

Bruksela, 4 grudnia 2020 r.
(OR. en)

13684/20

JAI 1066
COPEN 366
EUROJUST 156
EJN 106

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	13214/20 + COR 1
Dotyczy:	Konkluzje Rady „Europejski nakaz aresztowania i procedury ekstradycji – bieżące wyzwania i dalsze kroki” – Tekst zatwierdzony przez Radę

Delegacje otrzymują w załączeniu konkluzje Rady „Europejski nakaz aresztowania i procedury ekstradycji – bieżące wyzwania i dalsze kroki” zatwierdzone przez Radę w procedurze pisemnej 1 grudnia 2020 r.

Konkluzje opublikowano również w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, zob. Dz.U. C 419 z 4.12.2020, s. 23–29.

Konkluzje Rady**„Europejski nakaz aresztowania i procedury ekstradycji – bieżące wyzwania i dalsze kroki”****RADA ZATWIERDZIŁA NASTĘPUJĄCE KONKLUZJE:**

1. Jednym z głównych priorytetów Programu strategicznego na lata 2019–2024, przyjętego przez Radę Europejską w dniu 20 czerwca 2019 r., jest ochrona obywateli i swobód. Europa musi być miejscem, w którym ludzie czują się wolni i bezpieczni. W tym celu należy rozszerzać i wzmacniać walkę z terroryzmem i przestępczością transgraniczną. Współpraca w sprawach karnych i wymiana informacji powinna odzwierciedlać te ambitne założenia, a ponadto należy nadal usprawniać i rozwijać stosowanie wspólnych instrumentów.
2. Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (2002/584/WSiSW, decyzja ramowa w sprawie ENA)¹, która jest kluczowym instrumentem współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, uprościła i przyspieszyła współpracę między państwami członkowskimi. Nadal wnosi ona istotny wkład w realizację celu Unii dotyczącego zapewnienia jej obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

¹ Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1.

3. Przy różnych okazjach prowadzono dyskusje na temat sposobów dalszego usprawniania współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. W trakcie tych dyskusji zidentyfikowano pewne obszary, w odniesieniu do których można by jeszcze bardziej zwiększyć skuteczność mechanizmu wydawania osób na podstawie ENA. W związku z tym w 2018 r., podczas prezydencji austriackiej, Rada przyjęła konkluzje w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych, zatytułowane „Propagowanie wzajemnego uznawania orzeczeń poprzez zwiększanie wzajemnego zaufania”². W 2019 r. prezydencja rumuńska przedstawiła sprawozdanie pt. „Kolejne kroki w dziedzinie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych”³. Nowym impulsem do dyskusji na temat przyszłości ENA były: przedstawione przez Komisję w dniu 2 lipca 2020 r. najnowsze sprawozdanie z wdrażania⁴, przeprowadzana obecnie w Radzie dziewiąta runda wzajemnych ocen⁵, przedstawiony przez Komisję LIBE Parlamentu Europejskiego w dniu 4 września projekt sprawozdania z wdrażania⁶ oraz wirtualna konferencja zorganizowana w dniu 24 września 2020 r. przez prezydencję niemiecką⁷.
4. W dniu 13 czerwca 2022 r. minie 20 lat od przyjęcia decyzji ramowej w sprawie ENA. Aby uczcić tę rocznicę, państwa członkowskie, Komisja, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Eurojust, Europejska Sieć Sądowa oraz praktycy stosujący na co dzień procedurę wydawania osób powinni starać się znaleźć i wdrożyć rozwiązania, które pozwolą sprostać bieżącym wyzwaniom związanym ze stosowaniem tej decyzji.

² Dz.U. C 449 z 13.12.2018, s. 6.

³ 9728/19.

⁴ COM(2020) 270 final.

⁵ Dziewiąta runda wzajemnych ocen dotycząca wzajemnego uznawania instrumentów prawnych w dziedzinie pozbawienia wolności lub jej ograniczenia, zob. dok. 6333/19 (zakres oceny).

⁶ Projekt sprawozdania w sprawie wdrażania europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (2019/2207(INI)), 4 września 2020 r.; Dyrekcja Generalna ds. Analiz Parlamentarnych, „Europejska ocena wdrożenia europejskiego nakazu aresztowania”, PE 642.839, czerwiec 2020 r.

⁷ Zob. dokument prezydencji 11419/20.

5. Rada zgadza się, że istnieje pole do postępów w następujących obszarach:
- A. Poprawa transpozycji do prawa krajowego i praktycznego stosowania decyzji ramowej w sprawie ENA,
 - B. Wspieranie wykonujących nakaz organów w ocenianiu przestrzegania praw podstawowych,
 - C. Uwzględnianie niektórych aspektów procedury w wydających i wykonujących nakaz państwach członkowskich,
 - D. Rozpatrywanie wniosków o ekstradycję obywateli UE do państw trzecich,
 - E. Usprawnienie procedur wydawania osób na podstawie ENA w czasach kryzysu.
- A. Poprawa transpozycji do prawa krajowego i praktycznego stosowania decyzji ramowej w sprawie ENA**
6. Efektywność i skuteczność decyzji ramowej w sprawie ENA zależy głównie od tego, czy ustawodawstwo krajowe w pełni transponuje wymogi prawa UE. Poczyniono już znaczne wysiłki w tym zakresie, jednak nadal istnieje możliwość poprawy, w szczególności w świetle ewoluującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).
7. Rada wzywa państwa członkowskie, aby zapewniły prawidłową transpozycję decyzji ramowej w sprawie ENA, z należyтым uwzględnieniem orzecznictwa TSUE oraz zaleceń wynikających z czwartej i przeprowadzanej obecnie dziewiątej rundy wzajemnych ocen⁸, jak również ze sprawozdań z wdrażania przedstawionych przez Komisję w dniach 24 stycznia 2006 r., 11 lipca 2007 r., 11 kwietnia 2011 r. i 2 lipca 2020 r.⁹ Należy zauważyć, że Komisja wszczęła na mocy art. 258 TFUE postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i że w razie potrzeby będzie ponownie uruchamiać takie postępowania w najbliższej przyszłości.

⁸ Zob. sprawozdanie końcowe 8302/4/09 REV 4 i 6333/19.

⁹ COM(2006)8 final, COM(2007)407 final, COM(2011)175 final, COM(2020)270 final.

8. Podręcznik „Jak wydawać i wykonywać europejski nakaz aresztowania”¹⁰, ostatnio zaktualizowany w 2017 r., okazał się przydatnym narzędziem dla praktyków. Mając na uwadze rozwój sytuacji od tego czasu, w szczególności dużą liczbę wyroków wydanych przez TSUE, Rada zwraca się do Komisji, aby zaktualizowała ten podręcznik w najbliższej przyszłości.
9. Zachęca się państwa członkowskie, aby ułatwiały praktykom stosowanie i interpretowanie ustawodawstwa krajowego wdrażającego decyzję ramową w sprawie ENA i w tym celu przyjmowały niewiążące wytyczne w zakresie stosowania ENA. Wytyczne te, które powinny uwzględniać podręcznik dotyczący ENA i być z nim zgodne, mogłyby stanowić pomoc dla wydających nakaz organów sądowych, w szczególności jeśli chodzi o weryfikację tego, czy spełnione są warunki wydania ENA i czy przestrzegana jest zasada proporcjonalności.
10. Przygotowany przez Eurojust przegląd orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie ENA, ostatnio zaktualizowany w marcu 2020 r., okazał się przydatnym narzędziem dla praktyków. Rada zwraca się do Eurojustu, aby odpowiednio i jak najczęściej aktualizował ten przegląd oraz aby nadal udostępniał go elektronicznie w stosownej formie.
11. Rada wspiera państwa członkowskie, Komisję i Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości w wysiłkach na rzecz propagowania i zwiększania liczby szkoleń ustawicznych dla praktyków stosujących procedury wydawania osób na podstawie ENA oraz na rzecz dalszego upowszechniania wymiany poglądów między praktykami z różnych państw członkowskich. Bezpośrednie kontakty między praktykami w różnych państwach członkowskich zwiększają wzajemne zaufanie i tym samym przyczyniają się do lepszego stosowania decyzji ramowej w sprawie ENA. Należy dokładniej zbadać możliwości organizowania specjalnych szkoleń, które będą służyć propagowaniu wzajemnego zrozumienia i będą skierowane do praktyków z co najmniej dwóch państw członkowskich prowadzących wspólnie dużą liczbę postępowań.

¹⁰ Dz.U. C 335 z 6.10.2017, s. 1.

12. Eurojust i Europejska Sieć Sądowa odgrywają kluczową rolę w praktycznym stosowaniu decyzji ramowej w sprawie ENA, co szczególnie uwidoczniło się podczas pandemii COVID-19. Rada zachęca Eurojust i Europejską Sieć Sądową, aby kontynuowały swoje wartościowe prace i zintensyfikowały wysiłki na rzecz zarówno dalszego usprawniania wymiany informacji, koordynacji i współpracy między krajowymi organami sądowymi, jak i zapewnienia jak najlepszego wsparcia w zakresie współpracy z Prokuraturą Europejską (EPPO).
13. Aby jeszcze bardziej usprawnić stosowanie decyzji ramowej w sprawie ENA, należy utworzyć scentralizowany portal na szczeblu Unii, który będzie służyć gromadzeniu i stałemu aktualizowaniu wszystkich istotnych informacji mogących ułatwić praktykom stosowanie ENA. W tym celu Europejska Sieć Sądowa, po skonsultowaniu się z Komisją, Eurojustem i innymi odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami, jest proszona o zbadanie możliwości rozbudowy i udoskonalenia swojej strony internetowej, która już zawiera różnorodne informacje na temat ENA i stanowi zatem dobrą podstawę w tym zakresie.

B. Wspieranie wykonujących nakaz organów w ocenianiu przestrzegania praw podstawowych

14. System wprowadzony decyzją ramową w sprawie ENA opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania (motyw 6, artykuł 82 ust. 1 TFUE); wykonanie ENA stanowi zasadę (art. 1 ust. 2), natomiast odmowa wykonania została przewidziana jako wyjątek. Taka odmowa, która mogłaby zwiększyć ryzyko bezkarności oraz zagrozić bezpieczeństwu obywateli i ochronie ofiar, może zasadniczo zostać zastosowana wyłącznie w okolicznościach określonych w art. 3, 4 i 4a decyzji ramowej. Chociaż decyzja ramowa nie przewiduje podstawy odmowy w przypadku bezpośrednich naruszeń praw podstawowych, nie modyfikuje ona ciążącego na państwach członkowskich obowiązku przestrzegania praw podstawowych i podstawowych zasad zapisanych w art. 6 TUE i w Karcie praw podstawowych (art. 1 ust. 3, motywy 12 i 13).

15. TSUE uznał, że wykonujący nakaz organ sądowy może – w wyjątkowych okolicznościach i z zastrzeżeniem określonych warunków – odmówić wykonania ENA, jeżeli istnieje realne niebezpieczeństwo, że wydanie danej osoby może prowadzić do niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty¹¹ ze względu na warunki pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie, lub do naruszenia podstawowego prawa do rzetelnego procesu sądowego – które to prawo zapisano w art. 47 ust. 2 Karty¹² – ze względu na obawy co do niezawisłości władzy sądowniczej w wydającym nakaz państwie. Praktykom powierzono zatem trudne zadanie: muszą oni, rozpatrując każdy przypadek osobno, zapewnić równowagę między zasadą wzajemnego uznawania a ochroną praw podstawowych.

Ochrona przed niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem

16. Zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania, ustanowiony w art. 4 Karty, ma charakter bezwzględny, jako że jest ściśle związany z poszanowaniem godności człowieka, o której mowa w art. 1 Karty, i stanowi jedną z podstawowych wartości Unii i jej państw członkowskich określonych w art. 2 TUE¹³.
17. Rada kładzie nacisk na to, że problemy związane z warunkami pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim należy rozwiązywać w tym państwie członkowskim, w odniesieniu do wszystkich osób pozbawionych wolności. Zwraca uwagę na fakt, że minimalne standardy i poziomy odniesienia dotyczące warunków pozbawienia wolności, w tym tymczasowego aresztowania, już istnieją w formie uznanych niewiążących instrumentów prawa, w szczególności przyjętych przez Radę Europy „Europejskich reguł więziennych”¹⁴. Rada zachęca państwa członkowskie, aby podjęły działania niezbędne do zapewnienia zgodności z tymi instrumentami.

¹¹ TSUE, 5 kwietnia 2016 r., sprawa C-404/15, Aranyosi i Caldaru; TSUE, 25 lipca 2018 r., sprawa C-220/18 PPU; TSUE, 15 października 2019 r., sprawa C-128/18, Dorobantu.

¹² TSUE, 25 lipca 2018 r., sprawa C-216/18 PPU, LM. Zob. toczące się postępowanie w sprawach połączonych C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, Openbaar Ministerie i in..

¹³ TSUE, 5 kwietnia 2016 r., sprawa C-404/15, Aranyosi i Caldaru, pkt 85, 87.

¹⁴ Zalecenie Rec(2006)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie „Europejskich reguł więziennych”.

18. Rada podkreśla, jak ważne jest zapewnianie praktykom niezbędnego wsparcia i informacji potrzebnych do przeprowadzania dwuetapowej oceny zalecanej przez TSUE¹⁵. Praktycy muszą mieć dostęp do obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należyście zaktualizowanych informacji, aby móc w pierwszej kolejności ocenić, czy w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieją nieprawidłowości w zakresie warunków pozbawienia wolności, systemowe lub ogólne, które mogą dotyczyć niektórych grup osób lub niektórych ośrodków penitencjarnych. W drugiej kolejności praktycy muszą, zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie ENA, otrzymywać wszystkie niezbędne informacje o warunkach, w jakich dana osoba ma być faktycznie pozbawiona wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim, aby móc ocenić, czy istnieją poważne podstawy, by sądzić, że w razie wydania osoba ta będzie narażona na rzeczywiste niebezpieczeństwo niehumanitarnego lub poniżającego traktowania.
19. Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w celu usprawnienia dostępu do niezbędnych informacji Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) uruchomiła w 2019 r. bazę danych dotyczącą odbywania kary pozbawienia wolności, gromadząc w jednym miejscu informacje z lat 2015–2019 na temat warunków pozbawienia wolności we wszystkich państwach członkowskich UE. FRA jest proszona o regularne aktualizowanie tej bazy danych w celu zapewnienia, by znajdujące się w niej informacje spełniały wymogi określone przez TSUE, oraz, w perspektywie średnioterminowej – o ocenę tego, czy ta baza danych odpowiada potrzebom pojawiającym się w praktyce.
20. Rada zwraca się do Komisji, aby podczas aktualizowania podręcznika dotyczącego ENA zwróciła szczególną uwagę na zapewnienie praktykom wskazówek na temat sposobu, w jaki mają rozpatrywać kwestię dotyczącą warunków pozbawienia wolności, i jednocześnie uwzględniła wyniki przeprowadzanej obecnie dziewiątej rundy wzajemnych ocen. W tym kontekście Komisja powinna również rozważyć celowość opracowania praktycznych rozwiązań, takich jak wzór wniosku o udzielenie dodatkowych informacji zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie ENA.

¹⁵ TSUE, 5 kwietnia 2016 r., sprawa C-404/15, Aranyosi i Caldaru; TSUE, 25 lipca 2018 r., sprawa C-220/18 PPU, pkt 88–94; TSUE, 15 października 2019 r., sprawa C-128/18, Dorobantu, pkt 52–55.

21. Prawo do rzetelnego procesu sądowego, ustanowione w art. 47 ust. 2 Karty, ma podstawowe znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie jednostki wywodzą z prawa UE, i zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim, określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości, jaką jest praworządność¹⁶.
22. Rada przypomina państwom członkowskim, że mają one obowiązek zapewnić przestrzeganie praworządności w UE oraz zachować prawo do rzetelnego procesu sądowego i, w szczególności, dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu. Państwa członkowskie muszą podjąć środki niezbędne do wyeliminowania nieprawidłowości, tak by wzmocnić wzajemne zaufanie i uniknąć ryzyka upolityczniania współpracy w sprawach karnych. Rada wzywa Komisję, aby wykorzystywała w tym kontekście swoją funkcję strażniczki Traktatów.
23. Rada podkreśla, jak ważne jest zapewnianie praktykom niezbędnego wsparcia i informacji potrzebnych do przeprowadzania, zgodnie z zaleceniem TSUE, dwuetapowej oceny wymaganej w sprawach dotyczących możliwego ryzyka naruszenia art. 47 ust. 2 Karty¹⁷. Praktycy muszą mieć dostęp do obiektywnego, wiarygodnego, dokładnego i należyście zaktualizowanego materiału, aby móc w pierwszej kolejności ocenić, czy istnieje rzeczywiste ryzyko – związane z brakiem niezawisłości sądów w wydającym nakaz państwie członkowskim z uwagi na systemowe lub ogólne nieprawidłowości – naruszenia prawa podstawowego, jakim jest prawo do rzetelnego procesu sądowego. W drugiej kolejności praktycy muszą otrzymywać, zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie ENA, wszystkie niezbędne informacje, aby móc ocenić, czy istnieją poważne podstawy, by sądzić, że w razie wydania dana osoba będzie narażona na takie ryzyko, uwzględniając sytuację osobistą tej osoby, jak również charakter przestępstwa i faktyczny kontekst stanowiące podstawę ENA.

¹⁶ TSUE, 25 lipca 2018 r., sprawa C-216/18 PPU, LM, pkt 48.

¹⁷ TSUE, 25 lipca 2018 r., sprawa C-216/18 PPU, pkt 61, 68, 79.

24. Rada zwraca się do Komisji, aby podczas aktualizowania podręcznika dotyczącego ENA uwzględniła wskazówki dla praktyków na temat sposobu, w jaki mają oni rozpatrywać sprawy dotyczące możliwego ryzyka naruszenia artykułu 47 ust. 2 Karty, oraz aby, po skonsultowaniu się z FRA, rozważyła sposoby poprawy dostępu praktyków do informacji i źródeł informacji, do których mogą się oni odwoływać, z uwzględnieniem kryteriów określonych przez TSUE.

Zapewnienia

25. Zgodnie z art. 15 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie ENA i zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE wykonujący nakaz organ może wystąpić o przekazanie dodatkowych informacji, a wydający nakaz organ może przedstawić zapewnienia, że w razie wydania nie zostaną naruszone prawa podstawowe przysługujące danej osobie¹⁸.
26. Rada podkreśla, że wykonujący nakaz organ sądowy – w świetle wzajemnego zaufania, które musi istnieć między organami sądowymi państw członkowskich i na którym opiera się system europejskiego nakazu aresztowania – musi polegać na tych zapewnieniach, przynajmniej w braku jakiegokolwiek konkretnej przesłanki wskazującej na coś przeciwnego¹⁹.

¹⁸ TSUE, 25 lipca 2018 r., sprawa C-220/18 PPU, ML, pkt 108-110.

¹⁹ TSUE, 25 lipca 2018 r., sprawa C-220/18 PPU, ML, pkt 112.

C. Uwzględnianie niektórych aspektów procedury w wydających i wykonujących nakaz państwach członkowskich

Wzmocnienie praw procesowych w postępowaniach dotyczących ENA

27. Poczyniono już znaczne postępy w zakresie praw procesowych przysługujących podejrzanym lub oskarżonym w postępowaniu karnym. W ramach wdrażania harmonogramu działań mających na celu umocnienie praw procesowych²⁰, stanowiącego część programu sztokholmskiego²¹, w dyrektywie 2010/64/UE (prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego), dyrektywie 2012/13/UE (prawo do informacji), dyrektywie 2013/48/UE (prawo dostępu do adwokata), dyrektywie (UE) 2016/343 (domniemanie niewinności, prawo do obecności na rozprawie), dyrektywie (UE) 2016/800 (gwarancje procesowe dla dzieci) oraz dyrektywie (UE) 2016/1919 (pomoc prawna z urzędu) ustanowiono wspólne minimalne wymogi dotyczące postępowania karnego.
28. Sprawozdania Komisji z wdrażania, opublikowane w dniu 18 grudnia 2018 r. w odniesieniu do dyrektyw 2010/64/UE²² i 2012/13/UE²³ oraz w dniu 27 września 2019 r. w odniesieniu do dyrektywy 2013/48/UE²⁴, pokazują, że zdecydowanie należy poprawić transpozycję tych dyrektyw. Rada wzywa wszystkie państwa członkowskie, których to dotyczy, aby usunęły nieprawidłowości wskazane w sprawozdaniach z wdrażania oraz zapewniły pełne i prawidłowe wdrażanie tych dyrektyw. Należy zauważyć, że Komisja wszczęła na mocy art. 258 TFUE postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i że w razie potrzeby będzie ponownie uruchamiać takie postępowania w najbliższej przyszłości.

²⁰ Rezolucja Rady z dnia 30 listopada 2009 r. dotycząca harmonogramu działań mających na celu umocnienie praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym, Dz.U. C 295 z 4.12.2009, s. 1–3.

²¹ Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1–38.

²² COM(2018) 857 final.

²³ COM(2018) 858 final.

²⁴ COM(2019) 560 final.

29. Rada podkreśla, że należy ocenić praktyczną skuteczność praw procesowych w postępowaniach prowadzonych w wydających nakaz i wykonujących nakaz państwach członkowskich na podstawie decyzji ramowej w sprawie ENA. Sprawozdanie opublikowane przez FRA w dniu 27 września 2019 r. („Prawa w praktyce: dostęp do adwokata i prawa procesowe w postępowaniach karnych i postępowaniach dotyczących ENA”), które obejmuje sytuację w ośmiu państwach członkowskich, stanowi wartościowy wkład w tym kontekście. Rada zwraca się do FRA, aby rozważyła możliwość kontynuowania tego badania do 2022 r. i objęcia nim wszystkich państw członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem doświadczeń adwokatów działających w ramach procedur wydawania osób.

Tłumaczenia pisemne

30. Rada przypomina, że ENA musi zostać przetłumaczony w formie pisemnej na jeden z urzędowych lub akceptowanych języków wykonującego nakaz państwa członkowskiego, oraz zwraca uwagę, że odpowiednie tłumaczenie pisemne ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego funkcjonowania procedury wydawania osób na podstawie ENA.
31. Rada zwraca się do państw członkowskich, aby rozważyły, w odniesieniu do pisemnych tłumaczeń ENA, czy mogłyby w większym stopniu niż obecnie korzystać z możliwości przewidzianej w art. 8 ust. 2 decyzji ramowej w sprawie ENA, czyli akceptować tłumaczenia pisemne w co najmniej jednym innym języku urzędowym Unii Europejskiej w celu uproszczenia i przyspieszenia procedury.

Przekazywanie postępowań i konflikty jurysdykcji

32. W kontekście dążeń do unikania bezkarności w Europie bez granic – na przykład w przypadku odmowy wykonania ENA, gdy zachodzi konflikt jurysdykcji lub gdy w co najmniej dwóch państwach członkowskich toczą się równoległe postępowania w sprawie tych samych czynów – pojawia się pytanie między innymi o to, jak można skutecznie przekazywać postępowania i jak można rozwiązywać konflikty jurysdykcji.

33. Decyzja ramowa Rady z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów (2009/948/WSiSW)²⁵ ma zapobiegać prowadzeniu równoległych postępowań w sprawie tych samych czynów oraz naruszaniu zasady „ne bis in idem”, ale ogranicza się do ustanowienia przepisów dotyczących wymiany informacji i bezpośrednich konsultacji między właściwymi organami państwa członkowskich. Jak podkreślono w sprawozdaniu z dnia 16 lutego 2018 r. dotyczącym prowadzonych przez Eurojust spraw w zakresie zapobiegania konfliktom jurysdykcji i ich rozwiązywania, pewne trudności nadal się utrzymują, w szczególności w sprawach złożonych i w sprawach dotyczących negatywnych konfliktów jurysdykcji.
34. Obecnie nie istnieją wspólne ramy prawne dotyczące przekazywania postępowań karnych między państwami członkowskimi. Tylko 13 państw członkowskich ratyfikowało Europejską konwencję o przekazywaniu ścigania w sprawach karnych z dnia 15 maja 1972 r. Pozostałe państwa członkowskie opierają się na stosowaniu Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z dnia 20 kwietnia 1959 r., w powiązaniu z Konwencją o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z dnia 29 maja 2000 r., lub na umowach dwustronnych czy na nieformalnej współpracy.
35. W przeszłości, pomimo znacznych wysiłków, a w szczególności przedstawionej w 2009 r. inicjatywy 16 państw członkowskich w sprawie decyzji ramowej Rady dotyczącej przekazywania postępowań w sprawach karnych²⁶, nie udało się wypracować konsensusu co do ustanowienia jednego unijnego instrumentu. Tymczasem, jak podkreślono w sprawozdaniu Eurojustu z dnia 16 lutego 2018 r. i w konkluzjach przyjętych podczas 52. plenarnego posiedzenia Europejskiej Sieci Sądowej w 2019 r.²⁷, praktycy nadal borykają się w związku z tym z prawnymi i praktycznymi wyzwaniami, a zatem są skłonni poprzeć utworzenie jednego unijnego instrumentu.

²⁵ Dz.U. L 328 z 15.12.2009, s. 42–47.

²⁶ Dz.U. C 219 z 12.9.2009, s. 7–17.

²⁷ 14501/19.

36. Wspólne przepisy obowiązujące między państwami członkowskimi w zakresie konfliktów jurysdykcji i przekazywania postępowań mogłyby, co do zasady, stanowić istotny wkład w walkę z przestępczością transgraniczną, ponieważ zwiększałyby skuteczność postępowań karnych i usprawniałyby prawidłowe funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.
37. W sprawozdaniu „Kolejne kroki w dziedzinie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych”²⁸ prezydencja rumuńska zaproponowała, aby kontynuować analizę potrzeby przedstawienia wniosku ustawodawczego dotyczącego przekazywania postępowań w sprawach karnych w szerszym kontekście, obejmującym ocenę przepisów decyzji ramowej 2009/948/WSiSW w sprawie konfliktów jurysdykcji. W świetle tego sprawozdania Komisja sfinansowała badanie akademickie dotyczące przekazywania postępowań w sprawach karnych, które zostanie zakończone w drugiej połowie 2021 r.
38. Rada zwraca się do Komisji, aby wraz z państwami członkowskimi, Eurojustem i Europejską Siecią Sądową przedyskutowała – jak tylko wyniki tego badania będą dostępne – kwestię, czy nowy wniosek w sprawie unijnego instrumentu regulującego przekazywanie postępowań w sprawach karnych jest wykonalny i czy miałby on wartość dodaną. W razie odpowiedzi twierdzącej Komisja jest proszona o przygotowanie oceny skutków i, w stosownym przypadku, wniosku ustawodawczego.

Propagowanie środków będących alternatywą dla pozbawienia wolności i stosowania ENA

39. Rada zachęca państwa członkowskie, aby zbadały możliwości zwiększenia, w stosownych przypadkach, wykorzystywania kar i środków nieizolacyjnych, zgodnie z konkluzjami Rady przyjętymi podczas prezydencji fińskiej i dotyczącymi wykorzystania kar i środków nieizolacyjnych w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych²⁹.

²⁸ 9728/19.

²⁹ Dz.U. C 422 z 16.12.2019, s. 9.

40. Biorąc pod uwagę skutki, jakie wykonanie ENA będzie mieć dla wolności osoby, której dotyczy wnioski, wydający nakaz organ musi ustalić, czy, w świetle konkretnych okoliczności danej sprawy, wydanie ENA jest działaniem proporcjonalnym. Ocena ta obejmuje w szczególności kwestię, czy ENA jest najbardziej odpowiednim instrumentem lub czy zamiast niego można zastosować inne środki współpracy wymiarów sprawiedliwości (np. europejskie nakazy dochodzeniowe, europejskie nakazy nadzoru, przekazanie więźniów).
41. Rada zwraca się do Komisji i do państw członkowskich, aby rozważyły, czy istnieje potrzeba wzmocnienia korzystania z innych środków współpracy wymiarów sprawiedliwości, biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzanej obecnie dziewiątej rundy wzajemnych ocen.

D. Rozpatrywanie wniosków o ekstradycję obywateli UE do państw trzecich

42. Rada przypomina o przeprowadzonej na nieformalnej wideokonferencji ministrów sprawiedliwości w dniu 4 czerwca 2020 r. dyskusji na temat aktualnej sytuacji w zakresie rozpatrywania wniosków państw trzecich o ekstradycję obywateli UE niebędących obywatelami państwa członkowskiego, do którego skierowano wniosek.

43. Z wyroku TSUE w sprawie Petruhhin i kilku późniejszych wyroków³⁰ wynika, że rozpatrując takie wnioski, państwa członkowskie muszą dopełnić dwóch obowiązków: z jednej strony, powinny wywiązać się z istniejących zobowiązań przewidzianych w prawie międzynarodowym i przeciwdziałać ryzyku, że dane przestępstwo pozostanie bezkarne, z drugiej – państwa członkowskie, które nie dokonują ekstradycji swoich obywateli, są zobowiązane, zgodnie z zasadami swobodnego przemieszczania się i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, jak najskuteczniej chronić obywateli innych państw członkowskich przed środkami, które mogą pozbawić tych obywateli prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium UE. W tym względzie TSUE wyjaśnił, że państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, musi sprawdzić, czy istnieje alternatywny środek, który będzie w mniejszym stopniu naruszał wykonywanie prawa do swobodnego przemieszczania się i który pozwoli na równie skuteczne osiągnięcie celu polegającego na zapobieganiu bezkarności³¹. Obejmuje to powiadomienie państwa członkowskiego, którego obywatelem jest dana osoba, oraz, na żądanie tego państwa członkowskiego, wydanie mu osoby, której dotyczy wniosek, zgodnie z decyzją ramową w sprawie ENA, pod warunkiem że to państwo członkowskie jest właściwe, aby prowadzić przeciwko tej osobie postępowanie związane z przestępstwami popełnionymi poza jego terytorium³².
44. Podjęto znaczne wysiłki, aby przedstawić obraz praktycznego stosowania przez państwa członkowskie zasad wynikających z wyroku w sprawie Petruhhin³³. Istniejące orzecznictwo nie przewiduje jednak rozwiązania w sytuacjach, gdy państwo członkowskie, którego objęta wnioskiem osoba jest obywatelem, nie może wydać ENA w odniesieniu do tej osoby.

³⁰ TSUE, 6 września 2016 r., sprawa C-182/15, Petruhhin; TSUE, 10 kwietnia 2018 r., sprawa C-191/16, Pisciotti; TSUE, 13 listopada 2018 r., sprawa C-247/17, Raugėvicius; TSUE, 2 kwietnia 2020 r., sprawa C-897/19 PPU, Rуска Federacija; zob. tocząca się sprawa C-398/19, Generalstaatsanwaltschaft Berlin.

³¹ TSUE, 6 września 2016 r., sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 41, 47–50.

³² TSUE, 6 września 2016 r., sprawa C-182/15, Petruhhin, pkt 41, 47–50.

³³ Zob. dokumenty Rady 10429/17, 15786/17 i 15207/17.

45. Rada z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Eurojust i Europejska Sieć Sądowa przeprowadziły szczególnie użyteczną analizę tego, jak wnioski o ekstradycję obywateli Unii, składane przez państwa trzecie, są rozpatrywane w praktyce. Rada omówi wyniki tej analizy w odpowiednim czasie i podejmie decyzję co do tego, czy należy podjąć – a jeśli tak, to w jakiej formie – działania następcze.
46. Praktyczne doświadczenia różnych państw członkowskich pokazują, że istnieją przypadki, w których państwa trzecie składają bezpodstawne i stanowiące nadużycie wnioski o ekstradycję. Rada zwraca się do Komisji, aby w świetle wyników analizy przygotowanej przez Eurojust i Europejską Sieć Sądową rozważyła konieczność dalszych działań, takich jak zaproponowanie wspólnego podejścia w odniesieniu do składanych przez państwa trzecie i mogących stanowić nadużycie wniosków o poszukiwanie i ekstradycję, w tym wniosków motywowanych politycznie. W tym kontekście należy uwzględnić najlepsze praktyki stosowane przez państwa członkowskie.

E. Usprawnienie procedur wydawania osób na podstawie ENA w czasach kryzysu

47. Aby zapobiec rozprzestrzenianiu się COVID-19, państwa członkowskie podjęły szereg działań, takich jak zamykanie granic, zawieszanie ruchu lotniczego oraz nakładanie rygorystycznych przepisów dotyczących kontaktów osobistych, w tym ich ograniczania. Miało to również duży wpływ na współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w szczególności na procedurę wydawania osób na podstawie decyzji ramowej w sprawie ENA.
48. Rada podkreśla, że zapewnienie prawidłowego funkcjonowania współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w czasach kryzysu ma zasadnicze znaczenie dla przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Pandemia COVID-19 pokazała, jak ważna jest koordynacja i szybka wymiana informacji i doświadczeń, a także zwróciła uwagę na potrzebę dalszej cyfryzacji współpracy między państwami członkowskimi.

49. Jeśli chodzi o niezbędną wymianę informacji i doświadczeń w czasach kryzysu, zasadniczą kwestią jest stosowanie przez wszystkie zaangażowane podmioty skoordynowanego podejścia, które pomoże unikać powielania prac i usprawni gromadzenie i dystrybucję informacji. Korzystanie z kwestionariuszy okazało się wartościowym instrumentem gromadzenia informacji, a regularnie aktualizowane zestawienia przygotowywane przez Eurojust i Europejską Sieć Sądową, łączące informacje przekazywane przez Eurojust, Europejską Sieć Sądową i prezydencję / Sekretariat Generalny Rady okazały się cennym narzędziem koordynowania wymiany informacji, stanowiącym dużą pomoc dla praktyków. W przyszłości należy rozważyć możliwość utworzenia platformy elektronicznej, na której, w czasach kryzysu, można będzie codziennie sprawdzać i aktualizować przydatne informacje.
50. Rada podkreśla kluczową rolę cyfryzacji. Pandemia COVID-19 wyraźnie pokazała, że potrzebna jest szybka i kompleksowa cyfryzacja transgranicznej współpracy wymiarów sprawiedliwości, co podkreślono w konkluzjach Rady „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – wykorzystanie możliwości wynikających z cyfryzacji” uzgodnionych podczas prezydencji niemieckiej³⁴. W wielu przypadkach praktyczne trudności można pokonywać za pomocą rozwiązań cyfrowych.
51. Rada z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie końcowe na temat badania „Transgraniczny cyfrowy wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych”, opublikowane przez Komisję w dniu 14 września 2020 r. W działaniach, które będą przyjmowane w następstwie tego badania, należy w szczególności uwzględnić następujące aspekty: utworzenie bezpiecznych elektronicznych kanałów komunikacji między właściwymi organami, zharmonizowane podejście do uznawania i stosowania podpisów elektronicznych lub przynajmniej bardziej elastyczne stosowanie istniejących systemów, utworzenie bezpiecznych sposobów przekazywania dużych plików oraz lepsze skoordynowanie systemów wideokonferencyjnych, w szczególności jeśli chodzi o ich jakość i techniczną interoperacyjność.

³⁴ Dz.U. C 342I z 14.10.2020, s. 1–7.