Rada
Unii Europejskiej

PUBLIC

Bruksela, 10 grudnia 2024 r.
(OR. en)

15834/1/24
REV 1

LIMITE

COPEN 492
JAI 1691
CATS 107
EJN 32
EVAL 27
EUROJUST 89

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	**SPRAWOZDANIE KOŃCOWE W SPRAWIE DZIESIĄTEJ RUNDY WZAJEMNYCH OCEN dotyczących wdrożenia europejskiego nakazu dochodzeniowego (END)**

Zgodnie z art. 2 wspólnego działania 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 r.[1] Komitet Koordynacyjny w dziedzinie Współpracy Policji i Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (CATS) uzgodnił w wyniku nieformalnej procedury przeprowadzonej po posiedzeniu w dniu 10 maja 2021 r., że dziesiąta runda wzajemnych ocen skoncentruje się na wdrażaniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (zwanej dalej „dyrektywą")

W sprawozdaniu końcowym, przygotowanym przez Sekretariat Generalny Rady w imieniu prezydencji, podsumowano najważniejsze ustalenia, wnioski i zalecenia przedstawione w sprawozdaniach dotyczących poszczególnych krajów oraz sformułowano zalecenia dla państw członkowskich i instytucji i organów UE. W sprawozdaniu końcowym podkreślono również wybrane najlepsze praktyki, które zidentyfikowano w kontekście przeprowadzonych ocen i które można rozpowszechniać wśród państw członkowskich.

[1] Wspólne działanie z dnia 5 grudnia 1997 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, ustanawiające mechanizm oceny zastosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki ze zorganizowaną przestępczością.

Po posiedzeniu w dniu 5 listopada 2024 r. i po przeprowadzeniu w jego następstwie procedur pisemnych CATS zatwierdził sprawozdanie końcowe w dniu 21 listopada 2024 r.

Coreper/Rada zostają poinformowane o wynikach dziesiątej rundy wzajemnych ocen, które to wyniki przedstawiono w sprawozdaniu końcowym zamieszczonym w załączniku.

Zgodnie z art. 8 ust. 4 wyżej wymienionego wspólnego działania sprawozdanie końcowe zostanie również przekazane do wiadomości Parlamentu Europejskiego.

PUBLIC

ZAŁĄCZNIK

PUBLIC

SPRAWOZDANIE KOŃCOWE W SPRAWIE

DZIESIĄTEJ RUNDY WZAJEMNYCH OCEN

dotyczących wdrożenia europejskiego nakazu dochodzeniowego (END)

Spis treści

1. STRESZCZENIE 7

2. WPROWADZENIE 11

3. WŁAŚCIWE ORGANY 13

3.1. Organ wydający i organ wykonujący 13

3.2. Prawo podejrzanego lub oskarżonego lub pokrzywdzonego do złożenia wniosku o wydanie END 15

4. ZAKRES END I JEGO ZWIĄZEK Z INNYMI INSTRUMENTAMI 18

4.1. END w odniesieniu do innych instrumentów 18

4.2. END w odniesieniu do wymiany informacji 20

4.3. END w odniesieniu do różnych etapów postępowania 21

5. TREŚĆ I FORMA 23

5.1. Wyzwania ogólne 23

5.2. System językowy i kwestie związane z tłumaczeniem 26

6. PRZEKAZYWANIE END I KONTAKTY BEZPOŚREDNIE 29

6.1. Identyfikowanie właściwego organu wykonującego 29

6.2. Metody przekazywania 31

6.3. Kontakty bezpośrednie 33

6.4 Obowiązek informowania – załącznik B 33

7. KONIECZNOŚĆ, PROPORCJONALNOŚĆ I ZASTOSOWANIE INNEGO RODZAJU CZYNNOŚCI DOCHODZENIOWEJ 35

8. UZNAWANIE I WYKONYWANIE END, FORMALNOŚCI I DOPUSZCZALNOŚĆ DOWODÓW 37

8.1. Uznawanie i wykonywanie zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania 37

8.2. Dopełnianie formalności i dopuszczalność dowodów 38

8.3. Terminy i pilny charakter END 39

8.4. Koszty 41

PUBLIC

9. ZASADA SPECJALNOŚCI 43

9.1. Wykorzystanie dowodów w innym postępowaniu przez państwo wydające 43

9.2. Wszczęcie nowego postępowania przygotowawczego w wyniku wykonania END 44

10. PODSTAWY ODMOWY UZNANIA LUB WYKONANIA 46

10.1. Uwagi ogólne 46

10.2. Podwójna karalność 49

10.3. *Zasada ne bis in idem* 50

10.4. Immunitety lub przywileje 50

10.5. Prawa podstawowe 52

11. ŚRODKI ODWOŁAWCZE 54

11.1. Środki odwoławcze w państwie wydającym i państwie wykonującym 54

11.2. Wyroki w sprawie *Gavanozov* 55

12. KONKRETNE CZYNNOŚCI DOCHODZENIOWE 59

12.1. Uwagi ogólne 59

12.2. Tymczasowe przekazanie 60

12.3. Przesłuchanie za pośrednictwem wideokonferencji 62

12.3.1. Przesłuchanie podejrzanego/oskarżonego na etapie postępowania przygotowawczego i postępowania sądowego do celów dowodowych 63

12.3.2. Przesłuchanie za pośrednictwem wideokonferencji w celu zapewnienia udziału oskarżonego w rozprawie głównej 65

12.3.3. Przesłuchanie za pośrednictwem wideokonferencji bez wydawania END 68

12.3.4. Wyzwania natury praktycznej 69

12.4. Przesłuchanie w formie konferencji telefonicznej 70

12.5. Informacje o rachunkach bankowych i innych rachunkach finansowych oraz o transakcjach bankowych i innych transakcjach finansowych 71

12.6. Przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych 73

12.6.1. Znaczenie i zakres pojęcia „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych” . 74

12.6.2. Mechanizm powiadamiania na podstawie art. 31 75

PUBLIC

12.6.3. Przesyłanie przechwyconych przekazów 77

12.7. Obserwacja transgraniczna 78

12.8. Dochodzenia niejawne 79

13. DANE STATYSTYCZNE 82

14. SZKOLENIA 84

15. Wykaz zaleceń 89

15.1. Zalecenia dla państw członkowskich 89

15.2. Zalecenia dla Komisji, EJN, EJTN i Eurojustu 94

PUBLIC

1. STRESZCZENIE

Dziesiąta runda wzajemnych ocen skoncentrowała się na dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (zwanej dalej „dyrektywą").[2] Dyrektywa stanowiła odpowiedź na wyraźnie widoczną praktyczną potrzebę utworzenia kompleksowego systemu – opierającego się na wzajemnym uznawaniu – który pomoże uzyskiwać dowody w sprawach o wymiarze transgranicznym. Zastąpił on wcześniejszy, rozdrobniony system gromadzenia dowodów, uwzględniając jednocześnie elastyczność tradycyjnego systemu wzajemnej pomocy prawnej.

Celem oceny było nie tylko kwestii prawnych, lecz również aspektów praktycznych i operacyjnych związanych z wdrażaniem dyrektywy. Ocena stanowiła cenną okazję do wskazania obszarów wymagających poprawy, a także najlepszych praktyk, które należy rozpowszechnić wśród państw członkowskich.[3]

Przedmiotowa runda ocen pokazała, że dyrektywa jest często stosowana przez państwa członkowskie i zazwyczaj funkcjonuje dobrze w praktyce, przede wszystkim dzięki pragmatycznemu i elastycznemu podejściu właściwych organów do stosowania europejskiego nakazu dochodzeniowego (END). Potwierdzeniem zaangażowania państw członkowskich w zapewnienie skutecznego funkcjonowania tego instrumentu jest szereg najlepszych praktyk, które zidentyfikowano podczas przeprowadzania ocen i które służą zacieśnianiu współpracy wymiarów sprawiedliwości w zakresie gromadzenia dowodów.

Wskazano jednak również kluczowe obszary wymagające poprawy i rozwoju, którymi trzeba się zająć na szczeblu krajowym i unijnym.

Jednym z głównych wniosków z tej oceny jest uznanie, że przedstawione poniżej kluczowe kwestie wymagają doprecyzowania lub zmian w prawodawstwie UE.

---

[2] Dyrektywa była zmieniana dwukrotnie: na mocy dyrektywy (UE) 2022/228 – w odniesieniu do jej dostosowania do przepisów unijnych dotyczących ochrony danych osobowych oraz na mocy dyrektywy (UE) 2023/2843 – w odniesieniu do cyfryzacji współpracy sądowej i współpracy wymiarów sprawiedliwości.

[3] END nie ma zastosowania do Danii i Irlandii, w związku z czym państwa te nie były objęte tą rundą ocen.

PUBLIC

Stosowanie (lub niestosowanie) zasady specjalności Obecnie niektóre państwa członkowskie uważają, że aby można było wykorzystać dowody zgromadzone na podstawie END w różnych postępowaniach karnych, konieczne jest uzyskanie zgody państwa wykonującego; inne są zdania, że zasada specjalności nie ma zastosowania w kontekście END. Z myślą o zapewnieniu spójności w tej istotnej kwestii Komisja jest proszona o doprecyzowanie, czy zasada specjalności ma zastosowanie w kontekście END, i o przedłożenie w razie potrzeby wniosku ustawodawczego w celu zmiany dyrektywy.

Przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych Oceny potwierdziły, że państwa członkowskie stosują rozbieżne podejścia do kwestii tego, czy czynności z zakresu obserwacji przeprowadzane za pomocą środków technicznych, takich jak śledzenie za pomocą GPS i instalowanie urządzeń podsłuchowych w pojazdach, wchodzą w zakres pojęcia „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych". Ta niepewność powoduje znaczne trudności, zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie mechanizmu powiadamiania przewidzianego w art. 31 dyrektywy. W związku z tym zespoły oceniające zwróciły się do Komisji, aby przedłożyła wniosek ustawodawczy w celu zmiany dyrektywy i doprecyzowania pojęcia „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych". Zdecydowana większość praktyków i ekspertów jest jednak zdania, że czynnościom z zakresu obserwacji, takim jak śledzenie za pomocą GPS i instalowanie urządzeń podsłuchowych w pojazdach, powinien towarzyszyć mechanizm powiadamiania podobny do mechanizmu przewidzianego w art. 31 dyrektywy w przypadkach, w których nie jest potrzebna pomoc techniczna ze strony państwa członkowskiego, w którym znajduje się osoba objęta daną czynnością.

Obserwacja transgraniczna i art. 40 konwencji wykonawczej do układu z Schengen (zwanej dalej „konwencją z Schengen") Związek między dyrektywą a art. 40 konwencji z Schengen okazał się dość problematyczny w dziedzinie obserwacji transgranicznej. Państwa członkowskie mają różne zdania na temat tego, czy i w jakim zakresie obserwacja transgraniczna jest czynnością przeprowadzaną w ramach współpracy policyjnej lub współpracy wymiarów sprawiedliwości. Praktycy i eksperci zgodzili się, że należy zmienić przepisy i doprecyzować, czy dyrektywa ma zastosowanie do obserwacji transgranicznej prowadzonej do celów gromadzenia dowodów w postępowaniu karnym.

END w odniesieniu do wymiany informacji Niektóre państwa członkowskie podczas przeprowadzania ocen podkreśliły, że w dyrektywie brakuje przepisu regulującego procedurę, zgodnie z którą END może być wydawany i wykonywany w celu wystąpienia o zgodę i udzielenia zgody na wykorzystanie jako dowodów w postępowaniu karnym informacji wcześniej wymienianych między organami ścigania lub w drodze spontanicznej wymiany informacji. Ma to szczególne znaczenie w przypadkach, w których zgodnie z prawem siedziby sądu wymagane jest uzyskanie zgody w celu wykorzystania informacji, już przekazanych na poziomie policji, jako dowodów w postępowaniu karnym.

PUBLIC

Załącznik A. Praktycy z kilku państw członkowskich wystąpili o interwencję prawodawczą, dzięki której załącznik A stałby się bardziej funkcjonalny, oraz zaproponowali szereg ewentualnych zmian, które ich zdaniem ułatwiłyby wypełnianie załącznika A i poprawiły komunikację między organem wydającym a organem wykonującym.

Kolejny temat, który został szczegółowo omówiony podczas ocen, dotyczy korzystania z wideokonferencji w celu zapewnienia udziału oskarżonego z innego państwa członkowskiego w rozprawie. Niektóre państwa członkowskie wydają i wykonują END do celów zapewnienia zdalnego udziału oskarżonego w rozprawie za pośrednictwem wideokonferencji, inne natomiast uważają, że udział taki nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy, ponieważ nie jest on (zawsze) związany z gromadzeniem dowodów. Ponadto niektóre państwa członkowskie wyraziły zastrzeżenia co do tego, czy zdalny udział oskarżonego w rozprawie za pośrednictwem wideokonferencji jest zgodny z prawem do rzetelnego procesu sądowego i ogólnymi zasadami ich krajowych systemów prawnych. W związku z tym w ocenach zasugerowano, że temat ten warto dalej analizować z myślą o znalezieniu możliwych rozwiązań prawodawczych na szczeblu UE.

Chociaż dyrektywę przyjęto z zamiarem ustanowienia jednego instrumentu do celu gromadzenia dowodów, praktycy często spotykają się z wydawaniem END (częściowo) do innych celów. Pojawiają się również sytuacje, w których cel wnioskowanej czynności nie jest jasny lub może ulec zmianie w trakcie postępowania przygotowawczego, na przykład w przypadku mienia zajętego do celów gromadzenia dowodów, które to mienie – na późniejszym etapie – może być przedmiotem zabezpieczenia do celu konfiskaty. Państwa członkowskie chciałyby, żeby na szczeblu UE istniały dokładniejsze wskazówki dotyczące zakresu END i jego powiązań z innymi instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

Państwom członkowskim przedstawiono również pewne zalecenia operacyjne z myślą o dalszym pogłębianiu wzajemnego zaufania i jeszcze sprawniejszym stosowaniu END. W tym względzie państwa członkowskie zachęca się między innymi do: propagowania specjalizacji w obrębie ich właściwych organów; zapewnienia, by organy wydające przedstawiały w załączniku A jasno ustrukturyzowany i zrozumiały opis faktów i wnioskowanych czynności, wraz z odpowiednim tłumaczeniem; przyjęcia bardziej elastycznego systemu językowego; wspierania bezpośrednich kontaktów między organem wydającym a organem wykonującym i pełnego wdrożenia procedur konsultacji, zgodnie z przepisami dyrektywy, a także do poczynienia postępów w zakresie przestrzegania terminów wykonania END i dopełniania formalności wymaganych przez organy wydające.

Ponadto należy zauważyć, że podczas przeprowadzania ocen praktycy zgłosili bardzo niewiele przypadków, w których powoływano się na podstawy odmowy uznania lub wykonania w kontekście END. Bardzo rzadko stosowana była podstawa odmowy wykonania dotycząca naruszenia praw podstawowych – to podstawa, która jest obecnie po raz pierwszy przewidziana w instrumencie wzajemnego uznawania. O ile jednak w dyrektywie wszystkie podstawy odmowy wykonania są fakultatywne, kilka państw członkowskich w swoich przepisach transponujących dyrektywę nadało wszystkim lub niektórym podstawom odmowy charakter obowiązkowy. Ponadto niektóre państwa członkowskie wprowadziły dodatkowe podstawy odmowy wykonania, które nie są przewidziane w dyrektywie. Zaleca się, by państwa członkowskie dostosowały swoje przepisy transponujące do dyrektywy.

PUBLIC

2. WPROWADZENIE

Poprzez przyjęcie wspólnego działania 97/827/WSiSW z dnia 5 grudnia 1997 r.[4] (zwanego dalej „wspólnym działaniem") ustanowiono mechanizm oceny stosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną.

Zgodnie z art. 2 wspólnego działania Komitet Koordynacyjny w dziedzinie Współpracy Policji i Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (CATS) uzgodnił, po przeprowadzeniu nieformalnej procedury po posiedzeniu 10 maja 2021 r., że dziesiąta runda wzajemnych ocen skupi się na END.

Celem tej rundy ocen – podczas której wskazano zarówno niedociągnięcia i obszary wymagające poprawy, jak i najlepsze praktyki, jeśli chodzi o stosowanie dyrektywy – jest zapewnienie skuteczniejszego i spójniejszego stosowania zasady wzajemnego uznawania na wszystkich etapach postępowania karnego w całej Unii.

Wzmocnienie spójnego i skutecznego wdrażania dyrektywy jeszcze bardziej pogłębiłoby wzajemne zaufanie między właściwymi organami państw członkowskich i poprawiło funkcjonowanie transgranicznej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ponadto ten proces ocen może dostarczyć państwom członkowskim informacji pomocnych przy wdrażaniu dyrektywy.

Zgodnie z kolejnością wizyt w państwach członkowskich, która została przyjęta przez komitet CATS 29 czerwca 2022 r. w drodze procedury milczącej zgody[5], wizyty na miejscu rozpoczęły się w styczniu 2023 r. i zakończyły się w kwietniu 2024 r.

---

4 Wspólne działanie z dnia 5 grudnia 1997 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, ustanawiające mechanizm oceny zastosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki ze zorganizowaną przestępczością.

5 Dok. ST 10119/22.

PUBLIC

Zgodnie z art. 3 wspólnego działania prezydencja sporządziła listę ekspertów na potrzeby ocen, które miały zostać przeprowadzone, dokonawszy wyboru spośród wskazanych przez państwa członkowskie ekspertów dysponujących dużą wiedzą w dziedzinie będącej przedmiotem oceny. Zespoły oceniające składały się z trzech ekspertów krajowych, wspieranych przez co najmniej jednego członka personelu Sekretariatu Generalnego Rady i obserwatorów. Uzgodniono, że w ramach tej rundy wzajemnych ocen w charakterze obserwatorów należy zaprosić Komisję Europejską i Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust)[6].

W niniejszym sprawozdaniu, przygotowanym przez Sekretariat Generalny Rady w imieniu prezydencji, podsumowano najważniejsze ustalenia, wnioski i zalecenia przedstawione w sprawozdaniach dotyczących poszczególnych krajów oraz sformułowano zalecenia dla państw członkowskich i instytucji i organów UE, z uwzględnieniem zaleceń uznanych za najbardziej istotne lub powtarzające się w sprawozdaniach ocenianych państw członkowskich. W sprawozdaniu podkreślono również wybrane najlepsze praktyki, które zidentyfikowano w kontekście tej rundy wzajemnych ocen i które można by rozpowszechniać wśród państw członkowskich.

PUBLIC

6 Dok. ST 10119/22.

3. WŁAŚCIWE ORGANY

3.1. Organ wydający i organ wykonujący

Art. 2 dyrektywy zawiera definicje organu wydającego i organu wykonującego w kontekście END. Zgodnie z dyrektywą organem wydającym może być sędzia, sąd, sędzia śledczy lub prokurator lub każdy inny właściwy organ określony przez państwo wydające i wypełniający swoją funkcję organu dochodzeniowego w postępowaniu karnym (na przykład policja lub organ administracyjny). W przypadku gdy organ należący do tej ostatniej kategorii działa jako organ wydający, END zawsze musi zostać zatwierdzony przez organ wymiaru sprawiedliwości, zanim zostanie przekazany do państwa wykonującego.[7] Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) doprecyzował również[8], że END mającego na celu uzyskanie dostępu do danych o ruchu i danych o lokalizacji dotyczących przekazów telekomunikacyjnych nie może wydać prokurator, jeżeli w podobnej sprawie krajowej zarządzenie czynności dochodzeniowej w celu uzyskania dostępu do takich danych jest objęte wyłączną właściwością sędziego. Stwierdzono jednak, że niektóre państwa członkowskie są jeszcze w trakcie wprowadzania zmian do swoich przepisów krajowych w celu ich dostosowania do tego wyroku, podczas gdy inne państwa wprowadziły w następstwie wyroku praktykę załączania – lub zwracania się do państwa wydającego o przekazanie – postanowienia sądu nakazującego przeprowadzenie danej czynności dochodzeniowej.

„Organ wykonujący" to organ właściwy do uznania END i zapewnienia jego wykonania zgodnie z dyrektywą oraz z procedurami mającymi zastosowanie w podobnych sprawach krajowych.

Ponadto dyrektywa umożliwia państwom członkowskim wyznaczenie jednego organu centralnego (lub kilku organów centralnych) do pomocy właściwym organom. Państwo członkowskie może także powierzyć organowi centralnemu lub organom centralnym zadanie urzędowego przekazywania i odbioru END, jak również prowadzenia dalszej korespondencji urzędowej dotyczącej END (art. 7 ust. 3 dyrektywy).

---

7 Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-584/19, PPU Staatsanwaltschaft Wien/A. i in., w sprawie C- 16/22, Staatsanwaltschaft Graz, i w sprawie C- 670/22, M.N. (EncroChat).

8 Wyrok w sprawie C- 724/19, Postępowanie karne przeciwko HP.

PUBLIC

Dokonując transpozycji dyrektywy, państwa członkowskie w różny sposób zorganizowały przekazywanie i odbiór END. Ogólnie rzecz biorąc, ocena wykazała jednak, że w większości państw członkowskich działa system, w którym prokurator jest właściwy do wydawania lub zatwierdzania END na etapie postępowania przygotowawczego, a sąd lub sędzia są właściwi do wydawania END na etapie postępowania sądowego. Podobne podejście ma zastosowanie do wykonywania END, chociaż zdarza się, że państwa członkowskie wyznaczyły jeden organ właściwy do podejmowania decyzji w sprawie uznania i wykonania END (często jest to prokuratura), który może przekazywać END innemu organowi w celu jego wykonania zgodnie z procedurami krajowymi.

Kilka państw członkowskich wyznaczyło organ centralny lub organy centralne, ale kompetencje tych organów znacznie się różnią. Ogólnie zauważono, że w przypadkach gdy jako organ centralny wyznaczono Ministerstwo Sprawiedliwości, jego kompetencje ograniczają się do zadań statystycznych lub w razie potrzeby do ułatwiania bezpośrednich kontaktów między organem wydającym a organem wykonującym. Niektóre państwa członkowskie nie wyznaczyły co prawda formalnie organu centralnego, ale za to mają wysoko scentralizowany system, który wymaga, aby wszystkie przychodzące i wychodzące END były przekazywane za pośrednictwem jednego organu. Tym jednym organem jest często prokuratura, przy czym stwierdzono, że odgrywa ona ważną rolę, ponieważ często przeprowadza kontrole jakości i przekazuje inne istotne informacje w zakresie wszystkich kwestii dotyczących END.

Niezależnie od tego, które organy uznano za właściwe do wydawania/wykonywania END w poszczególnych państwach członkowskich, dziesiąta runda wzajemnych ocen wykazała, że wysoki poziom specjalizacji ma bardzo pozytywny wpływ na skuteczne stosowanie END w praktyce. Zespoły oceniające odnotowały szereg najlepszych praktyk w tym zakresie. Państwom członkowskim należy się uznanie za to, że mają prokuratorów, sędziów, referendarzy sądowych i organy dochodzeniowe specjalizujących się we współpracy międzynarodowej; ponadto jako szczególnie przydatne podkreślono utworzenie wyspecjalizowanych działów odpowiedzialnych za wydawanie lub wykonywanie END. Praktycy, którzy nie mają na co dzień do czynienia z END, doceniają możliwość zwracania się do innych wyspecjalizowanych praktyków o wskazówki, dzięki którym mogą zapewnić prawidłowe i spójne stosowanie END. Odpowiedni stopień specjalizacji po obu stronach jest ponadto pomocny w bezpośredniej komunikacji między organem wydającym a organem wykonującym.

Z drugiej strony, w kilku sprawozdaniach krajowych stwierdzono, że potrzebne jest zalecenie, aby zaradzić brakowi specjalizacji. Chociaż wielu państwom członkowskim należy się uznanie za zapewnienie wysokiego poziomu specjalizacji jednego właściwego organu, o wiele trudniej było o ten sam poziom specjalizacji w przypadku wszystkich innych właściwych organów zajmujących się END w danym państwie członkowskim.

Ponadto równie ważna dla skutecznego uzyskiwania dowodów w transgranicznych postępowaniach przygotowawczych okazała się koordynacja między różnymi (wyspecjalizowanymi) organami w tym samym państwie członkowskim. END, w których wnioskuje się o przeprowadzenie kilku czynności dochodzeniowych, często muszą być wykonane przez kilka różnych organów wykonujących w zależności, na przykład, od rodzaju wnioskowanej czynności lub od związku terytorialnego. Jeśli chodzi o wydawanie, państwa członkowskie wspominały o wyzwaniach napotkanych w przypadku END, w których wnioskowano o przeprowadzenie kilku czynności dochodzeniowych: były to na przykład trudności w nawiązaniu bezpośredniego kontaktu z wszystkimi zaangażowanymi organami w państwie wykonującym oraz w uzyskaniu kompleksowego obrazu stanu wykonania END. Podkreślono potrzebę większej koordynacji między wszystkimi stronami zajmującymi się END. Kwestią o szczególnie dużym znaczeniu jest ścisła koordynacja na szczeblu krajowym w państwie wykonującym – nie tylko między różnymi organami wykonującymi, które działają na szczeblu wymiaru sprawiedliwości, ale również między takimi organami na szczeblu policji. Z tego względu wyrażono uznanie państwom członkowskim, w których obowiązują jasne ustalenia dotyczące organu odpowiedzialnego za koordynację wykonywania END.

3.2. Prawo podejrzanego lub oskarżonego lub pokrzywdzonego do złożenia wniosku o wydanie END

Art. 1 ust. 3 dyrektywy przewiduje, że o wydanie END wnosić może podejrzany lub oskarżony lub obrońca działający w imieniu takiej osoby. Nie stwierdzono żadnych problemów związanych z transpozycją tego przepisu do prawa państw członkowskich. Chociaż zaobserwowano różnice w stosowanych procedurach, wszystkie oceniane państwa członkowskie umożliwiają podejrzanym lub oskarżonym składanie wniosku o zgromadzenie dowodów, w tym za pomocą END.

Jednak w praktyce we wszystkich państwach członkowskich obrona bardzo rzadko korzysta z tej możliwości. Oceniający zostali poinformowani o kilku przyczynach takiej sytuacji. Po pierwsze, przedstawiciele kilku izb adwokackich wspomnieli, że na etapie postępowania przygotowawczego obrona ma ograniczone prawa i dostęp do akt, co ogranicza praktyczne stosowanie takich wniosków. Po drugie, czasami jako czynnik ograniczający wskazywano wyznaczony termin, który przysługuje obronie na złożenie takich wniosków. Wydaje się jednak, że głównym powodem, dla którego wnioski są tak rzadko składane, jest to, że obrońcy nie mają odpowiedniej wiedzy w tym zakresie. Kilku przedstawicieli izb adwokackich wspomniało, że prostu nie wiedzą, kiedy i jak składać takie wnioski. W rezultacie zaledwie parę państw członkowskich była w stanie podzielić się swoimi praktycznymi doświadczeniami w tym względzie. W tych państwach praktycy po obu stronach byli jednak co do zasady zadowoleni z obowiązujących procedur.

Dyrektywa nie zawiera przepisu, który w podobny sposób zapewniałby prawo do złożenia wniosku o wydanie END pokrzywdzonym. Czasami podnoszono kwestię tego, czy dyrektywa powinna zostać zmieniona w tym zakresie, ale opinie na ten temat były podzielone. Stwierdzono jednak, że prawo krajowe większości praw członkowskich w taki czy inny sposób umożliwia pokrzywdzonym składanie wniosków o zgromadzenie dowodów i, w konsekwencji, o wydanie END. Rozwiązanie to wielokrotnie uznawano za najlepszą praktykę, ponieważ uzupełnia ono prawo pokrzywdzonego do przedstawienia dowodów na mocy dyrektywy 2012/29/UE.

PUBLIC

ZALECENIA

- ***Zachęca się państwa członkowskie do utrzymania i, w miarę możliwości, podniesienia poziomu specjalizacji wszystkich ich organów wykorzystujących instrumenty współpracy międzynarodowej, w tym END. W tym celu państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, mogłyby rozważyć utworzenie wyspecjalizowanych biur lub działów, w których wyspecjalizowani praktycy, tacy jak prokuratorzy, sędziowie, funkcjonariusze policji i referendarze sądowi będą zajmować się takimi sprawami.***

- ***Potwierdzając, że bezpośrednie kontakty między organem wydającym a organem wykonującym mają istotne znaczenie dla optymalnego wykonywania END, zachęca się państwa członkowskie do zapewnienia, by istniały rozwiązania prawne lub operacyjne służące skutecznej koordynacji działań między ich krajowymi organami wykonującymi w przypadkach, w których END są wydawane do celów przeprowadzenia kilku czynności dochodzeniowych przez różne właściwe organy wykonujące, z myślą o zwiększeniu skutecznego stosowania END i ułatwieniu komunikacji z organem wydającym.***

PUBLIC

4. ZAKRES END I JEGO ZWIĄZEK Z INNYMI INSTRUMENTAMI

4.1. END w odniesieniu do innych instrumentów

Dyrektywa przewiduje, że END można wydać w odniesieniu do co najmniej jednej czynności dochodzeniowej, która ma zostać przeprowadzona w innym państwie członkowskim w celu uzyskania materiału dowodowego. END można także wydać w celu uzyskania materiału dowodowego, którym właściwe organy państwa wykonującego już dysponują. Ponadto, jak przewidziano w art. 3 dyrektywy, END obejmuje wszystkie czynności dochodzeniowe, z wyjątkiem utworzenia wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego (zespołu JIT).

Państwa członkowskie stwierdziły jednak, że w rzeczywistości regularnie otrzymują END do celów innych niż uzyskanie materiału dowodowego, na przykład w sytuacjach, w których właściwym rozwiązaniem byłoby złożenie wniosku o wzajemną pomoc prawną. Istnieją również tzw. hybrydowe END, w których wnioskuje się o przeprowadzenie nie tylko czynności dochodzeniowych w celu zgromadzenia dowodów, ale również innych czynności, które – ściśle rzecz biorąc – nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy.

Chociaż często podkreślano znaczenie przestrzegania zakresu END, okazało się, że większość państw członkowskich akceptuje i regularnie wykonuje END w sytuacjach, w których właściwym instrumentem byłby wniosek o wzajemną pomoc prawną, na przykład w przypadku wniosku o doręczenie dokumentów w celach innych niż dowodowe. Takie podejście wynika z tego, że w przypadku wzajemnej pomocy prawnej nie ma wymogów formalnych i praktycy decydują się na zaakceptowanie END zamiast wniosku o wzajemną pomoc prawną pod warunkiem, że spełnione są wszystkie wymogi. Ta elastyczna postawa zasługuje na uznanie jako najlepsza praktyka, ponieważ zwiększa skuteczność międzynarodowej współpracy w sprawach karnych i pozwala uniknąć dodatkowych wniosków i potencjalnych kosztów (tłumaczenia).

Jeśli chodzi o europejski nakaz aresztowania (ENA), wiele państw członkowskich otrzymywało ENA równolegle z END. W tych przypadkach END jest czasami przekazywany wyłącznie w celu zlokalizowania danej osoby, podczas gdy ENA zawiera wniosek o jej aresztowanie. Większość państw członkowskich uważa jednak, że jest to zbędne, i podnosi, że ENA pozwala również na zastosowanie czynności umożliwiających zlokalizowanie danej osoby do celów zatrzymania (wykonanie ENA). Ponadto w tym kontekście można wykorzystywać kanały policyjne. Z drugiej strony państwa członkowskie zazwyczaj nie odmawiają wykonania END w celu zlokalizowania danej osoby i następnie jej aresztowania na podstawie ENA.

PUBLIC

Niektórzy praktycy stwierdzili, że zazwyczaj analizują, czy wydanie END w sprawie przesłuchania podejrzanego/oskarżonego do celów dowodowych nie stanowiłoby skutecznej alternatywy dla ENA. Podejście to jest zgodne z duchem motywu 26 dyrektywy i zostało docenione przez oceniających.

Jeśli chodzi o zabezpieczenie i zajęcie mienia, ocena wykazała, że w praktyce spore wyzwanie stanowi rozróżnienie między zajęciem mienia do celów dowodowych a zabezpieczeniem do celów konfiskaty. Znaczna liczba państw członkowskich poinformowała, że otrzymywała END w celu zajęcia mienia, które następnie ma zostać skonfiskowane, chociaż o przeprowadzenie tej czynności należy wystąpić przy pomocy zaświadczenia dotyczącego zabezpieczenia (zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2018/1805). Praktycy przyznają, że cel zabezpieczenia lub zajęcia mienia może być mieszany i może ulec zmianie w trakcie postępowania przygotowawczego. Równoległe/jednoczesne stosowanie dwóch instrumentów może być w praktyce czynnikiem mylącym i opóźniającym. Kolejną trudnością, na którą zwrócono uwagę, był fakt, że zaświadczenie dotyczące zabezpieczenia jest często poprzedzone END, na podstawie którego zidentyfikowano odnośne mienie i wskazano jego lokalizację. Kwestie te komplikują się jeszcze bardziej, gdy organ właściwy do rozpatrzenia END i organ właściwy do rozpatrzenia zaświadczenia dotyczącego zabezpieczenia nie jest tym samym organem.

Podczas kilku wizyt oceniających przeprowadzono dyskusje na temat mienia takiego jak dobra luksusowe i pieniądze. Niektóre państwa członkowskie podnosiły, że nie należy ich zajmować na podstawie END, podczas gdy inne twierdziły, że takie dobra mogą w niektórych przypadkach służyć jako materiał dowodowy.

Jeśli chodzi o zespoły JIT, większość państw członkowskich nie napotkała żadnych trudności. Jeżeli w ramach zespołu JIT konieczne staje się uzyskanie dowodów od nieuczestniczącego w nim państwa członkowskiego, za dobrą praktykę uznaje się wskazanie każdorazowo w END, że postępowanie przygotowawcze prowadzone jest przez zespół JIT i że wyniki wykonania END zostaną udostępnione wszystkim uczestnikom. Ogólnie rzecz biorąc, praktyka ta nie stwarza żadnych problemów dla członków zespołu JIT ani dla nieuczestniczącego państwa wykonującego. Jedno państwo członkowskie podniosło, że zasada specjalności nie ma zastosowania w kontekście END i że w związku z tym dowody zgromadzone na podstawie END wydanego przez członka zespołu JIT można udostępniać nie tylko pozostałym członkom zespołu, ale również państwom członkowskim nieuczestniczącym w zespole. Kilka państw członkowskich wspomniało, że w przypadku gdy postępowania przygotowawcze nie pokrywają się w wystarczającym stopniu, wolą korzystać z innych instrumentów współpracy, takich jak END, zamiast z zespołu JIT.

Podczas wizyt kilku praktyków zaznaczyło, że wzajemne powiązania z innymi instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości mogą stanowić wyzwanie i powodować opóźnienia w postępowaniu. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy cel danej czynności ulega zmianie w toku postępowania karnego. Eksperci i praktycy zgodzili się jednak, że organy wydające powinny zawsze określać w załączniku A, czy w odniesieniu do tej samej sprawy stosowane są inne instrumenty prawne (zob. również rozdział 5).

Podnoszono, że należy zwrócić większą uwagę na wzajemne powiązania między różnymi instrumentami w celu zachowania między nimi – jak podkreślono również w motywie 34 dyrektywy – płynnego współdziałania. W niektórych sprawozdaniach krajowych stwierdza się, że Komisja powinna wydać podręcznik lub wskazówki, a Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) – zorganizować większą liczbę szkoleń na ten temat.

4.2. END w odniesieniu do wymiany informacji

Państwa członkowskie spotykają się z przypadkami, gdy w przychodzących i wychodzących END występuje się o zgodę na wykorzystanie jako dowodów w postępowaniu karnym informacji uzyskanych wcześniej w ramach współpracy policyjnej. Państwa wykonujące są zwykle skłonne udzielić w takich przypadkach zgody, chociaż wyzwaniem jest zastosowanie odpowiedniej procedury, zgodnie z którą można udzielić tej zgody. W dyrektywie nie przewidziano takiej procedury udzielania zgody, podczas gdy zarówno w decyzji ramowej 2006/960/WSiSW, jak i w zastępującej ją dyrektywie (UE) 2023/977 wspomina się co prawda o możliwości udzielenia zgody, ale nie wskazuje się, w jaki sposób można to zrobić.

Spontaniczna wymiana informacji między organami wymiaru sprawiedliwości nie była zbyt często wymieniana przez państwa członkowskie jako forma występowania o zgodę na wykorzystanie informacji uzyskanych wcześniej w ramach współpracy policyjnej. Podnoszono jednak, że również ta kwestia nie została uwzględniona w dyrektywie[9], a państwa członkowskie mają różne opinie na temat tego, czy zawsze trzeba wydawać END w celu wykorzystania dowodów uzyskanych w drodze spontanicznej wymiany informacji.

[9] W przeciwieństwie, na przykład, do art. 7 Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (2000/C 197/01).

Podsumowując, kilka zespołów oceniających stwierdziło, że istnieje potrzeba wyjaśnienia tej kwestii i że w związku z tym przydatne byłoby, gdyby dyrektywa przewidywała wyraźną możliwość występowania o zgodę na wykorzystanie jako dowodów w postępowaniu karnym informacji, które wcześniej były wymieniane między organami ścigania lub przekazane w drodze spontanicznej wymiany informacji między organami wymiaru sprawiedliwości.

4.3. END w odniesieniu do różnych etapów postępowania

Dyrektywa ma zastosowanie na wszystkich etapach postępowania karnego, w tym na etapie postępowania sądowego. Ocena wykazała jednak, że państwa członkowskie mają rozbieżne opinie na temat stosowania END po wydaniu prawomocnego orzeczenia w następstwie przeprowadzenia postępowania karnego. Zdaniem niektórych państw członkowskich dyrektywę można interpretować w taki sposób, że END może również obejmować niektóre czynności wynikające z prawomocnego orzeczenia, np. uzyskanie danych dotyczących lokalizacji w celu skontaktowania się ze skazanym, w odrębnych dochodzeniach finansowych mających na celu wykonanie nakazu konfiskaty lub w postępowaniach dotyczących stosowania kar alternatywnych i decyzji w sprawie zawieszenia lub warunkowego zwolnienia.

Ponadto kilka państw członkowskich oświadczyło, że nigdy nie spotkały się z przypadkiem END na etapie wykonywania prawomocnego orzeczenia, ale teoretycznie nie widzą przeszkód w wydawaniu/wykonywaniu END na tym etapie, o ile służy on do celów dowodowych i jest rzeczywiście właściwym instrumentem w danej sytuacji.

Z drugiej strony, kilka państw członkowskich zdecydowanie stwierdziło, że END w żadnym razie nie powinien być stosowany na etapie wykonywania prawomocnego orzeczenia, ponieważ etap ten nie wchodzi w zakres dyrektywy, a do tego celu dostępne są inne instrumenty. W praktyce wydaje się, że END są bardzo rzadko stosowane na tym etapie, w związku z czym doświadczenia (z problemami pojawiającymi się) w tej kwestii są również ograniczone. Kilka państw członkowskich podało przykłady sytuacji, w których zwróciło się do państwa wydającego o użycie innego instrumentu do wystąpienia z wnioskiem – zazwyczaj w takich sytuacjach organy osiągnęły porozumienie w drodze bezpośrednich konsultacji.

PUBLIC

ZALECENIA

- ***Komisja jest proszona o rozważenie możliwości wydania podręcznika lub wskazówek dotyczących END i jego wzajemnych powiązań z innymi instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w tym z decyzją ramową w sprawie ENA i z rozporządzeniem (UE) 2018/1805 w sprawie nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty. Ponadto zachęca się EJTN do szerzenia wiedzy i pogłębiania dialogu na temat powiązań między tymi instrumentami.***

- ***Komisja jest proszona o rozważenie możliwości przedstawienia wniosku ustawodawczego w sprawie zmiany dyrektywy, tak by na jej podstawie można było występować o zgodę na wykorzystanie jako dowodów w postępowaniu karnym informacji, które wcześniej były wymieniane między organami ścigania lub przekazane w drodze spontanicznej wymiany informacji między organami wymiaru sprawiedliwości.***

PUBLIC

5. TREŚĆ I FORMA

5.1. Wyzwania ogólne

Zgodnie z art. 5 dyrektywy END można wydawać wyłącznie poprzez wypełnienie i podpisanie formularza zamieszczonego w załączniku A. Załącznik A, dostępny we wszystkich językach UE, sporządzono w celu zapewnienia organom jednolitego i skutecznego sposobu przekazywania wszystkich informacji istotnych dla państwa wykonującego. Odrębne części i pola, które należy zaznaczyć, służą do przedstawienia w ogólnym ujęciu danej sprawy i wnioskowanych czynności. Podczas wizyt praktycy wspomnieli, że z biegiem lat zdobyli coraz większe doświadczenie w wypełnianiu formularza zamieszczonego w załączniku A i przyzwyczaili się do tego. Ocena wykazała jednak, że wielu praktyków w różnych państwach członkowskich napotyka trudności związane z załącznikiem A. W niniejszym podrozdziale przedstawione zostaną w ogólnym zarysie najczęstsze wyzwania w tym względzie.

- **Niekompletne/niejasne END** Prawie wszystkie państwa członkowskie wskazały, że często otrzymują END, które są niekompletne, niespójne lub niejasne. Nierzadko zdarza się, że w END brakuje podstawowych informacji o faktach oraz o czasie i miejscu lub uzasadnieniu wnioskowanych czynności. W niektórych przypadkach streszczenie faktów jest trudne do zrozumienia, ponieważ organ wydający po prostu skopiował i wkleił długie i złożone zdania z odnośnych dokumentów krajowych. Zdarzają się nieprawidłowe numery rachunków bankowych lub nieprawidłowe dane dotyczące podejrzanego. Czasami organ wydający wymienia czynności, które należy przeprowadzić, ale nie zaznacza odpowiednich pól w części C. Ponadto w tekście widoczne są rozbieżności, na przykład w odniesieniu do opisu statusu osoby, która ma zostać przesłuchana (czy chodzi o świadka, pokrzywdzonego czy podejrzanego). Wiele sprawozdań zawiera zalecenie dla wszystkich państw członkowskich, aby zwróciły szczególną uwagę na to, by fakty i wnioskowane czynności były określane w END w sposób jasno ustrukturyzowany i zrozumiały, z uwzględnieniem odbiorcy. Zasugerowano również, że organy wydające powinny używać krótkich zdań i precyzyjnego języka z myślą o ułatwieniu dokładnego tłumaczenia. Zespoły oceniające zaznaczyły jednak, że braki w treści END, takie jak niewystarczające informacje lub błędy w tłumaczeniu, nie powinny skutkować jego niewykonaniem – w takim przypadku należy raczej przeprowadzić konsultacje między organami wydającymi.

- **Część D.** Część ta umożliwia państwom członkowskim poinformowanie organów wykonujących o tym, że dany END jest związany z wcześniejszym END. Dyrektywa nie zawiera jednak specjalnej części, w której można by wskazać, że END jest związany z innymi wnioskami/nakazami dotyczącymi współpracy wymiarów sprawiedliwości, takimi jak ENA, zespół JIT, zaświadczenie dotyczące zabezpieczenia czy wniosek o wzajemną pomoc prawną, choć zespoły oceniające i praktycy często potwierdzali, że informacje o innych odnośnych wnioskach/nakazach są równie ważne dla zapewnienia skutecznego wykonania END. Na przykład nierzadko w END wnioskuje się o przeszukanie domu lub mieszkania, a przeszukanie takie trzeba skoordynować z ENA, w którym wnioskuje się o aresztowanie osoby mieszkającej w tym domu lub mieszkaniu. To oczywiste, że właściwe organy wykonujące (mogą być to różne organy, w zależności od instrumentu) należy poinformować o wszystkich wnioskach, aby mogły one skutecznie koordynować wykonanie wnioskowanych czynności. W szeregu sprawozdań praktycy podkreślili, że chcieliby, żeby w załączniku A znalazła się część, w której można by określać związek z wcześniejszymi wnioskami/nakazami. Jednocześnie zachęcono państwa członkowskie do traktowania części D jako części, w której można zamieszczać wzmianki o innych istotnych wnioskach, bez względu na ich podstawę prawną.

PUBLIC

- **Funkcjonalność formularza** W kilku sprawozdaniach stwierdzono, że załącznik A powinien być bardziej funkcjonalny. Niektóre państwa członkowskie wspomniały, że części C i G są często mylone, i zastanawiały się, czy nie powinny być one umieszczone jedna po drugiej. W części C przewidziano, że najpierw organ wydający musi wskazać, na początku formularza, jakie czynności należy przeprowadzić; dopiero później, w części G, może przedstawić uzasadnienie tych czynności. W niektórych sprawozdaniach zaproponowano, aby do wykazu w części C dodać kolejne czynności (jako pola do zaznaczenia), w szczególności przeszukanie, które jest często stosowaną czynnością dochodzeniową. Zaproponowano również poprawienie części G: dodanie pól, które można będzie zaznaczyć, aby wskazać etap postępowania karnego (postępowanie przygotowawcze lub postępowanie sądowe). Ponadto zauważono, że części C i H zawierają zbędne powtórzenia i że praktycy muszą dwukrotnie wskazywać rodzaj wnioskowanej czynności. Jeśli chodzi o pola do zaznaczenia, szereg organów chciałoby wprowadzić rozróżnienie między polami dotyczącymi podejrzanego i polami dotyczącymi oskarżonego, a także dodać pole dotyczące świadków i pokrzywdzonych w odniesieniu do każdej czynności wymienionej w części C. Kilka państw członkowskich podkreśliło, że należy dodać albo część na pytania, które należy zadać świadkowi/podejrzanemu/oskarżonemu, albo pole, które można by zaznaczyć w przypadku zamieszczenia w załączniku wykazu takich pytań. W tej kwestii uznano, że przydatne byłoby utworzenie osobnej części, w której można by zamieszczać wykaz załączników (takich jak nakaz sądu krajowego). Ponadto w różnych sprawozdaniach podkreślono, że wielu praktyków uważa załącznik A za zbyt długi i chciałoby, aby możliwe było skrócenie lub „ukrycie” części, które nie są potrzebne w danej sprawie.

Jedno państwo członkowskie wspomniało o konkretnym problemie, który wystąpił przy podpisywaniu END. Bezpośrednio w związku ze zwiększonym zagrożeniem ze strony przestępczości zorganizowanej praktycy z tego państwa postanowili w najbardziej wrażliwych sprawach podpisywać END anonimowo, za pomocą numeru, aby chronić swoją tożsamość. Nie było jednak jasne, czy praktyka ta jest zgodna z dyrektywą.

Podczas wizyt zapytano państwa członkowskie, jak reagują na pilne sytuacje i czy mogą przeprowadzać czynności dochodzeniowe na podstawie rozmowy telefonicznej z praktykiem z zagranicy. Większość państw członkowskich (z kilkoma wyjątkami) stwierdziła, że nie akceptuje END w formie ustnej i nie podejmuje żadnego działania ani nie przeprowadza żadnej czynności dochodzeniowej – z wyjątkiem działań przygotowawczych – dopóki nie otrzyma END w formie pisemnej.

Podsumowując, ocena wykazała, że wyzwania związane z formularzem END mają dwojaki charakter. Po pierwsze, należy podjąć działania prawodawcze, aby załącznik A stał się bardziej funkcjonalny. Po drugie, państwa członkowskie powinny dołożyć większych starań, aby wypełniać formularz END w jasny i spójny sposób i przekazywać zrozumiałe informacje.

5.2. System językowy i kwestie związane z tłumaczeniem

W art. 5 ust. 2 dyrektywy przewidziano, że każde państwo członkowskie musi określić, którego(-ych) z urzędowych języków instytucji UE oprócz jego własnego(-ych) języka(-ów) urzędowego(-ych) można użyć do wypełnienia lub tłumaczenia END, gdy to państwo członkowskie jest państwem wykonującym. W motywie 14 zachęca się państwa członkowskie, by uwzględniły co najmniej jeden język powszechnie używany w UE inny niż ich język lub języki urzędowe.

Ocena wykazała, że niektóre państwa członkowskie mają elastyczne podejście do systemu językowego. Na przykład jedno państwo członkowskie oficjalnie akceptuje END w aż czterech językach. Inne państwo członkowskie akceptuje END w trzech językach, a ponadto w każdym innym języku, o ile nie ma żadnych przeszkód dla jego przyjęcia. Język angielski jest dodatkowym językiem najczęściej wskazywanym przez państwa członkowskie. Podczas wizyt okazało się jednak, że niektóre państwa członkowskie wskazały inny język (często język angielski) w swoim powiadomieniu, ale jak się wydaje, w praktyce nie akceptują END w tym dodatkowym języku.

Pomimo brzmienia art. 5 ust. 2 niektóre państwa członkowskie wskazały jedynie swój język urzędowy jako język, w którym akceptują END. Kilka państw członkowskich zgodziło się akceptować END w języku państwa będącego ich sąsiadem, z zastrzeżeniem wzajemności.

W większości sprawozdań zachęca się wszystkie państwa członkowskie, aby w duchu art. 5 ust. 2 i motywu 14 dyrektywy w powiadomieniach dotyczących systemu językowego wskazywały, oprócz swojego języka urzędowego, inny język powszechnie używany w Unii. Duża liczba praktyków i osób oceniających zauważyła, że językiem powszechnie używanym w ramach międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości jest język angielski.

Wiele państw członkowskich zgłosiło trudności związane z tłumaczeniem END. Jeśli chodzi o wykonywanie, praktycy napotykają tłumaczenia (maszynowe) bardzo niskiej jakości, w niektórych przypadkach prawie uniemożliwiające zrozumienie faktów i wnioskowanych czynności. W takich przypadkach zazwyczaj zwracają się do państwa wydającego o udzielenie wyjaśnień lub o przedstawienie nowego tłumaczenia, co prowadzi do opóźnienia wykonania. W kilku sprawozdaniach za dobrą praktykę uznano załączanie do tłumaczenia oryginalnej wersji END, tak by państwo wykonujące w razie potrzeby mogło samo przetłumaczyć (części) END. Niektóre państwa członkowskie stwierdziły, że wolałyby otrzymywać END przetłumaczony na (płynny) język angielski niż tłumaczenie na ich język urzędowy, które będzie niskiej jakości.

Jeśli chodzi o wydawanie, praktycy wspominali o problemach ze znalezieniem odpowiednio wykwalifikowanego tłumacza w przypadku niektórych języków. Niektóre organy dysponują wewnętrznymi służbami tłumaczeniowymi, ale często nie dla każdego języka urzędowego używanego w UE. Z tego powodu w niektórych przypadkach znalezienie wykwalifikowanego tłumacza jest trudne i kosztowne. W niektórych sprawozdaniach wskazano nawet sytuacje, w których, jak się wydaje, nie można było wydać END, ponieważ po prostu nie było możliwe przetłumaczenie ich na język urzędowy państwa wykonującego.

Pamiętając o uwagach przedstawionych w rozdziale 5.1, trzeba przyznać, że na jakość tłumaczeń mają również wpływ mylące, niezrozumiałe i niekompletne informacje zawarte w wersji oryginalnej END. Z drugiej strony w wielu sprawozdaniach wzywa się wszystkie państwa członkowskie do dołożenia większych starań w celu zapewnienia odpowiedniej jakości tłumaczeń lub podniesienia tej jakości.

ZALECENIA

- ***Zaleca się, aby organy wydające w państwach członkowskich zwracały szczególną uwagę na przedstawianie w END jasno ustrukturyzowanego i zrozumiałego opisu faktów i wnioskowanych czynności i starały się przy tym pamiętać o odbiorcy.***

- ***Zaleca się, aby organy wydające w państwach członkowskich, gdy wydają END, wymieniały w załączniku A wszystkie związane z nim wnioski/nakazy dotyczące współpracy wymiarów sprawiedliwości, takie jak wcześniejsze/równoległe ENA, zaświadczenia dotyczące zabezpieczenia czy zespoły JIT.***

- ***Komisja jest proszona o przedstawienie wniosku ustawodawczego w sprawie zmiany dyrektywy, z uwzględnieniem stwierdzonych niedociągnięć, tak by poprawić funkcjonalność załącznika A.***

- ***Zachęca się państwa członkowskie, by w swoich oświadczeniach dotyczących systemu językowego wskazały, oprócz swojego języka urzędowego, inny język powszechnie używany w Unii, w duchu art. 5 ust. 2 i motywu 14 dyrektywy.***

- ***Zaleca się, by organy wydające w państwach członkowskich dbały o wysoką jakość tłumaczeń. Ponadto zaleca się, by załączały do tłumaczenia oryginalną wersję END.***

PUBLIC

6. PRZEKAZYWANIE END I KONTAKTY BEZPOŚREDNIE

W tej rundzie ocen poruszono dwa główne tematy dotyczące przekazywania END: (i) identyfikowanie w państwie wykonującym właściwego organu, do którego należy wysłać END; (ii) sposoby przekazywania, czyli fakt, czy przekazanie END drogą elektroniczną jest wystarczające (a jeśli tak, to jakie warunki trzeba spełnić), czy też czy niezbędne jest (również) przekazanie oryginalnego END w wersji papierowej.

Chociaż zgłoszono pewne sporadyczne trudności, oceny wykazały, że zasadniczo identyfikowanie właściwego organu wykonującego nie stwarza większych problemów.

Poważniejszym wyzwaniem okazała się kwestia bezpiecznych sposobów przekazywania: w sprawozdaniach podkreślono istnienie różnych, czasem niespójnych, opinii i podejść wśród państw członkowskich, co może mieć istotny wpływ na sprawne stosowanie END. Z tej rundy ocen jasno wynika, że oczekuje się, że pełne wdrożenie elektronicznego systemu bezpiecznej komunikacji między właściwymi organami państw członkowskich (systemu cyfrowej wymiany elektronicznego materiału dowodowego – e-EDES) w znacznym stopniu poprawi skuteczność, szybkość i bezpieczeństwo przekazywania END.

6.1. Identyfikowanie właściwego organu wykonującego

Oceny potwierdziły, że jednym z głównych źródeł informacji jest atlas sądowy Europejskiej Sieci Sądowej (europejski atlas sądowy). Organy wydające w państwach członkowskich regularnie i aktywnie korzystają z europejskiego atlasu sądowego w celu identyfikowania właściwych organów wykonujących w innych państwach członkowskich i nawiązywania z nimi bezpośrednich kontaktów. Zwrócono jednak uwagę, że informacje na temat właściwych organów zawarte w europejskim atlasie sądowym są czasami niekompletne lub nieaktualne. Praktycy podkreślali, że informacje te powinny zawsze obejmować prawidłowe adresy poczty elektronicznej i numery telefoniczne właściwych organów w celu ułatwienia bezpośrednich kontaktów.

Praktycy z jednego państwa członkowskiego zasugerowali, że Europejska Sieć Sądowa (EJN) powinna rozważyć udostępnienie atlasu we wszystkich językach urzędowych UE. Ponadto w jednym sprawozdaniu EJN została poproszona o rozważenie możliwości ulepszenia atlasu w odniesieniu do przypadków, w których END jest wydawany w celu przeprowadzenia kilku czynności dochodzeniowych.

Zważywszy, że praktycy są jednomyślni co do tego, że europejski atlas sądowy okazał się cennym narzędziem, i biorąc pod uwagę znaczenie nawiązywania bezpośrednich kontaktów na mocy dyrektywy, zalecono, by państwa członkowskie zapewniły, by informacje na temat ich właściwych organów zamieszczane w europejskim atlasie sądowym były prawidłowe, kompletne i aktualne.

Organy wydające napotykają jednak czasem trudności przy ustalaniu, który organ jest organem wykonującym, zwłaszcza w państwach członkowskich, w których nie ma centralnego punktu przyjmowania END, jeżeli wystąpiono o przeprowadzenie kilku czynności dochodzeniowych, a państwo wykonujące ma różne właściwe organy, lub jeżeli nie jest znane miejsce, w którym wnioskowana czynność ma zastać przeprowadzona. Jeżeli w takich przypadkach wystąpią trudności, organy wydające korzystają z różnych innych źródeł informacji, zgodnie z art. 7 ust. 5 dyrektywy.

Z ustaleń poczynionych podczas tej rundy ocen wynika, że organy wydające często zwracają się o pomoc do punktów kontaktowych EJN lub, w bardziej złożonych sprawach, do odpowiednich biur krajowych w Eurojuście. Mogą również występować o informacje do organów centralnych, jeżeli zostały one wyznaczone, do Ministerstwa Sprawiedliwości lub do sędziów łącznikowych obecnych w ich państwie członkowskim lub oddelegowanych za granicę. W kilku państwach członkowskich grupy/jednostki/sieci praktyków wysoko wyspecjalizowanych we współpracy wymiarów sprawiedliwości są gotowe pomagać innym praktykom w kwestiach dotyczących spraw transgranicznych, w tym w identyfikowaniu właściwego organu wykonującego. Czasami do zidentyfikowania właściwego organu wykonującego wykorzystuje się kanały policyjne.

Warto zauważyć, że w przypadkach gdy organy otrzymujące END w państwie wykonującym nie są właściwe do jego uznania i wykonania, co do zasady przestrzegają one art. 7 ust. 6 dyrektywy i z urzędu przekazują END właściwemu organowi wykonującemu. W rzeczy samej, poza kilkoma wyjątkami, praktycy nie zgłaszali przypadków, w których END został zwrócony organowi wydającemu z uwagi na to, że został wysłany do organu w państwie wykonującym, który nie był właściwy do jego uznania lub wykonania. W niektórych sprawozdaniach skrupulatne przestrzeganie art. 7 ust. 6 uznano za najlepszą praktykę i zalecono wszystkim państwom członkowskim.

6.2. Metody przekazywania

Większość państw członkowskich dokonała niemal dosłownej transpozycji art. 7 ust. 1 dyrektywy do swojego ustawodawstwa. Zgodnie z tym artykułem organ wydający powinien przekazać END organowi wykonującemu metodą pozwalającą uzyskać pisemne potwierdzenie w sposób umożliwiający państwu wykonującemu ustalenie autentyczności END.

Ogólnie rzecz biorąc, praktycy zgadzają się co do tego, że przekazywanie END drogą elektroniczną jest o wiele lepszym rozwiązaniem niż wysyłanie dokumentów drogą pocztową, które z natury rzeczy zabiera więcej czasu i powoduje wzrost kosztów. Ponieważ jednak obowiązek, zgodnie z którym właściwe organy państw członkowskich mają komunikować się w celach END za pośrednictwem zdecentralizowanego systemu informatycznego[10], nie wszedł jeszcze w życie, właściwe organy nadal napotykają problemy w zakresie bezpiecznych kanałów, ochrony danych i autentyczności.

Właściwe organy większości państw członkowskich najczęściej wysyłają END pocztą elektroniczną i akceptują END przekazywane pocztą elektroniczną, pod warunkiem że są w stanie ustalić ich autentyczność (autentyczność można zapewnić na przykład za pomocą podpisu elektronicznego lub równoważnej formy weryfikacji).

Niektóre państwa członkowskie wyjaśniły, że gdy występują jako organy wykonujące, akceptują END wysłane pocztą elektroniczną, o ile nie pojawią się wątpliwości lub problemy dotyczące autentyczności; w takich przypadkach zwracają się do organu wydającego o przesłanie END za pomocą innej uzgodnionej alternatywnej metody.

Niektóre państwa członkowskie chcą jednak otrzymywać oryginał END drogą pocztową, o ile nie jest on przekazywany bezpiecznymi kanałami, takimi jak kanały Eurojustu. W pilnych przypadkach możliwe jest rozpoczęcie wykonywania END przed jego otrzymaniem drogą pocztową, na podstawie kopii przekazanej drogą elektroniczną. W tym względzie niektóre zespoły oceniające zachęcały państwa członkowskie do akceptowania nie tylko END przesyłanych pocztą, ale również END przesyłanych drogą elektroniczną, o ile są one zgodne z art. 7 dyrektywy.

Właściwe organy wydające kilku państw członkowskich poinformowały, że przesyłają oryginały END pocztą/kurierem, nawet jeśli wcześniej przesłały je drogą elektroniczną. Kilka państw członkowskich ma szczególnie rygorystyczne podejście do tej kwestii i nie przesyła END pocztą elektroniczną ze względu na brak bezpiecznych kanałów i na ochronę danych.

---

10 Zgodnie z art. 26 ust. 3 rozporządzenia w sprawie cyfryzacji.

Należy również zauważyć, że nie tylko właściwe organy z różnych państw członkowskich stosują różne podejścia do kwestii przekazywania; nawet praktycy z tego samego państwa członkowskiego mają czasem różne opinie na temat sposobu przesyłania i otrzymywania END. W jednym państwie członkowskim, podczas wizyty na miejscu, większość praktyków była zdania, że przesyłanie END pocztą elektroniczną jest wystarczające, podczas gdy inni praktycy wyrazili opinię, że END należy przesyłać drogą elektroniczną wyłącznie wtedy, gdy przekazuje się je za pośrednictwem Eurojustu.

Oczekuje się, że wszelkie problemy związane z bezpiecznym przekazywaniem END zostaną rozwiązane po pełnym wdrożeniu zdecentralizowanego systemu informatycznego na podstawie jednolitych ram prawnych utworzonych przez rozporządzenie w sprawie cyfryzacji[11]. Od 17 stycznia 2028 r. komunikacja transgraniczna na mocy dyrektywy co do zasady będzie odbywać się za pośrednictwem takiego zdecentralizowanego systemu informatycznego. Państwa członkowskie mogą zdecydować się na opracowanie lub przyjęcie własnych krajowych systemów informatycznych, które podłączą do wspomnianego systemu zdecentralizowanego, lub na stosowanie oprogramowania wzorcowego, które ma zostać opracowane do tych celów przez Komisję. Biorąc pod uwagę korzyści, jakie może przynieść bezpieczny środek komunikacji, zalecono, by do czasu, gdy na podstawie rozporządzenia w sprawie cyfryzacji uruchomiony zostanie zdecentralizowany system informatyczny w odniesieniu do END, państwa członkowskie korzystały z e-EDES – systemu opracowanego przez Komisję w celu wspierania wymiany informacji przewidzianej na mocy dyrektywy. System e-EDES, obecnie stosowany jako narzędzie dobrowolne, na podstawie rozporządzenia w sprawie cyfryzacji ma stać się oprogramowaniem wzorcowym.

Obecnie korzystanie z e-EDES jest dobrowolne: nie wszystkie państwa członkowskie przystąpiły do projektu pilotażowego i nie wszystkie organy w państwach członkowskich uczestniczących w projekcie pilotażowym są podłączone do tego systemu. Zespoły oceniające wyraziły uznanie dla państw członkowskich już uczestniczących w projekcie pilotażowym e-EDES, a ponadto zachęciły je do podłączenia wszystkich właściwych organów do systemu, co w niektórych państwach członkowskich wydaje się dość trudne ze względu na brak odpowiedniej infrastruktury cyfrowej.

Praktycy korzystający z e-EDES wskazali na pewne trudności, które napotkali, i na cechy systemu wymagające poprawy (jako problematyczny wskazano np. obowiązek wypełniania formularza END bezpośrednio w e-EDES; praktycy wspomnieli również, że e-EDES nie uwzględnia potrzeby przechowywania END w krajowych bazach danych prowadzonych przez organy wymiaru sprawiedliwości). W związku z tym zespoły oceniające zwróciły się do Komisji, aby rozważyła możliwość ulepszenia systemu i w tym celu uwzględniła problemy i sugestie przedstawione podczas tej rundy ocen.

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2844 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie cyfryzacji współpracy sądowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych o charakterze transgranicznym oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych o charakterze transgranicznym oraz zmieniające niektóre akty w tych dziedzinach.

6.3. Kontakty bezpośrednie

Po przekazaniu END w zdecydowanej większości przypadków komunikacja odbywa się bezpośrednio między organem wydającym a organem wykonującym, najczęściej za pośrednictwem poczty elektronicznej lub połączenia telefonicznego. W niektórych sprawozdaniach zespoły oceniające wyraziły uznanie dla właściwych organów w odnośnych państwach członkowskich w związku z tym, że organy te podczas wykonywania END zawsze starają się nawiązać bezpośredni kontakt w celu rozwiania wszelkich wątpliwości lub rozwiązania ewentualnych problemów. Zasugerowano również, że państwa członkowskie powinny zapewnić, by osoby kontaktowe wymienione w END mówiły w języku angielskim na poziomie wystarczającym do skutecznej komunikacji bezpośredniej (zob. również rozdział 14).

Kontakty nawiązywane są za pośrednictwem lub przy pomocy Eurojustu, EJN lub organu centralnego, gdy wystąpią problemy z komunikacją, w przypadku opóźnień, w złożonych lub pilnych sprawach lub w przypadku szczególnej potrzeby koordynacji działań (np. END dotyczące kilku czynności dochodzeniowych lub czynności dochodzeniowe, które mają być przeprowadzone w różnych państwach członkowskich). Podczas tej rundy ocen praktycy często podkreślali wartość dodaną Eurojustu i EJN w zakresie ułatwiania komunikacji i koordynacji działań, zwłaszcza w złożonych lub wielostronnych sprawach.

6.4 Obowiązek informowania – załącznik B

Art. 16 ust. 1 dyrektywy zobowiązuje państwo wykonujące do tego, aby w terminie jednego tygodnia od otrzymania END potwierdziło jego otrzymanie i w tym celu wypełniło i odesłało formularz zamieszczony w załączniku B. Celem załącznika B jest poinformowanie państwa wydającego o tym, że END został otrzymany w prawidłowy sposób; jest to kluczowy element nawiązania bezpośredniego kontaktu między organem wykonującym a organem wydającym.

Większość państw członkowskich uważa, że załącznik B jest odpowiedni do zakładanych celów, chociaż kilka sprawozdań zawiera propozycje pewnych zmian, takich jak wprowadzenie obowiązku podawania adresu poczty elektronicznej czy zniesienie obowiązku podpisywania formularza. Z uwagi na to, że formularz zawiera pole przeznaczone na wszelkie inne informacje, które mogą pomóc organowi wydającemu zapewnić pomyślny wynik procedury współpracy, uważa się, że pole to może być wykorzystywane do powiadamiania organu wydającego o niekompletnym lub nieprawidłowym wypełnieniu formularza zamieszczonego w załączniku A i do zwracania się do niego o wprowadzenie wszelkich niezbędnych lub odpowiednich uzupełnień lub poprawek.

Niektóre państwa członkowskie stwierdziły, że dane kontaktowe przekazywane przez państwo wykonujące są często niekompletne lub nieprawidłowe. W sprawozdaniach wspomniano również, że niektórzy praktycy potwierdzają otrzymanie END w inny sposób i zamiast formularza zamieszczonego w załączniku B wysyłają na przykład po prostu wiadomość pocztą elektroniczną.

Chociaż niektórzy praktycy przyznali, że sporadycznie ich obciążenie pracą lub inne okoliczności powodują, że zapominają oni o przesłaniu załącznika B, głównym (ironicznym) wnioskiem w tej kwestii jest to, że jak się wydaje, załącznik B jest zawsze wysyłany, ale nigdy nie jest otrzymywany. Organy wydające w kilku państwach członkowskich poinformowały, że często muszą wysyłać do państwa wykonującego przypomnienia, ponieważ nie otrzymały załącznika B.

Mając na uwadze ważną rolę, jaką załącznik B odgrywa w nawiązywaniu bezpośrednich kontaktów, w wielu sprawozdaniach wezwano wszystkie państwa członkowskie do systematycznego przesyłania załącznika B i do przekazywania państwu wydającemu kompletnych i prawidłowych informacji.

ZALECENIA

- ***Państwa członkowskie powinny zapewnić prawidłowość, kompletność i aktualność informacji zawartych w europejskim atlasie sądowym, aby ułatwić identyfikację właściwego organu wykonującego i umożliwić bezpośrednie kontakty między organem wydającym a organem wykonującym.***

- ***Zachęca się właściwe organy państw członkowskich do przesyłania END w miarę możliwości drogą elektroniczną oraz do akceptowania END otrzymanych drogą elektroniczną, pod warunkiem że spełnione zostaną warunki określone w art. 7 dyrektywy.***

- ***Do czasu, gdy na podstawie rozporządzenia w sprawie cyfryzacji uruchomiony zostanie zdecentralizowany system informatyczny w odniesieniu do END, i w przypadkach, gdy do celów rozporządzenia w sprawie cyfryzacji państwa członkowskie przewidują stosowanie oprogramowania wzorcowego, zaleca się, by te państwa członkowskie przyspieszyły wdrażanie projektu pilotażowego e-EDES i podłączyły do tego systemu wszystkie właściwe organy, by zapewnić szybkie i bezpieczne przekazywanie END, powiązanych informacji i dowodów.***

- ***Organy wykonujące państw członkowskich, jak również, w stosownych przypadkach, organy centralne powinny systematycznie przesyłać załącznik B. Ponadto powinny one umieszczać w załączniku B prawidłowe i kompletne dane kontaktowe oraz powinny każdorazowo informować o adresie poczty elektronicznej.***

7. KONIECZNOŚĆ, PROPORCJONALNOŚĆ I ZASTOSOWANIE INNEGO RODZAJU CZYNNOŚCI DOCHODZENIOWEJ

Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy organ wydający może wydać END jedynie wówczas, gdy jest to konieczne i proporcjonalne do celów postępowania oraz jeżeli w podobnej sprawie krajowej zarządzenie przeprowadzenia danej(-ych) czynności dochodzeniowej(-ych) jest dopuszczalne na tych samych warunkach. Dokonanie oceny tego, czy warunki te zostały spełnione, dyrektywa pozostawia organowi wydającemu (art. 6 ust. 2). Organ wykonujący może przeprowadzić konsultacje z organem wydającym, jeżeli ma powody sądzić, że warunki, o których mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy nie zostały spełnione, ale decyzję o tym, czy w wyniku tych konsultacji wycofać END, dyrektywa pozostawia organowi wydającemu, co oznacza, że nie powinno to stanowić podstawy odmowy wykonania (art 6 ust. 3).

Ocena wykazała, że większość państw członkowskich stosuje mniej więcej te same kryteria przy przeprowadzaniu oceny tego, czy wydanie END jest konieczne i proporcjonalne. Najważniejszymi elementami takiej oceny konieczności i proporcjonalności są zwykle: waga przestępstwa, inwazyjny charakter środka, to, czy dowody można uzyskać za pomocą innych środków, i znaczenie dowodów dla postępowania przygotowawczego. W niektórych państwach członkowskich obowiązuje zasada legalizmu, co może mieć wpływ na konieczność i proporcjonalność wydania END. W takich państwach członkowskich zazwyczaj istnieją wyjątki od zasady legalizmu, które umożliwiają tym państwom przeprowadzenie odpowiedniej oceny.

Państwa członkowskie, w których działa system przewidujący, że organ dochodzeniowy jest właściwy do wydania END z zastrzeżeniem zastosowania następnie procedury zatwierdzania, sporadycznie napotykają przypadki, w których organ zatwierdzający ma wątpliwości co do tego, czy zachowana została zasada konieczności i proporcjonalności. W takich przypadkach organ zatwierdzający może podjąć decyzję o niezatwierdzeniu END, ale, zdaniem praktyków, rzadko ma to miejsce w praktyce, ponieważ najczęściej organom udaje się porozumieć co do dalszego sposobu postępowania. Niektóre państwa członkowskie posiadają system scentralizowany i wymagają, by wszystkie END, które mają zostać wydane, były przesyłane za pośrednictwem wyspecjalizowanego biura, często będącego częścią prokuratury. Zauważono, że wyspecjalizowani praktycy mogą doradzać innym praktykom w kwestiach konieczności i proporcjonalności – oceniający wielokrotnie wyrazili uznanie dla tego podejścia.

Chociaż organy wykonujące niekiedy napotykają END, których niezbędność i proporcjonalność ich zdaniem budzi wątpliwości, ocena wykazała, że w większości przypadków stosowana jest procedura konsultacji i END są mimo wszystko wykonywane przez organ wykonujący, w niektórych przypadkach po uzgodnieniu z organem wydającym alternatywnego sposobu postępowania. Zdarzało się jednak, że organy wykonujące odmawiały również – w sposób wyraźny lub dorozumiany – wykonania END na podstawie przeprowadzonej przez siebie oceny zasady proporcjonalności.

Ponadto art. 10 dyrektywy daje organowi wykonującemu możliwość zastosowania innego rodzaju czynności dochodzeniowej w przypadkach, gdy czynność dochodzeniowa nie istnieje w państwie wykonującym lub nie byłaby dopuszczalna w podobnej sprawie krajowej, lub gdy czynność dochodzeniowa wybrana przez organ wykonujący będzie miała taki sam rezultat przy użyciu mniej inwazyjnych środków. We wszystkich tych przypadkach art. 10 ust. 4 zobowiązuje organ wykonujący, by najpierw poinformował o tym organ wydający, który może zdecydować o wycofaniu lub uzupełnieniu END.

W kilku sprawozdaniach wskazano jednak, że organy wykonujące nie zawsze informują organ wydający o tym, że podjęły decyzję o zastosowaniu mniej inwazyjnego środka. Praktycy wyjaśnili, że nie widzą takiej potrzeby, zważywszy że mniej inwazyjny środek umożliwia osiągniecie takiego samego rezultatu jak czynność wnioskowana. Jak jednak podkreślili oceniający, praktyka ta może mieć nieprzewidziane konsekwencje w państwie wydającym, w związku z czym zespoły oceniające wielokrotnie zalecały każdorazowe informowanie organu wydającego zgodnie z art. 10 ust. 4.

ZALECENIA

- ***Organy wykonujące państw członkowskich powinny każdorazowo informować organ wydający w przypadku zastosowania innej czynności dochodzeniowej, zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy.***

PUBLIC

8. UZNAWANIE I WYKONYWANIE END, FORMALNOŚCI I DOPUSZCZALNOŚĆ DOWODÓW

8.1. Uznawanie i wykonywanie zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania

Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy organ wykonujący musi uznać END, nie wymagając dopełnienia żadnych dodatkowych formalności, oraz zapewnić jego wykonanie w taki sam sposób, jak w przypadku gdyby dana czynność dochodzeniowa została zarządzona w państwie wykonującym. Ocena wykazała, że większość państw członkowskich nie wprowadza rozróżnienia między uznaniem a wykonaniem i po prostu podejmuje decyzję o wykonaniu END, nie wymagając dopełnienia żadnych dodatkowych formalności, chyba że istnieją podstawy odmowy uznania, odmowy wykonania lub odroczenia. Kilka państw członkowskich wprowadza rozróżnienie między uznaniem i wykonaniem, co często prowadzi do podjęcia dwóch formalnych decyzji. W niektórych sprawozdaniach wspomniano, że w każdym przypadku, gdy istnieje podstawa odmowy uznania lub wykonania, należy podjąć jednoznaczną decyzję wskazującą podstawy mające zastosowanie w danej sprawie.

Podczas wizyt często poruszano kwestię przekazywania odnośnej krajowej decyzji sądowej. Dyrektywa nie nakłada na organ wydający obowiązku załączania do END krajowej decyzji sądowej.

W rzeczy samej, wielu praktyków podkreślało, że ze względu na zasadę wzajemnego zaufania przekazanie odnośnej decyzji sądowej nie powinno być wymagane i wystarczy umieszczenie tylko wzmianki o tej decyzji w załączniku. Wydaje się jednak, że w praktyce niektóre państwa wykonujące wymagają odnośnej decyzji sądowej i uzależniają wykonanie END od jej otrzymania. Może to prowadzić do opóźnień i nieporozumień, zwłaszcza w przypadkach, w których decyzja sądowa nie istnieje. W kilku sprawozdaniach zespoły oceniające uznały, że należy zalecić, aby organy wykonujące nie wymagały załączania do END odnośnej decyzji sądowej, zważywszy że takiego obowiązku nie przewidziano w dyrektywie. W kilku sprawozdaniach wezwano Komisję do uwzględnienia tej kwestii w podręczniku dotyczącym END.

Podczas wizyt wiele państw członkowskich wskazywało, że nierzadko po otrzymaniu wyników od państwa wykonującego trudno było ustalić, czy END został wykonany w całości czy w części, zwłaszcza że wyniki przedstawiane są w języku państwa wykonującego, a ich opis może być rozproszony na wielu stronach. Często za najlepszą praktykę uznawano zalecenie organom wykonującym, aby wysyłając wyniki, dodawały do nich pismo przewodnie, w którym wyjaśniałyby, czy END został wykonany w całości czy w części, a w tym drugim przypadku – które czynności dochodzeniowe jeszcze oczekują na wykonanie. Jeśli chodzi o procedurę konsultacji, o której mowa w art. 9 ust. 6 dyrektywy, z uznaniem odniesiono się również do stosowanej przez państwa członkowskie praktyki przekazywania częściowych wyników w sposób ciągły, w zależności od pilności sprawy i potrzeb organu wydającego.

8.2. Dopełnianie formalności i dopuszczalność dowodów

Zgodnie z art. 9 ust. 2 dyrektywy organy wykonujące muszą dopełnić formalności wskazanych przez organ wydający, pod warunkiem że takie formalności nie są sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa państwa wykonującego.

Podczas wizyt państwa członkowskie zwróciły uwagę na szereg wyzwań w tym zakresie. Jeśli chodzi o wydawanie, opisano kilka przypadków niedopełnienia podstawowych formalności. Oto kilka najczęściej wymienianych przykładów:

- państwo wykonujące nie zapewniło obecności sędziego, obrońcy lub świadków podczas przeszukania domu lub mieszkania lub podczas przesłuchania, chociaż był to obowiązek przewidziany w prawie państwa wydającego;
- organ wykonujący bez uprzedniej konsultacji zmienił status osoby, która miała zostać przesłuchana, i tym samym – formalności proceduralne związane ze statusem (np. status świadka / podejrzanego), co miało negatywny wpływ na postępowanie przygotowawcze w państwie wydającym;
- osobie zainteresowanej nie doręczono dokumentów zawierających informacje o prawach lub formalnego powiadomienia o statusie procesowym, chociaż wymaga tego prawo państwa wydającego;
- nie przeprowadzono przesłuchania pod przysięgą, chociaż taka forma przesłuchania decydowała o dopuszczalności tej czynności procesowej jako dowodu w państwie wydającym.

Niedopełnienie wymaganych formalności ma niepożądane konsekwencje, takie jak konieczność przesłania kolejnego END w celu powtórzenia wnioskowanej czynności, lub jeszcze poważniejsze skutki, takie jak niedopuszczalność dowodu czy, w najgorszym przypadku, załamanie się postępowania przygotowawczego.

Zdaniem kilku praktyków i osób oceniających, niektóre organy interpretują pojęcie „podstawowych zasad prawa" bardzo szeroko i nie dopełniają niektórych formalności tylko dlatego, że nie są one przewidziane w ich prawie krajowym. Takie podejście uznano za problematyczne i niezgodne z dyrektywą.

Jeśli chodzi o wykonywanie, praktycy opisali niektóre formalności jako uciążliwe i niedogodne. Niektóre państwa członkowskie kwestionują sens doręczania dokumentu danej osobie, jeśli nie są one w stanie odpowiedzieć na jej ewentualne pytania. Ponadto państwa członkowskie argumentowały, że czasami bardzo trudno jest zrozumieć formalności, o których dopełnienie zwróciło się państwo wydające. Mające zastosowanie prawo procesowe może być zupełnie różne w poszczególnych państwach członkowskich, a długie, złożone i czasem niewystarczające wyjaśnienia mogą jeszcze bardziej skomplikować daną sprawę.

W wielu sprawozdaniach podkreśla się znaczenie dopełniania wymaganych formalności, ponieważ mają one kluczowe znaczenie dla dopuszczalności dowodów w państwie wydającym. Z tego powodu państwa członkowskie były wielokrotnie proszone o dopełnianie wymaganych formalności w możliwie najszerszym zakresie i o wąskie interpretowanie pojęcia „podstawowych zasad prawa". Jednocześnie uznano jednak, że należy zalecić, by organy wydające jasno opisywały w części I załącznika A wymagane formalności i ich znaczenie, mając na uwadze, że odbiorca prawdopodobnie nie zna prawa karnego procesowego obowiązującego w danym państwie członkowskim.

Poza opisanymi powyżej wyzwaniami w zakresie dopełniania formalności, w tej rundzie ocen nie zidentyfikowano żadnych innych istotnych kwestii dotyczących dopuszczalności dowodów w kontekście END.

8.3. Terminy i pilny charakter END

Kilku praktyków uważa, że terminy przewidziane w art. 12 dyrektywy znacznie zwiększyły tempo współpracy transgranicznej w porównaniu do systemu wzajemnej pomocy prawnej. Praktycy w kilku krajach członkowskich spotkali się ze zmianą nastawienia, a zwiększone zaangażowanie Eurojustu i punktów kontaktowych EJN przyczyniło się do poprawy dotrzymywania terminów.

Zidentyfikowano jednak szereg wyzwań. Praktycy zauważyli, że niektóre państwa członkowskie zazwyczaj dotrzymują terminów, podczas gdy inne wydają się często przekraczać terminy przewidziane w dyrektywie. Ponadto wiele organów wydających stwierdziło, że w przypadku opóźnienia rzadko są informowane o jego przyczynach, a organ wykonujący często nie odpowiada na przypomnienia lub wnioski o aktualizację statusu. W kilku sprawozdaniach wyrażono pogląd, że organy wykonujące powinny dotrzymywać terminów i informować organ wydający w przypadku opóźnienia, podając jego przyczyny. Wydaje się, że podstawy odroczenia przewidziane w art. 15 dyrektywy są w praktyce rzadko stosowane.

Jeśli chodzi o wykonanie, państwa członkowskie wspomniały, że terminy są czasami przekraczane ze względu na złożoność wnioskowanych czynności, zaległości i niedobór zasobów lub ze względu na fakt, że potrzebne są dodatkowe informacje od państwa wydającego.

Część B załącznika A umożliwia państwu wydającemu zaznaczenie pola wskazującego na pilny charakter nakazu. Podczas wizyt wszystkie państwa członkowskie wymieniły podobne kryteria oznaczania END jako pilny: zbliżająca się data rozprawy, terminy dotyczące zatrzymania podejrzanego, ryzyko zniszczenia dowodów itp. Z drugiej strony wydaje się, że praktycy w całej UE napotykają również takie same wyzwania przy wykonywaniu END oznaczonego jako pilny. Wspominali oni, że nawet jeżeli zaznaczono pole „pilny charakter nakazu", często brakowało wyjaśnień, na czym polega pilny charakter sprawy, a także nie można było znaleźć ważnych informacji, takich jak data rozprawy czy preferowany termin wykonania. Zespoły oceniające zalecają, aby w takich przypadkach wszystkie państwa członkowskie, gdy oznaczają END jako „pilny", przedstawiały odpowiednie informacje uzasadniające jego pilny charakter. Jednocześnie zaleca się, aby państwa członkowskie w sposób rozsądny stosowały oznaczenie „pilny charakter nakazu", tak by nie straciło ono swojego znaczenia.

Ponadto w kilku sprawozdaniach wspomniano, że rozwiązywanie pilnych spraw stałoby się w dużym stopniu łatwiejsze, gdyby przedstawicielom krajowym przyznano uprawnienia, o których mowa w art. 8 ust. 3 lit. b) i art. 8 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW (rozporządzenie w sprawie Eurojustu).

PUBLIC

8.4. Koszty

Art. 21 dyrektywy stanowi, że koszty związane z wykonaniem END na terytorium państwa wykonującego powinno ponosić wyłącznie to państwo. Prawodawca wziął jednak pod uwagę fakt, że wykonanie END może wiązać się dla państwa wykonującego ze szczególnie wysokimi kosztami. W takich sytuacjach organ wykonujący może skonsultować się z organem wydającym, by ustalić, czy i jak można by podzielić koszty lub czy należy zmienić END. Jak podkreślono w motywie 23, szczególnie wysokie koszty nie powinny stanowić dodatkowej podstawy odmowy, a możliwości powoływania się na takie koszty nie należy nadużywać w sposób, który opóźni lub utrudni wykonanie END. Jeżeli bowiem nie uda się osiągnąć porozumienia, dyrektywa pozostawia organowi wydającemu decyzję o tym, czy wycofać (część) END, czy ponieść koszty uznane za szczególnie wysokie.

W praktyce większość państw członkowskich nie napotkała żadnych poważnych trudności wynikających ze szczególnie wysokich kosztów. Podczas niektórych wizyt podano przykłady, kiedy w celu rozwiązania problemów związanych z kosztami konieczne było przeprowadzenie konsultacji – na przykład w przypadku wniosków o udostępnienie dużej ilości danych, skomplikowane sprawozdania przygotowane przez biegłych lub długi okres stosowania podsłuchu. Dzięki konsultacjom między organem wykonującym a organem wydającym problemy te najczęściej udawało się rozwiązać. Ponadto w kilku sprawozdaniach podkreślono, że koszty obowiązkowej obrony nie powinny być interpretowane jako szczególnie wysokie. Kilka państw członkowskich podniosło, że trudno jest zdefiniować termin „szczególnie wysokie koszty”, i stwierdziło, że przydatne mogłyby być wytyczne w tej sprawie opracowane na szczeblu UE.

ZALECENIA

- ***Zaleca się, aby organy wykonujące państw członkowskich nie występowały do państwa wydającego z wnioskiem o dołączenie do END odnośnej krajowej decyzji sądowej.***

- ***Zachęca się organy wykonujące państw członkowskich, aby, gdy wysyłają wyniki do państwa wydającego, dodawały do nich pismo przewodnie, w którym określą, czy END został wykonany w całości czy w części. W przypadku wykonania częściowego i w odniesieniu do procedury konsultacji, o której mowa w art. 9 ust. 6 dyrektywy, zachęca się organy wykonujące państw członkowskich do konsultowania się z państwem wydającym w sprawie przekazywania wyników w sposób ciągły, w zależności od pilności sprawy i potrzeb organu wydającego.***

- ***Organy wykonujące państw członkowskich powinny zapewnić, by wymagane formalności były dopełniane w możliwie najszerszym zakresie i by ich dopełnienia odmawiano wyłącznie wtedy, gdy są one sprzeczne z „podstawowymi zasadami prawa" – przy czym pojęcie to należy interpretować w wąski sposób, co oznacza, że nie należy odmawiać dopełnienia wymaganych formalności wyłącznie dlatego, że nie są one przewidziane w prawie krajowym tych organów. Jednocześnie zaleca się, aby organy wydające państw członkowskich jasno opisywały w części I wymagane formalności i ich znaczenie.***

- ***Zaleca się, aby organy wykonujące państw członkowskich dotrzymywały terminów przewidzianych w dyrektywie w odniesieniu do uznawania i wykonywania END, a w przypadku opóźnień – jak najszybciej informowały państwo wydające, podając przyczyny opóźnienia.***

- ***Zaleca się, aby organy wydające państw członkowskich, gdy oznaczają END jako „pilny", umieszczały wszystkie odpowiednie informacje uzasadniające jego pilny charakter. Jednocześnie zaleca się, aby stosowały oznaczenie „pilny charakter nakazu" w rozsądny sposób, tak by nie straciło ono swojego znaczenia.***

PUBLIC

9. ZASADA SPECJALNOŚCI

9.1. Wykorzystanie dowodów w innym postępowaniu przez państwo wydające

W przeciwieństwie do innych aktów prawnych dyrektywa nie zawiera ogólnego przepisu dotyczącego zasady specjalności, a jedynym wyjątkiem jest przepis dotyczący tymczasowego przekazania (art. 22 ust. 8 dyrektywy). Ten brak ogólnego przepisu mógłby sugerować, że zasada specjalności nie ma zastosowania w kontekście dyrektywy. Ocena wyraźnie pokazała jednak, że państwa członkowskie mają rozbieżne poglądy na temat stosowania zasady specjalności w kontekście END i nawet praktycy w tym samym państwie członkowskim mogą nie zgadzać się między sobą co do tego, czy i w jakim zakresie ma zastosowanie zasada specjalności.

Z jednej strony wiele państw członkowskich jest zdania, że zasada specjalności ma zastosowanie w kontekście END, przy czym uzasadniają to one w różnych sposób. Niektóre państwa członkowskie uważają, że zasada specjalności jest potwierdzona w art. 19 ust. 3 dyrektywy dotyczącym poufności i że zasada specjalności jest formą poufności. Inne państwa członkowskie stosują zasadę specjalności przewidzianą w ich prawie krajowym, podczas gdy jeszcze inne uważają, że jest to ogólna zasada międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości i ma zastosowanie do wszystkich instrumentów w obszarze współpracy w sprawach karnych. Zdecydowani zwolennicy zasady specjalności powołują się na zasady konieczności i proporcjonalności, aby pokazać, że zasada specjalności musi być stosowana; w przeciwnym razie dowody mogłyby być wykorzystywane w przypadkach, w których wydanie END nie było konieczne ani proporcjonalne.

Jeśli chodzi o wydawanie, większość organów wydających w tych państwach członkowskich zwraca się do państwa wykonującego o wyrażenie zgody, jeżeli zamierza wykorzystać w innym postępowaniu dowód przekazany przez organy wykonujące. Jeśli chodzi o wykonywanie, niektóre organy w tych państwach członkowskich wyraźnie stwierdzają, że dowód, który ma zostać przekazany, może zostać wykorzystany wyłącznie do celów, do których wystąpiono o jego przekazanie. Inne organy nie określają tych warunków, a po prostu zakładają, że dowód nie zostanie wykorzystany do żadnego innego celu. Sposób, w jaki należy oceniać wniosek o wyrażenie zgody, różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Zasadniczo ocenia się, czy w przypadku, w którym wniosek o wyrażenie zgody byłby odrębnym END, nakaz ten zostałby wykonany.

Z drugiej strony, istnieje grupa państw członkowskich, która jest zdania, że zasada specjalności nie ma zastosowania w kontekście END. Niektóre z tych państw członkowskich, wykorzystując dowody, które otrzymały jako państwo wydające, stosują *dyrektywę (UE) 2016/680 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylającą decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW*. Ich zdaniem dyrektywa ta przewiduje swobodny przepływ danych, umożliwiając tym samym wykorzystywanie dowodów w innych postępowaniach – pod warunkiem że przestrzegane są zasady ochrony danych, a państwo wykonujące nie stwierdziło wyraźnie, że dany dowód może zostać wykorzystany wyłącznie do celów określonych w END.

Z uwagi na te rozbieżne opinie, w większości sprawozdań krajowych stwierdzono, że wyjaśnienie tej kwestii jest ważne i konieczne, dlatego też Komisja była często proszona o przedstawienie wniosku ustawodawczego w celu doprecyzowania, czy zasada specjalności ma zastosowanie w kontekście END.

9.2. Wszczęcie nowego postępowania przygotowawczego w wyniku wykonania END

Kilka państw członkowskich wskazało, że jeżeli w trakcie wykonywania END uzyskają informacje, że na ich terytorium popełniono przestępstwo inne niż przestępstwo będące podstawą wydania END (przypadkowe wykrycie przestępstwa), przystępują one do wszczęcia krajowego postępowania przygotowawczego. Niektóre z nich są do tego zobowiązane, ponieważ są związane zasadą legalizmu. Nie wszystkie państwa członkowskie informują jednak państwo wydające o wszczęciu krajowego postępowania przygotowawczego na podstawie END.

Aby zapewnić koordynację działań i zapobiec ewentualnym utrudnieniom dla postępowania przygotowawczego toczącego się w państwie wydającym, w wielu sprawozdaniach znalazło się zalecenie, aby wszystkie organy wykonujące informowały organ wydający o przypadkach wszczęcia krajowego postępowania przygotowawczego w wyniku otrzymania END lub na podstawie dowodów zgromadzonych w ramach END, jeżeli sprawa krajowa jest związana ze sprawą, której dotyczy END.

ZALECENIA

- ***Komisja jest proszona o doprecyzowanie, czy w kontekście END ma zastosowanie zasada specjalności, i o przedłożenie w razie potrzeby wniosku ustawodawczego w celu zmiany dyrektywy.***

- ***Aby zapewnić koordynację działań i zapobiec ewentualnym szkodom dla postępowania przygotowawczego toczącego się w państwie wydającym, zaleca się, aby organy wykonujące państw członkowskich informowały państwo wydające o przypadkach wszczęcia krajowego postępowania przygotowawczego w wyniku otrzymania END, jeżeli sprawa krajowa jest związana ze sprawą, której dotyczy END.***

PUBLIC

10.PODSTAWY ODMOWY UZNANIA LUB WYKONANIA

10.1. Uwagi ogólne

W art. 11 dyrektywy wymieniono podstawy odmowy uznania lub wykonania mające zastosowanie do wszystkich czynności dochodzeniowych, natomiast w innych przepisach dyrektywy uregulowano dodatkowe podstawy odmowy uznania lub wykonania dotyczące określonych czynności dochodzeniowych.

Praktycy ze wszystkich państw członkowskich zgłosili niewiele przypadków, w których powołano się na podstawy odmowy uznania lub wykonania, czy to po stronie organu wydającego, czy organu wykonującego. Potwierdzają to również dane statystyczne dotyczące niewielkiej liczby przypadków niewykonania, przy czym ograniczają się one tylko do państw członkowskich, w których takie dane są dostępne.

Najczęstszymi powodami niewykonania END są powody faktyczne (np. osoba, która ma zostać przesłuchana, już nie mieszka w państwie wykonującym lub nie można jej odnaleźć), a nie podstawy odmowy uznania lub wykonania przewidziane w art. 11 czy dodatkowe podstawy odmowy uznania lub wykonania dotyczące określonych czynności dochodzeniowych.

Praktycy zgłaszali również przypadki, w których otrzymany END był w zbyt dużym stopniu niekompletny lub niedokładny, aby możliwe było jego wykonanie (np. brak wystarczająco szczegółowych informacji pozwalających zidentyfikować osobę, której dotyczy czynność, lub brak jasnego określenia, którą czynność dochodzeniową należy przeprowadzić), i nie przekazano żadnych dodatkowych informacji, nawet gdy zwróciły się o to organy wykonujące, co ostatecznie doprowadziło do odmowy wykonania. W tym względzie w niektórych sprawozdaniach zespoły oceniające podkreśliły, że braki w treści END, takie jak niewystarczające informacje, błędy w tłumaczeniu lub wady formalne (np. brak podpisu), nie powinny skutkować automatyczną odmową wykonania END, ale powinny raczej prowadzić do konsultacji z organami wydającymi (zob. rozdział 5).

Sprawozdania z oceny dotyczące poszczególnych państw członkowskich zawierają interesujący przegląd (czasem nietypowych) przypadków odmowy wykonania opisanych przez praktyków, występujących w roli zarówno organów wydających, jak i organów wykonujących. W odniesieniu do niektórych z tych przypadków zespoły oceniające wyraziły wątpliwości co do tego, czy odmowa była zgodna z przepisami dyrektywy.

Wydaje się, że mechanizmy konsultacji przewidziane w dyrektywie (w szczególności w art. 10 ust. 4 i art. 11 ust. 4) są regularnie stosowane. Przed podjęciem decyzji o odmowie uznania lub wykonania END organ wykonujący zwykle konsultuje się z organem wydającym i, w stosownych przypadkach, zwraca się o dodatkowe informacje w celu przeprowadzenia dalszej oceny, czy istnieją podstawy odmowy.

Niektóre organy wydające zgłosiły jednak przypadki, w których zostały poinformowane o odmowie bez uprzednich konsultacji. Ponadto w niektórych przypadkach END został odesłany bez wydania formalnej uzasadnionej decyzji, a o podstawach odmowy wykonania poinformowano dopiero w późniejszej korespondencji. W tym względzie wskazano, że w przypadkach odmowy wykonania należy niezwłocznie poinformować organ wydający o powodach i podstawach prawnych odmowy wykonania.

Podczas oceny często podkreślano znaczenie uprzednich konsultacji. Z doświadczenia wielu praktyków wynika, że gdy pojawiają się problemy dotyczące ewentualnego istnienia podstaw odmowy, bezpośrednie konsultacje często pozwalają organowi wykonującemu dokonać ponownej oceny konieczności zastosowania podstawy odmowy wykonania, na którą powołano się pierwotnie (np. może on uzyskać większą ilość informacji na temat postępowania przygotowawczego i odpowiednio ocenić, czy wnioskowana czynność byłaby dozwolona w podobnej sprawie krajowej). W niektórych sprawozdaniach zespoły oceniające wyraziły uznanie dla organów wykonujących państw członkowskich w związku ze stosowaniem mechanizmu konsultacji we wszystkich przypadkach ewentualnej odmowy. W jednym sprawozdaniu zasugerowano, że należy rozszerzyć zakres obowiązkowej procedury konsultacji określonej w art. 11 ust. 4 i objąć nim kolejne podstawy odmowy wykonania[12].

Kwestia prawidłowej transpozycji przepisów dyrektywy dotyczących podstaw odmowy uznania lub wykonania była często poruszana w kontekście tej rundy ocen.

O ile jednak wszystkie podstawy odmowy uznania lub wykonania przewidziane w dyrektywie są fakultatywne, kilka państw członkowskich przy dokonywaniu transpozycji dyrektywy nadało niektórym lub wszystkim z tych podstaw odmowy charakter obowiązkowy.

---

12 Art. 11 ust. 4 dyrektywy przewiduje obowiązkowe konsultacje wyłącznie w przypadkach odmowy uznania lub wykonania, o których mowa w art. 11 ust. 1 lit. a), b), d), e) i f).

Zespoły oceniające dokładnie przeanalizowały podane przez organy państw członkowskich powody wprowadzenia obowiązkowych podstaw odmowy uznania lub wykonania. Zdaniem organów niektórych państw członkowskich podstawy fakultatywne byłyby niezgodne z ich odpowiednimi przepisami prawa krajowego lub z ich tradycją prawną lub wymagałyby od prawodawcy określenia szczegółowych kryteriów wykonywania uprawnień dyskrecjonalnych przez sądy. Jako jeden z powodów wprowadzenia obowiązkowych podstaw odmowy wspomniano również pewność prawa. Ponadto niektórzy praktycy uważają, że z samej istoty niektórych podstaw odmowy wykonania wymienionych w art. 11 dyrektywy wynika, że gdy zostanie ustalone, że jedna z nich ma zastosowanie, wykonanie staje się niemożliwe (np. ze względu na naruszenie praw podstawowych), i że użycie innego sformułowania w przepisach transponujących („można odmówić wykonania" zamiast „odmawia się wykonania") nie przyniosłoby w praktyce innego rezultatu.

Ponadto niektóre przepisy transponujące, które obowiązują w państwach członkowskich, zawierają dodatkowe podstawy odmowy uznania lub wykonania, które nie są przewidziane w dyrektywie.

Chociaż wydaje się, że nieprawidłowa transpozycja dyrektywy nie skutkuje jeszcze poważnymi problemami systemowymi w praktyce, o czym świadczy niski odsetek odmów, ta runda ocen wykazała, że niektóre państwa członkowskie, w których wszystkie podstawy odmowy uznania lub wykonania są obowiązkowe, uniemożliwiają (lub mogą uniemożliwić) właściwym organom wykonanie END, które w przeciwnym razie prawdopodobnie zostałyby wykonane.

Podczas wizyt na miejscu przedstawiono kilka przykładów ilustrujących powyższe zjawisko, odnoszących się, między innymi, do braku zgody zatrzymanego, która zgodnie z przepisami transponującymi obowiązującymi w niektórych państwach członkowskich jest obowiązkową podstawą odmowy wykonania END wydanych w celu tymczasowego przekazania, lub do braku zgody podejrzanego/oskarżonego w przypadku END wydanych w celu przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji.

W związku z tym w kilku sprawozdaniach zespoły oceniające zaleciły, aby odnośne państwa członkowskie rozważyły dostosowanie swoich przepisów transponujących do dyrektywy i uznały wszystkie podstawy odmowy uznania lub wykonania za fakultatywne, a także ograniczyły podstawy odmowy uznania lub wykonania do podstaw przewidzianych w dyrektywie. Podkreślono, że w duchu wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania wykonanie END powinno być zasadą stosowaną domyślnie, a odmowa powinna stanowić wyjątek, który należy interpretować w sposób ścisły.

10.2. Podwójna karalność

Brakuje co prawda kompleksowych danych statystycznych na ten temat, jednak wydaje się, że najczęstszą podstawą odmowy wykonania END jest brak podwójnej karalności przewidziany w art. 11 ust. 1 lit. g) dyrektywy. Ta podstawa odmowy nie ma zastosowania do czynności dochodzeniowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 (czynności dochodzeniowe nieobejmujące środków przymusu), ani w przypadkach, gdy END dotyczy jednego z przestępstw wymienionych w załączniku D, w przypadku których nie jest konieczna weryfikacja podwójnej karalności, jeżeli dane przestępstwo w państwie wydającym podlega karze pozbawienia wolności lub środkowi polegającemu na pozbawieniu wolności na maksymalny okres co najmniej trzech lat.

Przykłady podane podczas oceny dotyczyły między innymi naruszeń przepisów ruchu drogowego, przypadków naruszeń obowiązków alimentacyjnych, a także przestępstw podatkowych.

Ogólnie rzecz biorąc, praktycy nie napotykali – ani jako organ wydający, ani jako organ wykonujący – poważnych problemów w odniesieniu do podwójnej karalności w kontekście END. Organy wymiaru sprawiedliwości z kilku państw członkowskich podkreśliły jednak, że kluczowe znaczenie ma opisanie przestępstwa w jasny sposób, tak by organ wykonujący mógł ocenić, czy dany czyn stanowi przestępstwo w świetle prawa państwa wykonującego.

Z wyjątkiem kilku przypadków praktycy nie spotkali się z sytuacjami, w których powoływano by się na kryterium podwójnej karalności w odniesieniu do czynności dochodzeniowych wymienionych w art. 10 ust. 2 dyrektywy (czynności dochodzeniowe nieobejmujące środków przymusu).

Praktycy z niektórych państw członkowskich wskazali ograniczoną liczbę przypadków, w których kryterium podwójnej karalności zostało zastosowane w nieprawidłowy sposób w odniesieniu do kategorii przestępstw określonych w załączniku D. W tym względzie zespoły oceniające zaznaczyły, że na mocy art. 11 ust. 1 lit. g) dyrektywy to organ wydający ma wskazać, czy dane przestępstwo należy do jednej z kategorii wymienionych w załączniku D.

PUBLIC

10.3. *Zasada ne bis in idem*

Art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy przewiduje, że uznania lub wykonania END można odmówić, jeżeli wykonanie END byłoby sprzeczne z zasadą *ne bis in idem*. Nie zgłoszono żadnych istotnych problemów, jeśli chodzi o stosowanie tej podstawy odmowy.

Wszystkie państwa członkowskie mają krajowy rejestr karny. W kilku państwach członkowskich istnieje centralna baza danych dotycząca spraw karnych, które już zakończono lub które są w toku – organ wykonujący może sprawdzać w niej nie tylko ewentualne naruszenia zasady *ne bis in idem*, lecz również powiązania i związki z toczącymi się krajowymi postępowaniami przygotowawczymi. Na podstawie wyników ocen wydaje się jednak, że w niektórych państwach członkowskich organy wykonujące nie sprawdzają regularnie, czy istnieją wcześniejsze decyzje, które prowadziłyby do powstania sytuacji *ne bis in idem*, ani nie weryfikują, czy w odniesieniu do tego samego czynu lub przeciwko tej samej osobie nie toczą się krajowe postępowania przygotowawcze. Praktycy z niektórych państw członkowskich wskazali, że zasada *ne bis in idem* mogłaby być argumentem podnoszonym przez podejrzanego/oskarżonego, w przypadku którego oczekuje się, że poruszy tę kwestię.

W niektórych sprawozdaniach zespoły oceniające stwierdziły jednak, że należy zachęcać państwa członkowskie do tego, by stosowały dostępne im środki w celu ocenienia, czy może dojść do naruszenia zasady *ne bis in idem*, oraz wezwały państwa członkowskie niemające krajowej centralnej bazy dotyczącej spraw karnych, które już zakończono lub które są w toku, aby utworzyły taką bazę danych.

10.4. Immunitety lub przywileje

Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. a) dyrektywy uznania lub wykonania END można odmówić w przypadkach, gdy w prawie państwa wykonującego istnieje immunitet lub przywilej, który uniemożliwia wykonanie END, lub gdy istnieją przepisy o ustalaniu i ograniczaniu odpowiedzialności karnej związane z wolnością prasy i wolnością wypowiedzi w innych mediach, które to przepisy uniemożliwiają wykonanie END.

Jak wyjaśniono w motywie 20 dyrektywy, nie istnieje wspólna definicja immunitetu ani przywileju w prawie Unii, a zatem dokładne zdefiniowanie tych pojęć pozostawia się przepisom prawa krajowego. Z ocen wynika, że ogólnego pojęcia immunitetu lub przywileju nie zdefiniowano również w przypadku prawodawstwa kilku państw członkowskich. Immunitety i przywileje przewidziane dla osób zajmujących określone stanowiska i wykonujących określone zawody są ustanowione w przepisach szczegółowych.

Praktycy z większości państw członkowskich – występujący zarówno jako organ wydający, jak i jako organ wykonujący – nie natknęli się na przypadki, w których powołano się na tę podstawę odmowy. Niektórzy praktycy wspomnieli o przypadkach, w których END został wydany w celu przeszukania kancelarii adwokackich, co rodziło problem w zakresie ochrony przysługującej temu zawodowi prawniczemu.

Konkretne kwestie dotyczące stosowania tej podstawy odmowy zostały podniesione przez państwo członkowskie, w którym znajduje się kilka siedzib instytucji UE. Właściwe organy wykonujące zgłosiły przypadki, w których END został wydany w celu zajęcia dokumentów osoby pracującej jako urzędnik instytucji UE lub w celu przesłuchania urzędników UE. W tych przypadkach, gdy pojawiła się kwestia dotycząca immunitetów lub przywilejów i gdy trzeba było skontaktować się z organem właściwym do uchylenia tych immunitetów lub przywilejów, napotkano trudności z uzyskaniem odpowiedzi od odnośnej instytucji UE. Organy wykonujące postanowiły przekazać sprawę państwu wydającemu, zgodnie z art. 11 ust. 5 dyrektywy, który stanowi, że w przypadku gdy uprawnienie do uchylenia przywileju bądź immunitetu leży w gestii organizacji międzynarodowej, organ wydający powinien wystąpić do takiego organu o to, by skorzystał ze swojego uprawnienia.

Zespół oceniający uznał za stosowne zalecenie, by wszystkie instytucje UE wyznaczyły po jednym punkcie kontaktowym dla właściwych organów państw członkowskich, z którym można będzie się kontaktować w przypadkach, w których wykonanie END wymaga współpracy ze strony instytucji UE, oraz zwrócił się do instytucji UE o zapewnienie, by takie wnioski były rozpatrywane i by odnośnemu państwu członkowskiemu udzielano odpowiedzi.

10.5. Prawa podstawowe

Dyrektywa jest pierwszym instrumentem wzajemnego uznawania, który wyraźnie ustanawia podstawy odmowy uznania lub wykonania związane z możliwymi naruszeniami praw podstawowych. Art. 11 ust. 1 lit. f) dyrektywy przewiduje, że uznania lub wykonania END można odmówić, jeżeli istnieją istotne przesłanki uznania, że wykonanie danej czynności dochodzeniowej byłoby nie do pogodzenia ze spoczywającymi na państwie wykonującym obowiązkami wynikającymi z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Co ciekawe, na podstawie ustaleń z ocen można stwierdzić, że ta podstawa odmowy wykonania prawie rzadko kiedy była stosowana w praktyce. Zgłoszono tylko jeden przypadek, w którym odmówiono wykonania END wydanego w celu tymczasowego przekazania, a powodem były złe warunki panujące w zakładach karnych w państwie wydającym.

Kwestia praw podstawowych została również poruszona w przypadkach wykonywania END wydanych w celu przesłuchania oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji podczas rozprawy głównej.

Jednak, jak wskazano w niektórych sprawozdaniach, są to przypadki, w których organy wykonujące wydają się mylić ogólną podstawę odmowy wykonania dotyczącą praw podstawowych, którą przewidziano w art. 11 ust. 1 lit. f) dyrektywy, z podstawą odmowy dotyczącą podstawowych zasad systemu prawnego państwa wykonującego (art. 24 ust. 2 lit. b) dyrektywy). Problemy dotyczące przesłuchań za pośrednictwem wideokonferencji omówiono bardziej szczegółowo w rozdziale 12.3. W tym miejscu wystarczy zaznaczyć, że niektóre państwa członkowskie odmawiają wykonania END wydanych w celu przesłuchania oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji na etapie postępowania sądowego, nawet jeżeli oskarżony wyraża na to zgodę. W takich przypadkach organy wykonujące są zdania, że wykonanie END prowadziłoby do naruszenia zasady bezpośredniości lub innych podstawowych zasad ich systemu prawnego. W tym kontekście kwestia przestrzegania praw podstawowych przysługujących oskarżonemu jest czasami podnoszona, by wyjaśnić, dlaczego przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji są uważane za niezgodne z podstawowymi zasadami systemu prawnego państwa wykonującego.

PUBLIC

ZALECENIA

- ***Państwa członkowskie powinny zapewnić, by zgodnie z dyrektywą wszystkie podstawy odmowy uznania lub wykonania były określone w ich przepisach transponujących jako fakultatywne. Ponadto nie należy ustanawiać żadnych dodatkowych podstaw odmowy uznania lub wykonania innych niż podstawy odmowy przewidziane w dyrektywie.***

- ***Organy wykonujące państw członkowskich powinny przestrzegać obowiązkowej procedury konsultacji określonej w art. 11 ust. 4 dyrektywy. Jeżeli organy wykonujące państw członkowskich rozważają zastosowanie którejkolwiek z tych innych podstaw odmowy uznania lub wykonania przewidzianych w dyrektywie, zachęca się je, by przed podjęciem decyzji o odmowie uznania lub wykonania END skonsultowały się z organem wydającym i, w stosownych przypadkach, zwróciły się o dodatkowe informacje, które pozwolą im odpowiednio ocenić, czy zachodzą przesłanki odmowy uznania lub wykonania.***

PUBLIC

11.ŚRODKI ODWOŁAWCZE

11.1. Środki odwoławcze w państwie wydającym i państwie wykonującym

Zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie muszą zapewnić, by w odniesieniu do czynności dochodzeniowych wskazanych w END przysługiwały środki odwoławcze równoważne środkom, które przysługiwałyby w podobnej sprawie krajowej. Merytoryczne podstawy wydania END można kwestionować wyłącznie w drodze zarzutu w państwie wydającym, bez uszczerbku dla gwarancji dotyczących praw podstawowych w państwie wykonującym (art. 14 ust. 2).

Z ustaleń poczynionych podczas tej rundy ocen wynika, że w ogólnym ujęciu państwa członkowskie – występując zarówno jako państwo wydające, jak i jako państwo wykonujące – zapewniają, by środki odwoławcze dostępne w podobnych sprawach krajowych miały również zastosowanie do czynności dochodzeniowych wymaganych i wykonywanych w kontekście END.

W przypadkach, gdy państwa członkowskie występują jako państwo wykonujące, tylko kilka państw członkowskich przewiduje specjalny środek odwoławczy od decyzji uznającej END lub nakazującej jego wykonanie. W większości państw członkowskich strony postępowania lub osoba, której dotyczy dana czynność dochodzeniowa, mogą zaskarżyć czynność dochodzeniową przeprowadzoną w celu wykonania END. Zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie w swoich przepisach transponujących często wyraźnie przewidują, że merytoryczne podstawy wydania END można zaskarżyć wyłącznie w państwie wydającym.

Środki odwoławcze różnią się w poszczególnych państwach członkowskich: jeżeli czynność dochodzeniową zarządził prokurator, w wielu państwach członkowskich zainteresowana osoba może wnieść skargę na odnośną decyzję do prokuratora wyższego szczebla lub do sędziego; w przypadkach, gdy czynność dochodzeniowa wymaga decyzji lub zgody sędziego (np. sędziego śledczego), odwołanie od tej decyzji lub zgody można wnieść do sądu wyższej instancji. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły środki odwoławcze od konkretnych czynności dochodzeniowych (np. przeszukań); w innych państwach członkowskich dostępny jest ogólny środek odwoławczy, który pozwala ocenić, czy czynność dochodzeniowa jest zgodna z prawem, lub ustalić, czy doszło do naruszenia praw danej osoby.

W przypadkach, gdy państwa członkowskie występują jako państwo wydające, większość państw członkowskich nie przewiduje specjalnego środka odwoławczego od wydania END jako takiego. Zainteresowana strona może za to – w taki sam sposób, jak mogłaby to uczynić w sprawie krajowej – zaskarżyć odnośne postanowienie prokuratora lub sądu (np. postanowienie o przeszukaniu). Ponadto praktycy zwracali uwagę, że ważność lub dopuszczalność dowodów zgromadzonych na podstawie END można zakwestionować na różnych etapach postępowania karnego.

W niektórych sprawozdaniach zespoły oceniające podkreślały, że informacje na temat dostępnych środków odwoławczych są niezbędne, aby zainteresowana osoba mogła skorzystać ze skutecznego środka zaskarżenia. W związku z tym, przyznając co prawda, że w przypadku wielu czynności dochodzeniowych środek odwoławczy będzie dostępny jedynie *ex post*, zespoły oceniające zaleciły, aby państwa członkowskie zapewniały każdorazowe przekazywanie takich informacji w odpowiednim czasie, zgodnie z art. 14 ust. 3 dyrektywy.

Zauważono również, że struktura środków odwoławczych dostępnych w państwie wykonującym oraz czas trwania odnośnych postępowań nie powinny zagrażać skutecznemu funkcjonowaniu END, czyli nie powinny prowadzić do nadmiernych opóźnień w przekazywaniu zgromadzonych dowodów państwu wydającemu.

Kwestię środków odwoławczych poruszano podczas dyskusji z obrońcami. Obrońcy z niektórych państw członkowskich zwrócili uwagę na problem ograniczonego dostępu do treści END w państwie wykonującym oraz problem niewystarczających informacji na temat środków odwoławczych dostępnych w państwie wydającym. W kilku państwach członkowskich obrońcy nie podali żadnych przykładów korzystania ze środków odwoławczych w kontekście END. W niektórych sprawozdaniach podkreślono ograniczoną wiedzę i niewielkie doświadczenie obrońców w zakresie przepisów dotyczących END, w tym w odniesieniu do środków odwoławczych.

11.2. Wyroki w sprawie *Gavanozov*

Kwestia środków odwoławczych została również poruszona w świetle wyroków wydanych przez TSUE – odpowiednio w 2019 r. i 2021 r. – w dwóch powiązanych sprawach: C-324/17 (*Gavanozov I*) i C-852/19 (*Gavanozov II*).

PUBLIC

W pierwszym orzeczeniu TSUE przedstawił wyjaśnienia na temat rodzaju informacji, jakie należy umieszczać w części J formularza zawartego w załączniku A. TSUE dokonał wykładni art. 5 ust. 1 dyrektywy w związku z częścią J załącznika A i stwierdził, że organ wymiaru sprawiedliwości wydającego państwa członkowskiego nie musi umieszczać w części J opisu środków odwoławczych dostępnych w jego państwie członkowskim, które przysługują od wydania END. Organ wydający ma tylko obowiązek wskazać, „czy przeciwko wydaniu END wnoszono już środek odwoławczy", a jeżeli tak – ma on ponadto obowiązek podać opis środka odwoławczego, w tym kroki, które należy podjąć, i terminy, których należy przestrzegać.

W sprawie *Gavanozov II* TSUE orzekł, że przepisy krajowe obowiązujące w wydającym państwie członkowskim, które nie przewidują żadnych środków odwoławczych od wydania END dotyczącego dokonania przeszukania i zajęcia oraz przeprowadzenia przesłuchania świadka w ramach wideokonferencji, nie są zgodne z art. 14 dyrektywy rozpatrywanym w związku z art. 24 ust. 7 dyrektywy i z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W konsekwencji, wobec braku jakiegokolwiek środka odwoławczego, wydanie END w celu przeprowadzenia wyżej wymienionych czynności dochodzeniowych byłoby sprzeczne z art. 6 dyrektywy rozpatrywanym w związku z art. 47 Karty i art. 4 ust. 3 TUE, a państwo wykonujące powinno odmówić uznania lub wykonania END. W swoim orzeczeniu TSUE stwierdził, że środek odwoławczy powinien umożliwiać zainteresowanej stronie zakwestionowanie, w państwie wydającym, konieczności i prawidłowości END co najmniej w odniesieniu do merytorycznych podstaw wydania END.

W bezpośrednim następstwie wyroku w sprawie *Gavanozov II* praktycy z państw członkowskich wyrazili poważne obawy co do dużego wpływu, jakie orzeczenie to może mieć na funkcjonowanie END, zwłaszcza jeśli zasady potwierdzone przez TSUE miałyby być stosowane do innych czynności dochodzeniowych.

Chociaż sytuacja pozostaje niejasna i może ulegać dalszym zmianom, głównym ustaleniem poczynionym podczas tej rundy ocen w przedmiotowej kwestii jest to, że wyrok w sprawie *Gavanozov II* nie miał jak dotąd znaczącego wpływu na faktyczne stosowanie END.

Większość państw członkowskich nie zamierza wprowadzać zmian ustawodawczych w wyniku orzeczenia *Gavanozov II*, ponieważ uważa, że ich krajowe przepisy i praktyka są zgodne z zasadami potwierdzonymi przez TSUE.

PUBLIC

Jeśli chodzi o END wydawane w celu dokonania przeszukania i zajęcia, państwa członkowskie, gdy występują jako państwo wydające, zapewniają środki odwoławcze, które umożliwiają zaskarżenie merytorycznych podstaw nakazu przeszukania lub zajęcia. W odniesieniu do innych czynności dochodzeniowych, w tym przesłuchania świadka za pośrednictwem wideokonferencji, niektóre państwa członkowskie wspomniały o możliwości złożenia skargi konstytucyjnej w przypadkach naruszenia praw podstawowych lub wszczęcia postępowania cywilnego przeciwko Skarbowi Państwa o odszkodowanie za szkody poniesione w wyniku naruszenia tych praw. Przepisy krajowe kilku państw członkowskich przewidują jednak, że osoba, która poniosła szkodę w wyniku działań lub orzeczeń wydanych podczas postępowania przygotowawczego, może złożyć na takie działania i orzeczenia skargę.

Zespoły oceniające wyraziły zastrzeżenia co do tego, czy w niektórych państwach członkowskich faktycznie dostępne są środki odwoławcze od wydania END w celu przeprowadzenia czynności dochodzeniowych nieobejmujących środków przymusu, w tym przesłuchania świadków za pośrednictwem wideokonferencji. Trudno jest jednak przewidzieć, w jaki sposób prokuratorzy i sądy w państwach członkowskich będą stosować w praktyce zasady określone w wyroku w sprawie *Gavanozov II*; poza tym nadal niedoprecyzowane pozostaje pojęcie i zakres skutecznego środka odwoławczego, przynajmniej w odniesieniu do przesłuchania świadków za pośrednictwem wideokonferencji i do innych czynności dochodzeniowych nieobejmujących środków przymusu.

Jeżeli chodzi o skutki wyroku w sprawie *Gavanozov II*, właściwe organy państw członkowskich nie zgłosiły – ani jako organy wydające, ani jako organy wykonujące – żadnych przypadków, w których odmówiono wykonania END ze względu na brak środków odwoławczych od wydania END w państwie wydającym.

Państwa członkowskie, w przypadkach gdy występowały jako organy wydające, zgłosiły kilka przypadków, w których, w następstwie wyroku w sprawie *Gavanozov II*, zostały poproszone przez organy wykonujące o przedstawienie informacji na temat środków odwoławczych istniejących w państwie wydającym. Takie wnioski o przedstawienie dodatkowych informacji nie prowadziły jednak do odmowy wykonania END.

Praktycy wskazali, że gdy występują jako organy wykonujące i gdy otrzymują END w celu przeprowadzenia przeszukania lub zajęcia lub w celu przesłuchania świadka za pośrednictwem wideokonferencji, nie zwracają się do organu wydającego – z uwagi na orzeczenie w sprawie *Gavanozov I* i zasadę wzajemnego zaufania – o przedstawienie informacji na temat środków odwoławczych dostępnych w państwie wydającym. Niektórzy praktycy twierdzili, że byłoby to sprzeczne z samą ideą wzajemnego uznawania, gdyby organy wykonujące systematycznie badały środki odwoławcze mające zastosowanie w państwie wydającym. Organ wykonujący powinien zwrócić się o dodatkowe informacje na temat dostępnych środków odwoławczych tylko wtedy, gdy w danej sprawie istnieją konkretne powody do obaw.

W wyniku orzeczenia w sprawie *Gavanozov II* tylko jedno państwo członkowskie wprowadziło środek odwoławczy dotyczący konkretnie wydania END: jeżeli zainteresowana osoba wnosi środek odwoławczy, właściwy sąd musi zbadać, czy warunki wydania END zostały spełnione. Państwo członkowskie bezpośrednio uczestniczące w sprawie *Gavanozov II* poinformowało, że zmieniło swoje przepisy w celu zapewnienia ich zgodności z orzeczeniem TSUE. Inne państwo członkowskie nadal jest w trakcie przeprowadzania oceny ewentualnych zmian w swoich przepisach. Należy dodać, że w niektórych państwach członkowskich nie wprowadzono co prawda zmian ustawodawczych w wyniku orzeczenia w sprawie *Gavanozov II*, ale za to w praktyce rozszerzono możliwość stosowania już istniejących środków odwoławczych, tak że teraz odwołanie można wnosić od END wydanych w celu przeprowadzenia przesłuchania świadków za pośrednictwem wideokonferencji.

PUBLIC

12. KONKRETNE CZYNNOŚCI DOCHODZENIOWE

12.1. Uwagi ogólne

Rozdział IV (art. 22–29) dyrektywy zawiera przepisy szczegółowe dotyczące niektórych czynności dochodzeniowych. Rozdział V (art. 30–31) dotyczy przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych.

Potrzeba szczegółowych uregulowań odnośnie do niektórych rodzajów czynności dochodzeniowych wynika m.in. ze złożonego charakteru tych czynności, ich wpływu na prawa podstawowe osób, których dotyczą czynności, oraz ze znacznych różnic w przepisach krajowych między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Nieprzypadkowo zatem w odniesieniu do wielu przedmiotowych czynności dochodzeniowych dyrektywa przewiduje dodatkową podstawę odmowy wykonania, ponieważ stanowi, że wykonania END można odmówić, jeśli przeprowadzenie danej czynności nie byłoby dozwolone w podobnej sprawie krajowej.

Niniejsza runda ocen wykazała, że rozbieżne przepisy proceduralne dotyczące niektórych czynności dochodzeniowych mogą nadal stanowić czynnik utrudniający współpracę wymiarów sprawiedliwości. Eksperci zauważyli, że niektóre przepisy krajowe ustanawiają szczególnie ścisłe ograniczenia w odniesieniu do niektórych rodzajów czynności dochodzeniowych. Przykładowo w jednym z państw członkowskich na niektóre formy przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych można uzyskać zezwolenie tylko wtedy, gdy podejrzany jest znany.

Aby umożliwić właściwym organom wydającym uzyskanie ogólnych informacji na temat przepisów dotyczących czynności dochodzeniowych w innych państwach członkowskim, państwom członkowskim zalecono odpowiednie wypełnianie i aktualizowanie znajdujących się na stronie internetowej EJN w zakładce *Fiches Belges* informacji na temat czynności dochodzeniowych.

Wielokrotnie wskazywano również, że jeszcze bardziej istotne jest, by załącznik A zawierał wystarczające informacje dotyczące sprawy karnej, której dotyczy postępowanie przygotowawcze, tak aby organy wykonujące mogły w łatwy sposób dokonać oceny, czy dana czynność dochodzeniowa byłaby dozwolona w podobnej sprawie krajowej.

PUBLIC

Ponadto w odniesieniu do najbardziej złożonych czynności i spraw po raz kolejny podkreślono, że bezpośrednie kontakty i wczesne konsultacje między właściwymi organami oraz, w razie potrzeby, zaangażowanie Eurojustu mają ogromne znaczenie dla pomyślnego wykonania END.

Oprócz kwestii problematycznych wynikających z różnic w ustawodawstwie krajowym państw członkowskich ta runda ocen wykazała, że niektóre trudności napotykane przez praktyków przy stosowaniu END w odniesieniu do poszczególnych czynności dochodzeniowych należy rozwiązać poprzez prowadzenie odpowiednich przepisów na szczeblu UE.

12.2. Tymczasowe przekazanie

Niniejsza runda ocen wykazała, że tymczasowe przekazanie przewidziane w art. 22 i 23 dyrektywy zostało zastosowane w bardzo ograniczonej liczbie przypadków.

Właściwe organy z wielu państw członkowskich nie odnotowały przypadków, w których miałaby do czynienia z tą czynnością, bez względu na to, czy występowały jako organ wydający, czy wykonujący. Praktycy wskazali, że przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji uznawane są za rozwiązanie bardziej praktyczne i często bardziej proporcjonalne.

Jednak END dotyczący tymczasowego przekazania może być wydany w odniesieniu do każdej innej czynności dochodzeniowej, która wymaga obecności danej osoby (np. do celów okazania w celu rozpoznania), a nie tylko w celu przeprowadzenia przesłuchania pozbawionej wolności osoby przebywającej w państwie wykonującym. Ponadto niektórzy praktycy podkreślali znaczenie tego środka, ponieważ czasem niezbędne jest, aby osoba pozbawiona wolności w innym państwie członkowskim stawiła się osobiście przed sądem jako kluczowy świadek.

Niekiedy odnotowywano problemy przy wyborze właściwego instrumentu. Ogólnie rzecz biorąc, właściwe organy prawidłowo rozróżniają między czasowym przekazaniem dokonanym na podstawie ENA do celów ścigania a tymczasowym przekazaniem na podstawie END do celów gromadzenia materiału dowodowego.

PUBLIC

Jak wyjaśniono w motywie 25 dyrektywy, gdy osoba pozbawiona wolności w jednym państwie członkowskim ma zostać przekazana do innego państwa członkowskiego w celu prowadzenia przeciwko niej postępowania, w tym gdy osoba ta ma być postawiona przed sądem, należy wydać ENA zgodnie z decyzją ramową Rady 2002/584/WSiSW. Zgodnie z dyrektywą jedynym celem tymczasowego przekazania jest przeprowadzenie konkretnej czynności dochodzeniowej, która wymaga obecności danej osoby (np. przesłuchanie oskarżonego lub okazanie w celu rozpoznania).

Praktycy zgłaszali jednak przypadki, w których organ wydający i organ wykonujący miały rozbieżne opinie co do tego, jaką podstawę prawną należy zastosować. W pewnych przypadkach odmówiono wykonania END wydanego w celu zapewnienia obecności oskarżonego na rozprawie, ponieważ organ wykonujący słusznie argumentował, że należy wnioskować o czasowe przekazanie na podstawie ENA. W większości przypadków, po przeprowadzeniu odpowiednich konsultacji, organowi wydającemu i organowi wykonującemu udawało się uzgodnić, który instrument zastosować.

Granica między tymi dwoma instrumentami może być czasem nie do końca jasna, a organ wydający może mieć trudności z podjęciem decyzji co do podstawy prawnej, również z uwagi na zróżnicowane wymogi dotyczące ENA i END (np. brak zgody oskarżonego w kontekście END jest podstawą odmowy wykonania).

Aby zilustrować wzajemne powiązania między tymi dwoma instrumentami, warto przytoczyć przypadek zgłoszony przez jedno z państw członkowskich. To państwo członkowskie otrzymało bardzo pilny wniosek, oparty na dyrektywie, o tymczasowe przekazanie osoby, która odbywała karę pozbawienia wolności w państwie wykonującym. Właściwy organ niezwłocznie wykonał END. Następnie okazało się, że ten sam organ wydający wydał już ENA do celów ścigania tej samej osoby w tej samej sprawie i że inny właściwy organ z tego samego państwa wykonującego zarządził już przekazanie tej osoby, ale odroczył to działanie do czasu zakończenia kary, którą osoba ta odbywała w państwie wykonującym. Jak się wydaje, w tym przypadku END został wydany w celu uniknięcia odroczonego przekazania zarządzonego w ramach postępowania związanego z ENA.

Z uwagi na praktyczne trudności napotykane czasami przez praktyków korzystne mogłoby być opracowanie przez Komisję podręcznika lub wytycznych na temat wzajemnych powiązań między END a innymi instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości, w tym ENA; takie zalecenie sformułowano w rozdziale 4.

Można odmówić wykonania END do celów tymczasowego przekazania, jeżeli osoba pozbawiona wolności nie wyraża zgody na to przekazanie (art. 22 ust. 2 lit. a) dyrektywy). Jako organy wydające państwa członkowskie nie posiadają specjalnych procedur służących ustaleniu, przed wydaniem i przekazaniem END, czy dana osoba wyrazi zgodę na tymczasowe przekazanie. Za najlepszą praktykę uznano uprzednie konsultacje z organami wykonującymi, obejmujące uzyskanie zgody osoby, której dotyczy przekazanie.

W niektórych państwach członkowskich brak zgody osoby pozbawionej wolności stanowi obowiązkową podstawę odmowy wykonania nakazu, natomiast dyrektywa takiego obowiązku nie wprowadza. Zespoły oceniające zaleciły, by państwa członkowskie, których to dotyczy, dostosowały swoje przepisy transponujące do przepisów dyrektywy. Jak zauważono w niektórych sprawozdaniach, zezwalanie osobie pozbawionej wolności na zablokowanie przekazania może utrudniać współpracę wymiarów sprawiedliwości. Eksperci wskazali na przypadek END wydanego w celu tymczasowego przekazania podejrzanego/oskarżonego, po to by mógł uczestniczyć w okazaniu w celu rozpoznania w państwie wydającym. Gdyby brak zgody stanowił obowiązkową podstawę odmowy wykonania, przeprowadzenie tej czynności dochodzeniowej stałoby się niemożliwe, co utrudniłoby gromadzenie materiału dowodowego i naraziłoby na szwank postępowanie przygotowawczego.

Większość państw członkowskich stwierdziła, że nie napotkała trudności w zapewnieniu, by osoba przekazana była pozbawiona wolności w państwie wydającym na okres przekazania, ponieważ europejski nakaz dochodzeniowy uznaje się za wystarczającą podstawę prawną do pozbawienia wolności. W niektórych państwach członkowskich właściwy organ organ musi wydać krajowy środek zabezpieczający polegający na pozbawieniu wolności oparty na END.

12.3. Przesłuchanie za pośrednictwem wideokonferencji

Przesłuchanie świadków, biegłych, podejrzanych i oskarżonych za pośrednictwem wideokonferencji, regulowane art. 24 dyrektywy, jest czynnością dochodzeniową, o wykonanie której często się wnioskuje i którą często wykonuje się zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i sądowego.

Jak wskazano w niektórych sprawozdaniach, przeprowadzanie przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji w postępowaniu karnym jest innowacyjnym podejściem, które zrewolucjonizowało sposób pozyskiwania i przedstawiania materiału dowodowego i w rezultacie zwiększyło skuteczność systemów sądowych oraz przyspieszyło działanie wymiaru sprawiedliwości. Ponadto podczas pandemii COVID-19 kilka państw członkowskich wprowadziło lub rozszerzyło stosowanie wideokonferencji w sprawach krajowych, aby zapewnić ciągłość działania wymiaru sprawiedliwości, oraz wprowadziło potrzebne rozwiązania techniczne w celu poprawy funkcjonowania systemów wideokonferencji.

Art. 24 ust. 2 dyrektywy stanowi, że oprócz podstaw odmowy uznania lub wykonania, o których mowa w art. 11, wykonania END dotyczącego przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji można odmówić w następujących przypadkach: a) podejrzany lub oskarżony nie wyraża zgody lub b) wykonanie takiej czynności dochodzeniowej w konkretnym przypadku byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa państwa wykonującego.

Kilka państw członkowskich transponowało brak zgody podejrzanego lub oskarżonego jako obowiązkową podstawę odmowy wykonania nakazu. Tak jak w przypadku innych podstaw odmowy wykonania, zespoły oceniające zwróciły się do odnośnych państw członkowskich o dostosowanie ich przepisów transponujących do przepisów dyrektywy.

Następujące dwa podrozdziały dotyczą dwóch powiązanych, ale odmiennych zagadnień. Pierwszy podrozdział dotyczy wideokonferencji, o przeprowadzenie których zawnioskowano w celu przesłuchania podejrzanego/oskarżonego z myślą o zgromadzeniu materiału dowodowego (np. przesłuchania podejrzanego/oskarżonego przez prokuratora lub sąd), natomiast podrozdział drugi dotyczy wideokonferencji jako sposobu zapewniania zdalnego udziału oskarżonego przebywającego w innym państwie członkowskim w dotyczącej go rozprawie głównej.

12.3.1. Przesłuchanie podejrzanego/oskarżonego na etapie postępowania przygotowawczego i postępowania sądowego do celów dowodowych

W większości państw członkowskich właściwe organy mogą wydawać i wykonywać END dotyczące przesłuchania podejrzanego lub oskarżonego zarówno podczas postępowania przygotowawczego, jak i sądowego. Niektóre państwa członkowskie, w których fizyczna obecność oskarżonego podczas procesu jest obowiązkowa, nie mogą wydawać END w celu przesłuchania oskarżonego na etapie postępowania sądowego, ale mogą wykonywać takie END.

Niektóre państwa członkowskie nigdy nie zezwalają jednak na wydawanie i wykonywanie END w celu przesłuchania oskarżonego na etapie postępowania sądowego, niezależnie od tego, czy oskarżony wyraził na to zgodę. Te państwa członkowskie są zdania, że przesłuchanie oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji na etapie postępowania sądowego naruszałoby zasadę bezpośredniości i stanowiłoby naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do (bezpośredniego) dostępu do obrońcy.

Zespoły oceniające wskazały, że zasada bezpośredniości i prawo do obrony mogą podlegać ograniczeniom, jeżeli jest to konieczne i proporcjonalne w celu zaspokojenia odpowiednich interesów publicznych, co potwierdzono w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[13].

Ponadto zwrócono uwagę, że przesłuchanie oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji do celów gromadzenia materiału dowodowego niekoniecznie prowadzi do naruszenia prawa tej osoby do obrony i że można wprowadzić skuteczne rozwiązania, by zapewnić bezpośrednią i poufną komunikację między oskarżonym a jego obrońcą.

Ponadto zgodnie z art. 24 ust. 2 lit. b) dyrektywy wykonania END można odmówić, jeśli przeprowadzenie przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji w *konkretnym przypadku* byłoby sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa państwa wykonującego, co tym samym zobowiązuje organ wykonujący do oceny, czy *okoliczności danej sprawy* wskazują na to, że wykonanie END skutkowałoby naruszeniem lub ograniczeniem praw oskarżonego, co byłoby niezgodne z podstawowymi zasadami prawa państwa wykonującego.

Zespoły oceniające i kilku praktyków podkreślali również, że przesłuchanie za pośrednictwem wideokonferencji może stanowić proporcjonalną alternatywę dla bardziej inwazyjnych środków, takich jak tymczasowe przekazanie, a nawet przekazanie na podstawie ENA, zgodnie z sugestią zawartą w motywie 26 dyrektywy.

W związku z powyższym zalecono, by państwa członkowskie, których to dotyczy, ponownie rozważyły swoje przepisy lub praktykę, tak by mogły, w zależności od okoliczności sprawy, wykonywać END wydane w celu przesłuchania oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji do celów gromadzenia materiału dowodowego, również na etapie postępowania sądowego.

[13] Zob. *Marcello Viola przeciwko Włochom*, sprawa nr 45106/04, 5 października 2006 r.; *Sakhnovskiy przeciwko Rosji*, sprawa nr 21272/03, 2 listopada 2010 r.; *Boyets przeciwko Ukrainie*, sprawa nr 20963/08, 30 stycznia 2018 r.; *Dijkhuizen przeciwko Niderlandom*, sprawa nr 61591/16, 9 czerwca 2021 r.

12.3.2. Przesłuchanie za pośrednictwem wideokonferencji w celu zapewnienia udziału oskarżonego w rozprawie głównej

Niniejsza runda ocen dotyczyła również tego, czy można wydać END dotyczący przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji w celu zapewnienia zdalnego udziału oskarżonego przebywającego w innym państwie członkowskim przez cały okres trwania rozprawy głównej.

Kwestia ta obejmuje dwa różne aspekty.

Po pierwsze należy rozważyć, czy zdalny udział oskarżonego w dotyczącym go procesie sądowym za pośrednictwem wideokonferencji da się pogodzić z poszanowaniem prawa do rzetelnego procesu sądowego; druga kwestia ma związek z zakresem dyrektywy, ponieważ udział oskarżonego w rozprawie głównej nie jest (zawsze) związany z gromadzeniem materiału dowodowego.

Kilka państw członkowskich wydaje i wykonuje takie END, zwłaszcza jeżeli oskarżony wyrazi na to zgodę. Ich podejście opiera się na szeregu założeń, z których część można streścić w sposób przedstawiony poniżej.

Zdaniem tych państw członkowskich taka praktyka wydaje się zgodna z duchem dyrektywy. W jej motywie 26 wyraźnie wymaga się, aby organy wydające rozważały, czy wydanie END w celu przesłuchania podejrzanego lub oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji mogłoby stanowić skuteczną alternatywę. Praktycy podkreślają bowiem, że wykonywanie END wydanych w celu zapewnienia zdalnego udziału oskarżonego, przebywającego w innym państwie członkowskim, w rozprawie głównej jest skutecznym sposobem unikania nieproporcjonalnego stosowania ENA. Jak twierdzą niektórzy praktycy, wydawanie ENA w celu zapewnienia udziału oskarżonego w rozprawie powinno być stosowane w ostateczności.

Ponadto, jeśli oskarżony wyraża zgodę, jego uczestnictwo w głównym procesie sądowym za pośrednictwem wideokonferencji z innego państwa członkowskiego jest znacznie lepszym rozwiązaniem niż przeprowadzenie rozprawy *in absentia*. W takich sytuacjach wideokonferencję można uznać za narzędzie ułatwiające oskarżonemu korzystanie z prawa do obrony.

PUBLIC

Odnotowano, że przepisy krajowe kilku państw członkowskich przewidują zdalny udział oskarżonego w dotyczącej go rozprawie w sprawach krajowych, ale z zastrzeżeniem spełnienia szczególnych warunków mających na celu ochronę prawa do obrony. Praktycy z jednego państwa członkowskiego poinformowali, że na podstawie ich prawa krajowego oskarżony ma prawo do bycia przesłuchiwanym i składania zeznań w dowolnym momencie rozprawy głównej (np. do ustosunkowania się do zeznań świadków). W związku z tym END wydany w celu zapewnienia udziału oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji również służy gromadzeniu materiału dowodowego.

W trakcie ocen odniesiono się również do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wspomnianego w poprzednim podrozdziale, zgodnie z którym udział oskarżonego w postępowaniu karnym za pośrednictwem wideokonferencji nie jest sam w sobie sprzeczny z europejską konwencją praw człowieka, pod warunkiem że zastosowanie takiego środka służy uzasadnionemu celowi, a rozwiązania regulujące stosowanie tego środka są zgodne z wymogami poszanowania sprawiedliwości proceduralnej, w tym z prawem do rzetelnego procesu sądowego i skutecznego korzystania z prawa do obrony.

Zespoły oceniające często zgadzały się z tymi uwagami.

Warto wspomnieć, że 4 lipca 2024 r. TSUE odniósł się do kwestii udziału oskarżonego w rozprawie głównej za pośrednictwem wideokonferencji w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 8 ust. 1 dyrektywy (UE) 2016/343[14]. W swoim wyroku TSUE stwierdził, że art. 8 ust. 1 wspomnianej dyrektywy należy interpretować jako niestojący na przeszkodzie możliwości udziału oskarżonego, na jego wyraźny wniosek, w prowadzonych w ramach jego rozprawy przesłuchaniach za pośrednictwem wideokonferencji, pod warunkiem że zagwarantowane zostanie prawo do rzetelnego procesu sądowego[15]. Orzeczenie to, choć nie udziela odpowiedzi na pytanie, czy można wydać END w celu zapewnienia zdalnego udziału oskarżonego, wskazuje jednak, że udział oskarżonego w dotyczącej go rozprawie za pośrednictwem wideokonferencji nie jest sam w sobie sprzeczny z prawem do rzetelnego procesu sądowego przewidzianym w prawie Unii.

14 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym.

15 TSUE, wyrok z dnia 4 lipca 2024 r. w sprawie C-760/22 FP i in.

Niektóre państwa członkowskie są jednak zdania i je zdecydowanie podtrzymują, że END nie należy nigdy wydawać i wykonywać w celu przeprowadzenia przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji oskarżonego przebywającego w innym państwie członkowskim z myślą o zapewnieniu jego udziału w rozprawie głównej, nawet jeżeli oskarżony wyraził na to zgodę.

Zdaniem tych państw wykonanie takich END byłoby co do zasady sprzeczne z podstawowymi zasadami ich systemu prawnego i naruszałoby prawo oskarżonego do obrony.

Ponadto państwa te argumentują, że przesłuchiwanie oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji przez cały okres trwania rozprawy głównej nie wchodzi w zakres dyrektywy. Zgodnie z art. 1 dyrektywy END można wydać, aby zwrócić się do państwa wykonującego o przeprowadzenie jednej lub kilku określonych czynności dochodzeniowych w celu uzyskania materiału dowodowego, zaś udział oskarżonego w rozprawie głównej nie jest **(**zawsze**)** związany z gromadzeniem materiału dowodowego. Co się tyczy motywu 26, zwrócono też uwagę, że motyw ten uznaje END za możliwą alternatywę dla ENA w przypadkach, gdy END dotyczący przesłuchania podejrzanego/oskarżonego wydaje się do celów dowodowych.

Podczas niniejszej rundy ocen zarówno eksperci, jak i praktycy uważnie obserwowali rozwój sytuacji w tej kwestii w związku z zawisłym przed TSUE wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawy połączone C-255/23 i C-285/23). Jedno z pytań skierowanych do TSUE dotyczyło określenia, czy art. 24. ust. 1 należy rozumieć tak, że przesłuchanie oskarżonego za pośrednictwem wideokonferencji obejmuje sytuacje, gdy oskarżony uczestniczy – za pośrednictwem wideokonferencji – w rozprawie w państwie członkowskim innym niż jego państwo członkowskie zamieszkania.

W dniu 6 czerwca 2024 r. TSUE stwierdził jednak, że nie ma potrzeby orzekania w sprawie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ sąd odsyłający nie zawiesił postępowania krajowego w oczekiwaniu na orzeczenie TSUE[16].

Kolejny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący tej samej kwestii jest obecnie zawisły przed TSUE, co może dostarczyć pewnych wskazówek w najbliższej przyszłości[17].

16 TSUE, wyrok z 6 czerwca 2024 r. w sprawach połączonych C-255/23 i C-285/23, *AVVA i in.*, pkt 38.

17 Sprawa C-325/24 Bissilli, wniesiona 2 maja 2024 r.

Z uwagi uwagę na rozbieżność w poglądach między państwami członkowskimi oraz na fakt, że w opinii wielu praktyków zdalny udział oskarżonego przebywającego w innym państwie członkowskim w rozprawie głównej może być cennym narzędziem zacieśniania współpracy wymiarów sprawiedliwości i stanowić skuteczny sposób zapewniania proporcjonalnego stosowania innych bardziej inwazyjnych instrumentów prawnych, zespoły oceniające zwróciły się do Komisji o zajęcie tą kwestią w drodze ustanowienia przepisów. Niektóre zespoły oceniające zasugerowały zmianę dyrektywy i rozszerzenie zakresu art. 24, natomiast inne zespoły oceniające zwróciły się do Komisji o zajęcie się tą kwestią w ramach szerszego podejścia, z uwzględnieniem również innych instrumentów, ponieważ zapewnienie zdalnego udziału oskarżonego przebywającego w innym państwie członkowskim w rozprawie głównej nie jest (zawsze) związane z gromadzeniem materiału dowodowego.

12.3.3. Przesłuchanie za pośrednictwem wideokonferencji bez wydawania END

W trakcie wizyt na miejscu w ramach niniejszej rundy ocen często toczyły się dyskusje, niekiedy bardzo ożywione, na temat praktyki niektórych państw członkowskich, w ramach której właściwe organy, w przypadkach gdy zainteresowana osoba wyraża zgodę, organizują – bez wydawania END – przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji, kontaktując się bezpośrednio ze świadkiem, podejrzanym lub oskarżonym znajdującym się w innym państwie członkowskim, aby umożliwić danej osobie udział w postępowaniu i składanie zeznań („wideokonferencje bezpośrednie”). Przepisy niektórych państw członkowskich przewidują możliwość przeprowadzania transgranicznych przesłuchań za pośrednictwem wideokonferencji bez wydawania END. Jedno z państw członkowskich zwróciło uwagę, że organ sądowy zezwalający na przeprowadzenie wideokonferencji w sprawach krajowych może czasami nie być świadomy, że dana osoba biorąca udział w wideokonferencji przebywa (tymczasowo) w innym państwie członkowskim. Z kolei inne państwo członkowskie podkreśliło, że praktyka prowadzenia transgranicznego przesłuchania bez wydania END opiera się na zgodzie i dobrowolnej współpracy odnośnej osoby i jest podobna do sytuacji, w której świadek/podejrzany znajdujący się w innym państwie członkowskim dobrowolnie wysyła organom dochodzeniowym dokumenty pocztą elektroniczną.

Niektóre zespoły oceniające, choć dostrzegają praktyczne zalety tej metody, uznały taką praktykę za niezgodną z dyrektywą.

Niektóre państwa członkowskie zauważyły, że praktyka ta jest sprzeczna z zasadą suwerenności państwa członkowskiego, w którym przebywa osoba mająca wziąć udział w przesłuchaniu.

Przy tym, w odniesieniu do kwestii transgranicznych przesłuchań bez wydania END, eksperci i praktycy czekali na wyjaśnienia ze strony TSUE. Jedno z pytań skierowanych do TSUE w sprawach połączonych C-255/23 i C-285/23 dotyczyło tego, czy przesłuchanie za pośrednictwem wideokonferencji może zostać zorganizowane przez sąd prowadzący sprawę bez wydania END, lecz jedynie w drodze wysłania odpowiedniej osobie linku do dołączenia do wideokonferencji z państwa członkowskiego, w którym osoba ta ma miejsce zamieszkania. Jak wspomniano powyżej, TSUE stwierdził, że nie ma potrzeby orzekania w sprawie tych wniosków.

W związku z powyższym i wobec braku wyjaśnień ze strony TSUE zespoły oceniające zaleciły, by odnośne państwa członkowskie ponownie rozważyły praktykę przesłuchiwania osób znajdujących się w innym państwie za pośrednictwem wideokonferencji bez wydawania END.

12.3.4. Wyzwania natury praktycznej

Podczas ocen poruszono kwestie dotyczące organizacji przesłuchań za pośrednictwem wideokonferencji i określono pewne najlepsze praktyki.

Wskazano kilka przypadków, w których niezwykle trudno było dotrzymać terminu przesłuchania zaproponowanego przez organy wydające, ponieważ proponowany termin był zbyt bliski daty otrzymania END. W związku z tym zalecono, by END dotyczące przesłuchania za pośrednictwem były wysyłane z dużym wyprzedzeniem, wskazywały termin przeprowadzenia przesłuchania i przewidywały alternatywne daty. Dałoby to organowi wykonującemu wystarczająco dużo czasu na zlokalizowanie i wezwanie osoby, która ma zostać przesłuchana, oraz na zarezerwowanie odpowiednio wyposażonej sali sądowej, a jednocześnie na uwzględnienie harmonogramu pracy organu wykonującego. Zalecono również, aby w miarę możliwości określać przewidywany czas trwania przesłuchania.

Praktycy zgłaszali również przypadki, w których napotkano trudności techniczne podczas przeprowadzania wideokonferencji ze względu na niekompatybilność rozmaitych systemów lub urządzeń wideokonferencyjnych wykorzystywanych przez organ wydający i organ wykonujący. Niektóre państwa członkowskie zasugerowały, że w celu wyeliminowania takich problemów technicznych najkorzystniejsze byłoby stworzenie ogólnounijnego rozwiązania technicznego do celów przeprowadzania wideokonferencji. Komisja została zatem poproszona o przeanalizowanie możliwości zapewnienia bezpiecznego i interoperacyjnego systemu na potrzeby wideokonferencji transgranicznych, z którego mogłyby korzystać wszystkie państwa członkowskie.

PUBLIC

Za najlepszą praktykę uznano włączenie do części H2 załącznika A informacji technicznych i danych kontaktowych technika obsługującego połączenie między organem wydającym a organem wykonującym. Zasugerowano również, aby załącznik A zawierał specjalne pole przeznaczone na techniczne dane kontaktowe niezbędne do zapewnienia sprawnego przebiegu wideokonferencji.

Jedno z państw członkowskich zyskało uznanie za wdrożenie w sądownictwie zautomatyzowanego systemu rezerwacji wideokonferencji, który zapewnia również prawidłowe wprowadzanie danych kontaktowych i technicznych z odpowiednim wyprzedzeniem.

Inną zidentyfikowaną najlepszą praktyką jest stosowanie standardowego formularza opracowanego przez organy wykonujące jednego z państw członkowskich i przesyłanego organom wydającym w celu zebrania wszystkich informacji technicznych niezbędnych do ułatwienia przeprowadzenia wideokonferencji i uniknięcia w miarę możliwości problemów technicznych.

Na podstawie ustaleń z niniejszej rundy ocen można stwierdzić, że państwa członkowskie zasadniczo zapewniają właściwym organom bezpieczny i odpowiedni sprzęt do organizowania i skutecznego przeprowadzania przesłuchań za pośrednictwem wideokonferencji. Państwa członkowskie, w których stwierdzono niedociągnięcia, zachęcono do podjęcia dalszych kroków mających na celu zapewnienie właściwym organom dostępu do odpowiednich pomieszczeń i sprzętu na potrzeby prowadzenia wideokonferencji.

12.4. Przesłuchanie w formie konferencji telefonicznej

END wydawane w celu przesłuchania danej osoby w charakterze świadka lub biegłego z wykorzystaniem telekonferencji na podstawie art. 25 dyrektywy zdarzają się bardzo rzadko.

Większość państw członkowskich nie miała jak dotąd do czynienia z taką czynnością dochodzeniową, ani jako państwo wydające, ani jako państwo wykonujące. Jak zauważano podczas wizyt oceniających, z uwagi na coraz częstsze korzystanie z wideokonferencji do przeprowadzania przesłuchań, przesłuchania w formie konferencji telefonicznej to obecnie sposób nieco przestarzały, choć mogą być przydatne w praktyce (na przykład jako alternatywa w przypadku problemów technicznych związanych z organizacją wideokonferencji).

W nielicznych przypadkach, w których zastosowano tę czynność dochodzeniową, państwa członkowskie nie napotkały żadnych trudności w zakresie procedur czy formalności związanych z przesłuchaniami z wykorzystaniem telekonferencji.

PUBLIC

Niektóre państwa członkowskie mogą wykonywać END wydany w celu przesłuchania za pośrednictwem konferencji telefonicznej, ale nie mogą wydawać takich END, ponieważ ich przepisy krajowe nie zezwalają na wykorzystywanie konferencji telefonicznej jako czynności dochodzeniowej. Niektóre państwa członkowskie nie dokonały transpozycji art. 25 dyrektywy i ich ustawodawstwo nie przewiduje takiej czynności dochodzeniowej. W związku z tym, jeżeli otrzymują wniosek o przeprowadzenie przesłuchania za pośrednictwem konferencji telefonicznej, proponują zastąpienie tej czynności przesłuchaniem za pośrednictwem wideokonferencji.

12.5. Informacje o rachunkach bankowych i innych rachunkach finansowych oraz o transakcjach bankowych i innych transakcjach finansowych

Podczas gdy art. 26 i 27 dyrektywy regulują END wydawane w celu uzyskania istniejących informacji na temat, odpowiednio, rachunków bankowych i innych rachunków finansowych oraz transakcji bankowych i innych transakcji finansowych, art. 28 ust. 1 lit. a) dotyczy uzyskiwania informacji na bieżąco na temat transakcji, które będą przeprowadzane w przyszłości (monitorowanie transakcji bankowych i innych transakcji finansowych).

Nie jest zaskoczeniem, że niniejsza runda ocen wykazała, że END wydawane w celu uzyskania informacji bankowych są bardzo często stosowane. Powszechnie wiadomo, że coraz więcej postępowań przygotowawczych – od najprostszych spraw po sprawy najbardziej złożone i wrażliwe – w dużym stopniu opiera się na gromadzeniu informacji bankowych.

Krajowe ramy prawne dotyczące tych czynności dochodzeniowych różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W niektórych państwach członkowskich wymagane jest wydanie nakazu sądowego, aby uzyskać informacje na temat transakcji bankowych, podczas gdy w innych państwach członkowskich wystarczający jest nakaz prokuratora lub nawet wniosek policji. W większości państw członkowskich nie ma ograniczeń wynikających ze statusu procesowego danej osoby (np. statusu podejrzanego, świadka, pokrzywdzonego), której informacje finansowe chce się uzyskać, a jedynym warunkiem jest, by informacje, o które się występuje, były istotne dla postępowania przygotowawczego. W kilku państwach członkowskich informacje bankowe mogą być przekazywane jedynie w odniesieniu do określonych przestępstw umieszczonych w wykazie lub przestępstw zagrożonych karą o maksymalnym określonym wymiarze. Niektórzy praktycy podkreślali, że surowe obostrzenia stosowania tych czynności dochodzeniowych stanowiłyby istotną przeszkodę w prowadzeniu skutecznych postępowań przygotowawczych w sprawie poważnych przestępstw transgranicznych.

Niemal wszystkie państwa członkowskie dysponują scentralizowanym rejestrem rachunków bankowych, który zawiera dane wszystkich rachunków bankowych prowadzonych w danym kraju dla osób fizycznych i prawnych. Organy ścigania często mają bezpośredni dostęp do takich rejestrów. Istnienie scentralizowanego rejestru znacznie ułatwia i przyspiesza wykonywanie END. Dlatego też zespoły oceniające zachęciły państwa członkowskie, które takim rejestrem jeszcze nie dysponują, do jego utworzenia, również z uwagi na obowiązki wynikające z dyrektywy (UE) 2015/849[18], oraz do ujęcia w tym rejestrze danych dotyczących rachunków prowadzonych we wszystkich bankach.

W kontekście czynności dochodzeniowych mających na celu gromadzenie informacji bankowych omówiono praktykę wysyłania END, w których występuje się o informacje „kaskadowo". Najczęściej dzieje się tak, że organ wydający zwraca się o potwierdzenie, czy podejrzany posiada rachunek bankowy, a jeżeli tak, prosi o przekazanie informacji na temat transakcji bankowych podejrzanego; zależnie od wyników tej analizy, występuje się o informacje na temat dalszych transakcji, w celu śledzenia środków pieniężnych. Chociaż państwa członkowskie zwykle nie zgłaszały trudności w wykonywaniu takich END, niektórzy praktycy wyrazili zastrzeżenia co do tej praktyki i zauważyli, że takie nakazy mogą czasami mieć nadmierny charakter i pociągać za sobą konieczność przeprowadzenia przez organ wykonujący nie tylko czynności dochodzeniowych, ale również analizy zebranego materiału dowodowego w celu przeprowadzenia dalszych wymaganych czynności dochodzeniowych. W niektórych przypadkach podczas wykonywania END przydatne okazały się konsultacje z organem wydającym.

Podczas ocen praktycy przedstawili pewne sugestie dotyczące poprawy wykonywania END wydanych w celu gromadzenia informacji bankowych.

18 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE

W niektórych państwach członkowskich informacje na temat rachunków bankowych i transakcji finansowych są zazwyczaj gromadzone i przekazywane organowi wydającemu w formie elektronicznej. W celu zapewnienia szybkiego przekazywania informacji bankowych zalecono, aby wszystkie państwa członkowskie rozważyły umożliwienie bankom i innym instytucjom finansowym, a także organom wykonującym przetwarzania informacji bankowych w formacie elektronicznym. Praktyka ta umożliwia organom dochodzeniowym państwa wydającego przetwarzanie i analizowanie w wygodniejszy sposób tych niekiedy ogromnych ilości danych. W tym kontekście zasugerowano, że przydatne byłoby umieszczenie w załączniku A specjalnej części dotyczącej informacji technicznych niezbędnych do otrzymywania danych bankowych w formacie elektronicznym.

Zgodnie z art. 19 ust. 4 dyrektywy banki i inne instytucje finansowe są co do zasady zobligowane przez organy wykonujące lub są zobowiązane z mocy prawa do nieujawniania swoim klientom informacji dotyczących wniosku o przekazanie danych bankowych ani informacji o toczącym się postępowaniu przygotowawczym. W niektórych państwach członkowskich nieuprawnione ujawnienie klientom informacji o takim wniosku może stanowić przestępstwo. W trakcie oceny zgłoszono jedynie kilka przypadków, w których klientom ujawniono te informacje w kontekście wykonywania END.

W kilku państwach członkowskich prawo nie zezwala organom dochodzeniowym i organom wymiaru sprawiedliwości nakazywać lub żądać monitorowania na bieżąco rachunków bankowych, ani w sprawach krajowych, ani przy wykonywaniu END. Praktycy stwierdzili, że z zadowoleniem przyjęliby wprowadzenie takiego środka, ponieważ mógłby on być bardzo użytecznym narzędziem dochodzeniowym. Państwa członkowskie, których to dotyczy, zachęcono do rozważenia zmiany ich przepisów, aby wyraźnie przewidzieć w nich możliwość monitorowania na bieżąco rachunków bankowych.

12.6. Przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych

Przepisy krajowe większości państw członkowskich przewidują, że na przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych można uzyskać zezwolenie (i) w celu prowadzenia dochodzeń w sprawie poważnych przestępstw (określonych w katalogu przestępstw lub przez odniesienie do maksymalnego wymiaru kary); (ii) jeżeli istnieją podstawy, by podejrzewać, że popełniono lub jest popełniane poważne przestępstwo; (iii) jeżeli przechwytywanie jest niezbędne lub konieczne do uzyskania materiału dowodowego, który w przeciwnym razie trudno byłoby zebrać lub byłoby to niemożliwe.

Jednak choć państwa członkowskie stosują te same zasady ogólne, to krajowe ramy prawne znacznie się w tym względzie różnią. W niektórych państwach członkowskich określone formy przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych można uzyskać zezwolenie jedynie w przypadku bardzo ograniczonej liczby przestępstw (np. terroryzmu lub przestępstw przeciwko bezpieczeństwu państwa). Niektóre państwa członkowskie stosują szczególnie rygorystyczne przepisy, jeżeli przechwytywanie dotyczy osób, które nie są podejrzane o popełnienie przestępstwa, ale są w inny sposób istotne w kontekście danego postępowania przygotowawczego. W niektórych państwach członkowskich zakazane jest stosowanie oprogramowania szpiegowskiego.

Podczas ocen państwa członkowskie zgłosiły przypadki, zarówno występowały w charakterze organu wydającego, jak i organu wykonującego, w których odmówiono wykonania END dotyczącego przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych ze względu na to, że czynność ta nie byłaby dozwolona w podobnej sprawie krajowej.

W niektórych sprawozdaniach zespoły oceniające odnotowały, że istnienie bardzo rygorystycznych przepisów krajowych dotyczących zezwalania na przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych ma wpływ na współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i może utrudniać walkę z poważnymi formami przestępczości transgranicznej.

12.6.1. Znaczenie i zakres pojęcia „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych”

Niniejsza runda ocen potwierdziła, że główną kwestią problematyczną dotyczącą stosowania tej czynności dochodzeniowej jest pojęcie „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych”.

W dyrektywie nie zdefiniowano terminu „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych” ani w art. 30–31 (dotyczących przechwytywania tych przekazów), ani w art. 2 (definicje), ani w jej motywach. Nie został on również zdefiniowany w żadnym innym europejskim akcie prawnym. W rezultacie w Unii Europejskiej nie ma jednolitego rozumienia tego pojęcia, a praktycy mają rozbieżne poglądy co do tego, czy niektóre czynności dochodzeniowe – takie jak śledzenie za pomocą GPS, zakładanie podsłuchów w samochodzie, instalowanie oprogramowania szpiegowskiego na urządzeniu w celu przechwytywania rozmów u źródła lub monitoring audio / monitoring wizyjny – wchodzą w zakres art. 30 i 31 dyrektywy.

Niektóre państwa członkowskie przyjęły ścisłą interpretację, zgodnie z którą przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych obejmuje jedynie monitorowanie i rejestrowanie komunikacji, która odbywa się przy wykorzystaniu jakiegoś rodzaju systemów telekomunikacyjnych, a więc na przykład zakładanie podsłuchów, zatem nie obejmuje przechwytywania komunikacji między osobami znajdującymi w tym samym miejscu dokonywanego przy użyciu urządzenia technicznego (np. urządzenia z zainstalowanym oprogramowaniem szpiegowskim) lub ukrytego mikrofonu („pluskwy"). Zgodnie z taką ścisłą interpretacją czynności te wchodzą w zakres art. 28 dyrektywy, który reguluje czynności dochodzeniowe wymagające gromadzenia materiału dowodowego na bieżąco. Państwa członkowskie, które stosują taką wąską interpretację, argumentują, że art. 30 i 31 dotyczą „przekazów telekomunikacyjnych" i w związku z tym nie obejmują „komunikacji" innego rodzaju, która odbywa się bez korzystania z technologii telekomunikacyjnych.

Inne państwa członkowskie stosują szersze rozumienie przedmiotowego pojęcia i uważają, że art. 30 i 31 mają również zastosowanie do innych czynności, takich jak przechwytywanie komunikacji, która odbywa się między osobami znajdującymi w tym samym miejscu, a więc na przykład do zakładania podsłuchów w samochodach, prowadzenia monitorowania za pomocą oprogramowania szpiegowskiego zainstalowanego w urządzeniu i monitoringu audio / monitoringu wizyjnego w pomieszczeniach prywatnych. Niektóre państwa członkowskie uznają, że śledzenie za pomocą GPS wchodzi w zakres pojęcia przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych.

W wyroku w sprawie C-670/22 *M.N.* (dotyczącej serwisu EncroChat), wydanym 30 kwietnia 2024 r., TSUE udzielił pewnych wyjaśnień, orzekając, że niejawne dostanie się do urządzeń końcowych mające na celu wydobycie z usługi łączności internetowej danych o komunikacji, ruchu lub o lokalizacji rozmówcy stanowi „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych" w rozumieniu art. 31 ust. 1 dyrektywy.

Nie jest jednak jeszcze jasne, czy to samo dotyczy innych rodzajów czynności dochodzeniowych, takich jak zakładanie podsłuchów w pojazdach i śledzenie za pomocą GPS.

12.6.2. Mechanizm powiadamiania na podstawie art. 31

We wszystkich sprawozdaniach podkreślono, że główną zaletą art. 31 jest możliwość dokonywania powiadamiania „podczas operacji przechwytywania" lub „po jej zakończeniu" („ex post") w uproszczony sposób (załącznik C). Mechanizm powiadamiania ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia państwom członkowskim kontynuowania środków nadzoru, takich jak stosowanie podsłuchu telefonicznego, śledzenie za pomocą GPS lub zakładanie podsłuchów w pojazdach, na terytorium innego państwa członkowskiego, którego pomoc techniczna nie jest do tych czynności potrzebna i dokąd osoba będąca celem przechwytywania może się przemieścić lub się przemieściła (czasem nieoczekiwanie).

Państwa członkowskie, które stosują restrykcyjną interpretację pojęcia „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych", nie akceptują powiadomień na mocy art. 31 w odniesieniu do czynności wykraczających poza ich interpretację tego pojęcia. W związku z tym jeśli pojazd, w którym zainstalowano podsłuch lub urządzenie GPS, wjeżdża na ich terytorium, państwa te wymagają wydania END (załącznik A), zazwyczaj na podstawie art. 28, przed przekroczeniem przez ten pojazd granicy, ponieważ podsłuch w samochodzie lub śledzenie go za pomocą GPS nie są uważane za przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych. Jednakże artykułowi 28 dyrektywy nie towarzyszy mechanizm powiadamiania podobny do mechanizmu przewidzianego w jej art. 31.

Zespoły oceniające podkreślały, że potrzeba istnienia mechanizmu powiadamiania „ex post" wydaje się tym bardziej uzasadniona z uwagi na fakt, że w wielu przypadkach wiedza o przekroczeniu granicy przez osobę, wobec której stosowane jest przechwytywanie, pojawia się dopiero podczas tego przechwytywania, a często po jego przeprowadzeniu. W takich przypadkach wydanie END (załącznik A) nie jest wykonalne, a zastosowanie powiadomienia „podczas operacji przechwytywania" lub „po jej zakończeniu" jest niezbędne do zagwarantowania dopuszczalności przechwyconego materiału jako materiału dowodowego.

Podczas ocen praktycy przedstawiali różne propozycje ewentualnych zmian w dyrektywie. Zaproponowano na przykład rozszerzenie zakresu art. 30 i 31 poprzez zastąpienie terminu „przekazy telekomunikacyjne" terminem „komunikacja", aby jasno określić, że uwzględnia się wszystkie formy komunikacji; inni praktycy sugerowali, że należy wprowadzić przepisy szczegółowe regulujące zakładanie podsłuchów w samochodach i śledzenie za pomocą GPS lub że należy wprowadzić mechanizm powiadamiania, podobny do mechanizmu przewidzianego w art. 31, w odniesieniu do czynności w zakresie nadzoru objętych art. 28.

Wszystkie zespoły oceniające uznały, że Komisja powinna podjąć wymaganą inicjatywę prawodawczą w celu wyjaśnienia pojęcia „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych". Ponadto w odniesieniu do wszystkich wyżej wymienionych czynności, gdy nie jest wymagana pomoc techniczna ze strony państwa członkowskiego, w którym znajduje się obiekt czynności, należy przewidzieć mechanizm powiadamiania podobny do mechanizmu przewidzianego w art. 31 dyrektywy.

12.6.3. Przesyłanie przechwyconych przekazów

Art. 30 ust. 6 dyrektywy stanowi, że END dotyczący przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych może zostać wykonany w drodze: a) natychmiastowego przesłania przekazu telekomunikacyjnego do państwa wydającego lub b) przechwycenia, zarejestrowania, a następnie przesłania wyniku przechwycenia przekazu telekomunikacyjnego do państwa wydającego.

Choć kilka państw członkowskich zgłosiło, że dysponują środkami technicznymi umożliwiającymi natychmiastowe przesłanie państwu wydającemu przechwyconych przekazów telekomunikacyjnych, jak się wydaje, w większości przypadków państwo wykonujące gromadzi przechwycone materiały, a następnie przesyła je państwu wydającemu. Praktycy zgłaszali jednak, że stosowali rozwiązania na zasadzie ad-hoc uwzględniające potrzeby organu wydającego. W niektórych przypadkach przechwycone materiały przekazywano organowi wydającemu z niewielkim opóźnieniem (np. kilku godzin).

Zwrócono uwagę, że natychmiastowe przesyłanie przechwyconych przekazów telekomunikacyjnych stwarza też problemy prawne odnośnie do procesu kontroli nad trwającą operacją przechwytywania. Przepisy niektórych państw członkowskich przewidują szczególne obowiązki organu dokonującego przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych, w tym obowiązek usunięcia wszelkich części przechwyconych materiałów zawierających rozmowy między podejrzanym a jego obrońcą lub obowiązek poinformowania osoby o przechwytywaniu jej przekazów telekomunikacyjnych – po zakończeniu postępowania karnego. Jeżeli przechwycone przekazy są natychmiast przesyłane państwu wydającemu, organowi wykonującemu trudno jest wypełnić wyżej wymienione obowiązki.

PUBLIC

Praktycy dyskutowali, czy możliwe byłoby przekazanie obowiązku późniejszej kontroli operacji przechwytywania państwu wydającemu na podstawie art. 30 ust. 5 dyrektywy przewidującego, że państwo wykonujące może uzależnić swoją zgodę od spełnienia wszelkich warunków, jakie byłyby przestrzegane w podobnej sprawie krajowej. Ponieważ poglądy na ten temat są różne, w jednym ze sprawozdań zespół oceniający wezwał Komisję do zajęcia się tą kwestią na poziomie legislacyjnym w celu wyjaśnienia, na jakich warunkach możliwe byłoby zezwolenie państwu wykonującemu na przekazanie państwu wydającemu obowiązków w zakresie późniejszej kontroli operacji przechwytywania, zwłaszcza w sprawach obejmujących natychmiastowe przesyłanie przekazów państwu wydającemu.

12.7. Obserwacja transgraniczna

Motyw 9 stanowi, że dyrektywa END nie powinna mieć zastosowania do obserwacji transgranicznej, o której mowa w konwencji wykonawczej do układu z Schengen (konwencja z Schengen).

Art. 40 konwencji z Schengen reguluje obserwację transgraniczną jako czynność z zakresu współpracy policyjnej. Art. 40 stanowi bowiem część tytułu III rozdział pierwszy przedmiotowej konwencji, poświęconego współpracy policyjnej. Zdaniem niektórych państw członkowskich art. 40 konwencji z Schengen nie reguluje obserwacji transgranicznej zarządzonej przez organy wymiarów sprawiedliwości, natomiast inne państwa członkowskie uznają wnioski w tym zakresie za wzajemną pomoc prawną.

Niniejsza runda ocen wyraźnie pokazała, że związek między dyrektywą w sprawie END a konwencją z Schengen jest dość problematyczny w dziedzinie obserwacji transgranicznej oraz że państwa członkowskie stosują różne podejścia i praktyki. Państwa członkowskie mają różne zdania na temat tego, czy obserwacja transgraniczna jest czynnością przeprowadzaną w ramach współpracy policyjnej (art. 40 konwencji z Schengen) czy współpracy wymiarów sprawiedliwości, i w jakim zakresie. Dlatego też kilka zespołów oceniających sformułowało zalecenie, by kwestią tą zająć się na szczeblu prawodawczym UE.

Niektóre państwa członkowskie postrzegają obserwację transgraniczną jedynie jako formę współpracy policyjnej i w związku z tym uważają, że dyrektywa nie ma w tym zakresie zastosowania. Inne państwa członkowskie są jednak zdania, że obserwację transgraniczną można również uznać za czynność dochodzeniową w ramach wymiaru sprawiedliwości i za sposób gromadzenia materiału dowodowego, a co za tym idzie dyrektywa powinna mieć zastosowanie. W oparciu o motyw 9 dyrektywy niektóre państwa członkowskie wyraźnie stwierdziły w swoich przepisach transponujących, że obserwacja transgraniczna nie wchodzi w zakres stosowania END.

Większość zespołów oceniających zwróciła się do Komisji o podjęcie wymaganej inicjatywy prawodawczej w celu wyjaśnienia stosowania dyrektywy w odniesieniu do obserwacji transgranicznej prowadzonej za pomocą środków technicznych.

12.8. Dochodzenia niejawne

Pojęcie „dochodzenia niejawne" jest rozmaicie definiowane w przepisach krajowych poszczególnych państw członkowskich. W niektórych państwach obejmuje szeroki wachlarz czynności dochodzeniowych, które są przeprowadzane bez wiedzy objętych nimi osób, w tym na przykład również przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych.

Natomiast w art. 29 dyrektywy pojęcie „dochodzenie niejawne" odnosi się jedynie do dochodzeń prowadzonych przez funkcjonariuszy działających niejawnie lub pod fałszywą tożsamością.

Chociaż doświadczenia związane z tą czynnością dochodzeniową w kontekście END wydają się być ograniczone, niektóre państwa członkowskie zgłosiły, że przy wykonywaniu END dotyczących dochodzeń niejawnych napotkały trudności wynikające z różnic w prawie krajowym państwa wydającego i państwa wykonującego.

Wszystkie państwa członkowskie przewidują możliwość działania funkcjonariuszy policji niejawnie lub pod fałszywą tożsamością. Często te czynności dochodzeniowe są prowadzone przez wyspecjalizowane jednostki policji i mogą być dozwolone wyłącznie w przypadku poważnych przestępstw. Krajowe ramy prawne różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, co się tyczy przestępstw, w odniesieniu do których można zezwolić na prowadzenie dochodzeń niejawnych, a także rodzajów czynności/działań, które mogą być realizowane przez agentów działających pod przykryciem.

Niektóre państwa członkowskie przewidują możliwość wykorzystania osoby cywilnej jako agenta działającego pod przykryciem, natomiast inne na to nie zezwalają, a zatem wykonywanie podobnych END może być trudne w praktyce.

Niektóre państwa członkowskie wyjaśniły, że nie wydają END w celu wykorzystywania funkcjonariuszy z innego kraju w roli agentów działających pod przykryciem w krajowych postępowaniach przygotowawczych prowadzonych na ich terytorium.

ZALECENIA

- ***Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakładka „Fiches Belges" na stronie internetowej EJN zawierała dokładne i aktualne informacje prawne i praktyczne na temat czynności dochodzeniowych dozwolonych w ich odpowiednich systemach krajowych.***

- ***Komisja jest proszona, by – po odpowiednim przeanalizowaniu ustaleń niniejszego sprawozdania i wskazaniu najodpowiedniejszego instrumentu prawnego – zajęła się na szczeblu ustawodawczym kwestią udziału oskarżonego przebywającego w innym państwie członkowskim w rozprawie za pośrednictwem wideokonferencji.***

- ***Państwa członkowskie powinny zastanowić się nad zmianą praktyki przesłuchiwania świadków, podejrzanych lub oskarżonych, przebywających w innym państwie członkowskim, za pośrednictwem wideokonferencji bez wydania END.***

- ***Państwa członkowskie zachęca się, by w swoich przepisach krajowych przewidziały możliwość wykonywania END wydawanych w celu monitorowania na bieżąco transakcji bankowych lub innych transakcji, o którym to monitorowaniu mowa w art. 28 ust. 1 lit. a) dyrektywy.***

- ***Komisja jest proszona o przedłożenie wniosku ustawodawczego w celu wyjaśnienia pojęcia „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych", o którym mowa w art. 30 i 31 dyrektywy, a w szczególności tego, czy obejmuje ono środki nadzoru takie jak zakładanie podsłuchów w pojazdach, śledzenie za pomocą GPS i instalowanie oprogramowania szpiegowskiego. Jeżeli środki te nie wchodzą w zakres tego pojęcia, Komisja jest proszona o przedłożenie wniosku ustawodawczego, o ile uzna to za koniecznie, w celu wprowadzenia przepisów szczegółowych regulujących stosowanie tych środków, w tym mechanizmu powiadamiania podobnego do mechanizmu przewidzianego w art. 31, dla przypadków gdy nie jest potrzebna pomoc techniczna ze strony państwa członkowskiego, w którym znajduje się obiekt takiej czynności.***

PUBLIC

- ***Komisja jest proszona o przedłożenie wniosku ustawodawczego, aby doprecyzować stosowanie dyrektywy w odniesieniu do art. 40 konwencji wykonawczej do układu z Schengen. Należy wprowadzić przepisy szczegółowe w celu wyjaśnienia, czy dyrektywa ma zastosowanie do obserwacji transgranicznej prowadzonej z wykorzystaniem środków technicznych do celów gromadzenia dowodów w postępowaniu karnym i w ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości.***

PUBLIC

13. DANE STATYSTYCZNE

W kontekście niniejszej rundy ocen zwrócono się do państw członkowskich o przedstawienie danych statystycznych – za ostatnie pięć lat – dotyczących liczby przychodzących i wychodzących END, przypadków odmowy uznania i wykonania oraz przypadków, w których wykonanie zostało odroczone. Większość państw członkowskich – z kilkoma godnymi pochwały wyjątkami – nie była w stanie dostarczyć wiarygodnych i kompleksowych danych statystycznych dotyczących stosowania END.

Kilka państw członkowskich nie było w stanie dostarczyć żadnych danych statystycznych, a jedynie szacunkową roczną liczbę przychodzących i wychodzących END – ze względu na brak scentralizowanego systemu rejestrowania wydanych i otrzymanych nakazów. Większość państw członkowskich była w stanie podać jedynie całkowitą roczną liczbę przychodzących i wychodzących END, bez dalszych szczegółowych informacji na temat liczby przypadków odmowy uznania lub wykonania, przypadków odroczenia wykonania i rodzajów czynności dochodzeniowych, o których przeprowadzenie proszono.

Ponadto nawet w przypadku państw członkowskich, które dostarczyły bardziej szczegółowych danych statystycznych, dane te nie zawsze obejmowały wszystkie właściwe organy wydające i organy wykonujące (np. nie obejmowały END rozpatrywanych przez sądy na etapie procesu sądowego lub END wydawanych prze organy administracyjne) lub obejmowały END wraz z innymi rodzajami przychodzących i wychodzących wniosków o pomoc prawną.

W związku z powyższym brak wiarygodnych i kompleksowych danych statystycznych uznano za ogólny problem dotykający prawie wszystkich państwach członkowskich.

Jak podkreślano w wielu sprawozdaniach z oceny, kompleksowe statystyki mają kluczowe znaczenie dla analizy i poprawy współpracy między państwami członkowskimi, ponieważ pozwalają określić luki i słabości w funkcjonowaniu instrumentów współpracy wymiarów sprawiedliwości i ich wdrażaniu przez państwa członkowskie. Oczekuje się, że sytuacja nieco się poprawi, gdy pełną operacyjność uzyskają zdecentralizowany system informatyczny do celów komunikacji transgranicznej i system e-EDES. Dodatkowo niektóre państwa członkowskie są w trakcie wprowadzania lub udoskonalania swoich systemów informatycznych, co umożliwi automatyczne gromadzenie danych dotyczących funkcjonowania END.

Zespoły oceniające zaleciły jednak, aby państwa członkowskie usprawniły gromadzenie danych statystycznych dotyczących END.

Warto wspomnieć, że w kontekście przedmiotowej oceny Eurojust dostarczył dane statystyczne ze swojego zautomatyzowanego systemu zarządzania sprawami na temat spraw, którymi zajmował się Eurojust w latach 2017–2022; dane te zwierały informacje dotyczące: (i) całkowitej liczby związanych z END spraw, którymi zajmował się Eurojust; (ii) liczby dwustronnych i wielostronnych spraw, w które zaangażowane były poszczególne państwa członkowskie, oraz (iii) liczby związanych z END spraw, w których poszczególne państwa członkowskie występowały w roli „państwa wnioskującego" lub „państwa-adresata wniosku"[19]. W oparciu o te statystyki zauważono, że w ostatnich latach stale rośnie liczba spraw prowadzonych przez Eurojust, a tym samym wsparcie udzielane przez Eurojust praktykom z państw członkowskich.

ZALECENIA

- ***Państwa członkowskie zachęca się do usprawnienia ich systemów gromadzenia danych statystycznych dotyczących END w celu ułatwienia analizy stosowania tego instrumentu i poprawy współpracy między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie zachęca się, by gromadziły bardziej szczegółowe statystyki obejmujące dane dotyczące przypadków odmowy uznania / odmowy wykonania, powodów odmowy i przypadków odroczenia wykonania i by ujmowały w statystykach dane dotyczące wszystkich właściwych organów wydających i organów wykonujących.***

[19] Bycie „państwem wnioskującym" oznacza, że organ tego państwa członkowskiego zwrócił się do swojego biura krajowego o otwarcie sprawy w Eurojuście z udziałem innego państwa członkowskiego lub większej ich liczby; bycie „państwem-adresatem wniosku" oznacza, że inne biuro krajowe w Eurojuście otworzyło na wniosek swojego organu krajowego sprawę z udziałem tego państwa członkowskiego.

14. SZKOLENIA

Większość państw członkowskich posiada ustrukturyzowane i skuteczne systemy szkolenia praktyków w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karanych, w tym w zakresie END, i mechanizmy mające na celu ocenę jakości szkoleń i identyfikowanie potrzeb praktyków.

Za wstępne kształcenie i doskonalenie zawodowe sędziów i prokuratorów odpowiadają różnorodne instytucje: w niektórych państwach członkowskich zadanie przeprowadzenia szkoleń dla wszystkich sędziów i prokuratorów przypada instytucji wyznaczonej *ad-hoc*; w innych państwach członkowskich inne instytucje odpowiadają za szkolenie sędziów, a inne – prokuratorów; w kilku państwach członkowskich szkolenia dla prokuratorów organizuje Prokuratura Krajowa. Działania szkoleniowe są często organizowane zarówno na szczeblu centralnym, jak i zdecentralizowanym.

Podczas niniejszej rundy ocen wiele państw członkowskich przedstawiło zespołom oceniającym szczegółowe informacje na temat działań szkoleniowych w zakresie END przeprowadzonych w ciągu ostatnich kilku lat (takich jak warsztaty, seminaria, kursy internetowe, publikacja podręczników i wytycznych, szkolenie instruktorów).

Zidentyfikowano wiele najlepszych praktyk. Warto wspomnieć o kilku z nich.

Niektórym państwom członkowskim wyrażono uznanie za wprowadzenie obowiązkowego programu szkoleniowego w zakresie międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, obejmującego END, który to program stanowi część wstępnego kształcenia wszystkich przyszłych sędziów i prokuratorów. Za dobrą praktykę uznano również organizację wspólnych inicjatyw szkoleniowych dla sędziów i prokuratorów. W jednym ze sprawozdań zespół oceniający docenił organizację wspólnych szkoleń dla sędziów, prokuratorów i przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, podkreślając, że takie inicjatywy zapewniają, ze względu na swój wielodyscyplinarny charakter, nie tylko możliwość wymiany doświadczeń, ale również jednolite podejście do odnośnych procedur.

PUBLIC

Inną zidentyfikowaną dobrą praktyką jest publikowanie i rozpowszechnianie wśród praktyków przez właściwy organ (często Prokuraturę Krajową lub Ministerstwo Sprawiedliwości) wytycznych lub podręczników dotyczących właściwego postępowania z END, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii praktycznych, w tym sposobu wypełniania formularza END. Te wytyczne i podręczniki, udostępniane również w intranecie, są w razie potrzeby aktualizowane. Zespół oceniający wyraził szczególne uznanie dla jednego z państw członkowskich, w którym Prokuratura Krajowa opublikowała formularz END opatrzony uwagami z myślą o udzieleniu odpowiedzi na pytania, które mogą pojawić się przy wypełnianiu formularza. Równie interesująca jest praktyka stosowana w niektórych państwach członkowskich polegająca na ustanawianiu stałych grup/jednostek/sieci prokuratorów/sieci sędziów wysoko wyspecjalizowanych w międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości, które pełnią funkcję ośrodków wiedzy specjalistycznej i są gotowe szkolić innych praktyków, udzielać im pomocy i doradztwa w zakresie przygotowywania i wykonywania END, a tym samym dzielić się swoim doświadczeniem na temat kwestii prawnych i praktycznych dotyczących współpracy transgranicznej oraz tę wiedzę upowszechniać.

Inną użyteczną inicjatywą stwierdzoną w wyniku ocen jest regularne organizowanie w niektórych państwach członkowskich spotkań, podczas których praktycy z różnych regionów/okręgów specjalizujący się we współpracy wymiarów sprawiedliwości przekazują informacje i wymieniają poglądy na temat spraw powiązanych z END i innymi instrumentami prawnymi, co usprawnia współpracę międzynarodową i promuje jednolite podejście. Wreszcie niektóre państwa członkowskie spotkały się z uznaniem za organizację specjalistycznych kursów szkoleniowych na temat instrumentów wzajemnego uznawania, w tym END, dla referendarzy sądowych i pracowników prokuratury. Wzmocnienie profesjonalizmu i wiedzy personelu pomocniczego wymiaru sprawiedliwości przyczynia się do sprawnego i skutecznego funkcjonowania instrumentów współpracy wymiarów sprawiedliwości.

Mimo szerokiej gamy najlepszych praktyk przedstawionych powyżej niniejsza runda ocen wykazała, że pewne aspekty nadal wymagają poprawy.

W przypadku kilku państw członkowskich odnośne zespoły oceniające wyraziły pogląd, że w ujęciu ogólnym praktykom należy zapewnić bardziej regularne i ustrukturyzowane szkolenia w zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Ponadto nawet w odniesieniu do państw członkowskich, które spotkały się z uznaniem za szeroką ofertę szkoleń w zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości, zespoły oceniające podkreśliły potrzebę wzmocnienia inicjatyw szkoleniowych dla niektórych kategorii pracowników wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do niektórych państw członkowskich zespoły oceniające odnotowały brak wystarczających szkoleń dla sędziów w zakresie END; w innych przypadkach eksperci zachęcili odnośne państwa członkowskie do organizowania bardziej systematycznych szkoleń dla policji lub personelu pomocniczego sądów i prokuratury.

Z oceny jasno wynika, że choć niektóre kategorie praktyków częściej uczestniczą w stosowaniu END (np. prokuratorzy, a w niektórych państwach członkowskich – sędziowie śledczy), wszyscy pracownicy wymiaru sprawiedliwości zajmujący się END powinni zostać odpowiednio przeszkoleni. Jak bowiem zauważono w jednym ze sprawozdań, współpraca międzynarodowa pozostaje wspólnym wysiłkiem i każde ogniwo jej łańcucha powinno mieć dostęp do szkoleń.

W niektórych sprawozdaniach podkreślono również, że ponieważ bezpośrednie kontakty i sprawnie prowadzone konsultacje między organem wydającym a organem wykonującym mają kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania END, wskazane byłoby podniesienie umiejętności językowych praktyków. W związku z tym zachęcono państwa członkowskie do zwiększenia liczby kursów językowych, przynajmniej dla tych praktyków, którzy regularnie mają do czynienia z instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości.

Jak wspomniano powyżej, państwa członkowskie przedstawiły szczegółowe informacje na temat przeprowadzonych przez nie w przeszłości i bieżących działań szkoleniowych związanych z END. Podały również ogólne informacje na temat inicjatyw szkoleniowych na szczeblu europejskim, w których udział wzięli przedstawiciele ich organów; były to głównie działania i projekty prowadzone przez EJTN, Akademię Prawa Europejskiego i Europejski Instytut Administracji Publicznej lub organizowane we współpracy z nimi. W tym kontekście, w kilku sprawozdaniach zespoły oceniające, mając świadomość wartości dodanej, jaką EJTN może wnieść w działania szkoleniowe, wezwały do większego zaangażowania EJTN w organizację inicjatyw szkoleniowych dotyczących END, w miarę możliwości skoordynowanych z krajowymi projektami szkoleniowymi. Zasugerowano, że takie działania powinny obejmować wzajemne powiązania między różnymi instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, gdyż kwestia tych powiązań była często poruszana w niniejszej rundzie ocen.

Podczas ocen praktycy wyrażali ogromne uznanie dla not, zestawień i wytycznych przygotowywanych przez Eurojust i EJN i dotyczących istotnych tematów w zakresie END; dokumentami takimi były na przykład wspólna nota w sprawie praktycznego stosowania END opublikowana w 2019 r. czy opublikowane w 2022 r. kwestionariusz i zestawienie dotyczące wpływu wyroku w sprawie *Gavanozov II*. W związku z tym Eurojust i EJN zostały poproszone o dalsze opracowywanie takiego rodzaju dokumentów w celu zapewnienia praktykom aktualnych informacji i wytycznych.

Kolejna kwestia dotyczy szkolenia obrońców w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości. W niektórych państwach członkowskich podczas wizyt na miejscu przedstawiciele odpowiednich stowarzyszeń adwokackich wyrażali opinię, że obrońcom należy zapewniać więcej szkoleń na temat END oraz ogólnie na temat instrumentów współpracy wymiarów sprawiedliwości. Zwiększenie ich świadomości i wiedzy na temat narzędzi takiej współpracy pomogłoby im skuteczniej radzić sobie z transgranicznymi sprawami karnymi i korzystać z praw przewidzianych w odpowiednich instrumentach prawnych.

Jeżeli chodzi o END, obrońcy byliby lepiej przygotowani do korzystania z prawa do wnioskowania o wydanie END w imieniu podejrzanych/oskarżonych lub, jeżeli przewiduje to ich ustawodawstwo krajowe, w interesie pokrzywdzonych, a także do korzystania w odpowiedni sposób ze środków odwoławczych dostępnych w państwie wydającym i wykonującym.

ZALECENIA

- ***Zaleca się, by państwa członkowskie zapewniały systematyczne odpowiednie szkolenia w zakresie międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, obejmujące END, dla wszystkich praktyków zaangażowanych w funkcjonowanie END, w tym sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy policji oraz personelu pomocniczego sądów i prokuratur. Zachęca się również państwa członkowskie do zwiększenia liczby kursów językowych, przynajmniej dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, którzy regularnie biorą udział w procedurach współpracy wymiarów sprawiedliwości.***

- ***Zachęca się państwa członkowskie do rozważenia możliwości promowania wspólnych inicjatyw szkoleniowych w zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, obejmujących END, kierowanych do różnych kategorii praktyków zaangażowanych w funkcjonowanie odnośnych instrumentów prawnych, w tym, w miarę możliwości, do obrońców, przy jednoczesnym uwzględnieniu niezależności zawodów prawniczych zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi.***

- ***Zachęca się EJTN do rozważenia możliwości zwiększenia liczby kursów związanych z END, ewentualnie w partnerskiej współpracy z krajowymi projektami szkoleniowymi. Szkolenia powinny obejmować wzajemne powiązania między różnymi instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.***

- ***Zachęca się Eurojust i EJN do dalszego opracowywania not, zestawień i wytycznych dotyczących istotnych tematów w dziedzinie END oraz, w stosownych przypadkach, do aktualizacji istniejących dokumentów tego typu.***

PUBLIC

15. WYKAZ ZALECEŃ

Niniejsza sekcja zawiera przegląd wszystkich zaleceń skierowanych do państw członkowskich, Komisji, EJN, EJTN i Eurojustu.

15.1. Zalecenia dla państw członkowskich

Rozdział 3

- ***Zachęca się państwa członkowskie do utrzymania i, w miarę możliwości, podniesienia poziomu specjalizacji wszystkich ich organów wykorzystujących instrumenty współpracy międzynarodowej, w tym END. W tym celu państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, mogłyby rozważyć utworzenie wyspecjalizowanych biur lub działów, w których wyspecjalizowani praktycy, tacy jak prokuratorzy, sędziowie, funkcjonariusze policji i referendarze sądowi będą zajmować się takimi sprawami.***

- ***Potwierdzając, że bezpośrednie kontakty między organem wydającym a organem wykonującym mają istotne znaczenie dla optymalnego wykonywania END, zachęca się państwa członkowskie do zapewnienia, by istniały rozwiązania prawne lub operacyjne służące skutecznej koordynacji działań między ich krajowymi organami wykonującymi w przypadkach, w których END są wydawane do celów przeprowadzenia kilku czynności dochodzeniowych przez różne właściwe organy wykonujące, z myślą o zwiększeniu skutecznego stosowania END i ułatwieniu komunikacji z organem wydającym.***

Rozdział 5

- ***Zaleca się, aby organy wydające w państwach członkowskich zwracały szczególną uwagę na przedstawianie w END jasno ustrukturyzowanego i zrozumiałego opisu faktów i wnioskowanych czynności i starały się przy tym pamiętać o odbiorcy.***

- ***Zaleca się, aby organy wydające w państwach członkowskich, gdy wydają END, wymieniały w załączniku A wszystkie związane z nim wnioski/nakazy dotyczące współpracy wymiarów sprawiedliwości, takie jak wcześniejsze/równoległe ENA, zaświadczenia dotyczące zabezpieczenia czy zespoły JIT.***

PUBLIC

- ***Zachęca się państwa członkowskie, by w swoich oświadczeniach dotyczących systemu językowego wskazały, oprócz swojego języka urzędowego, inny język powszechnie używany w Unii, w duchu art. 5 ust. 2 i motywu 14 dyrektywy.***

- ***Zaleca się, by organy wydające w państwach członkowskich dbały o wysoką jakość tłumaczeń. Ponadto zaleca się, by załączały do tłumaczenia oryginalną wersję END.***

<u>*Rozdział 6*</u>

- ***Państwa członkowskie powinny zapewnić prawidłowość, kompletność i aktualność informacji zawartych w europejskim atlasie sądowym, aby ułatwić identyfikację właściwego organu wykonującego i umożliwić bezpośrednie kontakty między organem wydającym a organem wykonującym.***

- ***Zachęca się właściwe organy państw członkowskich do przesyłania END w miarę możliwości drogą elektroniczną oraz do akceptowania END otrzymanych drogą elektroniczną, pod warunkiem że spełnione zostaną warunki określone w art. 7 dyrektywy.***

- ***Do czasu, gdy na podstawie rozporządzenia w sprawie cyfryzacji uruchomiony zostanie zdecentralizowany system informatyczny w odniesieniu do END, i w przypadkach, gdy do celów rozporządzenia w sprawie cyfryzacji państwa członkowskie przewidują stosowanie oprogramowania wzorcowego, zaleca się, by te państwa członkowskie przyspieszyły wdrażanie projektu pilotażowego e-EDES i podłączyły do tego systemu wszystkie właściwe organy, by zapewnić szybkie i bezpieczne przekazywanie END, powiązanych informacji i dowodów.***

- ***Organy wykonujące państw członkowskich, jak również, w stosownych przypadkach, organy centralne powinny systematycznie przesyłać załącznik B. Ponadto powinny one umieszczać w załączniku B prawidłowe i kompletne dane kontaktowe oraz powinny każdorazowo informować o adresie poczty elektronicznej.***

<u>*Rozdział 7*</u>

- ***Organy wykonujące państw członkowskich powinny każdorazowo informować organ wydający w przypadku zastosowania innej czynności dochodzeniowej, zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy.***

Rozdział 8

- ***Zaleca się, aby organy wykonujące państw członkowskich nie występowały do państwa wydającego z wnioskiem o dołączenie do END odnośnej krajowej decyzji sądowej.***

- ***Zachęca się organy wykonujące państw członkowskich, aby, gdy wysyłają wyniki do państwa wydającego, dodawały do nich pismo przewodnie, w którym określą, czy END został wykonany w całości czy w części. W przypadku wykonania częściowego i w odniesieniu do procedury konsultacji, o której mowa w art. 9 ust. 6 dyrektywy, zachęca się organy wykonujące państw członkowskich do konsultowania się z państwem wydającym w sprawie przekazywania wyników w sposób ciągły, w zależności od pilności sprawy i potrzeb organu wydającego.***

- ***Organy wykonujące państw członkowskich powinny zapewnić, by wymagane formalności były dopełniane w możliwie najszerszym zakresie i by ich dopełnienia odmawiano wyłącznie wtedy, gdy są one sprzeczne z „podstawowymi zasadami prawa" – przy czym pojęcie to należy interpretować w wąski sposób, co oznacza, że nie należy odmawiać dopełnienia wymaganych formalności wyłącznie dlatego, że nie są one przewidziane w prawie krajowym tych organów. Jednocześnie zaleca się, aby organy wydające państw członkowskich jasno opisywały w części I wymagane formalności i ich znaczenie.***

- ***Zaleca się, aby organy wykonujące państw członkowskich dotrzymywały terminów przewidzianych w dyrektywie w odniesieniu do uznawania i wykonywania END, a w przypadku opóźnień – jak najszybciej informowały państwo wydające, podając przyczyny opóźnienia.***

- ***Zaleca się, aby organy wydające państw członkowskich, gdy oznaczają END jako „pilny", umieszczały wszystkie odpowiednie informacje uzasadniające jego pilny charakter. Jednocześnie zaleca się, aby stosowały oznaczenie „pilny charakter nakazu" w rozsądny sposób, tak by nie straciło ono swojego znaczenia.***

Rozdział 9

- ***Aby zapewnić koordynację działań i zapobiec ewentualnym szkodom dla postępowania przygotowawczego toczącego się w państwie wydającym, zaleca się, aby organy wykonujące państw członkowskich informowały państwo wydające o przypadkach wszczęcia krajowego postępowania przygotowawczego w wyniku otrzymania END, jeżeli sprawa krajowa jest związana ze sprawą, której dotyczy END.***

Rozdział 10

- ***Państwa członkowskie powinny zapewnić, by zgodnie z dyrektywą wszystkie podstawy odmowy uznania lub wykonania były określone w ich przepisach transponujących jako fakultatywne. Ponadto nie należy ustanawiać żadnych dodatkowych podstaw odmowy uznania lub wykonania innych niż podstawy odmowy przewidziane w dyrektywie.***

- ***Organy wykonujące państw członkowskich powinny przestrzegać obowiązkowej procedury konsultacji określonej w art. 11 ust. 4 dyrektywy. Jeżeli organy wykonujące państw członkowskich rozważają zastosowanie którejkolwiek z tych innych podstaw odmowy uznania lub wykonania przewidzianych w dyrektywie, zachęca się je, by przed podjęciem decyzji o odmowie uznania lub wykonania END skonsultowały się z organem wydającym i, w stosownych przypadkach, zwróciły się o dodatkowe informacje, które pozwolą im odpowiednio ocenić, czy zachodzą przesłanki odmowy uznania lub wykonania.***

Rozdział 12

- ***Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakładka „Fiches Belges" na stronie internetowej EJN zawierała dokładne i aktualne informacje prawne i praktyczne na temat czynności dochodzeniowych dozwolonych w ich odpowiednich systemach krajowych.***

- ***Państwa członkowskie powinny zastanowić się nad zmianą praktyki przesłuchiwania świadków, podejrzanych lub oskarżonych, przebywających w innym państwie członkowskim, za pośrednictwem wideokonferencji bez wydania END.***

PUBLIC

- ***Państwa członkowskie zachęca się, by w swoich przepisach krajowych przewidziały możliwość wykonywania END wydawanych w celu monitorowania na bieżąco transakcji bankowych lub innych transakcji, o którym to monitorowaniu mowa w art. 28 ust. 1 lit. a) dyrektywy.***

PUBLIC

Rozdział 13

- ***Państwa członkowskie zachęca się do usprawnienia ich systemów gromadzenia danych statystycznych dotyczących END w celu ułatwienia analizy stosowania tego instrumentu i poprawy współpracy między państwami członkowskimi. Państwa członkowskie zachęca się, by gromadziły bardziej szczegółowe statystyki obejmujące dane dotyczące przypadków odmowy uznania / odmowy wykonania, powodów odmowy i przypadków odroczenia wykonania i by ujmowały w statystykach dane dotyczące wszystkich właściwych organów wydających i organów wykonujących.***

Rozdział 14

- ***Zaleca się, by państwa członkowskie zapewniały systematyczne odpowiednie szkolenia w zakresie międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, obejmujące END, dla wszystkich praktyków zaangażowanych w funkcjonowanie END, w tym sędziów, prokuratorów, funkcjonariuszy policji oraz personelu pomocniczego sądów i prokuratur. Zachęca się również państwa członkowskie do zwiększenia liczby kursów językowych, przynajmniej dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, którzy regularnie biorą udział w procedurach współpracy wymiarów sprawiedliwości.***

- ***Zachęca się państwa członkowskie do rozważenia możliwości promowania wspólnych inicjatyw szkoleniowych w zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, obejmujących END, kierowanych do różnych kategorii praktyków zaangażowanych w funkcjonowanie odnośnych instrumentów prawnych, w tym, w miarę możliwości, do obrońców, przy jednoczesnym uwzględnieniu niezależności zawodów prawniczych zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi.***

15.2. Zalecenia dla Komisji, EJN, EJTN i Eurojustu

Rozdział 4

- ***Komisja jest proszona o rozważenie możliwości wydania podręcznika lub wskazówek dotyczących END i jego wzajemnych powiązań z innymi instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w tym z decyzją ramową w sprawie ENA i z rozporządzeniem (UE) 2018/1805 w sprawie nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty. Ponadto zachęca się EJTN do szerzenia wiedzy i pogłębiania dialogu na temat powiązań między tymi instrumentami.***

- ***Komisja jest proszona o rozważenie możliwości przedstawienia wniosku ustawodawczego w sprawie zmiany dyrektywy, tak by na jej podstawie można było występować o zgodę na wykorzystanie jako dowodów w postępowaniu karnym informacji, które wcześniej były wymieniane między organami ścigania lub przekazane w drodze spontanicznej wymiany informacji między organami wymiaru sprawiedliwości.***

Rozdział 5

- ***Komisja jest proszona o przedstawienie wniosku ustawodawczego w sprawie zmiany dyrektywy, z uwzględnieniem stwierdzonych niedociągnięć, tak by poprawić funkcjonalność załącznika A.***

Rozdział 9

- ***Komisja jest proszona o doprecyzowanie, czy w kontekście END ma zastosowanie zasada specjalności, i o przedłożenie w razie potrzeby wniosku ustawodawczego w celu zmiany dyrektywy.***

PUBLIC

Rozdział 12

- ***Komisja jest proszona, by – po odpowiednim przeanalizowaniu ustaleń niniejszego sprawozdania i wskazaniu najodpowiedniejszego instrumentu prawnego – zajęła się na szczeblu ustawodawczym kwestią udziału oskarżonego przebywającego w innym państwie członkowskim w rozprawie za pośrednictwem wideokonferencji.***

- ***Komisja jest proszona o przedłożenie wniosku ustawodawczego w celu wyjaśnienia pojęcia „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych", o którym mowa w art. 30 i 31 dyrektywy, a w szczególności tego, czy obejmuje ono środki nadzoru takie jak zakładanie podsłuchów w pojazdach, śledzenie za pomocą GPS i instalowanie oprogramowania szpiegowskiego. Jeżeli środki te nie wchodzą w zakres tego pojęcia, Komisja jest proszona o przedłożenie wniosku ustawodawczego, o ile uzna to za konieczne, w celu wprowadzenia przepisów szczegółowych regulujących stosowanie tych środków, w tym mechanizmu powiadamiania podobnego do mechanizmu przewidzianego w art. 31, dla przypadków gdy nie jest potrzebna pomoc techniczna ze strony państwa członkowskiego, w którym znajduje się obiekt takiej czynności.***

- ***Komisja jest proszona o przedłożenie wniosku ustawodawczego, aby doprecyzować stosowanie dyrektywy w odniesieniu do art. 40 konwencji wykonawczej do układu z Schengen. Należy wprowadzić przepisy szczegółowe w celu wyjaśnienia, czy dyrektywa ma zastosowanie do obserwacji transgranicznej prowadzonej z wykorzystaniem środków technicznych do celów gromadzenia dowodów w postępowaniu karnym i w ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości.***

Rozdział 14

- ***Zachęca się EJTN do rozważenia możliwości zwiększenia liczby kursów związanych z END, ewentualnie w partnerskiej współpracy z krajowymi projektami szkoleniowymi. Szkolenia powinny obejmować wzajemne powiązania między różnymi instrumentami współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.***

- ***Zachęca się Eurojust i EJN do dalszego opracowywania not, zestawień i wytycznych dotyczących istotnych tematów w dziedzinie END oraz, w stosownych przypadkach, do aktualizacji istniejących dokumentów tego typu.***

LISTA SKRÓTÓW/GLOSARIUSZ

AKRONIMY I SKRÓTY	PEŁNA NAZWA
CATS	Komitet Koordynacyjny w dziedzinie Współpracy Policji i Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych
konwencja z Schengen	Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
rozporządzenie w sprawie cyfryzacji	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2844 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie cyfryzacji współpracy sądowej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych i handlowych o charakterze transgranicznym oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych o charakterze transgranicznym oraz zmieniające niektóre akty w tych dziedzinach
dyrektywa	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych
ENA	europejski nakaz aresztowania
e-EDES	system cyfrowej wymiany elektronicznego materiału dowodowego
END	europejski nakaz dochodzeniowy
EJN	Europejska Sieć Sądowa
europejski atlas sądowy	atlas sądowy Europejskiej Sieci Sądowej
EJTN	Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości
Eurojust	Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych
zespół JIT	wspólny zespół dochodzeniowo-śledczy
wspólne działanie	Wspólne działanie z dnia 5 grudnia 1997 r. przyjęte przez Radę na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, ustanawiające mechanizm oceny zastosowania i wdrażania na poziomie krajowym międzynarodowych przedsięwzięć w zakresie walki ze zorganizowaną przestępczością

PUBLIC