

Bruksela, 27 maja 2019 r.
(OR. en)

9728/19

JAI 590
CATS 82
COPEN 238
EUROJUST 107
EJN 50

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Rada
Nr poprz. dok.:	9317/19
Dotyczy:	Kolejne kroki w dziedzinie wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych – Debata orientacyjna

Za prezydencji austriackiej Rada przyjęła konkluzje pt. „Propagowanie wzajemnego uznawania orzeczeń poprzez zwiększanie wzajemnego zaufania” (Dz.U. C 449 z 13.12.2018, s. 6).

Na tej podstawie prezydencja rumuńska przeprowadziła analizę obecnych ram prawnych UE w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, aby ocenić dotychczasowe osiągnięcia, stwierdzić, czy istnieją braki lub luki, oraz zbadać, w jaki sposób można skutecznie poprawić sytuację w tym zakresie.

W tym celu prezydencja opublikowała dokument otwierający debatę (6286/19) i przeprowadziła dyskusję w ramach grupy roboczej COPEN i komitetu CATS.

Sprawozdanie sporządzone przez prezydencję na podstawie zebranych informacji zawarto w załączniku.

Należy przypomnieć, że jest to sprawozdanie prezydencji, tak więc odzwierciedla ono jej poglądy. Niemniej jednak po rozmowach z państwami członkowskimi, ostatnio na posiedzeniu Komitetu Koordynacyjnego w dziedzinie Współpracy Policji i Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (CATS) w dniu 13 maja 2019 r., prezydencja jest przekonana, że sprawozdanie to popiera zdecydowana większość państw członkowskich. Należy podkreślić, że w równym stopniu uwzględniono w nim także stanowiska mniejszości.

Należy zauważyć, że po posiedzeniu Coreperu z 22 maja 2019 r., podczas którego państwa członkowskie zgodziły się przedłożyć sprawozdanie prezydencji Radzie, w tekście dokonano kilku nieznacznych zmian językowych.

Rada (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) proszona jest o przeprowadzenie na podstawie niniejszego sprawozdania debaty orientacyjnej na posiedzeniu 6 i 7 czerwca 2019 r.

Sprawozdanie prezydencji dotyczące kolejnych kroków w dziedzinie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych**I. Wprowadzenie****• Kontekst**

Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii Europejskiej znacznie się rozwinęła, od czasu gdy Rada Europejska na posiedzeniu w Tampere (1999 r.) zdecydowała, że podstawą takiej współpracy powinno stać się wzajemne uznawanie.

Obecnie UE dysponuje kompleksowymi ramami prawnymi w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Ramy te mają za podstawę wspólne wartości dotyczące praworządności i praw podstawowych, a ich kluczowym elementem są instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania.

Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi pozostaje jednym z najskuteczniejszych instrumentów prawnych w tej dziedzinie. Istnieją również różne inne instrumenty prawne, z których niektóre stosuje się stosunkowo często (np. decyzję ramową 2008/909/WSiSW w sprawie pozbawienia wolności), podczas gdy inne stosuje się rzadziej (np. decyzję ramową 2008/947/WSiSW w sprawie warunków zawieszenia i decyzję ramową 2009/829/WSiSW w sprawie środków nadzoru).

Dyrektywa 2014/41/UE w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych zastępuje konwencjonalną wzajemną pomoc prawną mechanizmem współpracy opartym na wzajemnym uznawaniu, w szczególności w odniesieniu do uzyskania materiału dowodowego. Rozporządzenie (UE) 2018/1805 w sprawie wzajemnego uznawania nakazów zabezpieczenia i nakazów konfiskaty oraz nowy wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie europejskiego nakazu wydania dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych i europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych będą dalszym uzupełnieniem unijnych instrumentów wzajemnego uznawania w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

- **Cel sprawozdania**

Wydaje się, że nadszedł czas na analizę obecnych ram prawnych UE w dziedzinie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, aby ocenić dotychczasowe osiągnięcia, stwierdzić, czy istnieją braki lub luki, oraz zbadać, w jaki sposób można skutecznie poprawić sytuację w tym zakresie.

Za poprzedniej prezydencji (austriackiej) Rada skupiła się na wzajemnym zaufaniu jako warunku wzajemnego uznawania, oraz na kwestiach z tym związanych. W tym kontekście w dniu 7 grudnia 2018 r. Rada przyjęła konkluzje pt. „Propagowanie wzajemnego uznawania orzeczeń poprzez zwiększanie wzajemnego zaufania” (Dz.U. C 449 z 13.12.2018, s. 6).

Podczas nieformalnego posiedzenia ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Bukareszcie, które odbyło się w dniach 7 i 8 lutego 2019 r., ministrowie omówili szereg kwestii dotyczących przyszłości współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w ramach wspólnej przestrzeni sądowej Unii Europejskiej.

Aby wnieść wkład w dalsze dyskusje na ten temat, w dniu 11 lutego 2019 r. Prezydencja opublikowała dokument otwierający debatę dotyczący dalszych działań w dziedzinie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych, w odpowiedzi na konieczność unikania bezkarności i zachowania gwarancji proceduralnych (6286/19).

Wiele delegacji pozytywnie ustosunkowało się do kwestii przedstawionych przez prezydencję w dokumencie otwierającym debatę i przedstawiło bardzo cenne uwagi i ciekawe pomysły, które mogłyby utorować drogę przyszłym zmianom w tej dziedzinie.

Pisemne odpowiedzi udzielone przez Austrię, Bułgarię, Chorwację, Czechy, Estonię, Finlandię, Francję, Grecję, Łotwę, Niemcy, Niderlandy, Polskę, Portugalię, Republikę Słowacką, Słowenię, Szwecję i Węgry zostały zebrane w dok. WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

W oparciu o te pisemne odpowiedzi prezydencja przedstawiła w dniu 12 marca 2019 r. dodatkowy dokument pt. „Przyszłość w dziedzinie wzajemnego uznawania w sprawach karnych – wymiana poglądów w oparciu o komunikat prezydencji ” (*The way forward in the field of mutual recognition in criminal matters - Exchange of views on the basis of a note by the Presidency*) (6999/19), który stanowił podstawę dyskusji podczas posiedzenia Grupy Roboczej ds. Współpracy w Sprawach Karnych (COPEN) w dniu 18 marca 2019 r.

Prezydencja dążyła do uzyskania przekrojowej wizji, skupiając się na czterech zagadnieniach, które są powiązane ze stosowaniem instrumentów wzajemnego uznawania i z zasadą wzajemnego zaufania:

- a) wyzwania napotymane przy stosowaniu kryteriów określonych w wyroku w sprawie *Aranyosi* lub w stosowaniu podstaw odmowy uznania w instrumentach wzajemnego uznawania;
- b) szkolenie i doradztwo w zakresie instrumentów wzajemnego uznawania;
- c) wskazanie luk w stosowaniu instrumentów wzajemnego uznawania i możliwych rozwiązań w celu wypełnienia tych luk;
- d) wzmocnienie ram instytucjonalnych, umożliwiające właściwe funkcjonowanie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych na szczeblu UE oraz pełne wykorzystywanie tych ram instytucjonalnych.

Od początku należy podkreślić, że założeniem tego sprawozdania nie było uzyskanie wyczerpującego spojrzenia na tę kwestię, lecz skupienie się na punktach, które dotyczą praktycznego stosowania instrumentów wzajemnego uznawania i które z punktu widzenia prezydencji są istotne w kontekście ostatnich zmian na szczeblu Unii dotyczących współpracy w sprawach karnych. Ponadto sprawozdanie pozostaje bez uszczerbku dla zakresu dziewiątej rundy ocen wzajemnych i nic w niniejszym dokumencie nie ma na celu uprzedzania wyników tej wzajemnej oceny.

II. Kwestie do rozważenia, zaproponowane przez prezydencję

A. Wyzwania napotymane przy stosowaniu kryteriów określonych w wyroku w sprawie *Aranyosi* lub w stosowaniu podstaw odmowy uznania

Założeniem w tym punkcie było uzyskanie opinii państw członkowskich na temat podstaw odmowy uznania lub innych wyzwań pojawiających się w związku ze stosowaniem instrumentów wzajemnego uznawania. W związku z tym prezydencja zasięgnęła opinii państw członkowskich w kwestii praktycznego stosowania podstaw odmowy uznania w odniesieniu do instrumentów wzajemnego uznawania, a także potencjalnych podstaw odmowy uznania dotyczących naruszenia praw podstawowych w odniesieniu do europejskich nakazów dochodzeniowych.

Z odpowiedzi udzielonych przez państwa członkowskie wynika, że nie odnotowano przypadków powołania się na naruszenie praw podstawowych w związku z wykonaniem europejskiego nakazu dochodzeniowego. Jeżeli chodzi o inne trudności związane z podstawami odmowy uznania, niektóre delegacje zaapelowały o większą jasność co do minimalnych standardów proceduralnych w odniesieniu do orzeczeń zaocznych.

Głównym tematem omawianym przez obecny skład COPEN jest kwestia warunków panujących w więzieniach w kontekście wykonywania europejskich nakazów aresztowania (EAW).

W tej dziedzinie najpilniejszą kwestią jest praktyczne stosowanie wyroku w sprawie *Aranyosi*.

W 2016 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał) wydał wyrok w sprawie *Aranyosi*¹. Interpretacja tego wyroku mogłaby również zostać rozszerzona na decyzję ramową 2008/909/WSiSW², ponadto w niektórych państwach członkowskich *de facto* zastosowano już takie podejście w praktyce.

¹ Sprawy połączone C-404/15(*Aranyosi*) i C-659/15 PPU (*Căldăraru*).

² Opinia rzecznika generalnego Yves'a Bota w sprawach *Aranyosi* i *Căldăraru*, pkt 128.

W następstwie tego wyroku zwrócono uwagę Trybunału na kilka innych zagadnień dotyczących warunków panujących w więzieniach. W niektórych przypadkach Trybunał wydał już wyrok (zob. np. wyrok w sprawie C-220/18 PPU, *ML*), podczas gdy w innych – sprawy są w toku (sprawa C-128/18 *Dorobanțu*).

W wyrokach tych wyjaśniono kryteria, które muszą być uwzględniane przez wykonujący nakaz organ sądowy przy podejmowaniu decyzji w sprawie EAW. Zdaniem prezydencji warto było zapoznać się z tym, w jaki sposób państwa członkowskie interpretują te kryteria, i przeanalizować, czy w przyszłości należy rozważyć wspólną metodologię prac / wspólne wytyczne w tym konkretnym obszarze.

Informacje dostarczone przez państwa członkowskie były bardzo cenne i wykazały, że oczekuje się na dalsze wytyczne Trybunału, w szczególności w wyroku w sprawie *Dorobanțu* (sprawa C-128/18 – nadal w toku).

Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Aranyosi* zasadniczo warunki panujące w więzieniach nie stanowią podstawy do odmowy uznania lub do odmowy wykonania, mogą jednak stanowić przesłankę do odroczenia wykonania EAW i, jedynie w ostateczności w wyjątkowych przypadkach, umożliwić odmowę wykonania. Wyrok ten powinien podlegać ścisłej wykładni i być stosowany jedynie w wyjątkowych okolicznościach, a nie do wszystkich przypadków, w których EAW jest w toku. Należy również stosować dwuetapowe podejście zaproponowane w wyroku w sprawie *Aranyosi*. Kwestia, która została poruszona w trakcie debaty na forum COPEN, to pytanie o to, jak pierwszy krok – tj. ocena ogólnych niedociągnięć przez państwo wykonania – powinien być stosowany w praktyce, tak aby w ramach drugiego kroku indywidualne wnioski można było kierować do państwa wydającego.

Ponadto zwracanie się o dodatkowe informacje na temat warunków panujących w więzieniach i uzyskiwanie odnośnej dokumentacji powoduje dodatkowe opóźnienia w faktycznym wykonywaniu EAW i powoduje przekraczanie terminów ustalonych w decyzji ramowej 2002/584/WSiSW.

Oczywiście najbardziej odpowiednim rozwiązaniem problemów związanych z interpretacją niedawnego orzecznictwa Trybunału w tej dziedzinie byłoby wyeliminowanie wszelkich potencjalnych naruszeń praw podstawowych, zwłaszcza w odniesieniu do warunków panujących w więzieniach. Ponieważ przeludnienie więzień jest najwyraźniej jedną z najpoważniejszych trudności w tej dziedzinie, rozwiązanie tej kwestii powinno leżeć przede wszystkim w gestii państwa wydającego, tak by odbudować silne wzajemne zaufanie wobec innych państw członkowskich. W niektórych państwach członkowskich, które borykają się z problemami w tym obszarze, wprowadzono już środki krajowe, zarówno o charakterze ustawodawczym, jak i politycznym, w związku z czym poczyniono pewne postępy w tym zakresie. Niestety, tak złożona kwestia wymaga odpowiednich strategii i odpowiednich reakcji, które z kolei wymagają znacznych nakładów czasu i zasobów. Niemniej jednak różne wysiłki podejmowane są przez poszczególne państwa członkowskie albo poprzez działania na szczeblu międzynarodowym. Obejmują one zapewnienie zgodności ze znacznym dorobkiem prawnym Rady Europy dotyczącym traktowania więźniów i poprawy warunków panujących w więzieniach. Wiele państw członkowskich wzięło również udział w konferencji zorganizowanej przez prezydencję rumuńską w Sinaia w dniach 1–4 kwietnia 2019 r. oraz w konferencji wysokiego szczebla na temat reakcji na przeludnienie więzień, zorganizowanej przez Radę Europy i UE w Strasburgu w dniach 24–25 kwietnia 2019 r.

W związku z tym, mając na uwadze powyższe ustalenia, w perspektywie krótkoterminowej bardziej istotne wydaje się ustanowienie jasnych wspólnych kryteriów, tak aby każde państwo wykonania zwracało się z takimi samymi pytaniami, a każde państwo wydające przekazywało informacje takiego samego rodzaju, mając na uwadze specyfikę systemu penitencjarnego każdego państwa członkowskiego, którego to dotyczy. Znaczenie takich wspólnych kryteriów zostało wyraźnie podkreślone w przypadkach, w których rodzaj informacji wymaganych przez państwo wykonania oraz odniesienia do istniejących norm – norm Rady Europy, norm ONZ lub innych rodzajów zasobów – przywołane w ocenie (orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sprawozdania Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu itd.) różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich.

Znaczna liczba delegacji uważa, że kwestia ta jest nadal bardzo istotna i że ustanowienie pewnych wspólnych niewiążących wytycznych mogłoby przynieść pozytywne rezultaty.

Zdaniem prezydencji należy zająć się następującymi aspektami:

1. **Uzyskanie jasnego obrazu skali tego zjawiska** – proces ten jest już w toku, ponieważ niedawno ogłoszono zaproszenie do gromadzenia danych statystycznych na temat liczby przypadków, w których wydanie osoby na podstawie EAW zostało odrzucone lub opóźnione ze względu na warunki panujące w więzieniach;
2. **Gromadzenie wiedzy fachowej z państw członkowskich** na temat praktycznego stosowania kryteriów określonych w najnowszym orzecznictwie Trybunału, zarówno wobec wyzwań, jak i najlepszych praktyk w odniesieniu do państwa wydającego i państwa wykonania. Wysiłki te mogłyby pomóc w określeniu powtarzających się trudności i najlepszych rozwiązań.
3. **Stworzenie wspólnej metodologii pracy / wspólnych wytycznych** dotyczących kryteriów, które należy wziąć pod uwagę przy stosowaniu w praktyce dwuetapowego podejścia określonego w wyroku *Aranyosi*, a w szczególności przy zwracaniu się o informacje na temat warunków panujących w więzieniach. Ta wspólna metodologia pracy / te wytyczne będą oczywiście miały charakter niewiążący, niemniej jednak będą cennym źródłem informacji na temat tego, w jaki sposób wyroki Trybunału mogłyby być interpretowane, a także na temat rodzajów danych, o które państwa członkowskie mogłyby najpierw się zwracać, a następnie – które mogłyby przekazywać.

Jednakże takie starania powinny być brane pod uwagę dopiero po wydaniu wyroku przez Trybunał w sprawie *Dorobanțu*, co – miejmy nadzieję – zapewni większą jasność w omawianej kwestii.

Należy podkreślić, że proponowane środki w żadnym wypadku nie powielają działań przewidzianych na przyszłą dziewiątą rundę ocen wzajemnych, w których to zagadnienie zostanie szczegółowo przeanalizowane „w terenie”, ani innych starań w tej dziedzinie podjętych przez jakąkolwiek instytucję UE, a w szczególności przez Radę. Przeciwnie, celem propozycji przedstawionych przez prezydencję jest zapewnienie kompleksowego podejścia do tego, w jaki sposób wyroki Trybunału mogłyby być interpretowane, tak by poprawić współpracę transgraniczną i wzajemne zaufanie.

B. Szkolenie i doradztwo w zakresie instrumentów wzajemnego uznawania

Prezydencja zwróciła się do delegacji z prośbą o wyrażenie opinii na temat możliwych sposobów usprawnienia działań i udoskonalenia materiałów szkoleniowych dotyczących instrumentów wzajemnego uznawania, w tym dostępnych obecnie wytycznych.

Odpowiedzi były bardzo szczegółowe i stanowiły dobrą podstawę dalszej refleksji, jako że obecnie przeprowadzana jest ocena strategii na rzecz szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości z 2011 r.³, a w oparciu o tę ocenę Komisja przygotowuje kolejną strategię. Wydaje się zatem, że – w kontekście rosnącej roli współpracy wymiarów sprawiedliwości na szczeblu UE – jest to bardzo istotne zagadnienie.

Jeżeli chodzi o szkolenia w zakresie stosowania instrumentów wzajemnego uznawania, należy brać pod uwagę podejście dwutorowe obejmujące: szkolenia organizowane na szczeblu UE oraz szkolenia organizowane na szczeblu krajowym. Te dwa sposoby podejścia wzajemnie się uzupełniają i w związku z tym muszą być dobrze skoordynowane, tak by uniknąć powielania wysiłków i optymalnie wykorzystać istniejące zasoby. Ponadto istnieją szkolenia regionalne, przeznaczone dla praktyków z co najmniej dwóch krajów sąsiadujących. Projekty te są bardzo ważne w kontekście regionalnej współpracy w sprawach karnych i mają ogromny wpływ na wzajemne zaufanie i współpracę między praktykami.

³ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Budowa zaufania do europejskiego wymiaru sprawiedliwości. Nowy wymiar europejskiego szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości” (COM(2011)551 final, Bruksela, 13 września 2011 r.).

Działania podejmowane na szczeblu UE, w szczególności przez Europejską Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), CEPOL i Akademię Prawa Europejskiego (ERA), a także te, które zostały przeprowadzone poza UE przez platformę Rady Europy HELP, cechują się wysoką jakością, a praktycy pozytywnie je ocenili. Szkolenia prowadzone na szczeblu krajowym przez uczelnie kształcące pracowników wymiaru sprawiedliwości również są przyjmowane z zadowoleniem przez uczestników, którzy opisują je jako bardzo przydatne i spełniające wymagane standardy. Eurojust i Europejska Sieć Sądowa (EJN) również odgrywają ważną rolę w upowszechnianiu swojego *know-how* i wiedzy eksperckiej poprzez uczestnictwo w seminariach szkoleniowych, w tym we współpracy z EJTN. W szczególności punkty kontaktowe EJN wykonują swoje zadania, o których mowa w art. 4 ust. 3 decyzji Rady 2008/976/WSiSW w sprawie Europejskiej Sieci Sądowej⁴.

Jednak pomimo tych pozytywnych informacji zwrotnych wydaje się, że istnieją możliwości poprawy zarówno krajowych, jak i unijnych szkoleń w dziedzinie wzajemnego uznawania, w szczególności w odniesieniu do obecnych wyzwań w zakresie stosowania prawodawstwa UE dotyczącego wzajemnego uznawania i najlepszych praktyk. Z uwagi na to, że jest to szybko zmieniająca się dziedzina, regularna aktualizacja formatów i materiałów szkoleniowych ma ogromne znaczenie. Państwa członkowskie faktycznie podkreśliły potrzebę zarówno krajowych, jak i unijnych działań w tej dziedzinie.

Zdaniem prezydencji należy zająć się następującymi aspektami:

1. Działania informacyjne

W jaki sposób praktycy mogą dowiedzieć się o istnieniu szkoleń dotyczących instrumentów wzajemnego uznawania? Muszą wiedzieć, *gdzie* szukać danego szkolenia lub materiału szkoleniowego, lub informacje muszą być do nich kierowane w sposób ciągły. Naszym zdaniem władze krajowe odgrywają ważną rolę w tej dziedzinie i to do nich należy zapewnienie właściwej koordynacji działań z ich odpowiednikami w UE. Oprócz szkoleń początkowych bardzo ważne są również szkolenia ustawiczne.

⁴ Dz.U. L 348 z 24.12.2008.

Bardzo przydatne byłoby również połączenie wszystkich istotnych szkoleń UE – tj. zgromadzenie wszystkich informacji o szkoleniach w jednym miejscu. W tym kontekście przyszła europejska platforma szkoleniowa (ETP) w sekcji europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość” poświęconej szkoleniom pozwoli zaradzić brakowi kompleksowych i spójnych informacji na temat szkoleń z zakresu prawa dla wszystkich kategorii pracowników wymiaru sprawiedliwości, dostępnych w różnych państwach członkowskich UE, oraz wypełni istniejącą lukę wynikającą z fragmentacji.

2. Ujednolicenie kategorii osób korzystających ze szkoleń i tematów szkoleń

W obecnej strategii pierwszeństwo przyznano sędziom i prokuratorom. Wydaje się jednak, że w dalszym ciągu istnieje potrzeba większego zaangażowania sędziów w działania szkoleniowe. W wielu krajach specjalizacja na szczeblu sądów w zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych nie jest możliwa, a losowy system przydzielania spraw w niektórych krajach sprawia, że wszyscy sędziowie zajmujący się sprawami karnymi powinni być w stanie poradzić sobie ze znaczną liczbą unijnych instrumentów mających zastosowanie do współpracy w sprawach karnych na szczeblu UE.

Inne grupy, które powinny w większym stopniu korzystać ze szkoleń, to z jednej strony kuratorzy sądowi i pracownicy służby więziennej, a z drugiej, w miarę możliwości – pracownicy sądów i przedstawiciele innych zawodów prawniczych. Właściwe organy krajowe oraz organy zawodowe zaangażowane w działania szkoleniowe mogłyby dokładniej ocenić szczególne potrzeby tych grup, uwzględniając uwarunkowania krajowe. Przypomniano, że zarówno Rada Europy, która przyjęła wytyczne dotyczące rekrutacji, selekcji, szkolenia i rozwoju pracowników służby więziennej i probacyjnej – jak i Sieć Europejskich Akademii Szkolenia Służb Penitencjarnych (EPTA) aktywnie działają w tej dziedzinie.

W odniesieniu do tematów, na których w przyszłości powinny koncentrować szkolenia, należy przeanalizować praktyczne kwestie związane ze stosowaniem warunków zawieszenia i środków nadzoru (decyzja ramowa 2008/947/WSiSW i decyzja ramowa 2009/829/WSiSW), a także ostatnie orzecznictwo Trybunału, zwłaszcza w kontekście stosowania decyzji ramowej 2002/584/WSiSW. Niektóre delegacje uznały również, że należy kontynuować systematyczne organizowanie szkoleń z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego (END). Wyraźnie wspomniano również o konieczności zwiększenia wiedzy pracowników służby więziennej na temat przepisów decyzji ramowej 2008/909/WSiSW.

3. Regularna aktualizacja materiałów szkoleniowych i udostępnianie ich szerokiej grupie prawników praktyków poprzez stałą digitalizację programów szkoleń

Jest to powracająca kwestia. Materiały szkoleniowe muszą być regularnie aktualizowane ze względu na ciągły rozwój orzecznictwa na szczeblu europejskim, a także ze względu na wprowadzenie nowych instrumentów (np. europejskiego nakazu dochodzeniowego oraz, w najbliższej przyszłości, nowych ram regulacyjnych w zakresie zabezpieczenia i konfiskaty (rozporządzenie (UE) 2018/1805)). Unijne materiały szkoleniowe powinny również zostać przetłumaczone na więcej języków UE, a nie tylko na język francuski i angielski, tak by docierały do szerszej grupy odbiorców.

Pozytywne rezultaty mogłyby przynieść także stały rozwój cyfrowych i formatów szkoleń na odległość. Uczestnicy mogą odbywać takie kursy w swoim własnym tempie, wystarczy do tego komputer podłączony do internetu, bez konieczności podróżowania (które, w większości przypadków, jest czasochłonne i wymaga znacznych zasobów). Niemniej jednak szkolenie bezpośrednie ma kluczowe znaczenie dla wymiany dobrych praktyk, ułatwiania tworzenia sieci kontaktów między specjalistami, i wreszcie – dla budowania wzajemnego zaufania i poprawy współpracy wymiarów sprawiedliwości.

Wszystkie te środki umożliwiłyby szersze rozpowszechnienie dokumentacji wśród praktyków, którzy nie władają biegle językiem angielskim lub francuskim. Komisja Europejska, Eurojust i EJPN dostarczyły również bardzo przydatnych materiałów i podręczników, z których praktycy korzystają na co dzień. W niedalekiej przyszłości Komisja opublikuje nowy podręcznik dotyczący decyzji ramowej 2008/909/WSiSW. Specjaliści w dziedzinie unijnej współpracy w sprawach karnych muszą być regularnie informowani o tym, co się dzieje w obszarze wzajemnego uznawania i wzajemnego zaufania. Komisja i Eurojust podjęły znaczące wysiłki w tym kierunku. Niektóre przykłady dokumentów regularnie wykorzystywanych przez praktyków do tego celu obejmują przygotowany przez Komisję podręcznik dotyczący wydawania i wykonania europejskiego nakazu aresztowania (*Handbook on How to Issue and Execute a European Arrest Warrant*), wytyczne dotyczące decydowania o tym, która jurysdykcja powinna zająć się ściganiem danego przestępstwa, decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi oraz opracowania Eurojustu na temat zaktualizowanego przeglądu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W perspektywie średnioterminowej warto, by Komisja zbadała możliwość opracowania nowych podręczników dotyczących europejskiego nakazu dochodzeniowego oraz warunków zawieszenia i środków nadzoru, gdy tylko liczba orzeczeń będzie wystarczająca, by wesprzeć realizację takich inicjatyw.

W tym kontekście europejska platforma szkoleniowa ma zapewnić łatwy (elektroniczny) dostęp – za pośrednictwem europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość” – do unijnych i krajowych szkoleń z zakresu prawa oraz do materiałów szkoleniowych różnych podmiotów oferujących szkolenia w zakresie wymiaru sprawiedliwości w UE, w tym EJTN. Specjaliści w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości będą mogli nie tylko znaleźć szkolenia, ale także korzystać z materiałów do samodzielnej nauki o interesujących ich zagadnieniach.

Ponadto oprócz opracowywania podręczników na szczeblu UE ważne jest, aby właściwe organy krajowe w państwach członkowskich również wydawały podobne podręczniki lub wytyczne na szczeblu krajowym.

4. Szkolenie instruktorów i upowszechnianie wiedzy na szczeblu krajowym

Prawodawstwo UE dotyczące współpracy w sprawach karnych i instrumentów wzajemnego uznawania powinno stanowić stały element krajowych szkoleń. Ponadto instruktorzy powinni być przeszkoleni nie tylko w zakresie tych aktów prawnych i instrumentów, ale również w zakresie systemu prawnego kraju, w którym odbywa się dane szkolenie (lub, w przypadku szkoleń międzynarodowych – w zakresie systemów krajów istotnych dla uczestników), tak by uczestnicy mogli lepiej zrozumieć specyfikę danego systemu prawnego lub danych systemów prawnych. Ponadto można by rozważyć rozwiązania umożliwiające osobom, które skorzystały ze szkolenia podzielenie się swoją wiedzą z zainteresowanymi współpracownikami. Chodzi np. o sporządzanie streszczeń, udostępnianie materiałów szkoleniowych i samodzielne dalsze szkolenie współpracowników na szczeblu lokalnym. Przydatne byłyby również udostępnienie wiedzy tych osób – posiadających wysokie kwalifikacje w dziedzinie instrumentów wzajemnego uznawania – innym pracownikom wymiaru sprawiedliwości, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu UE (np. poprzez korzystanie z forów internetowych dostępnych dla praktyków, w których – w oparciu o konkretne pytania – można by oferować warianty postępowania).

C. Wskazanie luk w stosowaniu instrumentów wzajemnego uznawania i możliwych rozwiązań w celu wypełnienia tych luk

W tym punkcie prezydencja starała się poruszyć dwa różne aspekty: powody rzadszego stosowania niektórych instrumentów wzajemnego uznawania, w szczególności decyzji ramowej 2008/947/WSiSW (zawieszenie) oraz decyzji ramowej 2009/829/WSiSW (środki nadzoru); oraz pytanie, czy istnieje potrzeba przedstawienia dalszych wniosków ustawodawczych w zakresie praw procesowych w postępowaniach karnych oraz przekazywania ścigania w sprawach karnych.

i) Rzadsze stosowanie decyzji ramowej 2008/947/WSiSW i decyzji ramowej 2009/829/WSiSW

Większość delegacji zauważyła, że rzadsze stosowanie decyzji ramowej 2008/947/WSiSW (zawieszenie) i decyzji ramowej 2009/829/WSiSW (nadzór) zostanie przeanalizowane podczas dziewiątej rundy ocen wzajemnych i że w związku z tym nie jest to właściwy moment na omawianie tej kwestii. Ponadto ten sam temat był omawiany podczas 51. sesji plenarnej Europejskiej Sieci Sądowej w Wiedniu w dniach 21–23 listopada 2018 r., a wnioski z tego posiedzenia zostały udostępnione w dokumencie 14574/18.

Ponieważ jednak niektóre delegacje wniosły znaczący wkład w tej kwestii, zdaniem prezydencji nadal użyteczne byłoby – bez uszczerbku dla wyników dziewiątej rundy ocen wzajemnych – nawet w ramach kontroli krzyżowej, zwięzłe przedstawienie opinii tych delegacji. Jak zostanie to przedstawione poniżej, wnioski, do jakich prezydencja doszła po starannym zbadaniu odpowiedzi udzielonych przez delegacje są w dużym stopniu zbieżne z wnioskami sformułowanymi podczas 51. sesji plenarnej Europejskiej Sieci Sądowej.

Zdaniem prezydencji należy zająć się następującymi aspektami:

- Ważne jest ustalenie, czy rzadsze stosowanie dwóch decyzji ramowych (2008/947/WSiSW i 2009/829/WSiSW) wynika z tego, że praktycy nie są świadomi zawartych w tych decyzjach możliwości prawnych lub nie posiadają wystarczającego doświadczenia w zakresie ich stosowania, czy z faktu, że praktycy nie uważają tych dwóch decyzji ramowych za odpowiednie instrumenty współpracy odpowiadające ich praktycznym potrzebom. Na przykład jedna delegacja podniosła kwestię środków nadzoru, w przypadku których sędzia musi ustalić rzetelność informacji przekazanych przez oskarżonego. Zanim tego rodzaju informacje zostaną przekazane przez potencjalne państwo wykonania, pozwany może już zostać skazany, co sprawia, że wniosek staje się bezprzedmiotowy. Wydaje się zatem, że w wielu przypadkach dodatkowy czas potrzebny na wymianę informacji uzupełniających wymaga znacznego przedłużenia postępowania, przekraczającego terminy określone w przedmiotowych instrumentach, przez co środki te nie mogą już być stosowane.
- Ważne jest również ustalenie, czy rzadsze stosowanie tych dwóch decyzji ramowych nie jest po prostu wynikiem niewystarczającej harmonizacji merytorycznych przepisów proceduralnych i różnic w procesach transpozycji, które sprawiają, że decyzje te są praktycznie niemożliwe do uznania (na przykład jedna delegacja odniosła się konkretnie do różnic między systemami prawnymi sprawiających, że nie da się korzystać z omawianych instrumentów).

Prezydencja uważa, że ta hipoteza robocza zostanie zweryfikowana podczas dziewiątej rundy ocen wzajemnych.

- ii) Jeżeli chodzi o pytanie, czy istnieje potrzeba wprowadzenia dalszych przepisów w zakresie praw procesowych w postępowaniach karnych, kilka delegacji wspomniało, że w sprawach związanych z prawem karnym nadal istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi. Różnice te uzasadniałyby dalszą analizę tego, czy wskazane i konieczne jest podjęcie działań legislacyjnych w tym zakresie. Jednakże niektóre inne państwa członkowskie wyraźnie stwierdziły, że podjęcie dalszych działań legislacyjnych w tej dziedzinie nie jest konieczne, przynajmniej nie na tym etapie. Prezydencja jest zdania, że należy kontynuować te dyskusje.

iii) Możliwe wnioski ustawodawcze w sprawie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

Obecnie, w odniesieniu do współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych na szczeblu UE, w szczególności w odniesieniu do instrumentów wzajemnego uznawania, praktycy są zdania, że prawodawstwo UE jest wystarczająco kompleksowe i obejmuje szeroki zakres aspektów. Konieczne jest jednak usprawnienie stosowania istniejących instrumentów oraz poszerzenie wiedzy praktyków poprzez stałe szkolenia i podnoszenie świadomości.

W odniesieniu do przekazywania ścigania w sprawach karnych państwa członkowskie UE przekazują obecnie ścigania w sprawach karnych między sobą przy użyciu instrumentów Rady Europy lub w oparciu o zasadę wzajemności. Państwa członkowskie często wymieniały dwie konkretne konwencje — Europejską konwencję o przekazywaniu ścigania w sprawach karnych (Strasburg, 1972 r.), oraz art. 21 Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych (Strasburg, 1959 r.) („Wniosek o wszczęcie postępowania”) – jako dobre rozwiązania, w przypadkach gdy postępowanie musi zostać przekazane innemu państwu.

Na pierwszy rzut oka wykorzystywanie tych instrumentów powinno być wystarczające. Rzeczywiście niektóre państwa członkowskie uważają, że ramy prawne są wystarczająco kompleksowe i działają na zadowalającym poziomie. Z drugiej strony konkretne postępowania, z którymi borykają się niektóre państwa członkowskie, pokazują, że czasami nie ma to miejsca. Ponadto tylko 13 państw członkowskich jest stroną Europejskiej konwencji o przekazywaniu ścigania w sprawach karnych. Drugą istotną opcją jest wydawanie przez państwa członkowskie wniosków o przekazanie ścigania na zasadzie wzajemności, co jest możliwe jedynie w przypadku, gdy oba państwa zezwalają na taką współpracę w ramach systemu wzajemności. Stosowanie art. 21 Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych (z 1959 r.) również ma swoje ograniczenia. W związku z tym, bez podejmowania szczegółowej analizy na ten temat, w opinii prezydencji popieranej również przez niektóre państwa członkowskie, specjalny instrument mający zastosowanie na poziomie UE mógłby być bardziej ambitny niż te dwa instrumenty, które przyjęto już dawno temu. Mogłoby to również przynieść lepsze rozwiązania, jeśli chodzi o stopień harmonizacji lub zbliżenia na poziomie UE, co przyniosłoby bardziej pozytywne wyniki niż w obecnej sytuacji, w której państwa opierają się na instrumentach Rady Europy.

Przekazywanie ścigania może być stosowane w sytuacjach, gdy oczywiste jest, że cel systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych można lepiej osiągnąć w państwie wykonania (w przypadku gdy na przykład dowody powinny zostać przekazane państwu wykonania z powodu pobytu danej osoby w tym państwie, lub dlatego, że przestępstwo zostało popełnione w głównej mierze na terytorium państwa wykonania lub ponieważ większość dowodów już znajduje się w tym państwie). Przekazywanie ścigania może także być wykorzystywane, gdy niemożliwe jest wydanie osoby na podstawie EAW. W tym kontekście zastosowanie zasady *aut dedere aut judicare* stanowi istotną alternatywę pozwalającą zapewnić, by cele postępowania karnego zostały spełnione, a pojęcie sprawiedliwej kary zostało w pełni zastosowane.

Taki wniosek nie jest nowy. Wniosek dotyczący decyzji ramowej w sprawie przekazywania ścigania w sprawach karnych został wydany za szwedzkiej prezydencji w 2009 r., ale nie osiągnięto porozumienia w sprawie tej inicjatywy podjętej przez 15 państw członkowskich.

Prezydencja uważa jednak, że być może nadszedł czas na ponowną ocenę sytuacji w tej konkretnej dziedzinie. Proces ten mógłby się rozpocząć stopniowo i w przyszłości, w perspektywie średnioterminowej można by zająć się następującymi aspektami:

a) wypracowanie jasnej oceny konkretnego zastosowania zasady *aut dedere aut judicare* na szczeblu UE w ramach procedur europejskiego nakazu aresztowania, jako sposobu na uniknięcie bezkarności i w związku z EAW, których wykonania odmówiono; ponadto w przypadkach, w których EAW wydano w celu wykonania kary, ocena tego, czy państwa członkowskie, jako państwa wykonania, są w stanie, z zastrzeżeniem mających zastosowanie ram prawnych, przejąć wykonanie kary nałożonej na osoby poszukiwane;

b) dalsze badanie, w perspektywie średnioterminowej, potrzeby opracowania wniosku ustawodawczego w sprawie przekazywania ścigania w sprawach karnych – w szerszym kontekście, wraz z oceną przepisów decyzji ramowej 2009/948/WSiSW w sprawie konfliktów jurysdykcji. Mogłoby to się rozpocząć od jasnej oceny, w przyszłości, obecnych postępowań dotyczących przekazywania ścigania w sprawach karnych i stosowania w praktyce alternatywnych (nieunijnych) instrumentów.

D. Wzmocnienie ram instytucjonalnych, umożliwiające właściwe funkcjonowanie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

Debata na ten temat ujawniła zgodność państw członkowskich co do tego, że Eurojust i EJP odgrywają kluczową rolę we wspieraniu współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, czego dowodzą znaczące osiągnięcia tych organów od momentu ich ustanowienia. Państwa członkowskie podkreśliły potrzebę utrzymania status quo w odniesieniu do udziału Eurojustu i EJP w działaniach Grupy Roboczej ds. Współpracy w Sprawach Karnych.

Znakomita większość delegacji uważa, że strona internetowa Europejskiej Sieci Sądowej funkcjonuje bardzo dobrze, a wszystkie jej narzędzia elektroniczne (np. europejski atlas sądowy, *Fiches Belges*, biblioteka sądowa) są niezwykle użyteczne i przyjazne dla użytkowników: sędziów, prokuratorów i przedstawicieli organów centralnych. Strona internetowa EJP faktycznie została wymieniona jako najlepsze źródło dla unijnych praktyków chcących wyszukać istotne informacje na temat instrumentów wzajemnego uznawania mających zastosowanie na szczeblu UE.

Wiele delegacji wyraźnie wskazało Eurojust i EJP jako przykłady udanych działań.

Należy jednak wymienić kilka kwestii, które mogłyby wzmocnić działania zarówno Eurojustu, jak i Europejskiej Sieci Sądowej. Są to:

1. Jeśli chodzi zarówno o Eurojust, jak i o Europejską Sieć Sądową:

- Eurojust i EJP powinny nadal odgrywać aktywną rolę w rozwiązywaniu trudności i w identyfikowaniu najlepszych praktyk w stosowaniu instrumentów wzajemnego uznawania;
- Dokumenty przygotowane przez Eurojust i EJP dotyczące praktycznego stosowania instrumentów wzajemnego uznawania są bardzo przydatne dla praktyków. Wymieniono w szczególności przegląd orzecznictwa Trybunału dotyczącego decyzji ramowej w sprawie EAW i sprawozdanie dotyczące odzyskiwania mienia, a także wnioski Europejskiej Sieci Sądowej w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego.

2. Jeśli chodzi o Eurojust:

- Należy dopilnować, by Eurojust miał samodzielny dostęp do istniejących i przyszłych platform, takich jak przygotowywana przez Komisję bezpieczna platforma wymiany dowodów elektronicznych;
- Należy zapewnić, by Eurojust posiadał odpowiednie zasoby finansowe, umożliwiające mu dalsze funkcjonowanie przynajmniej na takich samych warunkach, jak obecnie.

3. Jeśli chodzi o Europejską Sieć Sądową:

- Znaczenie Sekretariatu Generalnego, który regularnie rozpowszechnia wnioski z posiedzeń plenarnych EJM wśród delegacji państw członkowskich. Wnioski te muszą być również rozpowszechniane na szczeblu krajowym przez każde państwo członkowskie, tak by z informacji tych mogła skorzystać jak najszerza grupa praktyków;
- Konieczność zapewnienia Eurojustowi odpowiednich zasobów również w celu utrzymania ciągłego funkcjonowania Europejskiej Sieci Sądowej.

4. Jeśli chodzi o Grupę Roboczą ds. Współpracy w Sprawach Karnych:

Po przeprowadzonych przez prezydencję konsultacjach w sprawie roli COPEN państwa członkowskie zaangażowane w ten aktywny dialog zgłosiły pewne cenne pomysły dotyczące:

- regularnego uwzględniania podczas dyskusji na forum COPEN stopnia, w jakim instrumenty wzajemnego uznawania są wykorzystywane;
- zapraszania Eurojustu i EJM, a w razie konieczności również innych sieci sądowych, na posiedzenia COPEN, gdy przedmiotem dyskusji są aspekty będące obiektem ich bezpośredniego zainteresowania w ramach zwykłej procedury ustawodawczej;

- zidentyfikowania nowych wyzwań i dobrych praktyk oraz omówienia potencjalnych pytań wynikających z nowych wyroków Trybunału i powtarzających się problemów praktycznych;
- włączania konkretnych praktycznych zagadnień związanych z instrumentami wzajemnego uznawania do porządków obrad (ogólnych) posiedzeń COPEN oraz znalezienie rozwiązań dla tych trudności.

5. Jeśli chodzi o Komisję:

Kilka delegacji wspomniało o cennym wkładzie Komisji na poziomie instytucjonalnym, przejawiającym się zwłaszcza w organizacji spotkań ekspertów na temat instrumentów UE, a w szczególności na temat stosowania zasady wzajemnego uznawania na szczeblu UE. Delegacje te są zdania, że w przyszłości takie spotkania powinny być organizowane regularnie w celu omówienia każdego instrumentu wzajemnego uznawania przed jego wdrożeniem i po jego zakończeniu.

Zdaniem prezydencji w tym punkcie należy zająć się następującymi aspektami:

1. Eurojust i EJM powinny nadal koncentrować się na swoich działaniach praktycznych i operacyjnych, i – aby mogły to robić jak najlepiej – Eurojustowi należy przydzielić odpowiedni budżet, w granicach mających zastosowanie ram finansowych, który w żaden sposób nie powinien utrudniać Eurojustowi i w konsekwencji EJM codziennego funkcjonowania. Powinny one również podjąć dalsze działania, w tym w ramach krajowego systemu koordynacyjnego Eurojustu (ENCS), aby określić, który z tych dwóch podmiotów ma większy potencjał, by radzić sobie z konkretnymi przypadkami. W odniesieniu do przyszłych wniosków ustawodawczych, które wymagałyby informacji zwrotnych od praktyków, Eurojust i EJM lub jakakolwiek inna odpowiednia sieć sądowa mogłyby być zapraszane na posiedzenia COPEN już na wczesnym etapie, odnośnie do poszczególnych przypadków, w celu przedstawienia ich cennej opinii na wczesnym etapie procesu konsultacji.
2. COPEN powinna zachować swoją obecną metodologię pracy, ale powinna okresowo oceniać, począwszy od obecnego konkretnego kontekstu, czy posiedzenia ogólne nie powinny się odbywać częściej niż raz na pół roku.