

Bruksela, 12 grudnia 2022 r.
(OR. en)

13205/1/22
REV 1

LIMITE

COPEN 343
DROIPEN 135
EVAL 23
JAI 1280
EUROJUST 93
EJN 38
CATS 61

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Delegacje
Dotyczy:	Sprawozdanie końcowe z 9. rundy wzajemnych ocen – wzajemne uznawanie instrumentów prawnych w dziedzinie pozbawienia lub ograniczenia wolności

Na podstawie art. 2 wspólnego działania 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 r. komitet CATS na posiedzeniu w dniu 21 listopada 2018 r. postanowił, że 9. runda wzajemnych ocen będzie poświęcona zasadzie wzajemnego uznawania.

Z uwagi na sporą liczbę instrumentów prawnych w dziedzinie wzajemnego uznawania i ich szeroki zakres stosowania, na posiedzeniu komitetu CATS w dniu 12 lutego 2019 r. ustalono, że ocena skupiać się będzie na następujących instrumentach:

- decyzja ramowa 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi („europejski nakaz aresztowania” – „ENA”);
- decyzja ramowa 2008/909/WSiSW o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej („kary pozbawienia wolności”);

- decyzja ramowa 2008/947/WSiSW o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków i decyzji w sprawie zawieszenia lub warunkowego zwolnienia w celu nadzorowania przestrzegania warunków zawieszenia i obowiązków wynikających z kar alternatywnych („zawieszenie lub warunkowe zwolnienie i środki alternatywne”);
- decyzja ramowa 2009/829/WSiSW w sprawie stosowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zasady wzajemnego uznawania do decyzji w sprawie środków nadzoru stanowiących alternatywę dla tymczasowego aresztowania („europejski nakaz nadzoru” – „ENN”).

Projekt sprawozdania końcowego z 9. rundy wzajemnych ocen został przygotowany w imieniu prezydencji przez Sekretariat Generalny Rady, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy porównawczej wszystkich poprzednio przyjętych sprawozdań w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, w szczególności najważniejszych ustaleń, głównych wniosków i zaleceń, w celu podsumowania i przeanalizowania wyników 9. rundy wzajemnych ocen, z myślą o uzyskaniu ogólnego obrazu środków, które należy podejmować na szczeblu krajowym i unijnym, aby upowszechnić stosowanie instrumentów prawnych objętych tą rundą ocen.

Prezydencja przedstawiła wstępny projekt sprawozdania końcowego na posiedzeniu grupy roboczej COPEN w dniu 28 października 2022 r. Kilka państw członkowskich oraz Eurojust przesłały pisemne wkłady, które uwzględniono przy opracowywaniu zmienionej wersji tekstu. Ze względu na spore zmiany, także strukturalne, w drugim projekcie sprawozdania końcowego zrezygnowano z ich oznaczenia (w trybie „track changes”). Prezydencja zamierza przedstawić wyżej wymieniony projekt sprawozdania, w wersji zamieszczonej w załączniku do niniejszego dokumentu, i przeprowadzić wymianę poglądów na jego temat na posiedzeniu grupy roboczej COPEN w dniu 20 grudnia 2022 r.



**PROJEKT SPRAWOZDANIA KOŃCOWEGO Z 9. RUNDY WZAJEMNYCH OCEN –
WZAJEMNE UZNAWANIE INSTRUMENTÓW PRAWNYCH W DZIEDZINIE
POZBAWIENIA LUB OGRANICZENIA WOLNOŚCI**

Spis treści

1. STRESZCZENIE	6
2. WPROWADZENIE	9
3. Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW	12
3.1 Proporcjonalność	12
3.2 Wyroki zaoczne	16
3.3. Podstawy odmowy	20
3.3.1. Fakultatywne i obligatoryjne podstawy odmowy	20
3.3.2. Podwójna odpowiedzialność karna	22
3.3.3. Zasada <i>ne bis in idem</i>	24
3.4 Warunki panujące w zakładach karnych	26
3.5 Kwestie związane z tłumaczeniem dokumentów	30
3.6 Terminy	32
4. Decyzja ramowa 2008/909/WSiSW	35
4.1. Podstawy odmowy	35
4.2 Kwestie związane z warunkami panującymi w zakładach karnych	35
4.3 Ocena możliwości resocjalizacji	36
4.4. Informowanie skazanego, jego stanowisko oraz zgoda skazanego na przekazanie	40
4.4.1. Sytuacja w państwie członkowskim wydającym	40
4.4.2. Sytuacja w państwie członkowskim wykonującym	43
4.5. Dostosowanie oraz częściowe uznanie	45

4.5.1.	Dostosowanie	45
4.5.2.	Częściowe uznanie	48
4.6.	Kwestie związane z tłumaczeniem dokumentów	51
4.7.	Terminy	54
5.	POWIĄZANIA MIĘDZY DECYZJAMI RAMOWYMI 2002/584/WSiSW i 2008/909/WSiSW	56
6.	DECYZJE RAMOWE 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW	62
6.1	Brak stosowania	62
6.2	Decyzja ramowa 2008/947/WSiSW	65
6.3	Decyzja ramowa 2009/829/WSiSW	67
7.	KWESTIE HORYZONTALNE	70
7.1	Organ centralny i bezpośrednie kontakty	70
7.1.1.	Organ centralny i bezpośrednie kontakty na mocy decyzji ramowej 2002/584/WSiSW	70
7.1.2.	Organ centralny i bezpośrednie kontakty na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW	72
7.1.3.	Organ centralny i bezpośrednie kontakty na mocy decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW	73
7.2.	Wyspecjalizowanie właściwych organów	73
7.3.	Współpraca i wymiana informacji	75
7.4.	Tranzyt osoby, której dotyczy wnioszek, lub skazanego	79
7.5.	Współpraca z Eurojustem i Europejską Siecią Sądową	81
7.6.	Szkolenia	85
7.7.	Dane statystyczne	90

1. STRESZCZENIE

9. runda wzajemnych ocen była poświęcona czterem instrumentom wzajemnego uznawania w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, dotyczącym pozbawienia lub ograniczenia wolności. Sprawozdanie końcowe zawiera najważniejsze zalecenia skierowane do państw członkowskich oraz instytucji i agencji UE, mające poprawić stosowanie instrumentów objętych ocenami. W trakcie tej rundy ocen nie podkreślono żadnej szczególnej potrzeby wprowadzenia przepisów na szczeblu UE.

Współpraca sądowa między państwami członkowskimi prowadzona na podstawie **decyzji ramowej 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA)** i **decyzji ramowej 2008/909/WSiSW w sprawie kar pozbawienia wolności** w praktyce przebiega sprawnie. Można by jednak jeszcze wprowadzić zmiany w kilku kluczowych dziedzinach. Ponieważ związek funkcjonalny i komplementarność tych dwóch instrumentów są dość złożone, zalecenia dotyczące tego szczególnego powiązania służą zwiększeniu jasności w całej UE.

Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW w sprawie ENA była przedmiotem 4. rundy wzajemnych ocen; sprawozdanie końcowe z tej rundy przyjęto w 2009 r.¹ Z uwagi na znaczenie i częste stosowanie tego instrumentu, a także stale rosnącą liczbę wniosków do TSUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zdecydowano, że niektóre najważniejsze zagadnienia będą przedmiotem obecnej oceny.

Odnosnie do podstaw odmowy ocena wykazała, że w kilku państwach członkowskich niektórym podstawom odmowy wykonania, które w świetle decyzji ramowej mają charakter fakultatywny, w przepisach krajowych nadano charakter obligatoryjny. To podejście ogranicza liczbę faktycznie wykonanych ENA i utrudnia sprawne funkcjonowanie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych opartej na wzajemnym zaufaniu.

¹ ST 8302/4/2009.

Zgodnie z odpowiednim orzecznictwem TSUE dotyczącym ENA (wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie C-665/20 PPU) organ sądowy wykonujący musi dysponować pewną swobodą w zakresie decyzji, czy należy wykonać ENA, biorąc pod uwagę podstawy fakultatywnego odmowy wykonania. W związku ze wszczęciem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego niektóre państwa członkowskie dokonują obecnie przeglądów swoich przepisów, co ma wpływ m.in. na przepisy o podstawach odmowy.

Jeśli chodzi o powracające problemy dotyczące stosowania zasady proporcjonalności, należy zauważyć, że daje się zaobserwować znaczną poprawę w porównaniu z ustaleniami z 4. rundy wzajemnych ocen. W kilku państwach członkowskich oceny proporcjonalności nadal jednak dokonują organy wykonujące. Takie podejście może prowadzić do powstania nowej podstawy odmowy przekazania, która jest niezgodna z decyzją ramową 2002/584/WSiSW i stoi w sprzeczności z zasadą wzajemnego uznawania i zasadą wzajemnego zaufania.

W następstwie orzecznictwa TSUE² w większości państw członkowskich organy wykonujące przeprowadzają specjalną ocenę ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania. Jako że państwa członkowskie nie stosują wyżej wspomnianego orzecznictwa TSUE w jednolity czy konsekwentny sposób, kilka zespołów oceniających zgłosiło potrzebę wyjaśnienia tego orzecznictwa na szczeblu UE. Oceny pokazały też, że państwa członkowskie doświadczające problemów dotyczących warunków panujących w więzieniach, w tym przeludnienia, podjęły lub rozważają inicjatywy mające poprawić sytuację. W kontekście ocen podkreślono, że w przypadkach zawieszenia lub wstrzymania procedur przekazania na podstawie wyniku dwuetapowego testu – przeprowadzanego zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Aranyosi i Căldăraru* – dotyczącego warunków pozbawienia wolności, właściwe organy państw członkowskich powinny dołożyć starań, by zapobiec bezkarności.

W przypadku **decyzji ramowej 2008/909/WSiSW w sprawie kar pozbawienia wolności** analizowana była m.in. ocena resocjalizacji, gdyż powinna być ona jednym z celów mechanizmu. Niemniej ten cel dotyczący resocjalizacji należy wyważyć z interesem wymiaru sprawiedliwości polegającym na skutecznym wykonaniu kary w ramach jednego państwa członkowskiego.

² C-404/15 *Aranyosi i Căldăraru*, C-120/18 *ML* oraz C-128/18 *Dorobantu*.

Oceny pozwoliły też stwierdzić, że w większości państw członkowskich kwestia częściowego uznawania i dostosowania kary nie powoduje poważniejszych problemów w stosowaniu tej decyzji ramowej. Pojawiają się jednak trudności wynikające z różnic między systemami prawnymi, takie jak: niezgodność niektórych środków z prawem państwa członkowskiego wykonującego; odmienne kryteria i metody stosowane przez poszczególne państwa członkowskie w celu obliczenia ostatecznego wymiaru kary oraz stosowanie zasady łączenia nałożonych kar. Należy podkreślić, że niektóre państwa członkowskie mają trudności z dotrzymywaniem terminów określonych w tej decyzji ramowej, dlatego też państwa członkowskie powinny dołożyć starań w celu przyspieszenia procesu decyzyjnego.

9. runda wzajemnych ocen pozwoliła potwierdzić, że za rzadko stosowane są **decyzje ramowe 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW** w odniesieniu do środków niepolegających na pozbawieniu wolności, odpowiednio na etapie przedprocesowym, jak i na etapie poprocesowym. Wskazano kilka często występujących przyczyn: brak świadomości i wiedzy wśród praktyków, złożoność i długość procedur, niska liczba spraw mających skutki transgraniczne. Mówiąc ściślej, niestosowanie **decyzji ramowej 2008/947/WSiSW** wynika przede wszystkim ze znaczących różnic między systemami krajowymi co do charakteru i czasu trwania mających zastosowanie warunków zawieszenia i warunkowego zwolnienia i środków alternatywnych. Jeśli chodzi o **decyzję ramową 2009/829/WSiSW**, jej rzadkie stosowanie zwykle jest związane z trudnościami we wskazaniu spraw, w których wydanie europejskiego nakazu nadzoru byłoby skuteczne i właściwe, gdyż niekoniecznie pasuje on do celów postępowania karnego. Zalecenia służą zwiększeniu wiedzy o tych dwóch decyzjach ramowych oraz zapewnieniu praktykom wskazówek i narzędzi w zakresie stosowania tych decyzji, z myślą o propagowaniu i częstszym ich stosowaniu.

Współpraca z Eurojustem i Europejską Siecią Sądową w sprawach karnych (EJN) może znacznie przyczynić się do skutecznej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w całej UE, zwłaszcza w skomplikowanych sprawach mających skutki transgraniczne lub gdy niezbędne są informacje w celu wskazania właściwych organów lub mających zastosowanie przepisów w innych państwach członkowskich. Jednak jak wynika z 9. rundy wzajemnych ocen, bardziej powszechne korzystanie z pomocy zapewnianej przez Eurojust i EJN we wszystkich państwach członkowskich znacznie przyczyniłoby się do łatwiejszego i szybszego rozwiązywania spraw oraz mogłoby doprowadzić do dalszego zwiększenia transgranicznej współpracy sądowej w UE.

2. WPROWADZENIE

Zasada wzajemnego uznawania została zapisana jako fundament współpracy sądowej w UE przez Radę Europejską na posiedzeniu w Tampere w 1999 r. Potrzebę zwiększenia skuteczności wdrażania instrumentów prawnych dotyczących wzajemnego uznawania podkreśliła m.in. Rada w swoich konkluzjach z dnia 7 grudnia 2018 r. pt. „Propagowanie wzajemnego uznawania orzeczeń poprzez zwiększanie wzajemnego zaufania”. Ponadto w swoich konkluzjach pt. „Europejski nakaz aresztowania i procedury ekstradycji – bieżące wyzwania i dalsze kroki” Rada przyznała m.in., że można jeszcze poprawić sytuację, jeśli chodzi o transpozycję do prawa krajowego i praktyczne stosowanie decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, uwzględnianie niektórych aspektów procedury w państwach członkowskich wydających i wykonujących oraz usprawnienie procedur wydawania osób na podstawie ENA w czasach kryzysu. Również w swoich konkluzjach z grudnia 2019 r. w sprawie środków będących alternatywą wobec pozbawienia wolności Rada zwróciła się do Komisji, by nadal poprawiała wykonywanie unijnych decyzji ramowych: o zawieszeniu i warunkowym zwolnieniu i karach alternatywnych (2008/947/WSiSW) oraz o europejskim nakazie nadzoru (2009/829/WSiSW), z uwzględnieniem informacji zebranych w ramach 9. rundy wzajemnych ocen.

Z uwagi na sporą liczbę instrumentów prawnych w dziedzinie wzajemnego uznawania i ich szeroki zakres, na posiedzeniu komitetu CATS w dniu 12 lutego 2019 r. ustalono, że ocena skupiać się będzie na następujących instrumentach:

- decyzja ramowa 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi („europejski nakaz aresztowania” – „ENA”);
- decyzja ramowa 2008/909/WSiSW o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej („kary pozbawienia wolności”);

- decyzja ramowa 2008/947/WSiSW o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków i decyzji w sprawie zawieszenia lub warunkowego zwolnienia w celu nadzorowania przestrzegania warunków zawieszenia i obowiązków wynikających z kar alternatywnych („zawieszenie lub warunkowe zwolnienie i środki alternatywne”);
- decyzja ramowa 2009/829/WSiSW w sprawie stosowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zasady wzajemnego uznawania do decyzji w sprawie środków nadzoru stanowiących alternatywę dla tymczasowego aresztowania („europejski nakaz nadzoru” – „ENN”).

Na wyżej wspomnianym posiedzeniu komitetu CATS uzgodniono również, że ocena skupi się wyłącznie na tych konkretnych aspektach takich instrumentów, które zdaniem państw członkowskich wymagają szczególnej uwagi, jak szczegółowo wyjaśniono w dok. 6333/19, oraz na prawnych i operacyjnych powiązaniach między decyzją ramową 2002/584/WSiSW w sprawie ENA a decyzją ramową 2008/909/WSiSW w sprawie wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności.

Co się tyczy decyzji ramowej 2008/947/WSiSW w sprawie zawieszenia lub warunkowego zwolnienia i środków alternatywnych oraz decyzji ramowej 2009/829/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu nadzoru (ENN), uzgodniono, że ocena musi mieć raczej charakter ogólny i powinna służyć ustaleniu powodów, dla których te dwie decyzje są stosowane tak rzadko.

W związku z pandemią wizyty w państwach członkowskich nie mogły się odbyć w kolejności zatwierdzonej na posiedzeniu komitetu CATS w dniu 13 maja 2019 r., gdyż wiele wizyt na miejscu wielokrotnie przekładano, co znacznie opóźniło zakończenie 9. rundy ocen. Wizyty na miejscu, które rozpoczęto w listopadzie 2019 r., zakończono zatem dopiero w kwietniu 2022 r. Zgodnie z art. 3 wspólnego działania 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 r. prezydencja sporządziła listę ekspertów na potrzeby ocen, które miały zostać przeprowadzone, dokonawszy wyboru spośród wskazanych przez państwa członkowskie ekspertów dysponujących istotną wiedzą praktyczną w dziedzinie będącej przedmiotem oceny. Zespoły oceniające składały się z trzech ekspertów krajowych, wspieranych przez co najmniej jednego pracownika Sekretariatu Generalnego Rady, a wielokrotnie także przez obserwatorów (z ramienia Komisji Europejskiej i Eurojustu).

Celem 9. rundy wzajemnych ocen było zapewnienie wartości dodanej poprzez umożliwienie – dzięki wizytom na miejscu – rozważenia nie tylko kwestii prawnych, lecz także i przede wszystkim odnośnych aspektów praktycznych i operacyjnych związanych z wdrażaniem tych instrumentów przez praktyków w kontekście transgranicznych postępowań karnych.

W niniejszym projekcie sprawozdania, przygotowanym w imieniu prezydencji przez Sekretariat Generalny Rady, podsumowano najważniejsze ustalenia, wnioski i zalecenia zawarte w poszczególnych sprawozdaniach krajowych oraz sformułowano zalecenia dla państw członkowskich oraz instytucji i organów UE, z uwzględnieniem zaleceń uznanych za najbardziej istotne lub najczęściej powtarzające się na podstawie sprawozdań dotyczących 27 ocenionych państw członkowskich, w przypadku gdy stwierdzono niedociągnięcia i obszary wymagające poprawy. W tekście sprawozdania podkreślono też niektóre najlepsze praktyki zidentyfikowane w kontekście tej rundy wzajemnych ocen, o których można by poinformować państwa członkowskie z myślą o zapewnieniu skuteczniejszego i spójniejszego stosowania zasady wzajemnego uznawania na wszystkich etapach postępowań karnych w całej Unii.

Ogólniej rzecz ujmując, ocena ta ma propagować spójne i skuteczne wdrażanie tego pakietu instrumentów prawnych z wykorzystaniem ich pełnego potencjału oraz zwiększyć wzajemne zaufanie między organami sądowymi państw członkowskich, dzięki czemu lepiej funkcjonować będzie transgraniczna współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

3. DECYZJA RAMOWA 2002/584/WSISW

3.1 Proporcjonalność

Zasada proporcjonalności – mająca kluczowe znaczenie dla skutecznej współpracy w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – to ogólna zasada prawa karnego, która nie jest wprost wspomniana w ustawodawstwie wszystkich państw członkowskich, a w niektórych państwach wywodzi się z konstytucji, głównie z zasady praworządności oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności.

W ogólniejszym ujęciu zasada proporcjonalności obejmuje konieczność znalezienia równowagi między ingerencją w prawa jednostki w kontekście postępowania karnego a interesem społecznym polegającym na wykrywaniu i zatrzymywaniu sprawców przestępstw. W praktyce zasada ta wymaga, by pozbawianie wolności ograniczać do spraw dotyczących poważnych przestępstw. Z uwagi na konsekwencje, jakie wykonanie ENA ma dla wolności osoby, której dotyczy wniosek, oraz na ograniczenia swobody przemieszczania się, organy sądowe wydające powinny wziąć pod uwagę szereg czynników, by ustalić, czy wydanie ENA jest uzasadnione.

Zasada proporcjonalności jest ugruntowana w systemie prawnym UE, orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także w przepisach krajowych. Niemniej w art. 2 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW ustala się jedynie wartości progowe, w przypadku których można wydać europejski nakaz aresztowania. Stwierdza się tam, że ENA do celu ścigania przestępstw może zostać wydany tylko w przypadku czynów, które w świetle prawa obowiązującego w państwie członkowskim wydającym zagrożone są karą pozbawienia wolności lub środkiem zabezpieczającym o maksymalnym wymiarze co najmniej 12 miesięcy, oraz że ENA do celu wykonania kary można wydać jedynie, gdy zapadł wyrok orzekający karę o wymiarze co najmniej czterech miesięcy.

Wspólne rozumienie zasady proporcjonalności przedstawiono w opracowanym przez Komisję Europejską podręczniku pt. „Jak wydawać i wykonywać europejski nakaz aresztowania” zawierającym obszerne wyjaśnienia kwestii proporcjonalności oraz kryteria, które powinny być stosowane w tym względzie przez organy wydające: wagę przestępstwa, prawdopodobną karę, jaka zostanie nałożona, prawdopodobieństwo pozbawienia danej osoby wolności po jej przekazaniu oraz interes ofiary przestępstwa.

Większość państw członkowskich, działając w charakterze państw członkowskich wydających, analizuje, czy zamiast wydania ENA można by użyć innych instrumentów współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, które byłyby równie skuteczne, za to wiązałyby się z zastosowaniem łagodniejszych środków przymusu, zwłaszcza jeśli z wnioskiem o przekazanie danej osoby wystąpiono w celu przesłuchania podejrzanego/oskarżonego w ramach postępowania przygotowawczego, a jeszcze nie w celu jego ścigania czy wykonania kary pozbawienia wolności. W takim przypadku można by wydać europejski nakaz dochodzeniowy (END) w celu przesłuchania podejrzanego/oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji lub w celu tymczasowego przekazania. Wspomniana analiza ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania nadużywaniu ENA w sprawach, w których dostępne są mniej inwazyjne sposoby zapewnienia uczestnictwa oskarżonego przebywającego za granicą w postępowaniu karnym toczącym się w państwie członkowskim wydającym, a pozbawienie wolności nie jest bezwzględnie konieczne.

Z powodu braku prawnej definicji w decyzji ramowej 2002/584/WSiSW oraz braku jednego modelu obowiązującego we wszystkich jurysdykcjach państwa członkowskie stosują zasadę proporcjonalności na różne sposoby, a kryteria stosowane w praktyce w celu oceny proporcjonalności ENA nie są jednolite we wszystkich państwach członkowskich. Najczęściej stosowanymi kryteriami są: waga przestępstwa, czas, jaki upłynął od popełnienia przestępstwa, spowodowana szkoda, interes ofiary przestępstwa, oczekiwana kara, wiek i zachowanie danej osoby oraz inne okoliczności sprawy itp. W jednym ze sprawozdań z oceny podkreślono inny aspekt proporcjonalności, a mianowicie fakt, że koszty finansowe związane z wykonaniem ENA nie są bez znaczenia i powinny być proporcjonalne do wagi przestępstwa. Niektóre państwa członkowskie wydały krajowe podręczniki lub wytyczne mające ułatwić ocenę proporcjonalności.

W szeregu sprawozdań z 9. rundy ocen wskazano, że oceny proporcjonalności powinno dokonywać wyłącznie państwo wydające. I faktycznie, niemal żadne państwo członkowskie przy wykonywaniu ENA nie przeprowadza takiej oceny. Jednak organy kilku państw członkowskich są zdania, że organy państw członkowskich wydające nie zawsze właściwie oceniają proporcjonalność przed wydaniem ENA, które wydają się nieproporcjonalne do wagi przestępstwa. Dlatego one również oceniają proporcjonalność, gdy działają jako organy wykonujące, a w niektórych przypadkach, jeśli sądzą, że ENA nie jest uzasadniony wagą przestępstwa, sugerują, by został on wycofany, lub odmawiają jego wykonania.

Niemniej te państwa członkowskie dokonują takiej oceny bardzo rzadko. Jak podkreślono w odnośnych sprawozdaniach, takie podejście może prowadzić do powstania nowej podstawy odmowy przekazania, która nie jest zgodna z decyzją ramową 2002/584/WSiSW i stoi również w sprzeczności z zasadą wzajemnego uznawania i zasadą wzajemnego zaufania.

Jeśli chodzi o wybór pomiędzy ENA a END, może pojawić się problem związany z podstawami odmowy w kontekście END, np. jeśli państwo członkowskie wykonujące nie zgadza się na wykorzystanie wideokonferencji w celu przesłuchania podejrzanych/oskarżonych.

Należy też wziąć pod uwagę, że Irlandia i Dania nie są stronami instrumentu o europejskim nakazie dochodzeniowym. W związku z powyższym, jeśli właściwe organy tych państw członkowskich nie zastosują ENA, będą musiały zwracać się o pomoc prawną w sprawach karnych i udzielać jej na podstawie innych instrumentów, takich jak przyjęta przez Radę Europy konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych i stosowne instrumenty UE, np. Konwencja z dnia 29 maja 2000 r. o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

W tym kontekście należy stwierdzić, że w porównaniu z ustaleniami 4. rundy wzajemnych ocen, zgodnie z którymi proporcjonalność była poważnym problemem, widoczna jest znaczna poprawa sytuacji. W większości państw członkowskich zasada proporcjonalności jest obecnie wdrażana w sposób zadowalający. Podejście kilku z nich w tym względzie zostało uznane za najlepszą praktykę, a tylko kilka państw członkowskich zachęcono do dalszego rozwijania zasady proporcjonalności w ramach krajowych procedur związanych z ENA.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie zachęca się do zapewnienia, by ich właściwe organy, gdy działają w charakterze organów wydających w procedurach związanych z ENA, zawsze przeprowadzały test proporcjonalności poprzez dokonanie starannej oceny okoliczności każdej sprawy, by zdecydować, czy zamiast wydania ENA możliwe jest skorzystanie z mniej inwazyjnych instrumentów współpracy sądowej.*
- *Państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, by ich właściwe organy, gdy działają w charakterze organów wykonujących w procedurach związanych z ENA, nie uznawały braku proporcjonalności w ENA wydanych przez państwo członkowskie występujące z wnioskiem za podstawę odmowy wykonania ENA.*

3.2 Wyroki zaoczne

Decyzja ramowa Rady 2009/299/WSiSW, którą wprowadzono zmiany do decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, dodając m.in. art. 4a, przewiduje dodatkową podstawę odmowy w odniesieniu do wyroków wydanych zaocznie, a także cztery wyjątki, w przypadku których nie można odmówić wykonania ENA, gdyż domniemywa się, że osoba, której dotyczy wniosek, wiedziała o rozprawie.

W niektórych państwach członkowskich przepisy krajowe nie zezwalają na wydawanie wyroków zaocznych lub też wydanie takiego wyroku dopuszczalne jest pod pewnymi warunkami, przez co tego rodzaju wyroki zapadają tylko w wyjątkowych przypadkach. Niemniej te państwa członkowskie, gdy działały w charakterze państw członkowskich wykonujących, miały do czynienia ze sprawami, w których w państwie wydającym wyroki zapadły zaocznie. Ogólnie rzecz biorąc, 9. runda wzajemnych ocen wykazała, że nie wydaje się to przeszkodą w stosowaniu art. 4a decyzji ramowej 2002/584/WSiSW.

Ponadto wymogi wydawania wyroków pod nieobecność na rozprawie osoby, której dotyczy wniosek, oraz kryteria, według których można uznać dany wyrok za zaoczny, znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. W kilku państwach członkowskich, zgodnie z odnośnymi przepisami krajowymi, za wystarczające uznaje się wezwanie oskarżonego do stawienia się przed sądem doręczone pod wskazany adres, bez względu na to, czy dana osoba osobiście faktycznie otrzymała to wezwanie i czy jest świadoma, że odbędzie się rozprawa.

W przypadku większości państw członkowskich 9. runda wzajemnych ocen nie unaoczniała poważniejszych problemów związanych z wyrokami zaocznymi. W większości państw członkowskich powtarzają się jednak pewne trudności związane z:

- a) stosowaniem i interpretacją części D formularza ENA, mianowicie stosowaniem wersji sprzed wejścia w życie decyzji ramowej 2009/299/WSiSW, lub z niepoprawnymi, niekompletnymi lub sprzecznymi informacjami w obecnej wersji tego formularza. Większość państw członkowskich stwierdziła, że często z treści otrzymanego ENA nie wynika jasno, czy mają zastosowanie podstawy odmowy na mocy art. 4a decyzji ramowej, ponieważ np. nie zaznaczono odpowiedniego pola lub podane szczegółowe informacje nie są wystarczające;
- b) różnicami w interpretowaniu pojęcia wyroku zaocznego i jego cech: wyroku kontradiktoryjnego, wyroku prawomocnego, możliwości odwołania itp. Różne wymogi prawne w państwach członkowskich dotyczące doręczania wyroków i wezwań do stawienia się przed sądem mogą komplikować proces uznawania. Praktycy w niektórych państwach członkowskich, a także niektóre zespoły oceniające wyrazili opinię, że przydatne byłoby określenie wspólnych praktyk na poziomie UE w odniesieniu do postępowania z wyrokami zaocznymi w kontekście procedur związanych z ENA;
- c) różnicami w transpozycji w państwach członkowskich decyzji ramowej 2009/299/WSiSW, w szczególności obligatoryjnym lub fakultatywnym charakterem podstaw odmowy. Kilka państw członkowskich wprowadziło bowiem do swojego prawa tę podstawę odmowy jako obligatoryjną, natomiast art. 4a decyzji ramowej 2002/584/WSiSW uznaje ją za fakultatywną.

W świetle powyższego organy wykonujące często zwracają się o dodatkowe informacje do państwa członkowskiego wydającego, zgodnie z art. 15 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, by uzyskać brakujące informacje na temat postępowań zaocznych w tych państwach członkowskich i jasno ustalić szczegółowe informacje dotyczące obecności osoby, której dotyczy wniosek, w postępowaniu karnym. Takie szczegółowe informacje dotyczą sposobu, w jaki dana osoba otrzymała wezwanie do stawienia się przed sądem, a także tego, czy była ona obecna na rozprawie, czy reprezentował ją obrońca, czy wyrok zaoczny stał się prawomocny i czy danej osobie przysługiwało prawo do ponownego rozpoznania sprawy. Kilka państw członkowskich zwraca się również do państwa wydającego o informacje na temat stosownych orzeczeń krajowych.

Organy kilku państw członkowskich zaznaczyły, że po przyjęciu decyzji ramowej 2009/299/WSiSW, a zwłaszcza po wydaniu wyroków przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach *Tadasa Tupikasa*³, *Sławomira Zdziaska*⁴ i *Sameta Ardika*⁵, liczba wniosków o przekazanie dodatkowych informacji wzrosła, w szczególności w przypadkach, gdy podstawą ENA było więcej niż jedno orzeczenie sądowe. W niektórych przypadkach było to także przyczyną niedotrzymania terminów określonych w art. 17 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW lub wzrostu liczby odmów wykonania ENA.

Niektóre odmowy, zgodne z orzecznictwem TSUE, wydają się dotyczyć spraw, w których przepisy krajowe państwa członkowskiego wydającego nie zezwalają na ponowne rozpoznanie sprawy. W kilku sprawozdaniach stwierdza się, że biorąc pod uwagę różnice w sposobie interpretacji wyżej wspomnianego orzecznictwa, przydatne byłoby opracowanie wskazówek na poziomie UE z myślą o zharmonizowanym podejściu.

Wykonanie takich wniosków o informacje uzupełniające może bowiem być czasochłonne i prowadzić do opóźnień w procedurze lub do niedotrzymywania terminów. Z tego względu bardzo użyteczne byłoby, gdyby informacje przekazywane przez państwo członkowskie wydające w związku z wyrokami zaocznymi, dotyczące tego, czy skazany wiedział o rozprawie, oraz inne istotne informacje były obszerniejsze i dokładniejsze oraz dostępne od samego początku, tak by uniknąć potrzeby zwracania się o dodatkowe informacje.

³ Wyrok z dnia 10 sierpnia 2017 r., *Openbaar Ministerie przeciwko Tadasowi Tupikasowi*, C-270/17 PPU, EU:C:2017:628.

⁴ Wyrok z dnia 10 sierpnia 2017 r., *Openbaar Ministerie przeciwko Sławomirowi Andrzejowi Zdziaskowi*, C-271/17 PPU, EU:C:2017:629.

⁵ Wyrok z dnia 22 grudnia 2017 r., *Samet Ardic*, C-571/17 PPU, EU:C:2017:1026.

Sytuacja może być bardziej złożona, gdy prawomocne orzeczenie zapada w wyniku postępowania, które toczyło się przed sądami różnych instancji, a dana osoba nie była obecna na każdym etapie postępowania karnego. W świetle wyżej wspomnianego orzecznictwa TSUE na temat wyroków zaocznych ważne jest, by uwzględniać stawienie się oskarżonego we wszystkich instancjach postępowania karnego; niektóre państwa członkowskie dostosowały swoje przepisy, by uwzględnić to orzecznictwo, a w odnośnych sprawozdaniach z oceny podkreślono, że pozostałe państwa członkowskie powinny uczynić to samo.

ZALECENIA

- *Organy państw członkowskich wydające nakaz powinny zapewnić jasne i wszechstronne informacje w części D formularza ENA każdorazowo, gdy zastosowanie ma art. 4a decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, ponieważ wyroki zapadły pod nieobecność oskarżonego, w szczególności informacje na temat krajowego systemu dotyczącego rozpraw zaocznych oraz sposobu, w jaki osoba, której dotyczy wniosek, została powiadomiona o rozprawie.*
- *Komisja Europejska jest proszona o rozważenie możliwości wydania wytycznych co do sposobu postępowania z wyrokami zaocznymi z myślą o zharmonizowaniu interpretacji i stosowania art. 4a decyzji ramowej 2002/584/WSiSW w całej Unii, zgodnie z odpowiednim orzecznictwem TSUE, po przeprowadzeniu w stosownych przypadkach odpowiednich dyskusji na forum właściwych organów Rady.*
- *Europejska Sieć Sądowa (EJN) jest proszona, by we współpracy z państwami członkowskimi rozważyła zamieszczenie na swojej stronie internetowej konkretnych informacji na temat przepisów krajowych i skutków proceduralnych w państwach członkowskich w odniesieniu do wyroków zaocznych.*

3.3. Podstawy odmowy

3.3.1. Fakultatywne i obligatoryjne podstawy odmowy

Art. 3 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW przewiduje trzy obligatoryjne podstawy odmowy wykonania ENA, w przypadku zaistnienia których organy sądowe wykonujące są zobowiązane do odmowy przekazania osoby, której dotyczy wniosek, państwu wydającemu. Takimi obligatoryjnymi podstawami odmowy są: amnestia, zasada *ne bis in idem* oraz wyłączenie odpowiedzialności karnej z powodu wieku.

W art. 4 przewidziano siedem fakultatywnych podstaw odmowy wykonania, na które organy sądowe wykonujące mogą się powołać, by odmówić przekazania osoby. W tym względzie istnieją jednak różnice w sposobie, w jaki dokonano transpozycji decyzji ramowej 2002/584/WSiSW do przepisów krajowych. W kilku państwach członkowskich niektórym podstawom odmowy wykonania, które w świetle decyzji ramowej mają charakter fakultatywny, w przepisach krajowych nadano charakter obligatoryjny. W jednym z państw członkowskich przepisy krajowe dokonujące transpozycji decyzji ramowej 2002/584/WSiSW nie wprowadzają rozróżnienia między obligatoryjnymi a fakultatywnymi podstawami odmowy.

Niektóre zespoły ekspertów uczestniczące w ocenach, uwzględniając wyniki 4. rundy ocen w odniesieniu do ENA, skrytykowały te praktyki i podkreśliły m.in. że pozbawiają one organy sądowe wykonujące możliwości dokonania, indywidualnie dla każdego przypadku, oceny, czy powinny zastosować podstawy odmowy, jeśli takie podstawy zostały uznane za fakultatywne w decyzji ramowej. Podkreśliły, że zgodnie z odpowiednim orzecznictwem TSUE dotyczącym ENA (wyrok z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie C-665/20 PPU) państwa członkowskie powinny dysponować pewną swobodą uznania, jeśli chodzi o podjęcie decyzji, czy należy odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania. Niemniej to nie ustawodawca, a organ sądowy rozpatrujący daną sprawę powinien móc skorzystać z tej swobody uznania.

W związku z tym zespoły oceniające wyraziły opinię, że przepisy krajowe wszystkich państw członkowskich powinny zostać dostosowane do decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, co się tyczy obligatoryjnych i fakultatywnych podstaw odmowy, i że powinny być zatem spójne w całej UE.

W kilku państwach członkowskich przepisy krajowe przewidują podstawę odmowy nieprzewidzianą w decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, w przypadku gdy istnieje ryzyko naruszenia praw podstawowych zapisanych w art. 6 TUE. Może się tak zdarzyć, np. jeśli wyrok zapadł w postępowaniu, w trakcie którego doszło do naruszenia podstawowych praw człowieka i podstawowych wolności, lub gdy dana osoba została skazana ze względu na swoją płeć, rasę, wyznanie, pochodzenie etniczne, obywatelstwo, język, poglądy polityczne lub orientację seksualną.

Niektóre państwa członkowskie ograniczają możliwość przekazywania swoich obywateli i osób mających miejsce stałego pobytu na ich terytorium lub uzależniają tę możliwość od pewnych warunków (np. na przekazanie musi się zgodzić osoba, której dotyczy wniosek, lub państwo wydające musi zagwarantować jej powrót), wykraczającym poza warunki określone w decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. W takich przypadkach zespoły ekspertów zalecały tym państwom członkowskim, by ponownie rozważyły taką możliwość, podkreślając, że w tych przypadkach przepisy krajowe są niezgodne z decyzją ramową 2002/584/WSiSW.

Zespoły oceniające zwróciły uwagę, że to podejście rozszerza zakres stosowania decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, ogranicza liczbę faktycznie wykonanych ENA oraz stanowi oczywistą przeszkodę dla sprawnego funkcjonowania współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych opartej na wzajemnym zaufaniu. Podkreśliły również brak spójności z orzecznictwem TSUE, w którym stwierdza się, że organy sądowe wykonujące mogą, co do zasady, odmówić wykonania takiego nakazu, tylko ze względu na jedną z podstaw odmowy wykonania, których zamkniętą listę zawiera decyzja ramowa w sprawie ENA. W związku z powyższym wykonanie ENA stanowi regułę, a odmowa jego wykonania ma być tylko wyjątkiem, który należy interpretować w sposób bardzo ścisły (C-354/20 PPU oraz C-412/20 PPU).

W jednym z państw członkowskich obywatelstwo jest obligatoryjną podstawą odmowy wykonania ENA wydanego w celu wykonania kary pozbawienia wolności, zaś fakt stałego pobytu w tym państwie – fakultatywną podstawą odmowy, z czego wynika odmienne traktowanie obywateli i osób mających miejsce stałego pobytu. Zdaniem zespołu oceniającego jest to niezgodne z art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, w którym przewidziano, że zarówno obywatelstwo, jak i miejsce stałego pobytu są fakultatywną podstawą odmowy wykonania. Należy zaznaczyć, że w niektórych państwach członkowskich w związku z wszczęciem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego trwa procedura legislacyjna dotycząca, między innymi, podstaw odmowy.

3.3.2 Podwójna odpowiedzialność karna

Jedną z częstych podstaw odmowy wykonania jest podwójna odpowiedzialność karna, którą w art. 4 pkt 1 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW określono jako fakultatywną podstawę odmowy. W takim przypadku, jeśli ENA został wydany w odniesieniu do przestępstw, które stanowią przestępstwo na mocy ustawodawstwa państwa członkowskiego wydającego, ale nie na mocy ustawodawstwa państwa członkowskiego wykonującego, można odmówić przekazania osoby, chyba że przestępstwo figuruje w wykazie 32 przestępstw zawartym w art. 2 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, które są wyłączone z weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności karnej.

Najczęstsze przestępstwa prowadzące do odmowy przekazania z powodu braku podwójnej odpowiedzialności karnej to drobne przestępstwa, przestępstwa narkotykowe i drogowe, uprowadzenie małoletnich itp. Niektóre państwa członkowskie stwierdziły, że nie napotykały lub rzadko napotykały trudności w odniesieniu do podwójnej odpowiedzialności karnej, jednak dla kilku państw członkowskich opis przestępstwa przedstawiony przez organy wydające i zawarty w formularzu ENA stanowi powtarzający się problem.

Informacje zawarte w formularzu często są uznawane za niewystarczające do określenia, czy dany czyn stanowi przestępstwo w świetle przepisów krajowych państwa członkowskiego wykonującego. Organy wykonujące muszą ustalić, czy w przepisach krajowych istnieją istotne znamiona danego przestępstwa i czy byłoby ono zagrożone sankcją karną, gdyby zostało popełnione na ich terytorium. Jeśli taka sytuacja ma miejsce, organy te powinny być w stanie porównać opis okoliczności faktycznych przestępstwa, zawarty w części E formularza ENA, z opisem okoliczności faktycznych równoważnego przestępstwa na mocy konkretnego przepisu swojego krajowego prawa karnego.

Niekiedy jednak brakuje istotnych informacji (szczegółowy opis znamion domniemanego przestępstwa, za które dana osoba została skazana, elementów i okoliczności faktycznych przestępstwa, w tym czasu i miejsca jego popełnienia, oraz stopnia domniemanego uczestnictwa w nim osoby, której dotyczy wniosek). W przypadku braku wyżej wymienionych elementów, gdy wymagana jest kontrola podwójnej odpowiedzialności karnej, organy wykonujące mogą wystąpić o dodatkowe informacje zgodnie z art. 15 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, by ułatwić sobie podjęcie decyzji w sprawie przekazania.

Oczywiście w przypadku 32 przestępstw określonych w art. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, które nie podlegają weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności karnej, wystarczy bardziej zwięzły opis faktów. Jedno z państw członkowskich poinformowało jednak, że niektóre państwa członkowskie wykonujące mimo wszystko sprawdzają podwójną odpowiedzialność karną, nawet jeśli chodzi o przestępstwo ujęte w wykazie, co nie jest zgodne z decyzją ramową 2002/584/WSiSW.

Mogą się też pojawić problemy związane z brakiem wystarczających informacji, powodujące komplikacje w przypadku, gdy sprawa wiąże się szeregiem alternatywnych przestępstw. Którerekolwiek z tych przestępstw może nie spełniać wymogu podwójnej odpowiedzialności karnej, ale z braku wystarczających informacji wyzwaniem staje się ustalenie, które przestępstwa są objęte tym wymogiem, a także wykonanie innych części kary, które dotyczą innych przestępstw. W takich sytuacjach organy wykonujące zwracają się do państwa wydającego z pytaniem, czy kara może zostać podzielona. Jeśli propozycja ta nie zyska aprobaty, odmawia się przekazania osoby.

Aby organom wykonującym nakaz ułatwić zrozumienie danej sprawy, w załączniku III do opracowanego przez Komisję podręcznika pt. „Jak wydawać i wykonywać europejski nakaz aresztowania” zawarto wytyczne co do sposobu wypełniania formularza ENA, w tym części E dotyczącej szczegółowego opisu przestępstwa. W ten sposób organ wykonujący uzyskuje jasny obraz okoliczności faktycznych i w razie potrzeby jest w stanie łatwo ocenić podwójną odpowiedzialność karną, a także ewentualne sytuacje *ne bis in idem* (zob. kolejny podrozdział).

Niemniej zdaniem niektórych praktyków liczba ENA, których wykonania odmówiono ze względu na podwójną odpowiedzialność karną, jest stosunkowo niska, co wskazuje na to, że dzięki dostarczeniu dodatkowych informacji zwykle udaje się rozwiązać ten problem, choć konieczność uzyskania tych informacji może skutkować opóźnieniami w procedurze związanej z ENA.

Niektóre państwa członkowskie podkreśliły, że w ustaleniu podwójnej odpowiedzialności karnej pomóc mogą Eurojust lub odpowiedni punkt kontaktowy EJM.

Organy jednego z państw członkowskich zaznaczyły, że co się tyczy związku między weryfikacją podwójnej odpowiedzialności karnej a weryfikacją ustawowego terminu przedawnienia państwa członkowskie stosują, jak się wydaje, różne praktyki; w niektórych państwach członkowskich weryfikacja podwójnej odpowiedzialności karnej nie obejmuje sprawdzenia, czy nie upłynął termin przedawnienia dla wykonania kary na mocy prawa państwa członkowskiego, do którego wystąpiono z wnioskiem (art. 4 pkt 4 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW).

Organy jednego z państw członkowskich stwierdziły, że niektóre państwa członkowskie badają podwójną odpowiedzialność karną poprzez ocenę istoty sprawy w drodze pełnego zastosowania określonych parametrów zawartych w ich przepisach krajowych, i podkreśliły, że praktyka ta może prowadzić do osłabienia wzajemnego zaufania i negatywnie wpływać na współpracę sądową w całej UE.

3.3.3. Zasada *ne bis in idem*

Zdaniem niektórych praktyków liczba ENA, których wykonania odmówiono ze względu na zasadę *ne bis in idem* – określoną w art. 3 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW jako obligatoryjna podstawa niewykonania – wydaje się raczej niska, nawet niższa od liczby odmów w przypadku podwójnej odpowiedzialności karnej.

W większości państw członkowskich organy sądowe nie napotkały poważniejszych trudności w odniesieniu do zasady *ne bis in idem*. Jednym z ewentualnych problemów jest jednak ocena „tych samych czynów”. Z prawnego punktu widzenia, przy ocenie pojęcia „tych samych czynów” można się odnieść, poza art. 3 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, do wyroku TSUE w sprawie C-261/09 (Mantello) i w sprawie C-665/20 PPU (X – Mandat d’arrêt européen – *Ne bis in idem*) oraz do art. 54 konwencji wykonawczej do układu z Schengen.

Z praktycznego punktu widzenia taka ocena może być jednak problematyczna, jeżeli organ wydający przekazał bardzo niewiele informacji na temat „tych samych czynów”, co do których zapadło orzeczenie. Rzeczywiście, w niektórych przypadkach organy wykonujące muszą zwrócić się o dodatkowe informacje dotyczące opisu faktów (rodzaj, data, miejsce itd.), aby móc ocenić, czy w danej sprawie należy zastosować zasadę *ne bis in idem*. Niemniej, podobnie jak w przypadku podwójnej odpowiedzialności karnej, także i tutaj, jak się wydaje, dodatkowe żądane informacje zwykle pozwalają rozwiązać problemy napotkane przez organy wykonujące.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie powinny zapewnić, by podstawy odmowy wykonania, które zostały przewidziane w decyzji ramowej 2002/584/WSiSW jako fakultatywne, nie miały charakteru obligatoryjnego w przepisach implementacyjnych. Ponadto zgodnie z odnośnym orzecznictwem TSUE nie należy wprowadzać żadnych podstaw odmowy wykonania innych niż podstawy przewidziane w wyżej wspomnianej decyzji ramowej.*
- *Państwa członkowskie zachęca się, by przy wypełnianiu części E formularza ENA ich właściwe organy wydające przekazywały szczegółowy i jasny opis okoliczności faktycznych przestępstwa, tak by ułatwić ocenę możliwych podstaw nieuznania i niewykonania w oparciu o zasadę podwójnej odpowiedzialności karnej i zasadę *ne bis in idem*.*
- *Państwa członkowskie powinny zapewnić, by ich właściwe organy wykonujące nie przeprowadzały kontroli podwójnej odpowiedzialności karnej, gdy dane przestępstwa należą do 32 kategorii objętych art. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, w przypadku których weryfikacja taka nie jest wymagana.*

3.4 Warunki panujące w zakładach karnych

Choć w innych późniejszych unijnych instrumentach wzajemnego uznawania przewidziano, że potencjalne ryzyko naruszenia praw podstawowych może być podstawą odmowy wykonania, decyzja ramowa 2002/584/WSiSW nie uwzględnia konkretnie tej podstawy nieuznania lub niewykonania i zawiera jedynie ogólne odniesienie do praw podstawowych w motywie 12 i art. 1 ust. 3.

Niemniej, jako że zasada wzajemnego zaufania, która jest fundamentem zasady wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, *a priori* nie eliminuje automatycznie ryzyka naruszenia praw podstawowych, w kontekście procedury związanej z ENA ważną rolę odgrywają warunki panujące w zakładach karnych w państwie członkowskim wydającym.

Dlatego też, z perspektywy orzecznictwa TSUE (C-404/15 *Aranyosi i Căldăraru*, C-120/18 ML oraz C-128/18 *Dorobantu*) i w wytyczonych nim ramach, w większości państw członkowskich organy wykonujące przeprowadzają – w drodze wyjątku i na podstawie dwuetapowego testu – specjalną ocenę tego, czy istnieje ryzyko niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Ryzyka systemowego nie należy uznawać za wystarczające; zamiast tego należy się upewnić co do istnienia rzeczywistego narażenia na ryzyko naruszenia praw podstawowych w odniesieniu szczególnych okoliczności danego przypadku.

W tym celu właściwe organy wykonujące biorą pod uwagę wiarygodne informacje dotyczące konkretnych złych warunków panujących w więzieniach w państwie wydającym lub złych warunków w określonych zakładach penitencjarnych lub w przypadku określonych grup więźniów. Źródłem takich informacji mogą być: wyroki ETPC⁶ i TSUE, decyzje lub sprawozdania organizacji międzynarodowych (ONZ i Rady Europy, w szczególności Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT)), sprawozdania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i wiarygodnych organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka (np. Amnesty International, Human Rights Watch itd.) oraz wyroki sądów krajowych, a także gwarancje przedstawione przez państwo członkowskie wydające.

- ⁶ *Muřić przeciwko Chorwacji; Sylla i Nollomont przeciwko Belgii; Torreggiani i in. przeciwko Włochom; Bivolaru i Moldovan przeciwko Francji*, itd.

W niektórych sprawozdaniach stwierdza się, że właściwe organy wykonujące mogą również korzystać z informacji otrzymanych od różnych sieci i agencji UE (Europejska Sieć Sądowa, Eurojust i Agencja Praw Podstawowych (FRA) itp.) oraz ze specjalnych narzędzi, w szczególności niedawno zaktualizowanej przez FRA bazy danych dotyczącej odbywania kary pozbawienia wolności, która ma stać się dla organów sądowych bardzo użytecznym narzędziem przy rozstrzyganiu wątpliwości dotyczących warunków panujących w więzieniach, oraz sporządzonego przez FRA sprawozdania pt. „Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality” („Warunki odbywania kary pozbawienia wolności w Unii Europejskiej: przepisy a rzeczywistość”), w którym przedstawiono wybrane odnośne standardy minimalne.

Elementy, które krajowe organy sądowe powinny uwzględniać w odniesieniu do warunków odbywania kary pozbawienia wolności, zostały określone przez TSUE w wyroku w sprawie C-128/18 *Dorobantu* i odnoszą się do pewnych fizycznych aspektów zakładów karnych zgodnie ze standardami określonymi przez ETPC. Państwa członkowskie biorą pod uwagę również rozmaite czynniki, takie jak zajęcia dla osadzonych (zaplecze rekreacyjne, edukacyjne i zawodowe), programy resocjalizacji, prywatność, dostęp do światła dziennego, czas przebywania w celi i poza nią, czas trwania pozbawienia wolności itd.).

W przypadkach, gdy istnieją uzasadnione powody, by przypuszczać, że osoba objęta nakazem może zostać poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w zakładzie penitencjarnym, organ sądowy wykonujący zwraca się o niezbędne dodatkowe informacje na temat faktycznych warunków, w których dana osoba będzie odbywać karę pozbawienia wolności w państwie członkowskim wydającym, zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. Oznacza to opóźnienie wydania decyzji co do wykonania ENA do czasu, gdy organy wykonujące otrzymają informacje i gwarancje umożliwiające im wykluczenie rzeczywistego ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania.

Względy dotyczące warunków odbywania kary pozbawienia wolności mogą prowadzić do opóźnień w procedurze związanej z ENA, zwłaszcza jeśli właściwy organ wydający nie dysponuje wystarczającymi informacjami, by odpowiedzieć w rozsądnym terminie. Tak się może zdarzyć, gdy kompetencje mają charakter zdecentralizowany i konieczne jest zwrócenie się o więcej informacji do Ministerstwa Sprawiedliwości lub departamentu więziennictwa w państwie wydającym. Jeśli organy wykonujące nie otrzymają żądanych informacji lub gwarancji, mogą odmówić przekazania. W praktyce przypadki odmowy zdarzają się jednak bardzo rzadko.

Należy podkreślić, że państwa członkowskie nie stosują wspomnianego powyżej orzecznictwa TSUE w oparciu o jednolitą interpretację i jednolite podejście. Większość państw członkowskich z urzędu dokonuje oceny, czy istnieją uzasadnione przesłanki narażenia na niehumanitarne lub poniżające warunki odbywania kary pozbawienia wolności, bez względu na to, czy dana osoba wyraża zgodę na przekazanie, czy też nie. W jednym ze sprawozdań oceniane państwo członkowskie wspomniało o prawach zapisanych w art. 6 EKPC. Inne państwa członkowskie oceniają warunki panujące w więzieniach w państwie wydającym tylko wtedy, gdy kwestia ta została podniesiona przez skazanego lub jego obrońcę lub jeśli dana osoba wyraziła zgodę na przekazanie. Kilka zespołów oceniających zgłosiło potrzebę wyjaśnienia na poziomie UE orzecznictwa TSUE w tym względzie.

Jak zaznaczono w niektórych sprawozdaniach, jakość warunków panujących w zakładach karnych niewątpliwie się różni między poszczególnymi państwami UE. Wielu państw członkowskich, gdy działały jako organy wydające, nigdy nie zapytano o warunki panujące w ich zakładach karnych. O takie informacje jest często proszonych kilka państw członkowskich, w przypadku których uważa się, że warunki odbywania kary pozbawienia wolności nadal należałoby poprawić, w szczególności w odniesieniu do przeludnienia zakładów karnych. Oceny pokazały jednak, że niektóre z tych państw członkowskich podjęły lub rozważają inicjatywy w celu poprawy sytuacji, by w ten sposób uniknąć odmów przekazania ze strony innych państw członkowskich.

W kontekście ocen podkreślono, że w przypadkach zawieszenia czy nawet całkowitego wstrzymania procedur przekazania na podstawie wyniku dwuetapowego testu – przeprowadzanego zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Aranyosi i Căldăraru* – dotyczącego warunków pozbawienia wolności, właściwe organy państw członkowskich powinny dołożyć starań, by zapobiec bezkarności.

Należy też zaznaczyć, że zgodnie z odnośnym orzecznictwem TSUE państwo wykonujące nie może przyznać osobie objętej nakazem szerzej zakrojonych praw podstawowych niż prawa przewidziane w przepisach UE.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie, gdy działają jako państwa wykonujące ENA, powinny zapewnić, by ich sędziowie i prokuratorzy uczestniczący w procedurze związanej z ENA w stosownych przypadkach podejmowali inicjatywę w celu oceny warunków panujących w zakładach karnych w państwie członkowskim wydającym, zgodnie z odpowiednim orzecznictwem TSUE, a nie wyłącznie wtedy, gdy wystąpiła o to osoba objęta nakazem (lub jej prawnik) i niezależnie od jej zgody.*
- *Państwa członkowskie, gdy działają jako organy wykonujące w procedurze związanej z ENA, powinny wziąć pod uwagę orzecznictwo TSUE, zgodnie ze standardami zapisanymi w EKPC, gdy analizują warunki panujące w zakładach karnych, które mogłyby stwarzać ryzyko niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, by uniknąć sytuacji, w której wyższe standardy przewidziane w ich przepisach krajowych mogłyby prowadzić do odmowy przekazania.*

3.5 Kwestie związane z tłumaczeniem dokumentów

Niektóre państwa członkowskie akceptują ENA wyłącznie w swoim języku urzędowym. Praktyka pokazuje jednak, że przedstawienie ENA przetłumaczonego na język państwa wykonującego nakaz, jeszcze na etapie tymczasowego aresztowania, bywa niekiedy wyzwaniem, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których obowiązują ścisłe terminy, ponieważ trudne może być znalezienie tłumacza w tak krótkim czasie. Jeżeli państwo wydające nie przedstawi tłumaczenia w określonych ramach czasowych, może to skutkować zakończeniem procedury związanej z ENA i prowadzić do zwolnienia osoby objętej nakazem, chyba że sąd zdecyduje się przetłumaczyć ENA na swój koszt.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW każde z państw członkowskich może w deklaracji złożonej w Sekretariacie Generalnym Rady stwierdzić, że przyjmie tłumaczenie w jednym lub większej liczbie języków urzędowych instytucji Unii Europejskiej. Niektóre państwa członkowskie stosują ten przepis i przyjmują ENA również w języku innym niż ich własny język. Jest to nowe podejście, które jest także stosowane w najnowszych unijnych instrumentach prawnych, takich jak dyrektywa w sprawie END lub rozporządzenie w sprawie nakazów zabezpieczenia i konfiskaty, w których to aktach zachęca się państwa członkowskie do akceptowania dokumentów w więcej niż jednym języku.

Niektóre państwa członkowskie stwierdziły, że gdy działają w charakterze państwa wykonującego, przyjmują tłumaczenie ENA na język inny niż ich własny język w pilnych przypadkach lub na zasadzie wzajemności. W tym ostatnim przypadku możliwe jest, by państwo członkowskie wykonujące uznawało ENA w każdym języku urzędowym każdego państwa wydającego, które uznaje ENA w języku urzędowym tego państwa wykonującego. Niektóre zespoły ekspertów uznały tę możliwość za najlepszą praktykę.

Elastyczny system językowy i otwarte podejście, którym wykazują się państwa członkowskie przyjmujące ENA w języku innym niż ich własny język, są uznawane za dobrą praktykę, która powinna być szerzej stosowana przez państwa członkowskie, gdyż ma tę wielką zaletę, że przyspiesza procedurę związaną z ENA.

Niektóre państwa członkowskie, gdy działają jako państwa wydające, tłumaczą wysyłane formularze ENA na angielski, zanim wprowadzą je do SIS. To również uznano za dobrą praktykę, gdyż w ten sposób zawsze dostępna jest wersja ogólnie zrozumiała dla wszystkich państw członkowskich, nawet jeśli nakaz musi być przetłumaczony na język akceptowany przez wykonujące go państwo członkowskie.

Praktycy w kilku państwach członkowskich stwierdzili, że choć językiem urzędowym w postępowaniu sądowym jest język narodowy, wolą otrzymywać ENA po angielsku, gdyż tłumaczenia na język urzędowy państwa członkowskiego wykonującego są niekiedy słabej jakości. Niemniej ENA musi zostać następnie przetłumaczony na język postępowania karnego, zanim sprawa zostanie wniesiona do sądu.

Przy wymianie informacji niektóre państwa członkowskie sporządzają wnioski o dodatkowe informacje na temat ENA lub odpowiedzi na nie w swoim własnym języku. W takich przypadkach wniosek o dodatkowe informacje musi zostać przetłumaczony, co może opóźnić procedurę związaną z ENA.

Niektóre państwa członkowskie zaznaczyły, że niekiedy problemy pojawiają się, gdy składany jest wniosek o dodatkowe informacje, ponieważ pewne państwa członkowskie często nie posługują się językami powszechnie używanymi. Kilka państw członkowskich nie kontaktuje się z organami innych państw członkowskich bezpośrednio, lecz za pośrednictwem swoich organów centralnych, gdyż nie czują się swobodnie, posługując się niektórymi językami. Inne państwa członkowskie stwierdziły, że komunikacja między organami wydającymi a organami wykonującymi często odbywa się w języku innym niż język urzędowy odnośnych państw członkowskich, i w tych przypadkach zazwyczaj używany jest język angielski.

ZALECENIE

- *Państwa członkowskie, gdy działają jako państwa wykonujące, zachęca się do rozważenia elastycznego podejścia do wymogów językowych i szerszego stosowania art. 8 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, z myślą o akceptowaniu ENA w językach innych niż ich język urzędowy.*

3.6 Terminy

Terminy przewidziane w art. 17 przedmiotowej decyzji ramowej są zazwyczaj dotrzymywane przez organy państw członkowskich wykonujące w przypadkach, w których nie ma potrzeby zwracania się o dodatkowe informacje lub zostały one dosłane w odpowiednim czasie.

W przypadku gdy w celu podjęcia decyzji w sprawie przekazania właściwe organy wykonujące potrzebują dodatkowych informacji, organ sądowy wykonujący występuje o brakujące informacje na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. Na przesłanie tych informacji zwykle ustala się termin uwzględniający potrzebę dotrzymania terminów przewidzianych w art. 17 tej decyzji ramowej.

Niemniej w niektórych państwach członkowskich rozpatrywanie ENA wymaga sporej ilości czasu z uwagi na proces analizy informacji dotyczących ENA, a w przypadkach niewystarczających informacji dodatkowych lub nieprzesłania poprawnej odpowiedzi na pytania zadane w pierwotnym wniosku, konieczne może się okazać wysłanie przypomnienia do organów wydających. Inne przyczyny ewentualnych opóźnień są związane z wyrokami zaocznymi, ze względu przede wszystkim na brak niezbędnych i poprawnych informacji, lub z wnioskami o udzielenie informacji, a także ze sprawami, w których do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej kierowane są pytania prejudycjalne.

W tych przypadkach, jeśli nie zostanie dotrzymany termin przedłożenia dodatkowych informacji, często przekraczane są terminy określone w art. 17 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. W niektórych sprawozdaniach zauważano, że niedotrzymanie terminu lub nieprzekazanie żądanych informacji może skutkować zwolnieniem osoby objętej nakazem czy nawet prowadzić ostatecznie do odmowy wykonania ENA przez organ sądowy.

Wielokrotnie w przypadku opóźnienia państwo członkowskie wykonujące przekazywało informacje o powodach tego opóźnienia. Kilka państw członkowskich działając jako organy wykonujące stwierdziło, że jeśli nie otrzymują odpowiedzi po kilku przypomnieniach, kontaktują się z punktem kontaktowym EJN, a w pilnych lub bardziej złożonych przypadkach – ze swoim przedstawicielem krajowym w Eurojuście, by pomogli im w uzyskaniu wymaganych informacji.

Jak wskazano w niektórych sprawozdaniach, rzadko zdarza się, by państwu wydającemu spontanicznie udzielano informacji dotyczących opóźnienia i szacowanego czasu potrzebnego na podjęcie decyzji w sprawie wykonania ENA. Zespoły ekspertów uznały jednak, że praktyka ta nie jest w pełni zgodna z decyzją ramową 2002/584/WSiSW, ponieważ w jej art. 17 ust. 4 stwierdza się, że jeśli ENA nie może zostać wykonany w terminie ustanowionym w ust. 2 lub 3, organ sądowy wykonujący musi niezwłocznie powiadomić o tym organ sądowy wydający i podać przyczyny zwłoki.

W niektórych sprawozdaniach podkreślono znaczenie znalezienia równowagi między, z jednej strony, potrzebą szybkiego wykonania ENA i dogłębną analizą przeprowadzanych przez organy wykonujące, a, z drugiej strony, koniecznością zapewnienia organowi wydającemu dostatecznej ilości czasu na udzielenie odpowiedzi na wniosek, w tym na ewentualną procedurę odwoławczą.

Jak zauważono w jednym ze sprawozdań z oceny, procedurę związaną z ENA można by usprawnić, gdyby poprawiono współpracę między państwami członkowskimi w zakresie dostarczania informacji uzupełniających istotnych z punktu widzenia decyzji, co pozwoliłoby przyspieszyć proces decyzyjny i ułatwiłoby przestrzeganie terminów określonych w art. 17 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW.

W kilku sprawozdaniach stwierdzono, że choć wyroki w sprawach *Tupikasa*, *Zdziaszka* i *Ardika* dostarczyły użytecznych wskazówek co do określania zakresu stosowania art. 4a decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, zwiększyły też potrzebę uzyskiwania informacji uzupełniających, które nie są wprost wymagane w formularzu ENA, co niewątpliwie doprowadziło do zwiększenia liczby wniosków o dodatkowe informacje i do niedotrzymywania terminów określonych w art. 17 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW.

W przypadku niedotrzymania terminów określonych w art. 17 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW tylko niektóre państwa członkowskie powiadamiają Eurojust o niedotrzymaniu terminów i powodach zwłoki. Należy też podkreślić, że art. 17 ust. 7 zawiera dodatkowy obowiązek w przypadku wielokrotnego niedotrzymania terminów: państwo członkowskie, które doświadcza kolejnych opóźnień ze strony drugiego państwa członkowskiego w wykonaniu ENA, powiadamia o tym Radę w celu dokonania oceny wdrożenia przedmiotowej decyzji ramowej na szczeblu państwa członkowskiego.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie, zarówno gdy działają jako państwo wydające, jak i wykonujące, powinny dołożyć wszelkich możliwych wysiłków, by w ramach swoich procesów decyzyjnych i odpowiednich procedur zapewnić przestrzeganie terminów określonych w decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, mimo złożoności przewidzianych w niej procedur. W tym celu państwom członkowskim, gdy działają jako państwa wydające, zaleca się przekazywanie żądanych informacji uzupełniających w odpowiednim czasie, tak by uniknąć niepotrzebnych opóźnień.*
- *Państwom członkowskim, gdy działają jako państwa członkowskie wykonujące na mocy decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, zaleca się, by informowały organ sądowy wydający oraz Eurojust, jeśli wniosek nie może zostać wykonany w terminie.*

4. DECYZJA RAMOWA 2008/909/WSiSW

4.1. Podstawy odmowy

W kilku państwach członkowskich wszystkie lub niektóre podstawy odmowy uznania i wykonania przewidziane w art. 9 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW zostały przeniesione do przepisów krajowych jako obligatoryjne, choć w samej decyzji ramowej wszystkie te podstawy mają one charakter fakultatywny. Te same uwagi co uwagi do decyzji ramowej 2002/584/WSiSW dotyczą też decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.

W większości państw członkowskich najczęściej powtarzającymi się podstawami odmowy uznania lub wykonania – na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW – wyroków zapadłych w innych państwach członkowskich są: brak podwójnej odpowiedzialności karnej; wyroki wydane zaocznie oraz długość kary pozostałej do odbycia wynosząca mniej niż sześć miesięcy. Inne często stosowane podstawy odmowy to: brak należycie wypełnionego zaświadczenia, które powinien przekazać organ wydający; fakt, że skazany nie jest obywatelem państwa wykonującego; fakt, że nie udało się stwierdzić, że resocjalizacja danej osoby będzie ułatwiona, gdyż osoba ta nie ma żadnego powiązania z państwem wykonującym; fakt, że wykonanie kary uległo przedawnieniu. Inne podstawy nieuznania lub niewykonania są rzadziej stosowane.

4.2 Kwestie związane z warunkami panującymi w zakładach karnych

Podobnie jak w przypadku procedury związanej z ENA, przy wydawaniu zaświadczenia w celu przekazania osadzonego do innego państwa członkowskiego na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW kilka państw członkowskich bierze pod uwagę prawa podstawowe w odniesieniu do warunków panujących w więzieniach i ocenia, czy warunki w zakładach karnych w państwie członkowskim wykonującym są zadowalające. W tym kontekście powołują się na orzecznictwo TSUE (zwłaszcza wyrok w sprawie *Aranyosi i Căldăraru*) jako wskazówkę interpretacyjną, choć we wspomnianym orzecznictwie nie odnoszono się do decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.

Oceny pokazały jednak, że w praktyce przypadki, w których przekazanie na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW nie zostało sfinalizowane lub zainicjowane z powodu niezadowalających warunków panujących w zakładach karnych w państwie wykonującym, są dość rzadkie.

4.3 Ocena możliwości resocjalizacji

Zgodnie z motywem 9 i art. 4 ust. 2 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW właściwy organ państwa wydającego musi uzyskać pewność, że wykonanie kary przez państwo wykonujące będzie miało na celu ułatwienie resocjalizacji skazanego oraz jego reintegrację społeczną. Ocena ta jest jednym z kluczowych aspektów w ramach procedury przewidzianej w decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, ponieważ umożliwia skuteczniejszą realizację wychowawczych i prewencyjnych celów kary.

W związku z tym, jak podkreślono w niektórych sprawozdaniach, interes skazanego dotyczący resocjalizacji powinien być odpowiednio uwzględniany przez organy wydające, gdy podejmują one decyzję o tym, czy wystąpić do innego państwa członkowskiego o przekazanie wykonania kary, a także przez organy wykonujące, gdy podejmują decyzję o tym, czy wyrazić zgodę na takie przekazanie. Niemniej ten interes dotyczący resocjalizacji należy odpowiednio wyważyć z interesem wymiaru sprawiedliwości polegającym na skutecznym wykonaniu kary w ramach jednego państwa członkowskiego.

Kilka państw członkowskich położyło też nacisk na znaczenie praw ofiar przy stosowaniu decyzji ramowej 2008/909/WSiSW. Ich zdaniem należy również zwracać uwagę na zapewnienie pokrzywdzonym rzeczywistego odszkodowania, gdy dana osoba zostaje przekazana do innego państwa członkowskiego, ponieważ w praktyce okazywało się, że w niektórych przypadkach takie odszkodowanie przestaje być zapewniane, gdy tylko skazany zacznie odbywać karę w innym państwie członkowskim.

Decyzja ramowa 2008/909/WSiSW nie zawiera definicji „resocjalizacji”. W niektórych państwach członkowskich sporządzono wytyczne co do konkretnych kryteriów stosowanych w ramach oceny szans na resocjalizację przeprowadzanej przed wydaniem zaświadczenia, natomiast w innych państwach członkowskich to sędzia każdorazowo ocenia, czy przekazanie ułatwi resocjalizację.

Zgodnie z „Podręcznikiem przekazywania osób skazanych i kar pozbawienia wolności w Unii Europejskiej” (2019/C 403/02) ocena ułatwionej resocjalizacji nie może ograniczać się jedynie do ustanowienia związku geograficznego, ale musi opierać się na dokładnej, indywidualnej ocenie każdego przypadku.

9. runda wzajemnych ocen pokazała, że organy większości państw członkowskich starannie oceniają szanse na resocjalizację skazanego w przypadku przekazania do innego państwa członkowskiego w celu odbycia kary, stosując przy tym w jakimś stopniu zbliżone kryteria, choć pełny zakres wykorzystywanych parametrów może się różnić. Chociaż w większości przypadków przekazanie do państwa członkowskiego pochodzenia prawdopodobnie ułatwi resocjalizację, aby upewnić się co do takiej możliwości, konieczna może być całościowa ocena każdego indywidualnego przypadku.

Dotyczy ona wielu czynników i okoliczności cechujących sytuację danej osoby, na podstawie których można wyciągnąć racjonalne wnioski co do zasadności przekazania w świetle kryterium resocjalizacji. W większości państw członkowskich szczególną uwagę zwraca się na środowisko społeczne skazanych kwalifikujących się do przekazania do państwa wykonującego, a mianowicie więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe, językowe, rodzinne lub innego rodzaju, które dana osoba ma z tym państwem członkowskim.

Inne kryteria oceny czynników, które mogłyby sprzyjać resocjalizacji, mogą obejmować: okres, charakter i warunki pobytu danej osoby, jej sytuację finansową, język, którym posługuje się dana osoba, ewentualne posiadanie przez nią pracy w państwie członkowskim wykonującym oraz dostępność zakwaterowania.

W kilku państwach członkowskich właściwe organy odnoszą się do innych kryteriów, takich jak lokalizacja ośrodka interesów życiowych, względy zdrowotne, długość kary pozostającej do odbycia oraz możliwość przedterminowego zwolnienia itd. Spore znaczenie w odniesieniu ostatecznej decyzji co do przekazania kary ma zwykle również stanowisko skazanego.

Informacje zawarte w aktach krajowych lub w zaświadczeniu mogą nie wystarczyć do stwierdzenia, czy kara posłuży celowi, jakim jest ułatwienie resocjalizacji i udanej reintegracji społecznej skazanego, i dlatego konieczne mogą być dodatkowe informacje, w szczególności by ustalić związki danej osoby z państwem członkowskim, do którego ma ona zostać przekazana.

W tym celu art. 4 ust. 3 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW przewiduje, że przed przesłaniem zaświadczenia i wyroku państwo członkowskie wydające może przeprowadzić konsultacje z państwem członkowskim wykonującym. Państwa członkowskie nie korzystają jednak z tej możliwości w jednakowym stopniu, a zaledwie kilka z nich czyni to regularnie. Inne państwa członkowskie konsultują się z państwem wykonującym tylko w ściśle określonych przypadkach, np. gdy konsultacje lub uprzednia zgoda stanowią wymóg.

Choć takie konsultacje nie są obowiązkowe, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, niektóre zespoły ekspertów wyraziły pogląd, że uprzednie konsultacje z państwem członkowskim wykonującym pomagają państwu członkowskiemu wydającemu uzyskać wszystkie informacje istotne dla podjęcia decyzji co do wydania zaświadczenia na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW. Ponadto takie konsultacje ułatwiają sprawną współpracę z państwem członkowskim wykonującym na kolejnych etapach procedury, nie tylko pod względem oceny możliwości resocjalizacji, lecz także w odniesieniu do innych kwestii dotyczących przekazania.

Uzasadnione opinie stwierdzające, że wykonanie kary w państwie wykonującym nie ułatwiłoby ani resocjalizacji skazanego, ani jego reintegracji społecznej, w oparciu o art. 4 ust. 4 decyzji ramowej 2008/909, mogą być sporządzane przez organy wykonujące i przesyłane organom wydającym. W ramach 9. rundy wzajemnych ocen podkreślono jednak, że takie opinie nie są sporządzane zbyt często. Należy też zaznaczyć, że organ państwa członkowskiego wydającego nie jest związany taką otrzymaną opinią i nie zawsze prowadzi ona do wycofania zaświadczenia.

ZALECENIA

- *Wszystkie państwa członkowskie, gdy działają w charakterze państw członkowskich wydających, zachęca się do zapewnienia, by ich właściwe organy jak najlepiej wykorzystywały możliwość, jaką daje art. 4 ust. 3 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, i przeprowadzały konsultacje z państwem członkowskim wykonującym z myślą o uzyskaniu istotnych informacji na temat faktycznych szans na resocjalizację skazanego kwalifikującego się do przekazania na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.*

4.4. Informowanie skazanego, jego stanowisko oraz zgoda skazanego na przekazanie

Procedura przekazania wyroku i zaświadczenia do innego państwa członkowskiego na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW może zostać wszczęta z urzędu przez państwo wydające lub na wniosek państwa wykonującego lub osoby skazanej. Kilka państw członkowskich nie wszczyna jednak takiej procedury, o ile skazany lub państwo wykonujące nie wystąpią z odpowiednim wnioskiem, lub wszczyna ją jedynie wtedy, gdy skazany wyrazi zgodę na przekazanie.

W sprawozdaniach z oceny podkreślono, że praktyki te wydają się niezgodne z duchem decyzji ramowej 2008/909/WSiSW i że właściwe organy wydające powinny – w stosownych przypadkach – rozważyć rozpoczynanie takiej procedury z urzędu w celu ułatwienia resocjalizacji skazanego.

W jednym z państw członkowskich istnieje możliwość ubiegania się o uznanie i wykonanie kary pozbawienia wolności już na etapie przesłuchania podejrzanego lub nawet w ramach przygotowania rozprawy, co zostało uznane przez zespół ekspertów za przydatne. Ich zdaniem praktykę tę mogłyby przejąć inne państwa członkowskie, tak by już na wczesnym etapie postępowania i w obecności prawnika, który może wyjaśnić możliwości oferowane przez decyzję ramową 2008/909/WSiSW, w obecności organów sądowych, a w razie potrzeby – tłumacza, podejrzanym mógł podjąć bardziej świadomą decyzję co do tego, czy skorzysta na przekazaniu.

4.4.1. Sytuacja w państwie członkowskim wydającym

W ocenach podkreślono, że skazani, którzy są obywatelami innego państwa członkowskiego lub mają miejsce stałego pobytu w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, w którym zostali skazani, niekoniecznie wiedzą, że mają prawo ubiegać się o przekazanie w celu odbycia kary w państwie, którego są obywatelami lub w którym mają miejsca stałego pobytu, lub w innym państwie członkowskim. Dlatego też w większości państw członkowskich w ramach procedury związanej z decyzją ramową 2008/909/WSiSW odnośna osoba jest informowana w trakcie pobytu w areszcie o tym, że może zostać przekazana do innego państwa członkowskiego, o procedurach, które należy przeprowadzić w tym celu, oraz o prawnych skutkach takiego przekazania, np. o zasadzie specjalności.

W większości państw członkowskich czyni się to w formie pisemnej, za pomocą formularza lub ulotki, które jednak najczęściej nie są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE. Jak podkreślono w wielu sprawozdaniach, taka dostępność byłaby wskazana w celu zapewnienia, by dana osoba była w stanie zrozumieć odnośne informacje. W jednym z państw członkowskich osadzeni otrzymują wyłącznie informacje ustne. Zespół oceniający podkreślił, że nie jest to wystarczające rozwiązanie i że wszyscy osadzeni powinni być informowani na piśmie o możliwości odbycia kary w innym państwie członkowskim oraz o odpowiedniej procedurze przekazania.

Położono też nacisk na fakt, że z tego samego względu ponieważ osadzeni zwykle nie znają prawa procesowego, należy również zapewnić, by takie informacje były jasne i przystępne, gdyż dzięki temu osadzony lepiej rozumiałby możliwości oferowane przez decyzję ramową 2008/909/WSiSW. Jeden z zespołów oceniających zasugerował, że wśród więźniów w zakładach karnych we wszystkich państwach członkowskich można by rozprowadzić standardowy unijny arkusz informacyjny we wszystkich językach UE.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW procedura, którą musi przeprowadzić państwo członkowskie wydające, wymaga, by we wszystkich przypadkach, gdy skazany nadal przebywa na jego terytorium i gdy zapadł prawomocny wyrok, osobie tej umożliwiono też wyrażenie jej stanowiska co do tego, czy zgadza się na przekazanie, nawet jeśli jej zgoda nie jest wymagana. Procedura umożliwiająca skazanemu wyrażenie stanowiska różni się w poszczególnych państwach członkowskich i może być przeprowadzana pisemnie lub ustnie; jednak jeśli skazany wyraża swoje stanowisko ustnie, zwykle sporządza się pisemny protokół. W jednym ze sprawozdań zauważono, że w praktyce często zdarza się, że trudno dokładniej zweryfikować informacje uzyskane od skazanego (poprzez rozmowy z rodziną, sąsiadami, pracodawcą).

Stanowisko skazanego odgrywa ważną rolę przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym wydaniu zaświadczenia. Stanowisko to zwykle należy się uwzględnić, podobnie jak inne elementy sprawy i wymogi prawne, jednak nie rozstrzyga ono o decyzji w sprawie przekazania.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW zgody skazanego wymaga się zawsze z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 6 ust. 2 tego przepisu, mianowicie gdy osoba kwalifikująca się do przekazania jest obywatelem państwa członkowskiego, do którego miałaby zostać przekazana, lub gdy zastosowany zostanie nakaz deportacji, lub gdy osoba ta zbiegła lub wróciła do tego państwa członkowskiego, choć w jej sprawie w państwie członkowskim wydającym toczyło się postępowanie karne lub zapadł wyrok skazujący. W jednym z państw członkowskich, w przypadkach gdy skazany składa wniosek o rozpoczęcie procedury w celu przekazania zaświadczenia do innego państwa członkowskiego, zakłada się, że taki wniosek automatycznie oznacza też zgodę na przekazanie. Zdaniem zespołu oceniającego praktyka taka nie uwzględnia faktu, że zgodnie z decyzją ramową 2008/909/WSiSW skazani muszą jednoznacznie wyrazić zgodę i otrzymać informacje o prawnych skutkach takiej zgody.

W niektórych sprawozdaniach wskazano, że w przypadkach, gdy po zwolnieniu z wykonania kary skazany ma zostać deportowany do państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, na podstawie nakazu wydalenia lub deportacji, zaświadczenie jest przekazywane państwu członkowskiemu, którego obywatelem jest skazany, bez względu na to, czy zgadza się on na przekazanie.

Właściwe organy wydające, zgodnie z art. 6 ust. 4 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, muszą poinformować skazanego w zrozumiałym dla niego języku o podjęciu decyzji o przekazaniu państwu członkowskiemu wykonującemu wyrokowi wraz z zaświadczeniem i wykorzystują do tego standardowy formularz powiadomienia określony w załączniku II do tej samej decyzji ramowej. Jeżeli w momencie podejmowania tej decyzji skazany przebywa w państwie członkowskim wykonującym, formularz ten jest przekazywany państwu członkowskiemu wykonującemu, które odpowiednio powiadamia skazanego.

Choć decyzja ramowa 2008/909/WSiSW nie przewiduje środków odwoławczych umożliwiających zaskarżenie decyzji w sprawie przekazania wykonania kary, niektóre państwa członkowskie przewidują taką możliwość w swoich przepisach krajowych.

4.4.2. Sytuacja w państwie członkowskim wykonującym

Jeżeli skazany nie przebywa w państwie członkowskim wykonującym, to o ile nie odbyła się jeszcze rozprawa w jego sprawie w państwie wydającym, państwo wykonujące najczęściej oczekuje, że państwo wydające przedstawi na piśmie stanowisko skazanego, a na wniosek – jego zgodę na proponowane przekazanie. Jednak kilka państw członkowskich wykonujących zwraca się do skazanego bezpośrednio na piśmie, by przedstawił swoje stanowisko i wyraził zgodę.

Jeżeli skazany przebywa w państwie członkowskim wykonującym, wszystkie państwa członkowskie dysponują rozwiązaniami proceduralnymi pozwalającymi uzyskać stanowisko tej osoby, a na wniosek – jej zgodę na przekazanie. W większości państw członkowskich skazanego lub osobę odpowiedzialną za udzielanie mu pomocy lub reprezentowanie go, jeśli skazany jest małoletni lub podlega ochronie prawnej, wzywa się do stawienia się na rozprawie sądowej i przedstawienia stanowiska, a na wniosek – zgody. Skazanemu ma towarzyszyć prawnik, a w razie potrzeby – tłumacz. W niektórych innych państwach członkowskich procedura ta jest przeprowadzana w formie pisemnej.

Bez względu na to, czy państwo członkowskie działa jako państwo członkowskie wydające czy wykonujące, musi ono powiadomić daną osobę o wszystkich orzeczeniach sądowych wydanych przez właściwy organ, za pomocy formularza powiadomienia zamieszczonego w załączniku II do decyzji ramowej 2008/909/WSiSW. Jeśli dana osoba nadal przebywa w państwie wydającym, organy wykonujące przesyłają jej decyzję za pośrednictwem właściwego organu tego państwa lub bezpośrednio. Państwa członkowskie powszechnie korzystają z załącznika II do decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.

W kilku sprawozdaniach stwierdza się, że decyzję państwa członkowskiego wykonującego o uznaniu i wykonaniu kary pozbawienia wolności można zaskarżyć poprzez wniesienie środka odwoławczego.

ZALECENIA

- *Wszystkie państwa członkowskie zachęca się do zapewnienia, by ich właściwe organy informowały skazanego – w prosty i przystępny sposób – o możliwości odbycia kary w innym państwie członkowskim zgodnie z decyzją ramową 2008/909/WSiSW, o odnośnej procedurze wymaganej w celu przekazania i o jej skutkach prawnych.*
- *Wszystkim państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, by odpowiednie informacje dotyczące przekazania w celu odbycia kary w innym państwie członkowskim były przekazywane osobie kwalifikującej się do takiego przekazania w formie pisemnej, za pomocą formularza lub ulotki dostępnych we wszystkich językach urzędowych UE, tak by te informacje były zrozumiałe dla danej osoby.*

4.5. Dostosowanie oraz częściowe uznanie

Charakter i wymiar kar pozbawienia wolności znacznie się różnią w poszczególnych państwach członkowskich. Z tego względu uznanie i wykonanie tego rodzaju kary w innym państwie członkowskim na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW może się wiązać z dostosowaniem lub częściowym uznaniem kary, jak to przewidziano odpowiednio w art. 8 i 10 tej decyzji ramowej.

W oparciu o wyniki 9. rundy wzajemnych ocen można przyjąć, że w większości państw członkowskich kwestia częściowego uznawania i dostosowywania kary nie stwarza większych trudności przy stosowaniu decyzji ramowej 2008/909/WSiSW lub zasady wzajemnego uznawania i nie powoduje, że ten instrument prawny lub ta zasada nie mogą odgrywać swojej roli polegającej na ułatwianiu współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w całej UE. Ocena pozwoliła jednak zwrócić uwagę na pewne kwestie wymagające rozważenia i opisane poniżej.

4.5.1. Dostosowanie

Należy przypomnieć, że system przewidziany w decyzji ramowej 2008/909/WSiSW jest oparty na zasadzie wzajemnego uznawania, stąd też art. 8 ust. 1 tej decyzji przewiduje co do zasady kontynuację kary – pod względem jej charakteru i czas trwania – orzeczonej w państwie skazującym. Jako wyjątek od tej zasady art. 8 ust 2 i 3 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW przewidują dostosowanie kary w dwóch szczególnych sytuacjach:

- zgodnie z art. 8 ust. 2 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW – w przypadku gdy kara jest niezgodna z systemem prawnym państwa członkowskiego wykonującego ze względu na czas trwania, ponieważ przekracza maksymalny wymiar kary przewidziany za podobne przestępstwa w prawie obowiązującym w danym momencie. Państwo członkowskie wykonujące może dostosować karę poprzez orzeczenie maksymalnego wymiaru kary mającego zastosowanie w jego systemie prawnym;

- zgodnie z art. 8 ust. 3 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW – w przypadku gdy kara jest niezgodna z systemem prawnym państwa członkowskiego wykonującego ze względu na jej charakter, właściwy organ wykonujący może dostosować ją do kary lub środka, które odpowiadają możliwie najściślej karze pozbawienia wolności orzeczonej w państwie członkowskim wydającym. Sankcja karna polegająca na pozbawieniu wolności nie może zostać zastąpiona grzywną ani inną karą o charakterze pieniężnym.

W takich przypadkach organy wykonujące muszą ocenić, co stanowi „podobne przestępstwo”, o którym mowa w art. 8 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, z myślą o wskazaniu porównywalnego przestępstwa, zbliżonego pod względem cech obiektywnych i subiektywnych do przestępstwa popełnionego w państwie członkowskim wydającym, za które to przestępstwo w podobnej sytuacji można by teoretycznie orzec karę w ramach jego własnego systemu prawa karnego.

W decyzji ramowej 2008/909/WSiSW nie zdefiniowano pojęcia „podobnego przestępstwa” ani nie sprecyzowano, które obowiązkowe przepisy prawa karnego powinny mieć zastosowanie w odniesieniu do ustalania kary; w decyzji czyni się w tym względzie odniesienie wyłącznie do prawa państwa wykonującego. Jeden z zespołów ekspertów podkreślił, że różne państwa członkowskie wybierają różne sposoby interpretowania terminu „podobne przestępstwo”. Niektóre państwa członkowskie dostosowują kary do ogólnego maksymalnego wymiaru kary pozbawienia wolności przewidzianego w ich ustawodawstwie, inne zaś – do maksymalnego wymiaru kary obowiązującego za szereg podobnych przestępstw.

W każdym przypadku należy przeprowadzić analizę prawną w celu ustalenia zgodności między elementami faktycznymi należącymi do znamion przestępstwa a kwalifikacją karną na mocy prawa krajowego państwa wykonującego.

Ocena pokazała, że państwa członkowskie, gdy działają w charakterze państw członkowskich wykonujących, oceniają, co stanowi „podobne przestępstwo” na mocy art. 8 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, stosując podobne kryteria, do których należą znamiona przestępstwa, rodzaj przestępstwa oraz czas trwania kary, okoliczności faktyczne sprawy opisane w zaświadczeniu oraz prawna kwalifikacja przestępstwa według państwa wydającego.

Niemniej, jak się wydaje, pojęcie „podobnego przestępstwa” w art. 8 ust. 2 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW może stwarzać trudności, w przypadku gdy informacje dotyczące przestępstwa zawarte w zaświadczeniu (część H) nie są zgodne z wyrokiem lub z opisem w zaświadczeniu lub gdy okoliczności faktyczne opisane w zaświadczeniu są niejasne lub niewystarczające do ustalenia równoważnej kwalifikacji okoliczności faktycznych. W tych przypadkach państwo wykonujące może zwrócić się do państwa członkowskiego wydającego o informacje dodatkowe lub o odpis wyroku.

W niektórych sprawozdaniach z oceny wspomina się, że aby uniknąć sytuacji, w której zaświadczenie jest wycofywane z uwagi na wymogi dostosowania w państwie członkowskim wykonującym na którymkolwiek etapie procedury (uznanie odnośnego orzeczenia sądowego, wykonanie go lub przesłanie do wykonania w innym państwie członkowskim) na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, przydatne mogą być konsultacje między organem wydającym a organem wykonującym.

W niektórych sprawozdaniach stwierdza się, że dostosowanie kar przewidujących opiekę psychiatryczną lub zdrowotną, które obejmują pozbawienie wolności w formie innej niż standardowe osadzenie w zakładzie karnym, często jest problematyczne z uwagi na różnice między systemami krajowymi, jeśli chodzi o właściwe organy, obowiązkowy charakter leczenia psychiatrycznego czy czas trwania izolacji.

W niektórych sprawozdaniach podkreślono, że problemy może stwarzać obliczenie długości kary pozostałej do odbycia, ponieważ poszczególne systemy prawne różnią się między sobą, zatem i stosowane w ich ramach metody obliczania mogą się różnić. Niektóre państwa członkowskie obliczają okres pozbawienia wolności w latach i miesiącach, a inne – w dniach; z tego powodu trudniej jest obliczyć dokładny czas trwania kary lub części kary pozostałej do odbycia. W takich przypadkach organy wydające mogą zostać poproszone o dodatkowe informacje. Mimo takich trudności odmowa na tej podstawie nadal zdarza się wyjątkowo.

Poza problemami opisanymi powyżej, większość państw członkowskich nie zgłaszała dodatkowych praktycznych trudności w tej dziedzinie. Niektóre państwa członkowskie nie spotkały się w ogóle z sytuacjami, w których konieczne było dostosowanie kary ze względu na to, że jej długość lub charakter były niezgodne z ich prawem krajowym, lub zetknęły się z takimi sytuacjami tylko w nielicznych przypadkach. Większość państw członkowskich rzadko miała do czynienia z przypadkami, w których zaświadczenia zostały wycofane z uwagi na zbyt łagodną karę.

4.5.2. Częściowe uznanie

Art. 10 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW stanowi, że jeżeli właściwy organ państwa członkowskiego wykonującego uważa, że należy rozważyć częściowe uznanie wyroku i częściowe wykonanie kary, to może on, przed podjęciem decyzji o odmowie uznania wyroku i wykonania kary w całości, przeprowadzić konsultacje z właściwym organem państwa członkowskiego wydającego w celu wypracowania porozumienia. Właściwe organy wydające i wykonujące mogą w indywidualnych przypadkach porozumieć się co do częściowego uznania i wykonania kary, pod warunkiem że nie skutkuje to zwiększeniem wymiaru kary.

Jeżeli nie uda się osiągnąć porozumienia, które zadowoli organ wydający, ostatecznie może on zadecydować o wycofaniu zaświadczenia, jeśli uzna, że kara nie zostałaby właściwie wykonana.

9. runda wzajemnych ocen wykazała, że większości państw członkowskich nieczęsto zdarza się uznać karę tylko częściowo. Tylko kilka państw członkowskich zgłosiło sytuacje, w których kary orzeczone w państwie członkowskim wydającym zostały uznane częściowo. Pomimo braku doświadczenia praktycznego w tej kwestii praktycy wydają się znać procedurę, której należy przestrzegać zgodnie z art. 10 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, w tym wiedzą o możliwości przeprowadzenia konsultacji z właściwymi organami państwa członkowskiego wydającego i potrzebie uzgodnienia z nimi warunków częściowego uznania i wykonania, pod warunkiem że nie skutkuje to zwiększeniem wymiaru kary.

Zazwyczaj ani przepisy krajowe, ani inne formalne akty nie określają konkretnych kryteriów, które należy uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o uznaniu wyroku i wykonaniu kary jedynie w części, mianowicie kryteriów oceny, czy jest to możliwe, co należy uwzględnić w tym celu lub w jakich przypadkach organy sądowe powinny wycofać zaświadczenie. Dokonanie takiej oceny pozostawia się głównie w gestii właściwego organu.

Częściowe uznawanie wyroków stosuje się często w przypadkach, w których dana osoba została skazana za kilka przestępstw, poszczególne czyny są rozpatrywane oddzielnie, a warunki są spełniane tylko dla niektórych przestępstw, przy czym co najmniej jedno przestępstwo nie podlega karze w państwie wykonującym. Może się tak zdarzyć w szczególności, gdy chodzi o przestępstwa (np. finansowe, narkotykowe, drogowe itp.), które w części państw członkowskich są objęte kompetencjami organów administracyjnych.

Państwo wydające, aby ocenić, czy może zaakceptować częściowe uznanie w państwie wykonującym, czy też czy ma wycofać zaświadczenie, powinno ustalić, o ile złagodzona zostanie kara po częściowym uznaniu wyroku. Jak podkreślono w niektórych sprawozdaniach, w rzadkich przypadkach, gdy złagodzenie wymiaru kary zostało uznane za znaczne, częściowo uznanie może prowadzić do wycofania zaświadczenia.

Kilka państw członkowskich wskazało na pewne trudności wynikające z różnic między systemami prawnymi. Państwa te wspominały głównie o niezgodności niektórych środków z prawem państwa wykonującego, o odmiennych kryteriach i metodach stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie do obliczania ostatecznego wymiaru kary oraz o zasadzie łączenia nałożonych kar. Może się tak zdarzyć, gdy jedna z kar podstawowych dotyczy czynu, który nie jest uznawany za przestępstwo w państwie wykonującym i trudne może być potem określenie, która część kary została nałożona za to konkretne przestępstwo, a zatem konieczne mogą okazać się szczegółowe informacje dotyczące określania wymiaru orzeczonej kary za kilka przestępstw.

Większość państw członkowskich nie napotkała znaczących trudności w procesie konsultacji ustanowionym na mocy art. 10 ust. 1 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW; państwu wydającemu i państwu wykonującemu często udaje się porozumieć co do częściowego uznania wyroku i wykonania kary. Gdy jednak w tym procesie pojawiają się trudności, można je rozwiązywać z udziałem Eurojustu lub punktów kontaktowych EJN, którzy działają jako mediatorzy.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie, gdy działają w charakterze państw wydających lub wykonujących, w przypadkach gdy uznanie kary w pełni na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW nie jest możliwe, zachęca się do zapewnienia, by ich właściwe organy prowadziły konsultacje na podstawie art. 10 ust. 1 tej decyzji ramowej, z myślą o osiągnięciu porozumienia co do możliwości częściowego uznania wyroku i częściowego wykonania kary, gdyż może to ułatwić wzajemne uznawanie.*
- *Państwa członkowskie zachęca się do zapewnienia, by ich właściwe organy, gdy działają w charakterze organów wydających w procedurach na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, przy wypełnianiu lit. h) zaświadczenia sporządzały jak najbardziej kompletny i precyzyjny opis okoliczności faktycznych, co pozwoli uzupełnić w stosownych przypadkach informacje zawarte w wyroku i w ten sposób uniknąć trudności w ocenie przestępstwa przeprowadzanej przez organy wykonujące.*

4.6. Kwestie związane z tłumaczeniem dokumentów

Zgodnie z decyzją ramową 2008/909/WSiSW dokumenty, które muszą zostać przekazane do państwa członkowskiego wykonującego w celu uznania wyroku i wykonania kary, to: odpis zaświadczenia, odpis wyroku oraz tłumaczenie zaświadczenia na język urzędowy/języki urzędowe państwa członkowskiego wykonującego, lub w stosownych przypadkach – na jeden z języków urzędowych Unii akceptowanych przez to państwo członkowskie.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW co do zasady nie jest wymagane tłumaczenie wyroku. W związku z tym przepisy kilku państw członkowskich nie wymagają tłumaczenia wyroków.

Zgodnie z ust. 3 tego przepisu tylko państwa członkowskie, które złożyły oświadczenie w Sekretariacie Generalnym Rady, w przypadkach gdy uznają, jako państwa wykonujące, że treść zaświadczenia jest niewystarczająca do podjęcia decyzji co do uznania i wykonania kary, mogą zażądać, by wyrok lub jego główne części zostały dostarczone z tłumaczeniem na ich język urzędowy. Państwa członkowskie, które nie dokonały wspomnianego powiadomienia, w przypadku gdy wymagane jest tłumaczenie (tj. w przypadku bardziej skomplikowanych wyroków), mogą zlecić takie tłumaczenie bez konieczności zwracania się w tej sprawie do państwa członkowskiego wydającego.

W takich przypadkach, choć państwa wydającego nie poproszono o przedstawienie tłumaczenia wyroku, przepisy postępowania karnego niektórych państw członkowskich przewidują wymóg prowadzenia postępowania sądowego w języku urzędowym. Dlatego też, w praktyce, właściwe organy niektórych państw członkowskich są zdania, że tłumaczenie wyroku jest pożądane, i często się o nie zwracają, lub, jeśli nie otrzymają go od państwa członkowskiego wydającego, często zlecają jego tłumaczenie na własny koszt.

Pełne tłumaczenie wyroku może być uznane za konieczne w przypadkach, gdy treść zaświadczenia wydaje się nieodpowiednia do celu podjęcia decyzji co do wykonania kary i potrzebna jest bardziej szczegółowa analiza ewentualnych podstaw odmowy lub potrzeby dostosowania. Ponadto niektóre państwa członkowskie zwracają się również o tłumaczenie wszystkich dokumentów potwierdzających.

W tych przypadkach mogą się odbyć konsultacje między właściwymi organami obu państw członkowskich, których wynikiem może być kompromis uwzględniający różnice w przepisach w tym drugim państwie członkowskim. Państwo członkowskie wydające może zostać poproszone o dostarczenie tłumaczenia jedynie istotnych części wyroku (tj. analizy przestępstw i ocen dokonanych przez sąd w odniesieniu do wyboru i długości kary) lub o przedstawienie streszczenia zamiast całości wyroku, ponieważ tłumaczenia całych wyroków są zwykle kosztowne i czasochłonne. Takie rozwiązania mogą oszczędzić czas i zapobiec marnotrawieniu zasobów.

Oczywiście, jeśli złożony został wniosek o przedstawienie tłumaczenia orzeczenia, a w stosownych przypadkach – dokumentów potwierdzających, zdarza się często, że niektóre państwa członkowskie nie dotrzymują ustalonych terminów, skutkiem czego jest zwłoka w wydaniu decyzji o uznaniu i wykonaniu wyroku.

Kilka państw członkowskich wykonujących nie wymaga rutynowo dostarczania tłumaczenia wyroku i dokumentów dodatkowych na swój język lub akceptuje je w języku angielskim, co zostało uznane przez zespoły ekspertów za dobrą praktykę.

Kilka państw członkowskich wydających zwykle przekazuje wykonującemu państwu członkowskiemu wyrok i zaświadczenie przetłumaczone na język akceptowany przez to państwo członkowskie, choć nie jest to wymagane i niezależnie od tego, czy zostanie złożony o to wniosek, co jest również dobrym sposobem na ułatwienie i przyspieszenie procedury.

Niekiedy, gdy otrzymane zaświadczenie nie zostało przetłumaczone lub brak jest tłumaczenia orzeczenia lub jego głównych elementów, a treść tych dokumentów nie jest wystarczająca do podjęcia decyzji, właściwe organy państwa wykonującego mogą odmówić uznania wydanego w innym państwie członkowskim wyroku orzekającego karę pozbawienia wolności, a procedura zostaje zakończona.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie, gdy działają jako państwa członkowskie wykonujące na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, powinny zapewnić, by ich właściwe organy ograniczały wnioski o tłumaczenie całych wyroków do przypadków, w których ich zdaniem treść zaświadczenia jest niewystarczająca do podjęcia decyzji w sprawie wykonania kary, i, w stosownych przypadkach, po konsultacji z właściwymi organami państw wydających, z myślą o dokonaniu oceny, czy wystarczyłoby tłumaczenie jedynie głównych części wyroków, zgodnie z art. 23 ust. 3 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.*

4.7. Terminy

Kilka państw członkowskich, gdy działają jako państwa wykonujące, doświadczą trudności z dotrzymaniem 90-dniowego terminu określonego w art. 12 ust. 2 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW w odniesieniu do podjęcia decyzji co do uznania wyroku i wykonania kary.

9. runda wzajemnych ocen pozwoliła stwierdzić, że wyzwania związane z terminowym udzielaniem odpowiedzi przez odpowiednie organy wykonujące pojawiają się zwłaszcza wtedy, gdy w zaświadczeniu brakuje pewnych informacji lub gdy wyjaśnienia wymagają pewne aspekty (głównie dotyczące orzeczonej kary, brakujących dokumentów, niekompletnych danych identyfikacyjnych skazanego itp.) lub gdy potrzebne jest tłumaczenie dokumentów. Problemy te często skutkują opóźnieniami i zdarza się, że nie da się dotrzymać terminu przewidzianego w art. 12 ust. 2 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.

Może się tak zdarzyć zwłaszcza w przypadkach, w których zaświadczenie dotyczy kilku wyroków lub wyrok obejmuje kilka przestępstw, ponieważ procedura wydłuży się z uwagi na liczbę zaangażowanych organów i możliwość wniesienia odrębnych odwołań. Może to nie stanowić szczególnego problemu w kilku państwach członkowskich, w których termin wniesienia środka odwoławczego jest raczej krótki. Trudności w dotrzymaniu terminów mogą również pojawić się wtedy, gdy kara wymaga dostosowania.

W przypadku gdy termin określony w art. 12 ust. 2 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW nie może zostać dotrzymany, państwa członkowskie wykonujące powinny niezwłocznie powiadomić państwo członkowskie wydające o przyczynach niedotrzymania ustalonych terminów i o szacowanym czasie podjęcia ostatecznej decyzji, jednak w praktyce nie wszystkie państwa członkowskie to robią.

Z 9. rundy wzajemnych ocen wynika, że niekiedy prowadziło to do wycofania zaświadczenia z uwagi na mające wkrótce nastąpić (warunkowe) zwolnienie skazanego lub ponieważ takie zwolnienie już nastąpiło.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie, zarówno gdy działają jako państwo wydające, jak i wykonujące, powinny dołożyć wszelkich możliwych starań, by w ramach swoich procesów decyzyjnych zapewnić przestrzeganie terminów określonych w decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, mimo złożoności procedur. W tym celu państwom członkowskim, gdy działają jako państwa wydające, zaleca się przekazywanie żądanych informacji uzupełniających w odpowiednim czasie, tak by uniknąć niepotrzebnych opóźnień.*
- *Państwom członkowskim, gdy działają jako państwo członkowskie wykonujące, zaleca się, by informowały organ sądowy wydający, jeśli wniosek nie może zostać wykonany w terminie określonym w decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, i podawały powody zwłoki i szacowany czas niezbędny do podjęcia ostatecznej decyzji.*

5. POWIĄZANIA MIĘDZY DECYZJAMI RAMOWYMI 2002/584/WSiSW I 2008/909/WSiSW

Funkcjonalny związek i uzupełnianie się art. 4 pkt 6 i art. 5 pkt 3 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW z jednej strony oraz decyzji ramowej 2008/909/WSiSW z drugiej strony to kwestia dość skomplikowana, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których te dwa instrumenty są objęte kompetencjami różnych organów – jak to ma miejsce w większości państw członkowskich. W większości państw członkowskich nie ma specjalnych rozwiązań dotyczących współpracy między tymi organami; eksperci sformułowali zalecenia dla niektórych państw członkowskich dotyczące opracowania wytycznych określających sposób prowadzenia tej współpracy.

Tylko w nielicznych państwach członkowskich w przypadkach, w których stosuje się art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, o uznaniu wyroku w ramach tej samej procedury decydują te same organy.

W przypadkach, w których odmawia się wykonania ENA na podstawie art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW lub poddaje się nakaz pewnym warunkom na mocy art. 5 pkt 3 tej samej decyzji ramowej, decyzja o tym, czy podtrzymać ENA, czy też czy wydać zaświadczenie na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, może być nielatwa.

Tylko nieliczne państwa członkowskie wydały wytyczne lub zestawienia informacyjne wyjaśniające praktykom, w jakich okolicznościach wyrok powinien zostać wykonany przez przekazanie danej osoby lub przez uznanie wyroku; opracowywanie takich wytycznych i zestawień zostało uznane przez ekspertów za najlepszą praktykę.

W większości państw członkowskich ustawodawstwo ani wytyczne administracyjne nie zawierają żadnych konkretnych kryteriów oceny pozwalających stwierdzić, czy należy wydać ENA czy zaświadczenie na podstawie decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, choć w niektórych przypadkach kryteria te są dobrze znane. Wyboru dokonują praktycy indywidualnie dla każdego przypadku. Jednak gdy miejsce pobytu skazanego nie jest znane, zwykle wydawany jest ENA.

Wśród kryteriów wyboru odpowiedniego instrumentu wzajemnego uznawania organy niektórych państw członkowskich wymieniły możliwości faktycznego wykonania kary, obywatelstwo i miejsce pobytu skazanego, powiązania między skazanym a państwem wykonującym i możliwości ułatwienia jego resocjalizacji i reintegracji społecznej, a także potrzebę zapobiegania bezkarności.

Niektóre zespoły ekspertów podkreśliły, że – z uwagi na złożony charakter decyzji o odmowie przekazania w oparciu o art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW – organy wydające powinny przeprowadzić szczegółową i staranną refleksję nad tym, czy wydać ENA czy zaświadczenie na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, tak by znaleźć równowagę między potrzebą wykonania kary a potrzebą zapewnienia resocjalizacji skazanego i by odpowiednio uwzględnić stosowne kryteria. W niektórych sprawozdaniach podkreślono, że w ustaleniu, z którego instrumentu należy skorzystać, przydatne mogą być komunikacja i konsultacje z właściwymi organami innych państw członkowskich. W razie potrzeby, w celu ułatwienia tych konsultacji, można rozważyć zaangażowanie w ten proces Eurojustu lub punktów kontaktowych EJN. W jednym ze sprawozdań z oceny za dobrą praktykę uznano organizowanie dwustronnych spotkań z właściwymi organami drugiego państwa członkowskiego w celu dokonania ustaleń dotyczących ewentualnego przekształcania procedury związanej z ENA w procedurę uznawania wyroku na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.

Niektóre państwa członkowskie odmawiają przekazania na mocy art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, zanim decyzja o wzajemnym uznaniu wyroku lub zarządzenia nakładającego karę stanie się ostateczna i jeśli brak jest gwarancji, że kara zostanie wykonana. Zespoły oceniające uznały, że praktykę tę należy zmienić w świetle art. 25 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, zgodnie z wykładnią TSUE.

W przypadkach, o których mowa w art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, i w przypadkach, o których mowa w art. 5 pkt 3 tej samej decyzji ramowej, państwa członkowskie w praktyce nie stosują takiego samego podejścia przy podejmowaniu decyzji co do wydania lub wymagania zaświadczenia na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.

Na przykład niektóre państwa członkowskie na podstawie art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW zawsze wymagają wydania zaświadczenia zgodnie z decyzją ramową 2008/909/WSiSW w celu ustanowienia podstawy prawnej wykonania kary w innym państwie członkowskim. Niektórzy praktycy wyrazili pogląd, że choć ta praktyka może opóźniać wykonanie wyroku, zaświadczenie na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW zapewnia więcej gwarancji niż „bezpośrednie” wykonanie bez zaświadczenia.

W jednym ze sprawozdań podkreślono też, że zaświadczenie zawiera bardzo cenne informacje, o które być może trzeba się będzie później zwrócić do organu, który wydał wyrok skazujący, z myślą o dalszym etapie procedury, np. informacje o czasie trwania pozbawienia wolności, o tym, czy dana osoba przebywała w areszcie podczas postępowania, o przepisach prawnych, o tym, czy państwo skazania wymaga dostarczenia informacji dotyczących zwolnienia warunkowego itd. Należy pamiętać, że TSUE rozpatruje obecnie sprawę dotyczącą tej kwestii (C-179/22).

Inne państwa członkowskie po tym, jak odmówiły przekazania, bezpośrednio wykonują wyrok państwa członkowskiego wydającego na podstawie informacji zawartych w ENA, zwłaszcza w przypadkach, gdy osoba, której dotyczy wniosek, jest obywatelem państwa członkowskiego wykonującego lub ma tam legalne miejsce stałego pobytu. W tych przypadkach uważa się, że uznanie i wykonanie wyroku wynika automatycznie z odmowy przekazania.

Pomimo faktu, że z czysto praktycznego punktu widzenia zapewnia to szybkie wykonywanie kar, w kontekście 9. rundy wzajemnych ocen zarówno niektóre zespoły oceniające, jak i niektórzy praktycy w ocenianych państwach członkowskich nie byli przychylni takiemu rozwiązaniu i podkreślali m.in. że pozbawia ono organy wydające – które mogłyby nie chcieć wykonania kary w państwie wykonującym – przysługującego im uprawnienia do podjęcia decyzji o wycofaniu zaświadczenia, jak przewiduje decyzja ramowa 2008/909/WSiSW.

Zalecono zatem, by w takich przypadkach organy wykonujące przed przejęciem kary pozbawienia wolności zwracały się o zaświadczenie do organu wydającego i uzyskiwały je od niego. Należy też jednak podkreślić, że – jak stwierdzono w niektórych sprawozdaniach – taka praktyka zapobiega ryzyku ucieczki osoby objętej nakazem i tym sama pomaga zapobiegać bezkarności.

W jednym ze sprawozdań wyrażono pogląd, że wspomniane różnice mogą wynikać z pewnego stopnia dwuznaczności co do tej kwestii w decyzji ramowej 2008/909/WSiSW. Otóż art. 25 stanowi, że bez uszczerbku dla decyzji ramowej 2002/584/WSiSW przepisy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW mają odpowiednio zastosowanie w zakresie, w jakim są zgodne z przepisami tej pierwszej decyzji ramowej (art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW), lub w przypadku gdy przekazanie uzależniono od spełnienia warunku, że dana osoba zostanie następnie ponownie przekazana (art. 5 pkt 3 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW). W oparciu o sformułowanie „bez uszczerbku dla decyzji ramowej 2002/584/WSiSW”, a następnie „w zakresie, w jakim [przepisy] są zgodne z przepisami [decyzji ramowej 2002/584/WSiSW]” zwrócono uwagę, że – jak się wydaje – pierwszeństwo należy przyznać decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. Jednak w tym samym tekście prawnym w motywie 12 stwierdza się, że „państwo wykonujące może sprawdzić, czy istnieją podstawy odmowy uznania i odmowy wykonania określone w art. 9 [...] decyzji ramowej [2008/909/WSiSW]”. Ten brak pewności prawa znajduje odbicie w odmiennych praktykach i przepisach krajowych państw członkowskich.

Należy też wspomnieć, że orzecznictwo w sprawach *D.A. Popławski I i II*, w którym stwierdza się, że państwo wykonujące musi zapewnić skuteczne wykonanie kary lub przekazanie, nie jest interpretowane i stosowane w jednolity sposób w całej UE.

W kontekście 9. rundy wzajemnych ocen zarówno praktycy w ocenianych państwach członkowskich, jak i zespoły ekspertów podkreślali, że należy wyjaśnić na poziomie UE skutki łącznego stosowania art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW i decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, w szczególności to, czy możliwe jest bezpośrednie wykonanie kary po niewyrażeniu zgody na przekazanie na podstawie informacji zawartych w ENA, któremu nie towarzyszy zaświadczenie.

Jeśli wyrażono zgodę na przekazanie pod warunkiem późniejszego ponownego przekazania danej osoby – na podstawie art. 5 pkt 3 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, większość państw członkowskich może, jak się wydaje, zgodzić się z potrzebą wydania zaświadczenia po tym, jak osoba objęta nakazem została skazana w państwie wydającym.

Inna istotna kwestia dotycząca łącznego stosowania decyzji ramowej 2002/584/WSiSW i decyzji ramowej 2008/909/WSiSW dotyczy tego, co dzieje się z osobą pozbawioną wolności w okresie między odmową przekazania a uznaniem kary pozbawienia wolności.

Dla państw członkowskich, które bezpośrednio wykonują karę, kwestia ta nie ma znaczenia. Inne państwa członkowskie odraczają podjęcie decyzji o przekazaniu w oczekiwaniu na otrzymanie zaświadczenia; w takich przypadkach istnieje luka czasowa, kiedy istnieje ryzyko ucieczki danej osoby. Niektóre z tych państw członkowskich umieszczają więc osobę objętą nakazem w areszcie tymczasowym w oczekiwaniu na wydanie zaświadczenia przez państwo wydające, zgodnie z art. 14 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW. W kontekście oceny podkreślono, że takie podejście zapobiega możliwości ucieczki osoby objętej nakazem w oczekiwaniu na uznanie kary pozbawienia wolności, a zatem sprzyja wzajemnemu zaufaniu.

W innych państwach członkowskich nie stosuje się takiego tymczasowego aresztowania. W takim przypadku eksperci zalecili, by organy krajowe korzystały z art. 14 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, jeśli odmawiają przekazania na podstawie ENA do celu wykonania kary, tak by zapobiec wszelkiemu ryzyku bezkarności.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie są proszone o zapewnienie, by przed wydaniem ENA do celu wykonania kary właściwe organy sądowe dokładnie sprawdzały, czy nie należałoby raczej zastosować procedur przewidzianych w decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.*
- *Państwom członkowskim zaleca się, by stosowały tymczasowe aresztowanie, jak przewidziano w art. 14 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, jeśli odmawiają przekazania na mocy ENA do celu wykonania kary, tak by zapobiec wszelkiemu ryzyku bezkarności.*
- *Eurojust jest proszony, by wraz z EJNI zapewnił wskazówki co do funkcjonalnego związku i uzupełniania się art. 4 pkt 6 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW i decyzji ramowej 2008/909/WSiSW oraz co do skutków i ewentualnych problemów związanych z ich łącznym stosowaniem, z myślą o zwiększeniu spójności stosowanych przez państwa członkowskie praktyk, w zależności od rozstrzygnięcia w sprawie C-179/22 zawisłej w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej.*

6. DECYZJE RAMOWE 2008/947/WSiSW I 2009/829/WSiSW

6.1 Brak stosowania

Poziom stosowania decyzji ramowej 2008/947/WSiSW w sprawie przekazywania kar niepolegających na pozbawieniu wolności i decyzji ramowej 2009/829/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu nadzoru (ENN) jest w całej Unii dość niski.

Wyniki 9. rundy wzajemnych ocen wydają się wskazywać na to, że powodem niestosowania decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW nie jest sposób, w jaki zostały one przeniesione do prawa krajowego. Większość praktyków, z którymi przeprowadzono rozmowy w kontekście niniejszej rundy wzajemnych ocen, zwykle uważa krajowe przepisy dokonujące transpozycji za kompleksowe i zrozumiałe.

Powody rzadkiego stosowania decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW wydają się wieloaspektowe i powiązane ze współistnieniem kilku czynników. Niektóre z nich zidentyfikowano już jakiś czas temu w kontekście dyskusji wśród praktyków ze wszystkich państw członkowskich prowadzonych pod auspicjami EJM (dok. ST 14754/18). Podnoszono przede wszystkim kwestię tego, że instrumenty te nie są powszechnie znane wśród praktyków w UE, co prowadzi do braku doświadczenia i opóźnień w wykonywaniu. Wspominano również o trudnościach w zidentyfikowaniu właściwego organu, do którego należy się zwracać w innych państwach członkowskich.

Niniejsza runda wzajemnych ocen była okazją do dogłębnego przeanalizowania wyżej wymienionych i innych okoliczności leżących u podstaw rzadkiego stosowania decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW oraz znalezienia możliwych sposobów poprawy sytuacji. Niektóre kwestie i wyzwania wspólne dla obu decyzji ramowych zostały omówione w niniejszym podrozdziale, inne – charakterystyczne dla każdej z nich z osobna – omówiono w kolejnych podrozdziałach.

Ocena pokazała, że poza faktem, że instrumenty te wprowadzono stosunkowo niedawno, powtarzającym się problemem jest brak dostatecznej znajomości, wiedzy i doświadczenia w zakresie decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW wśród praktyków w państwach członkowskich, nie tylko sędziów i prokuratorów, lecz także służby probacyjnej oraz obrońców, którzy powinni odgrywać kluczową rolę w tej dziedzinie. Innym wyzwaniem jest brak dostatecznego przeszkolenia w zakresie tych instrumentów.

Te braki można zaobserwować w większości państw członkowskich, co jasno pokazuje, że potrzebne są inicjatywy służące propagowaniu wiedzy na temat decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW i korzystania z nich wśród wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron uczestniczących w ich stosowaniu, poprzez zapewnienie szkoleń oraz wymianę informacji i dobrych praktyk wśród praktyków na poziomie krajowym i unijnym. Ponadto, ponieważ brak konkretnych krajowych wytycznych proceduralnych może powodować u sędziów pewien opór przed korzystaniem z tych instrumentów prawnych, należałoby zapewnić praktykom podręczniki praktycznego wdrażania tych instrumentów na poziomie unijnym i krajowym.

Zauważono, że bardzo ograniczone stosowanie decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW jest spowodowane również długością i złożonością powiązanych procedur. W rezultacie organy sądowe zamiast złożonych i czasochłonnych mechanizmów najczęściej wybierają prostsze rozwiązania. Dlatego też, zdaniem niektórych praktyków, na poziomie unijnym możliwym środkiem wspierającym częstsze stosowanie wspomnianych decyzji byłoby uproszczenie procedur.

Ponadto praktycy wskazali na fakt, że istnieje ograniczona liczba spraw, w których skorzystanie z tych instrumentów byłoby właściwe lub wskazane, w tym w przypadku braku skutków transgranicznych.

Istotną przeszkodę w stosowaniu decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, którą jasno wskazano w ramach niniejszej rundy ocen, stanowią znaczne różnice między systemami krajowymi pod względem charakteru i czasu trwania mających zastosowanie warunków zawieszenia lub warunkowego zwolnienia, środków alternatywnych i środków kontrolnych. Jurysdykcje niektórych państw członkowskich mogą wręcz nie obejmować środków przewidzianych w tych decyzjach ramowych. Ponadto informacje przekazane przez państwo wydające są niekiedy niekompletne lub organom wykonującym nie zostało przesłane zaświadczenie.

Niniejsza runda ocen pozwoliła jasno ustalić, że różnice między krajowymi systemami prawnymi sprawiają, że trudno jest przekazywać wykonanie takich środków do innego państwa członkowskiego. Znajomość innych systemów sądowych i praktyk krajowych w zakresie środków przedprocesowych i poprocesowych nie jest powszechna wśród praktyków w państwach członkowskich, a to może wpływać na wzajemne zaufanie między właściwymi organami sądowymi, które jest warunkiem niezbędnym do sprawnego funkcjonowania wzajemnego uznawania, w tym na podstawie decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW.

W kontekście niniejszej rundy wzajemnych ocen zaakcentowano, że aby zaradzić tym problemom, bardzo pomocne byłoby istnienie jednego źródła informacji na temat środków niepolegających na pozbawieniu wolności przewidzianych w systemach prawnych wszystkich państw członkowskich, znajdującego się np. na stronie internetowej EJN. Podkreślono też, że aby ułatwić stosowanie decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, państwa członkowskie powinny zaktualizować informacje na stronie internetowej EJN (europejski atlas sądowy) dotyczące właściwych organów, które zajmują się wyżej wspomnianymi instrumentami wzajemnego uznawania, co umożliwi sprawne bezpośrednie kontakty między właściwymi organami.

Innym powszechnym problemem dotyczącym decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW jest brak wiedzy na temat możliwości oferowanych przez te instrumenty prawne wśród osób kwalifikujących się do objęcia środkami przewidzianymi w tych instrumentach. Dlatego też zalecono, by właściwe organy krajowe w trakcie przesłuchania lub rozprawy skutecznie przekazywały oskarżonym lub skazanym informacje na temat tych możliwości. W jednym ze sprawozdań zasugerowano, że można by organizować regularne spotkania między organami sądowymi, prokuratorami i innymi zaangażowanymi organami z myślą o identyfikowaniu spraw, w których już na wczesnym etapie postępowania można by zastosować decyzję ramową 2008/947/WSiSW, oraz z myślą o skoordynowaniu działań tych organów na poziomie krajowym. To samo dotyczy decyzji ramowej 2009/829/WSiSW.

6.2 Decyzja ramowa 2008/947/WSiSW

Choć należy przyznać, że decyzja ramowa 2008/947/WSiSW, która jest instrumentem wzajemnego uznawania na etapie poprocesowym, mającym zwiększyć szanse skazanego na resocjalizację, zaczęła obowiązywać stosunkowo niedawno, niniejsza runda ocen pokazała, jak rzadko jest stosowana.

Jak już podkreślono powyżej, różnice między systemami karnymi państw członkowskich, w tym w sposobie organizowania kar alternatywnych i kar z zawieszeniem wykonania lub kar warunkowych, stwarzają problemy praktyczne. O ile niektórym państwom członkowskim uznawanie kar pozbawienia wolności nie nastręcza większych trudności, o tyle zdecydowanie nie wydaje się proste uznawanie kar alternatywnych i kar z zawieszeniem wykonania lub kar warunkowych obejmujących konkretny rodzaj kurateli lub konkretny zakaz, dla których organ wykonujący może nie znaleźć odpowiednika w swoim systemie krajowym. Dlatego też, jak wspomniano w poprzednim podrozdziale, aby podnieść poziom wiedzy praktyków i ułatwić przekazywanie, należy zgromadzić – np. na stronie internetowej EJD – więcej informacji na temat kar niepolegających na pozbawieniu wolności orzekanych w różnych państwach członkowskich.

Ponadto fakt, że istnieje wiele organów krajowych uprawnionych do wykonywania decyzji ramowej 2008/947/WSiSW, także komplikuje sytuację i powoduje niepewność co do tego, z którym organem należy się skontaktować. Pojawiają się także trudności we wskazaniu właściwych organów w europejskim atlasie sądowym, który obecnie nie zawiera m.in. informacji o organach probacyjnych.

Poza tym, jeśli okres obowiązywania warunków zawieszenia jest krótki, to może się okazać, że zanim organ wydający podejmie niezbędne kroki w celu przyjęcia środka, okres zawieszenia często już się skończył lub ma się właśnie skończyć; może się również zdarzyć, że decyzja o uznaniu środka może pojawić się już po zakończeniu okresu zawieszenia.

Jak wskazano w jednym ze sprawozdań, skuteczna i odpowiednio szybka komunikacja między właściwymi organami państw członkowskich, z myślą o pomyślnym i odpowiednio szybkim przekazaniu nadzoru nad przestrzeganiem warunków zawieszenia lub obowiązków wynikających z kar alternatywnych zgodnie z decyzją ramową 2008/947/WSiSW, ma bardzo duże znaczenie dla propagowania stosowania zasady wzajemnego uznawania wyroków i decyzji w sprawie zawieszenia lub warunkowego zwolnienia. Niektóre zespoły ekspertów zetknęły się z szeregiem przypadków nieskutecznej komunikacji między właściwymi organami państw członkowskich, która powodowała opóźnienia i niedotrzymywanie terminów dokonania przekazania. Organy jednego z państw członkowskich zasugerowały, że można by zacieśnić na poziomie unijnym kontakty między służbami probacyjnymi stosującymi decyzję ramową 2008/947/WSiSW ze wszystkich państw członkowskich, ponieważ w razie potrzeby ułatwiłoby to prowadzenie konsultacji i współpracę w zakresie konkretnych przypadków.

Ponadto szczególny zakres stosowania decyzji ramowej 2008/947/WSiSW, tj. warunki zawieszenia i kary alternatywne, wymaga specjalnego monitorowania i nadzorowania skazanych. Skuteczne monitorowanie wymaga dużej dozy zaufania do właściwych organów innych państw członkowskich, a zatem i wiedzy na temat innych systemów sądowych. Jak się jednak wydaje, sytuację w tym zakresie można by poprawić, gdyż niektóre krajowe organy sądowe wolą, by wykonywanie kary/środka, nawet jeśli odbywa się poza ich krajem, pozostawało w gestii ich służb krajowych, zamiast zaakceptować nadzór transgraniczny, ponieważ uważają one, że zapewni to skuteczniejsze monitorowanie środków.

W niektórych sprawozdaniach zaproponowano, by w celu większego wyeksponowania na poziomie unijnym decyzji ramowej 2008/947/WSiSW stworzyć sieć składającą się z odpowiednich organów państw członkowskich, by mogły się one dzielić doświadczeniami i najlepszymi praktykami oraz znajdować wspólne rozwiązania dotyczące stosowania tego instrumentu prawnego.

Krokiem w tym kierunku jest projekt METIS, który służy propagowaniu m.in. stosowania decyzji ramowej 2008/947/WSiSW poprzez opracowywanie praktycznych narzędzi zarówno dla praktyków, jak i dla skazanych i ich prawników. Państwa członkowskie uczestniczące w tym projekcie sporządzają również tabelę pozwalającą porównać kary z zawieszeniem wykonania lub kary warunkowe. Zdaniem niektórych ekspertów projekt ten rozpropaguje stosowanie tego instrumentu wzajemnego uznawania, a w szerszym ujęciu – zwiększy wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi.

6.3 Decyzja ramowa 2009/829/WSiSW

Niektóre wnioski dotyczące decyzji ramowej 2008/947/WSiSW przedstawione w poprzednim podrozdziale można odnieść także do decyzji ramowej 2009/829/WSiSW. Decyzja ta jest instrumentem wzajemnego uznawania na etapie przedprocesowym, przewidującym przekazanie środków nadzoru do innego państwa członkowskiego z myślą o zapobieganiu nierównemu traktowaniu – w państwie prowadzącym proces – osób mających w nim miejsce pobytu i osób niemających w nim miejsca pobytu, gdyż należy pamiętać, że w podobnych okolicznościach osoby niemające miejsca pobytu w danym państwie bywają częściej tymczasowo aresztowane niż osoby mające miejsce pobytu w tym państwie.

Jednym z powodów oporu sędziów przed stosowaniem decyzji ramowej 2009/829/WSiSW mogą być trudności we wskazaniu spraw, w których wydanie europejskiego nakazu nadzoru (ENN) byłoby skuteczne i właściwe. Zdaniem praktyków z niektórych państw członkowskich wartość dodana ENN jest wątpliwa, gdyż nakaz ten nie jest dostosowany do potrzeb postępowania karnego. Mianowicie czasu niezbędnego do ustanowienia powiązanych procedur nie da się pogodzić z terminami rozpraw dotyczących tymczasowego aresztowania. Decyzja o tymczasowym aresztowaniu danej osoby musi bowiem zapaść w czasie, który jest zbyt krótki, by można było wydać ENN i otrzymać odpowiedź od państwa członkowskiego wykonującego.

Ponadto właściwe organy często nie chcą zezwolić podejrzanemu/oskarżonemu na opuszczenie kraju, jeśli jego obecność będzie niezbędna w trakcie postępowania karnego, gdyż uważają, że niezbędne jest pozbawienie wolności, a zatem ENA.

Praktycy z niektórych państw członkowskich wyrazili opinię, że jeśli postępowanie wstępne można zakończyć dość szybko, nie należy wydawać ENN, gdyż trudniej będzie wtedy prowadzić sprawę. Aby szybciej rozwiązać sprawę karną, lepiej sprawdzi się krótkie tymczasowe aresztowanie danej osoby zamiast zwolnienia jej do czasu kolejnego etapu postępowania przygotowawczego lub rozprawy.

Jeśli chodzi o bardziej złożone i czasochłonne postępowania przygotowawcze, praktycy i zespoły ekspertów mieli różne opinie. Niektórzy praktycy uważali, że w przypadku takich postępowań przygotowawczych, w których podejrzani zwykle przebywają w areszcie, ENN mógłby utrudnić dane postępowanie.

Jeden z zespołów ekspertów był przeciwnego zdania i uznał, że w trakcie przeciągających się spraw karnych należy przyznać pierwszeństwo korzyściom zapewnianym przez decyzję ramową 2009/829/WSiSW (wzmocnienie domniemania niewinności i prawa do wolności).

Mówiąc ogólniej, niniejsza runda ocen wykazała, że niechęć do stosowania ENN wynika również z niepewności organu wydającego co do tego, na ile środek nadzoru jest skutecznie monitorowany przez organy wykonujące. Zdaniem niektórych praktyków, bieżąca interakcja i komunikacja między tymi organami w celu monitorowania przestrzegania orzeczonych środków wydaje się w praktyce dość trudna.

Ponadto innym powodem nieczęstego stosowania decyzji ramowej 2009/829/WSiSW, podanym przez właściwe organy jednego z państw członkowskich, jest fakt, że koszt środków nadzoru nie uzasadnia korzystania z nich w przypadku drobnych przestępstw.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie zachęca się, by podjęły właściwe działania w celu zwiększenia wśród praktyków wiedzy na temat decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW i by w związku z tym uwzględniły informacje na temat tych instrumentów prawnych w programach szkoleń dla wszystkich zainteresowanych stron, a także by przygotowały specjalne wytyczne ułatwiające i propagujące stosowanie tych instrumentów.*
- *Zaleca się, by Komisja Europejska podjęła konkretne środki nieustawodawcze w celu zwiększenia stosowania unijnych decyzji ramowych: 2008/947/WSiSW w sprawie zawieszenia i warunkowego zwolnienia i kar alternatywnych oraz 2009/829/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu nadzoru, z uwzględnieniem informacji zebranych w ramach niniejszej rundy wzajemnych ocen.*

- *Zachęca się Komisję Europejską, by rozważyła – w stosownych przypadkach we współpracy z EJN i Eurojustem – możliwość zapewnienia praktykom unijnych podręczników zawierających praktyczne wskazówki co do stosowania decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW.*
- *Z myślą o ułatwieniu stosowania decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW zachęca się EJN, by umieściła– we współpracy z państwami członkowskimi – na swojej stronie internetowej odnośne informacje na temat wszystkich systemów krajowych i przewidzianych w nich środków niepolegających na pozbawieniu wolności, a także zaktualizowane informacje na temat właściwych organów we wszystkich państwach członkowskich, uprawnionych do stosowania tych decyzji ramowych.*

7. KWESTIE HORYZONTALNE

7.1 Organ centralny i bezpośrednie kontakty

7.1.1. Organ centralny i bezpośrednie kontakty na mocy decyzji ramowej 2002/584/WSiSW

Zgodnie z art. 7 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW każde państwo członkowskie może wyznaczyć organ centralny lub – jeśli jego system prawny przewiduje taką możliwość – więcej niż jeden organ centralny. Państwa członkowskie mogą, jeśli jest to wskazane z uwagi na uwarunkowania organizacyjne ich wewnętrznego systemu sądowego, nałożyć na swój organ lub swoje organy centralne odpowiedzialność za urzędowe przekazywanie i odbiór ENA, jak również za wszelką inną odnośną korespondencję urzędową.

Jedno z państw członkowskich wyznaczyło dwa podmioty jako organy centralne. Tylko w kilku państwach członkowskich nie został wyznaczony żaden organ centralny w rozumieniu art. 7 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. W państwach członkowskich, które wyznaczyły organ centralny, w większości funkcję tę powierzono Ministerstwu Sprawiedliwości, a w kilku wyznaczono krajowy organ (sądowy) inny niż Ministerstwo Sprawiedliwości.

W niemal wszystkich państwach członkowskich organ centralny odgrywa ograniczoną rolę i podejmuje działanie tylko na wniosek. Nie ingeruje w stosunki między organami sądowymi ani nie utrzymuje kontaktów z organami sądowymi innych państw członkowskich, choć faktycznie utrzymuje kontakty z ich ministerstwami sprawiedliwości.

Organ centralny zazwyczaj zapewnia pomoc organom sądowym wydającym i wykonującym, zwłaszcza w najbardziej skomplikowanych sprawach: pośredniczy np. w komunikacji z organami sądowymi zainteresowanych państw członkowskich lub, w przypadku gdy pojawiających się trudności nie można rozwiązać bezpośrednio z właściwymi organami innych państw członkowskich – wskazuje właściwy organ lub organ centralny, przesyła dokumentację lub weryfikuje jej autentyczność. Często przygotowuje materiały będące wsparciem dla właściwych organów (podręcznik, intranet, wytyczne, okólniki itp.) lub opracowuje statystyki. W niektórych przypadkach może też przeprowadzać kontrolę jakości ENA przed jego wydaniem.

W niektórych sprawozdaniach zwrócono uwagę na fakt, że rola organów centralnych polegająca na udzielaniu pomocy w procedurze związanej z ENA ostatnio się zmniejsza, a ich pomoc najczęściej oczekiwana jest w sytuacjach, gdy problematycznej kwestii nie udało się rozwiązać w drodze bezpośrednich kontaktów między zainteresowanymi organami sądowymi. W niektórych przypadkach zmiana ta jest wynikiem zrealizowania zaleceń przedstawionych w ramach 4. rundy wzajemnych ocen; z kolei w innych przypadkach może być spowodowana nabyciem przez organy sądowe większej wiedzy na temat zakresu decyzji ramowej 2002/584/WSiSW i większego doświadczenia w jej praktycznym stosowaniu.

Jednak w kilku państwach członkowskich organ centralny nadal odgrywa ważną rolę w głównych aspektach procedury przekazania, która to rola wykracza poza zadania administracyjne, praktyczne i metodologiczne powierzone takim organom w art. 7 ust. 1 i 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. Na przykład jest uprawniony m.in. do wydawania i wykonywania ENA lub ma być jedynym kanałem, przez który muszą przechodzić wszystkie wiadomości i wnioski kierowane do innych państw członkowskich, lub jest też upoważniony do zwracania się o informacje uzupełniające do właściwego organu wydającego na podstawie art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, tym samym wykonując zadania, które zwykle wykonują organy sądowe. Tym państwom członkowskim zalecono podjęcie działań, które ograniczają rolę ich organu centralnego, oraz wspieranie bezpośrednich kontaktów między właściwymi organami w myśl zasady wzajemnego uznawania.

W kontekście 9. rundy ocen podkreślono, że ten nowy model współpracy sądowej oznacza radykalną zmianę w stosunkach między państwami członkowskimi, zastępując wcześniejsze podejście, które polegało na komunikacji między organami centralnymi lub rządowymi, bezpośrednim komunikowaniem się organów sądowych w państwach członkowskich, co ma ułatwić współpracę sądową bez angażowania organów wykonawczych.

Kilku praktyków stwierdziło, że w niektórych przypadkach do takich bezpośrednich kontaktów zniechęcają ich m.in. bariery językowe czy obawa, że nie uda im się zidentyfikować właściwego organu. Jeden z zespołów ekspertów podkreślił, że bariery językowe mogą być przeszkodą w skutecznych kontaktach bezpośrednich, jednak ponieważ kontakty takie są podstawowym elementem wzajemnego uznawania, należy podjąć środki, by przezwyciężyć te trudności.

7.1.2. Organ centralny i bezpośrednie kontakty na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW

Organ centralny pomaga organom sądowym w procedurach związanych z otrzymywaniem i przekazywaniem zaświadczeń i wyroków, a także wszelkiej związanej z nimi urzędowej korespondencji. Może też wspierać właściwe organy w procedurach na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, udzielając porad lub informacji na temat tych procedur. Nie wszystkie jednak państwa członkowskie wyznaczyły organ centralny do celu tej decyzji ramowej.

Zazwyczaj powiązanie między zasadą bezpośrednich kontaktów między organami sądowymi a rolą organów centralnych na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW jest odzwierciedleniem podziału kompetencji w kontekście procedury związanej z ENA; w związku z tym odsyłamy do odnośnego rozdziału powyżej poświęconego tej kwestii.

7.1.3. Organ centralny i bezpośrednie kontakty na mocy decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW

Wiele państw członkowskich nie wyznaczyło organu centralnego, ani jako organu wydającego, ani jako organu wykonującego, do celu wydawania i przekazywania orzeczeń i zaświadczeń zgodnie z decyzjami ramowymi 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW. Jednak Ministerstwo Sprawiedliwości zwykle wspiera właściwe organy sądowe w przypadku trudności, których nie można rozwiązać w drodze bezpośrednich kontaktów z właściwymi organami innych państw członkowskich.

7.2. Wyspecjalizowanie właściwych organów

Państwa członkowskie stosują różne podejścia organizacyjne do rozdziału odpowiedzialności w zakresie zajmowania się unijnymi instrumentami wzajemnego uznawania. Niektóre z nich ustanowiły scentralizowany system dla jednego lub dla wszystkich tych instrumentów, zaś inne stosują podejście zdecentralizowane. Organy scentralizowane – w większości państw członkowskich chodzi o Ministerstwo Sprawiedliwości – są ściśle wyspecjalizowane w stosowaniu unijnych instrumentów wzajemnego uznawania (działając w charakterze zarówno organu wydającego, jak i organu wykonującego) i mogą doradzać miejscowym praktykom i ich wspierać.

W miejscowych sądach trudniej może być osiągnąć wyspecjalizowanie, a praktycy często nie są specjalistami w stosowaniu unijnych instrumentów wzajemnego uznawania, gdyż każdy prokurator czy sąd karny zajmują się nimi obok innych zadań. W kontekście niniejszej rundy ocen te państwa członkowskie zachęcono, by albo rozważyły utworzenie wyspecjalizowanych wydziałów w sądach, które będą się specjalizować w sprawach dotyczących międzynarodowej współpracy sądowej, albo zwiększyły liczbę urzędników sądowych pracujących wyłącznie nad sprawami dotyczącymi tych instrumentów, a także by zapewniły odpowiednie specjalistyczne szkolenia w zakresie tych instrumentów, jako potencjalny sposób na zwiększenie specjalistycznej wiedzy fachowej w tej dziedzinie.

Niemniej w niektórych państwach członkowskich istnieje w różnym zakresie pewien stopień wyspecjalizowania na poszczególnych szczeblach systemu sądownictwa, ponieważ niektórzy urzędnicy sądowi lub niektóre sądy – częściej zlokalizowani w większych okręgach – osiągnęli pewien poziom specjalizacji.

Ma to częściej miejsce w przypadku decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, gdyż ENA jest powszechnie stosowany od dłuższego czasu i praktycy zdobyli potrzebne doświadczenie, rzadziej natomiast w przypadku decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, gdyż tylko kilka państw członkowskich dysponuje osobnymi wyspecjalizowanymi wydziałami zajmującymi się sprawami objętymi tą decyzją ramową. W przypadku decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW specjalizacja nie istnieje.

W jednym z państw członkowskich struktura właściwych organów opiera się na terytorialnej specjalizacji w zakresie konkretnych instrumentów, dzięki czemu zaangażowani sędziowie, urzędnicy sądowi i pracownicy administracyjni dysponują wysokim poziomem wiedzy fachowej. W jednym z państw członkowskich sąd wyspecjalizowany dokonuje oceny ENA, zanim zostanie on wydany, co do minimum ogranicza ryzyko wydania niekompletnego formularza. W niektórych państwach członkowskich istnieją sieci praktyków lub grupy robocze specjalizujące się w międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych; ich członkowie spotykają się regularnie, by omawiać odnośne kwestie w dziedzinie współpracy sądowej, i mogą zapewniać wskazówki i pomoc innym praktykom w wydawaniu i wykonywaniu wniosków w zakresie wzajemnego uznawania. Ponadto punkty kontaktowe EJN zwykle dysponują wiedzą i doświadczeniem pozwalającymi im doradzać kolegom.

W niemal żadnym państwie członkowskim nie ma prawników specjalizujących się w unijnych instrumentach wzajemnego uznawania. Poza tym prawnicy nie mają nawet dostatecznej wiedzy na temat unijnego ustawodawstwa i orzecznictwa TSUE w tej dziedzinie. W niektórych państwach członkowskich są jednak prawnicy dysponujący pewną wiedzą na temat ENA i, w mniejszym stopniu, wiedzą na temat decyzji ramowej 2008/909/WSiSW; wśród prawników brak jest jednak specjalizacji w zakresie decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW. Zważywszy na fakt, że prawnicy ci zazwyczaj wyznaczani są z urzędu, istnieje ryzyko, że prawnicy, którzy nie specjalizują się w danej dziedzinie, nie będą w stanie odpowiednio bronić praw i uzasadnionego interesu skazanych lub podejrzanych.

ZALECENIA

- *Zachęca się państwa członkowskie, by zapewniły odpowiedni poziom wyspecjalizowania praktyków, w tym prawników, o ile to możliwe, zajmujących się wszystkimi unijnymi instrumentami wzajemnego uznawania obejmującymi pozbawienie lub ograniczenie wolności i będącymi przedmiotem 9. rundy wzajemnych ocen, poprzez oferowanie specjalistycznych szkoleń oraz propagowanie sieci urzędników sądowych specjalizujących się w tej dziedzinie.*

7.3. Współpraca i wymiana informacji

Wymiana informacji między organami sądowymi ma zasadnicze znaczenie w kontekście procedur związanych z wszystkimi unijnymi instrumentami prawnymi wzajemnego uznawania obejmującymi pozbawienie lub ograniczenie wolności i będącymi przedmiotem 9. rundy wzajemnych ocen. Państwo wykonujące może bowiem potrzebować dodatkowych informacji poza tymi już przesłanymi przez państwo wydające. W kontekście niniejszej rundy ocen zauważono jednak, że niekiedy żądane informacje dodatkowe nie są przydatne lub potrzebne, ponieważ wykraczają poza wymogi określone w odpowiednim instrumencie prawnym, przez co czas trwania procedury może bezzasadnie się wydłużyć.

W kontekście niniejszej rundy wzajemnych ocen zajęto się kwestią wymiany informacji, głównie w odniesieniu do decyzji ramowej 2002/584/WSiSW i w mniejszym stopniu w odniesieniu do decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.

Co się tyczy ENA, informacje przekazywane przez państwo członkowskie wydające mogą okazać się niewystarczające do podjęcia decyzji w sprawie wykonania ENA. Najczęściej brakującym elementem informacji jest niedostatecznie szczegółowy opis elementów faktycznych i okoliczności przestępstwa, takich jak miejsce i czas popełnienia danych czynów. Chodzi zatem o to, by informacje były dostatecznie szczegółowe, by umożliwić odróżnienie jednych czynów od drugich, co jest niezbędne do zweryfikowania podwójnej odpowiedzialności karnej, zasady *ne bis in idem* czy wyroków zaocznych. W innych przypadkach brakuje informacji na temat warunków odbywania kary pozbawienia wolności w wydającym państwie członkowskim. W przypadku ENA wydanego w celu wykonania wyroku, brakujące informacje mogą dotyczyć długości kary lub tego, czy dana osoba została powiadomiona o terminie rozprawy w sądzie.

W zdecydowanej większości przypadków, gdy okazuje się, że potrzebne są dodatkowe informacje, zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW, wydające organy sądowe są proszone o przekazanie odnośnych informacji w określonym terminie. Wydające organy sądowe zwykle, choć nie zawsze, przestrzegają tych terminów, o ile są one rozsądne, a odpowiedzi są zazwyczaj udzielane w odpowiednim czasie i zawierają żądane informacje.

Jednak w niektórych przypadkach, gdy takie terminy są krótkie i trudno ich dotrzymać lub gdy konieczne są wielokrotne wnioski o informacji dodatkowe, ponieważ państwo wydające nie odpowiedziało na czas lub nie udzieliło prawidłowej odpowiedzi, może to prowadzić do wydłużenia procedur i sprawić, że dotrzymanie terminów określonych w art. 17 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW staje się wyzwaniem. Poza tym zdarzało się, że państwo wydające nie przekazało żądanych informacji, w związku z czym państwo wykonujące odmówiło przekazania danej osoby.

Kwestia wymiany informacji nie kończy się z przekazaniem osoby, jako że organy wykonujące mają też przysłać decyzje w sprawie przekazania i inne odnośne dalsze informacje po zapadnięciu decyzji w sprawie ENA – w szczególności na temat odbytego już okresu kary pozbawienia wolności – przy użyciu standardowego formularza zamieszczonego w załączniku VII do opracowanego przez Komisję podręcznika pt. „Jak wydawać i wykonywać europejski nakaz aresztowania”. Nie wszystkie jednak państwa członkowskie wykonujące przysyłają takie dalsze informacje regularnie i czasem państwo wydające musi się o nie zwrócić.

Co się tyczy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, o dodatkowe informacje można występować w przypadku niekompletnych lub nieprawidłowo wypełnionych zaświadczeń. Może dotyczyć to różnego rodzaju informacji, takich jak: prawna klasyfikacja i określenie przestępstwa; dokładny czas spędzony w areszcie tymczasowym i nieodbyta jeszcze część kary; mający zastosowanie system warunkowego zwolnienia itd. Zwykle jednak informacje zawarte w zaświadczeniu przesyłanym przez państwo wydające są wystarczające.

W kontekście procedur na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW konsultacje mogą być lub są prowadzone między właściwymi organami państwa wydającego i państwa wykonującego w celu ustalenia, czy kara będzie służyć celowi ułatwienia resocjalizacji i udanej reintegracji społecznej skazanego. Takie konsultacje nie zawsze mają charakter obowiązkowy. Organy wydające nie zawsze uprzednio kontaktują się z organami państwa członkowskiego wykonującego, chyba że należy uzyskać ich zgodę. Jednak niektóre zespoły ekspertów zauważyły, że uprzednie konsultacje z państwem członkowskim wykonującym mogą być użyteczne, by uzyskać wszystkie istotne informacje niezbędne do podjęcia decyzji, czy należy wydać zaświadczenie na mocy decyzji ramowej 2008/909/WSiSW. Temat ten rozwinęto w rozdziale poświęconym ocenie resocjalizacji.

Właściwe organy sądowe państwa wykonującego są zobowiązane, zgodnie z art. 21 decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, niezwłocznie przekazać informacje wymienione w tym przepisie państwu wydającemu; nie wszystkie jednak państwa członkowskie wywiązują się z tego obowiązku.

Wymiana informacji czy konsultacje są prowadzone różnymi kanałami. Co do zasady, zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania, która jest podstawowym elementem systemu instrumentów wzajemnego uznawania w UE, właściwe organy państw członkowskich komunikują się bezpośrednio z właściwymi organami innych państw członkowskich. Wyniki 9. rundy wzajemnych ocen wskazują, że bezpośrednie kontakty między organami sądowymi są na ogół zadowalające. Kilka państw członkowskich zwraca się o informacje dodatkowe za pośrednictwem swoich organów centralnych.

Komunikacja może odbywać się zwykłą pocztą, telefonicznie, za pośrednictwem faksu lub poczty elektronicznej itp. Aby ułatwić stosowanie decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, organy niektórych państw członkowskich zgodziły się przysyłać wnioski o przekazanie lub kolejne elementy (odnośne dokumenty, decyzje w sprawie uznania, dodatkowe informacje) w formie elektronicznej.

Powszechniejsze stosowanie i dostępność nowych technologii pomagają przyspieszyć interakcje, jednak jednocześnie sprawiają, że konieczne jest stałe aktualizowanie europejskiego atlasu sądowego, który zawiera adresy poczty elektronicznej organów sądowych i organów centralnych.

W niektórych przypadkach w ustanowieniu szybkiej i skutecznej komunikacji pomocne mogą okazać się kanały Eurojustu i EJN, zwłaszcza gdy sprawa jest pilna lub gdy nie otrzymano odpowiedzi, lub aby ominąć trudności wynikające z barier językowych. W przypadku państw członkowskich, które korzystają z systemu informacyjnego Schengen (SIS), komunikacja może w razie potrzeby niekiedy odbywać się za pośrednictwem biura SIRENE, a w przypadku państw niekorzystających z SIS – za pośrednictwem biura Interpolu.

ZALECENIA

- *Państwom członkowskim zaleca się zapewnienie, by rola ich organów centralnych ograniczała się do tego, co zostało przewidziane w poszczególnych unijnych instrumentach wzajemnego uznawania, które były przedmiotem 9. rundy wzajemnych ocen, oraz wspieranie bezpośrednich kontaktów między właściwymi organami w myśl zasady wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, określonej w art. 82 ust. 1 TFUE.*
- *Państwom członkowskim zaleca się, gdy działają w charakterze państw wydających do celów decyzji ramowych 2002/584/WSiSW i 2008/909/WSiSW, by zapewniły przekazywanie przez ich właściwe organy właściwym organom państwa wykonującego wszelkich informacji niezbędnych do podjęcia decyzji w sprawie wykonania wniosku, a jeśli państwo wykonujące wystąpi o informacje dodatkowe – by zapewniły jak najszybsze przekazanie takich informacji.*

7.4. Tranzyt osoby, której dotyczy wniossek, lub skazanego

Tranzyt przez terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo wykonujące do celu przekazania zgodnie z art. 25 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW i do celu przekazania skazanego do innego państwa członkowskiego na podstawie decyzji ramowej 2008/909/WSiSW ma zasadnicze znaczenie dla sfinalizowania procedur na mocy tych decyzji ramowych.

W większości państw członkowskich właściwym organem zajmującym się organizacją tranzytu, zarówno w przypadku wniosków otrzymanych, jak i wysyłanych, jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Wnioski o tranzyt są składane za pośrednictwem biura SIRENE, a w niektórych przypadkach – za pośrednictwem biura Interpolu. Praktyczne ustalenia dotyczące faktycznego przeprowadzenia tranzytu są dokonywane we współpracy z policją, która jest odpowiedzialna za aspekty operacyjne.

Większość państw członkowskich nie napotkała poważniejszych problemów przy dokonywaniu tranzytu osób, których dotyczy wniossek. Pewne wyzwania praktyczne mogą się jednak pojawiać przy organizacji tranzytu, zwłaszcza w związku z jego bardzo krótkimi terminami – osobę należy przekazać w ciągu 10 dni – i w tych przypadkach często zdarzająca się zwłoka w odpowiedzi może doprowadzić do przełożenia operacji, ponieważ otrzymanie wniosku tranzytowego z bardzo niewielkim wyprzedzeniem przed datą tranzytu może do minimum ograniczyć czas na zorganizowanie przekazania. Inne praktyczne trudności mogą dotyczyć zidentyfikowania właściwego organu odpowiedzialnego za tranzyt w innym państwie członkowskim. Niektórzy praktycy i zespoły ekspertów wskazali, że przydatne byłoby, gdyby europejski atlas sądowy zawierał wspomniane informacje, i zalecili w tym celu odpowiednie zaktualizowanie portalu EJN. Mogą się też pojawiać problemy w odniesieniu do wymogów dokumentacyjnych i tłumaczeniowych dotyczących zezwolenia na tranzyt.

Zezwolenia na tranzyt są często sprawą pilną, ale ich uzyskanie jest czasochłonne, zwłaszcza gdy wniosek tranzytowy musi zostać przetłumaczony na język urzędowy państwa członkowskiego, do którego jest kierowany.

Czasem wnioski tranzytowe są składane w niekompletnej formie, a kilka państw członkowskich wymaga tłumaczenia takich wniosków na swój język, a niekiedy – tłumaczenia zarówno wniosku tranzytowego, jak i ENA. W określaniu wymogów dotyczących niezbędnych dokumentów, ram czasowych i akceptowanych języków mogłaby pomagać, po zaktualizowaniu, zakładka *Fiches Belges* na stronie EJN. Niektóre państwa członkowskie wspomniały również o zakłóceniach w ruchu lotniczym jako dodatkowej praktycznej trudności w wykonywaniu tranzytu. Kilka państw członkowskich poinformowało o problemach w przypadkach, w których państwo wykonujące zarządziło przekazanie osób, których dotyczył wniosek, ale nie przedsięwzięło żadnych środków ostrożności, by zapewnić ich dostępność, a tylko powiadomiło daną osobę o dacie przekazania, zakładając, że stawia się ona dobrowolnie. Czasem osoba, która ma zostać przekazana i wobec której nie zastosowano pozbawienia wolności, nie pojawia się na miejscu odbioru, w związku z czym tranzyt musi być organizowany wielokrotnie.

Z logistycznego punktu widzenia, jeśli faktycznie ma dojść do przeprowadzenia tranzytu, konieczne są szeroko zakrojone przygotowania. Ponadto wyzwania stwarzać może – z uwagi na duże odległości i brak bezpośrednich lotów – położenie geograficzne niektórych państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, w usprawnianiu praktycznego wykonywania tranzytu pomocne okazały się rozmowy dwustronne z najbardziej istotnymi sąsiadującymi i partnerskimi państwami członkowskimi. W przyspieszeniu procedury i w nawiązaniu elastycznych i szybkich kontaktów z właściwymi organami mogą pomóc punkty kontaktowe EJN.

Należy też podkreślić, że w czasie pandemii COVID wszystkie państwa członkowskie napotykały problemy z transgranicznym transportem osób do państw członkowskich innych niż państwa sąsiadujące z uwagi na znaczne ograniczenia podróży lotniczych i podróży innymi środkami transportu.

ZALECENIA

- *EJN jest proszona, by w celu ułatwienia i przyspieszenia procedury we współpracy z państwami członkowskimi zapewniła dostępność w europejskim atlasie sądowym i pod zakładką Fiches Belges zaktualizowanych informacji na temat właściwych organów odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń na tranzyt oraz na temat niezbędnych dokumentów, ram czasowych i akceptowanych języków.*

7.5. Współpraca z Eurojustem i Europejską Siecią Sądową

Wyniki 9. rundy wzajemnych ocen wskazują na to, że właściwe organy krajowe zazwyczaj są dobrze poinformowane, jeśli chodzi o kompetencje Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowej w dziedzinie współpracy sądowej i o oferowane przez nie możliwości, a pomoc, jakiej udzielają te dwa podmioty, jest powszechnie oceniana przez praktyków z państw członkowskich jako cenna i potrzebna. Eurojust i EJNI są uważane za najskuteczniejsze kanały komunikacji w procedurach transgranicznych i ogólnie przedstawiane jako bardzo skuteczne, ponieważ przyczyniają się do wzmacniania współpracy i wzajemnego zaufania między organami sądowymi w różnych państwach członkowskich.

Tylko nieliczne państwa członkowskie nie angażują Eurojustu i EJNI w takim stopniu, w jakim mogłyby to robić, w transgraniczne sprawy związane z procedurami wzajemnego uznawania, by przyspieszyć postępowanie.

Organy państw członkowskich mogą rozważyć skorzystanie z pomocy Eurojustu lub EJNI, gdy stosują unijne instrumenty wzajemnego uznawania, w zależności od istoty sprawy, a zwłaszcza jej złożoności i pilności. Teoretycznie Eurojust i EJNI mogą zapewnić pomoc w odmiennej, ale dopełniającej się formie. Punkty kontaktowe EJNI są zwykle proszone o pomoc w celu ułatwienia i usprawnienia komunikacji i uzyskania informacji niezbędnych do wydania decyzji, zaś w pilnych lub bardziej złożonych sprawach dotyczących poważnej działalności przestępczej lub w przypadku gdy w sprawę zaangażowanych jest więcej państw członkowskich, o pomoc w ułatwieniu współpracy może zostać poproszony przedstawiciel krajowy w Eurojuście.

Nie zawsze jednak łatwo jest wyraźnie rozdzielić pełnione przez oba podmioty funkcje. W praktyce organy państw członkowskich zwracają się o pomoc na przemian do Eurojustu lub do krajowych punktów kontaktowych EJNI w sytuacjach, w których potrzebna jest pomoc w nawiązaniu kontaktów, gdyż jest to trudne lub problematyczne, także ze względów językowych, lub gdy pojawiają się problemy w uzyskaniu informacji lub dokumentów uzupełniających od państwa wydającego.

Co się tyczy w szczególności decyzji ramowej 2002/584/WSiSW kanały zapewniane zarówno przez Eurojust, jak i EJN są uznawane za pomocne, ponieważ umożliwiają skuteczne i szybkie kontakty z organem wydającym ENA. Często też terminów udaje się dotrzymać dzięki pomocy punktów kontaktowych EJN, a w pilnych lub bardziej złożonych sprawach – z pomocą biura krajowego w Eurojuście.

Jeśli chodzi o ENA, kanały Eurojustu są wykorzystywane, by szybko rozwiązywać problemy np. gdy pojawiają się trudności z wykonaniem wniosku lub gdy dochodzi do zbiegu kolidujących wniosków o przekazanie danej osoby wydanych przez organy sądowe kilku państw członkowskich (art. 16 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW). Choć nie jest to obowiązkowe, zaangażowanie Eurojustu może pomóc organowi wykonującemu szybko otrzymać skoordynowaną i rzetelną poradę co do tego, który z kolidujących ENA powinien zostać wykonany, z uwzględnieniem wszystkich istotnych aspektów. W wielu sprawozdaniach eksperci podkreślali, jak pomocny może być Eurojust w takich sprawach, dzięki wykorzystaniu opracowanych przez ten podmiot „Wytycznych dotyczących podejmowania decyzji w sprawie kolidujących wniosków o wydanie osób i ekstradycję” (zmienionych w 2019 r.) oraz możliwości osiągnięcia porozumienia z wszystkimi zainteresowanymi stronami w określonym terminie. W wielu państwach członkowskich rozwiązania takiego nie przewidują przepisy krajowe lub jest ono w praktyce stosowane bardzo rzadko. W kilku sprawozdaniach zawarto zalecenia dotyczące częstszego angażowania Eurojustu w odniesieniu do kolidujących ENA.

Eurojust może być także bardzo pomocny w rozwiązywaniu problemów pojawiających się w przypadku ENA powiązanego z innymi instrumentami wzajemnego uznawania, np. END, które należy wykonać równolegle z aresztowaniem osoby, której dotyczy wniosek, lub niezwłocznie po jej aresztowaniu, lub jednocześnie do ENA, gdyż za poszczególne instrumenty mogą odpowiadać inne właściwe organy.

Uczestnictwo Eurojustu w procedurze związanej z ENA może mieć też znaczenie w przypadkach, w których w wyjątkowych okolicznościach mogących prowadzić do opóźnień w wykonaniu ENA organ sądowy musi powiadomić Eurojust, podając powody zwłoki, zgodnie z art. 17 ust. 7 decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. W niektórych sprawozdaniach podkreślono też wartość dodaną spotkań koordynacyjnych organizowanych przez Eurojust, zwłaszcza w przypadkach, gdy zastosowanie mają różne unijne instrumenty prawne, a także wartość dodaną ośrodków koordynacyjnych, gdy ENA i inne środki muszą zostać wykonane jednocześnie w kilku państwach członkowskich.

Zapytaniem służącym ustaleniu właściwych organów w innych państwach członkowskich zajmuje się głównie EJNI, np. z pomocą ekspertów wyznaczonych jako punkty kontaktowe EJNI lub z Eurojustem. Praktyka pokazała, że pomocne jest zwracanie się do punktów kontaktowych EJNI lub Eurojustu zwłaszcza w pilnych przypadkach, gdy proces uzyskiwania informacji od organu wykonującego opóźnia się lub jeśli przekazane informacje nie są wystarczające, po to by otrzymać pomoc przy dalszych zapytaniach lub by przyspieszyć bieg wydarzeń.

Praktycy bardzo doceniają współpracę za pośrednictwem EJNI, ponieważ punkty kontaktowe EJNI mogą zazwyczaj doradzać swoim kolegom w kwestii postępowania ze sprawami dotyczącymi ENA i przekazywać innym praktykom wszelkie istotne informacje, w tym informacje na temat najnowszych wyroków TSUE. W wielu sprawozdaniach zespoły oceniające podkreślały użyteczność prowadzonego przez Eurojust monitorowania orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego ENA, a także innych wyników prac Eurojustu.

W wielu państwach członkowskich urzędnicy sądowi wiedzą o istnieniu portalu EJNI i znajdujących się tam zasobach internetowych, regularnie z nich korzystają i uważają je za wyjątkowo praktyczne i niezbędne narzędzia umożliwiające skuteczne i proste redagowanie zarówno wniosków, jak i odpowiedzi na nie przez praktyków różnych państw członkowskich. Z kolei w niektórych państwach członkowskich narzędzia zapewniane przez EJNI nie są dostatecznie znane i wykorzystywane przez praktyków i konieczne są kampanie informacyjne dotyczące narzędzi, które mogą ułatwić transgraniczną współpracę sądową.

Najczęściej używanym i uznawanym za najważniejszy instrumentem EJNI jest europejski atlas sądowy, który ułatwia identyfikowanie właściwych organów. W kontekście 9. rundy wzajemnych ocen podkreślono jednak, że dane kontaktowe zamieszczone w europejskim atlasie sądowym są niekiedy nieaktualne lub niekompletne i nie obejmują adresów poczty elektronicznej organów sądowych wszystkich państw członkowskich. Dlatego też, jak podkreślono, informacje zawarte na stronie atlasu powinny być regularnie aktualizowane w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich. EJNI dysponuje też bezpiecznym systemem telekomunikacyjnym, z którego można korzystać w sprawach karnych, w tym w celu przekazywania europejskich nakazów aresztowania. W jednym ze sprawozdań zasugerowano, że szablony wykorzystywane przy stosowaniu prawnych instrumentów współpracy sądowej można by, podobnie jak ma to już miejsce w przypadku ENA, przetłumaczyć na wszystkie języki UE i udostępnić na stronie internetowej EJNI.

Inne narzędzia udostępniane przez EJM to:

- *Fiches Belges*, które zawierają praktyczne informacje na temat konkretnych zestawów środków objętych współpracą wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych;
- biblioteka sądowa, która pozwala praktykom sprawdzać stan wdrażania poszczególnych instrumentów prawnych oraz deklaracje złożone przez państwa członkowskie w ich sprawie;
- kompendium, które zapewnia wsparcie przy redagowaniu wniosków w sprawie współpracy sądowej;
- sprawozdanie pt. „Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality” („Warunki odbywania kary pozbawienia wolności w Unii Europejskiej: przepisy a rzeczywistość”), które opisuje wybrane minimalne standardy dotyczące odbywania kary pozbawienia wolności obowiązujące na poziomie międzynarodowym i europejskim, takie jak wielkość pomieszczeń, warunki sanitarne (dostęp do węzła sanitarnego, ilość czasu spędzanego przez osadzonych na zewnątrz itp.) oraz sprawozdania sporządzone przez różne instytucje w Europie poświęcone tym warunkom.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie zachęca się, by propagowały wiedzę na temat Eurojustu i EJM oraz narzędzi przez nie oferowanych, a także korzystanie z nich, z uwagi na wartość dodaną, jaką podmioty te mogą zapewnić w przezwyciężaniu trudności w stosowaniu unijnych instrumentów wzajemnego uznawania oraz, mówiąc ogólniej, w zwiększaniu skuteczności współpracy sądowej z innymi państwami członkowskimi UE.*

EJM jest proszona, by we współpracy z państwami członkowskimi zapewniła regularne aktualizowanie swojej strony internetowej, która jest istotnym i cennym zasobem centralnym, a w szczególności by na bieżąco aktualizowała dane kontaktowe organów sądowych w odnośnych państwach członkowskich, a także sekcję poświęconą punktom kontaktowym w atlasie, tak by praktycy z państw członkowskich mogli łatwo zidentyfikować właściwe organy w innych państwach członkowskich w sprawach transgranicznych, w których wykorzystywane są unijne instrumenty wzajemnego uznawania.

7.6. Szkolenia

W większości państw członkowskich istnieją dość kompleksowe i dobrze zorganizowane systemy szkoleń dla praktyków w dziedzinie współpracy sądowej; niektóre państwa członkowskie jak najlepiej wykorzystują nowe i współczesne narzędzia informatyczne i oferują szkolenia w trybie e-uczenia się. Niemniej, jak się wydaje, potrzebne są dodatkowe wysiłki w celu zapewnienia szkoleń ustawicznych dla urzędników sądowych, które będą prowadzone na wszystkich etapach ich kariery i które będą dotyczyć wszystkich instrumentów wzajemnego uznawania, które były przedmiotem niniejszej rundy ocen, jak opisano poniżej.

Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW w sprawie ENA obowiązuje od dawna i obecnie jest w mniejszym lub większym stopniu zwyczajnym narzędziem dla praktyków w całej UE, a decyzja ramowa 2008/909/WSiSW w sprawie przekazywania kar pozbawienia wolności jest również znana i stosowana w dość zadowalającym stopniu. Wśród praktyków daje się jednak zauważyć brak wiedzy i doświadczenia w zakresie decyzji ramowej 2008/947/WSiSW o zawieszeniu i warunkowym zwolnieniu i karach alternatywnych oraz 2009/829/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu nadzoru (ENN), co stanowi przeszkodę w częstszym stosowaniu tych instrumentów.

Niniejsza runda ocen pozwoliła stwierdzić, że w większości państw członkowskich regularnie odbywają się szkolenia dotyczące decyzji ramowej 2002/584/WSiSW i często też, choć nie systematycznie, zapewniane są szkolenia dotyczące decyzji ramowej 2008/909/WSiSW. Rzadko jednak dostępne są szkolenia dotyczące decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, z wyjątkiem kilku doraźnych inicjatyw podejmowanych w kilku państwach członkowskich.

Wyraźnie należałoby poprawić tę sytuację poprzez zwiększenie liczby szkoleń dla sędziów, prokuratorów, prawników i innych pracowników uczestniczących w stosowaniu wszystkich instrumentów wzajemnego uznawania, które były przedmiotem niniejszej rundy ocen, gdyż zachęciłoby to do ich stosowania, zwiększyłoby wiedzę na ich temat i poprawiło możliwość wymiany doświadczeń praktycznych i odnośnych zmian w orzecznictwie. W kontekście niniejszej rundy ocen wielokrotnie padało zalecenie organizowania specjalnych i regularnych szkoleń dotyczących wszystkich wyżej wspomnianych instrumentów prawnych, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym i dla wszystkich organów zaangażowanych w ich wdrażanie.

Potrzeba szkoleń dotyczy zwłaszcza mniej znanych decyzji ramowych: 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW. Brak specjalnych szkoleń wskazano jako jedną z głównych przeszkód dla powszechnego stosowania tych decyzji ramowych. Aby możliwe było korzystanie z ich pełnego potencjału, należy zwiększać wśród praktyków świadomość istnienia tych decyzji ramowych i wiedzę na ich temat.

Kilka zespołów oceniających, a także wielu praktyków w ocenianych państwach członkowskich podkreślało, że istnieje wyraźna potrzeba zapewniania regularnych szkoleń związanych z decyzjami ramowymi 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, skierowanych do wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron, by uwrażliwić je na cele tych instrumentów wzajemnego uznawania i oferowane przez nie możliwości. Podkreślono, że użyteczne byłoby opracowanie wytycznych lub podręczników dotyczących tych decyzji ramowych.

Niniejsza runda ocen wykazała, że w większości państw członkowskich za mało jest lub zupełnie brakuje programów szkoleniowych, które dotyczyłyby wszystkich wyżej wspomnianych decyzji ramowych i które przeznaczone byłyby dla obrońców. Nie ma prawników specjalizujących się w unijnych instrumentach wzajemnego uznawania, dlatego da się również zauważyć wyraźną potrzebę wspierania działań pozwalających podnosić wiedzę obrońców na temat tych instrumentów, tak by mogli udzielać swoim klientom wartościowych porad w tej dziedzinie.

W kilku sprawozdaniach zasugerowano, że można by organizować wspólne szkolenia dla sędziów, prokuratorów i prawników oraz innych odpowiednich zainteresowanych stron, po to by mogli się dzielić doświadczeniami i rozwiązywać praktyczne problemy. Jeśli chodzi o decyzję ramową 2008/947/WSiSW, w takich wspólnych szkoleniach powinni też uczestniczyć pracownicy służb probacyjnych i zakładów karnych.

Kilka państw członkowskich zorganizowało wspólne szkolenia z krajami sąsiadującymi; zespoły ekspertów uznały tę praktykę za przydatną w rozwiązywaniu problemów praktycznych, zrozumieniu różnic między poszczególnymi systemami sądowymi i wzmacnianiu wzajemnego zaufania.

Sędziowie i prokuratorzy mogą też uczestniczyć w wydarzeniach szkoleniowych na poziomie unijnym dotyczących unijnych instrumentów wzajemnego uznawania, zapewnianych przez instytucje takie jak Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) i Akademia Prawa Europejskiego (ERA). Inne możliwości szkoleniowe dla wszystkich państw UE to szkolenia oferowane przez Stowarzyszenie na rzecz Badań i Rozwoju w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (*Association for Criminal Justice Research and Development* (ACJRD)) oraz szkolenia i seminaria organizowane przez Eurojust lub EJN.

Prawnicy mogą też uczestniczyć w wydarzeniach szkoleniowych organizowanych na poziomie unijnym, o ile są o nich informowani i mają do nich dostęp, np. w programach szkoleniowych oferowanych przez ERA, gdyż szkolenia prowadzone przez EJTN są przeznaczone wyłącznie dla członków służby sądowej.

W czasie, gdy przeprowadzana była ocena, te możliwości szkoleniowe na poziomie unijnym nie obejmowały wszystkich unijnych instrumentów wzajemnego uznawania, które były przedmiotem niniejszej rundy wzajemnych ocen, w szczególności decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, i nie wszystkie państwa członkowskie korzystały z nich w pełnym zakresie.

Niemniej, jak podkreślono w niektórych sprawozdaniach, unijne programy szkoleniowe mają szczególne zalety, które nie ograniczają się wyłącznie do przekazywania wiedzy i podnoszenia świadomości w zakresie praktycznego stosowania unijnych instrumentów – stanowią też dla praktyków doskonałą okazję do nawiązywania kontaktów i wymiany doświadczeń z kolegami z innych państw członkowskich. W tym sensie w szeregu sprawozdań z oceny podkreślono też znaczenie szkoleń na poziomie unijnym, zwłaszcza w dziedzinie decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW.

Ponadto istnieją projekty i inicjatywy, których celem jest zintensyfikowanie współpracy sądowej na poziomie unijnym. Platforma CrossJustice zapewnia usługi w zakresie informacji prawnych przeznaczone przede wszystkim dla prawników praktyków – sędziów, prokuratorów, sędziów śledczych i prawników – dostępne jednak również dla studentów prawa, organizacji pozarządowych i wszystkich obywateli UE; platforma ta ma zostać poszerzona o mechanizmy współpracy państw członkowskich w sprawach karnych, w tym w zakresie ENA.

Jeśli chodzi o decyzje ramowe 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, Organizacja Europejskich Służb Probacyjnych (CEP – www.cep-probation.org) prowadzi otwartą grupę sieci ekspertów zajmującą się tymi decyzjami. Dzielą się oni wiedzą fachową, doświadczeniami i wiedzą oraz propagują korzystanie z tych decyzji ramowych wśród członków służb probacyjnych oraz osób zawodowo zajmujących się przedmiotowym zagadnieniem. Projekt PONT (www.probationobservatory.eu) finansowany z programu Komisji Europejskiej „Sprawiedliwość” obejmuje szereg darmowych internetowych kursów szkoleniowych dotyczących stosowania decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, wypełniania wymaganej dokumentacji oraz zarządzania procesami dostosowania i przekazania.

Praktycy z kilku państw członkowskich podkreślali, że istotnym źródłem informacji byłyby unijne podręczniki – podobne do już istniejących podręczników dotyczących decyzji ramowych 2002/584/WSiSW i 2008/909/WSiSW – zawierające wskazówki co do stosowania decyzji ramowych 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, które nie są stosowane zbyt często i w odniesieniu do których zgromadzono zatem niewiele doświadczeń.

Kilka państw członkowskich jest świadomych prac prowadzonych przez EuroPris i uczestniczy w jej działaniach, w szczególności w odniesieniu do decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, a także, choć w mniejszym stopniu, prac prowadzonych przez Organizację Europejskich Służb Probacyjnych (CEP) w odniesieniu do decyzji ramowej 2008/947/WSiSW. Wyniki posiedzeń organizowanych przez EuroPris i CEP są zwykle upowszechniane w państwach członkowskich przez praktyka, który w nich uczestniczył.

ZALECENIA

- *Państwa członkowskie zachęca się do zapewniania regularnych i systematycznych specjalistycznych szkoleń poświęconych decyzjom ramowym: 2002/584/WSiSW, 2008/909/WSiSW, 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW i powiązanemu orzecznictwu TSUE wszystkim praktykom uczestniczącym w stosowaniu tych decyzji, w tym do zapewniania wspólnych szkoleń dla sędziów, prokuratorów oraz, w miarę możliwości – z uwzględnieniem niezależności zawodów prawniczych zgodnie z przepisami krajowymi – dla prawników i innych odpowiednich pracowników.*
- *Państwa członkowskie zachęca się do wspierania uczestnictwa praktyków zajmujących się wyżej wspomnianymi unijnymi instrumentami wzajemnego uznawania w działaniach szkoleniowych dostępnych na poziomie unijnym, tak by zwiększyć szanse pogłębiania wiedzy i dzielenia się doświadczeniami oferowane przez tego rodzaju szkolenia.*
- *EJTN zachęca się do zwiększenia wysiłków w zakresie oferty szkoleniowej dla praktyków w zakresie unijnych instrumentów wzajemnego uznawania, w tym decyzji ramowej 2008/947/WSiSW w sprawie warunków zawieszenia i warunkowego zwolnienia i kar alternatywnych oraz decyzji ramowej 2009/829/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu nadzoru (ENN), i do lepszego wyeksponowania oferowanego przez nią programu szkoleniowego.*

7.7. Dane statystyczne

Wspólnym problemem stwierdzonym w niemal wszystkich państwach członkowskich w kontekście niniejszej rundy ocen jest brak rzetelnych i szczegółowych danych statystycznych gromadzonych regularnie na temat wniosków wysyłanych i otrzymywanych w przypadku wszystkich czterech instrumentów wzajemnego uznawania będących przedmiotem niniejszej oceny.

Inne wyzwania to agregacja i gromadzenie danych oraz przetwarzanie danych statystycznych na poziomie centralnym. Te niedociągnięcia i braki mają jeszcze poważniejszy charakter w państwach członkowskich, które mają ustrój zdecentralizowany, ponieważ trudniej jest zebrać dane od różnych organów na różnych poziomach niż od pojedynczego organu.

Tylko w kilku państwach członkowskich gromadzone są na poziomie centralnym roczne dane statystyczne dotyczące wyżej wspomnianych instrumentów prawnych i dane te są zwykle gromadzone i przetwarzane ręcznie, zatem nie istnieje cyfrowy zapis odnoszący się do powiązanych z nimi spraw. Ponadto działania te są czasochłonne, niedokładne i rozdrobnione.

W jednym z państw członkowskich za gromadzenie danych statystycznych odpowiedzialne jest Ministerstwo Sprawiedliwości, a sędziowie, sądy i prokuratorzy odpowiedzialni za przekazywanie lub wykonywanie orzeczenia na podstawie instrumentów wzajemnego uznawania są zobowiązani do przesyłania odpisu tego orzeczenia Ministerstwu Sprawiedliwości. Zespół oceniający uznał to rozwiązanie za dobrą praktykę.

Organy w większości państw członkowskich były w stanie podać odpowiednim zespołom oceniającym ogólne dane, takie jak liczba środków wydanych lub wykonanych w przypadku poszczególnych instrumentów, nie gromadzą jednak takich danych systematycznie i często nie są w stanie podać bardziej szczegółowych danych statystycznych.

Dane statystyczne dotyczące ENA są gromadzone przez wszystkie państwa członkowskie, ponieważ mają one obowiązek przekazywania ich Komisji Europejskiej. Zazwyczaj jednak takie dane statystyczne obejmują po prostu liczbę otrzymanych i wykonanych ENA, natomiast dalsze szczegóły dotyczące terminów, podstaw odmowy lub długości procedury zwykle nie są dostępne.

Niektóre państwa członkowskie gromadzą i zestawiają dane statystyczne na temat decyzji ramowej 2008/909/WSiSW, jednak z nielicznymi wyjątkami zazwyczaj nie są dostępne żadne szczegółowe informacje na temat wyniku procedury (tj. ile wniosków uznano, a w przypadku ilu odmówiono wykonania). Jeśli chodzi o decyzje ramowe 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, w większości państw członkowskich nie rejestruje się żadnych danych statystycznych.

W kontekście 9. rundy wzajemnych ocen podkreślono, że sprawnie działający i kompleksowy system statystyczny pozwoliłby uzyskać dokładniejszy obraz korzystania z poszczególnych decyzji ramowych, umożliwiając monitorowanie i analizowanie ich stosowania, napotykanymi trudnościami oraz powodów ewentualnych odmów, z myślą o opracowaniu dokładniejszych wskazówek co do ich stosowania i odpowiedniego dostosowania strategii politycznych i metod pracy. Taki system statystyczny mógłby poprawić skuteczność instrumentów wzajemnego uznawania w zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

Ponadto zwrócono uwagę na fakt, że brak zapisów komputerowych może sprawić, że w odpowiedzi na otrzymane wnioski nie zostaną podjęte właściwe działania. Obecnie tylko nieliczne państwa członkowskie stosują narzędzia elektroniczne do celów statystycznych. Kilka państw członkowskich ma zautomatyzowane systemy zarządzania sprawami, które – gdyby skoordynować je z innymi systemami gromadzenia danych lub jeszcze bardziej je rozwinąć – mogłyby przyczynić się do lepszego stosowania decyzji ramowych będących przedmiotem obecnej rundy wzajemnych ocen.

Jak wspomniano w jednym ze sprawozdań, systemy zautomatyzowane mogą pomóc w zapewnieniu faktycznego obrazu stosowania instrumentu wzajemnego uznawania kar pozbawienia wolności oraz w ustaleniu długości procedur lub głównych powodów odmowy uznania kary itp., a także w zarządzaniu działaniami podejmowanymi w odpowiedzi na wnioski przesyłane państwom członkowskim wykonującym.

W jednym z państw członkowskich realizowany jest projekt dotyczący ENA, który po odpowiednich dostosowaniach można by, w razie potrzeby, potraktować jako punkt wyjścia do scentralizowania gromadzenia danych statystycznych dotyczących innych instrumentów wzajemnego uznawania będących przedmiotem niniejszej oceny. W innym państwie członkowskim prowadzone są również prace, które mają pozwolić na gromadzenie zdezagregowanych danych o sprawach dotyczących ENA, tak by w najbliższej przyszłości można było przedstawiać na ich temat wskaźniki statystyczne.

ZALECENIA

- *Zaleca się państwom członkowskim, by ustanowiły wydajny i rzetelny system gromadzenia danych statystycznych dotyczących stosowania decyzji ramowych: 2002/584/WSiSW, 2008/909/WSiSW, 2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW, by ułatwić analizę stosowania tych instrumentów i odpowiednio dostosować strategie polityczne i metody pracy. W ramach tego działania zachęca się je do rozważenia możliwości korzystania z narzędzi elektronicznych, które pomogą wszystkim właściwym organom oszczędzić czas i uzyskać dokładniejszy obraz stosowania wyżej wymienionych instrumentów prawnych.*
-