłączne zagrożenia dla ich rozwoju fizycznego, umysłowego i społecznego.

3.3.2.3 Ponadto Komitet podkreśla, że należy priorytetowo traktować inicjatywy służące możliwie szybkiej integracji społecznej dzieci, które mają do czynienia z postępowaniem karnym.

3.3.2.4 Jeśli chodzi o przepis określający, że prawo dziecka do obowiązkowego dostępu do adwokata stosuje się również do postępowań karnych, które mogą doprowadzić do ostatecznego umorzenia sprawy, należałoby zdaniem Komitetu doprecyzować, że prawo to stosuje się także w ramach środków alternatywnych wobec ścigania.

3.3.3 W odniesieniu do tymczasowej pomocy prawnej

3.3.3.1 Komitet popiera zasady określone we wniosku dotyczącym dyrektywy, zgodnie z którymi gwarantuje się pomoc prawną w sytuacjach, gdy dostęp do adwokata jest najbardziej potrzebny („tymczasowa pomoc prawna”).

3.3.3.2 Komitet pozytywnie ocenia fakt, że zasady te mają zastosowanie także do osób objętych postępowaniem dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. Popiera ponadto zalecenie, które ma na celu dalszą harmonizację kryteriów podejmowania decyzji dotyczących prawa do otrzymania pomocy prawnej w postępowaniu karnym.

3.3.3.3 Komitet zauważa jednak, że nie wolno dopuścić do tego, by możliwość udzielania pomocy prawnej w postępowaniu karnym została zagrożona ze względu na trudności budżetowe, z którymi borykają się niektóre państwa członkowskie, i stawia pytanie, w jakim stopniu można by na ten cel przeznaczyć środki na poziomie europejskim, np. w ramach funduszu europejskiego.

3.4 Zastrzeżenia natury techniczno-prawnej

3.4.1 W odniesieniu do zakresu stosowania wniosków dotyczących dyrektyw w sprawie domniemania niewinności i ochrony dzieci w postępowaniu karnym

3.4.2 Zarówno we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności, jak i we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci w postępowaniu karnym, stwierdza się przy określaniu zakresu stosowania, że ochrona ta ma oczywiście zastosowanie wyłącznie w ramach postępowania karnego.

3.4.3 W tekście wniosku nie określa się ściślej, co dokładnie należy rozumieć pod pojęciem: „postępowanie karne”. Pojawia się zatem pytanie, czy we wnioskach dotyczących dyrektywy chodzi tylko o postępowania, które w państwach członkowskich kwalifikowane są jako „postępowanie karne”, czy też pojęcie „postępowanie karne” jest w tych dokumentach rozumiane szerzej i może obejmować również np. postępowania administracyjne prowadzące do nałożenia kar.

3.4.4 Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o tym, czy dane postępowanie ma charakter postępowania karnego, rozstrzyga się na podstawie tzw. kryteriów Engela, takich mianowicie jak: 1) przyporządkowanie do prawa karnego zgodnie z prawem krajowym, 2) rodzaj naruszenia, 3) rodzaj i surowość grożącej kary. Dlatego do celów stosowania prawa do rzetelnego procesu sądowego zapisanego w europejskiej konwencji praw człowieka wiele postępowań administracyjnych traktuje się jako postępowanie karne. Orzecznictwo to zmierza do uniknięcia sytuacji, w której państwa przez sam fakt nadania określonej kwalifikacji danemu postępowaniu mogłyby uchylić się od respektowania podstawowych gwarancji zapisanych w konwencji.

3.4.5 Dlatego jest pożądane, aby przynajmniej pozostawiono Trybunałowi Sprawiedliwości swobodę interpretowania pojęcia „postępowanie karne” niezależnie od kwalifikacji w przepisach prawa krajowego. W przeciwnym razie istnieje będzie rzeczywiste ryzyko, że gwarancje określone w dyrektywie nie pozwolą osiągnąć zamierzonego celu.

3.4.6 W motywie szóstym wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności stwierdza się jednak bardzo jasno, że dyrektywa stosuje się wyłącznie do postępowania karnego i że postępowanie administracyjne prowadzące do nałożenia kary nie wchodzi w zakres jej przepisów.

3.4.7 Motyw ten utrudnia szeroką interpretację pojęcia „postępowanie karne”, za którą opowiada się i którą siłą rzeczy respektuje Europejski Trybunał Praw Człowieka w ramach wdrażania tych samych praw i zasad co te, które są przedmiotem tych dyrektyw. W związku z tym Komitet uważa, że lepiej jest skreślić ten motyw.

3.4.8 W odniesieniu do postępowania zaocznego, o którym mowa w art. 8 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie domniemania niewinności

3.4.9 W wyżej przywołanym art. 8 określa się, że państwa członkowskie mogą zapewnić sądowi prowadzącemu rozprawę możliwość orzeczenia o winie pod nieobecność oskarżonego, tylko pod warunkiem, że oskarżony został w odpowiednim czasie wezwany osobiście i tym samym został poinformowany o wyznaczonym terminie i miejscu rozprawy albo inną drogą rzeczywiście otrzymał urzędową informację o wyznaczonym terminie i miejscu takiej rozprawy **w sposób pozwalający jednoznacznie stwierdzić**, iż wiedział on o wyznaczonej rozprawie.

3.4.10 Nie przewiduje się możliwości kontynuowania postępowania (zaocznie) w przypadku, gdy zainteresowana osoba nie ma znanego miejsca pobytu, a zatem nie może zostać wezwana. W tym wypadku można by rozważyć zawiadomienie komisariatu policji o wezwaniu do stawienia się przed sądem.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
