KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.5.2020 r.
COM(2020) 187 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony

1. WPROWADZENIE

1.1. Przebieg procedury

Dyrektywa 2011/99/UE w sprawie europejskiego nakazu ochrony („dyrektywa") jest pierwszą dyrektywą dotyczącą wzajemnego uznawania przyjętą na podstawie art. 82 ust. 1 lit. a) i d) TFUE po wejściu w życie traktatu lizbońskiego.

Dyrektywę zaproponowano w 2010 r. z inicjatywy 12 państw członkowskich (Belgii, Bułgarii, Estonii, Hiszpanii, Francji, Włoch, Węgier, Polski, Portugalii, Rumunii, Finlandii i Szwecji). Przyjęto ją w dniu 13 grudnia 2011 r. Wraz z rozporządzeniem nr 606/2013 w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych[1] („rozporządzenie") oraz z dyrektywą 2012/29/UE ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw[2] („dyrektywa w sprawie praw ofiar") tworzy ona pakiet środków mających na celu wzmocnienie praw i ochrony ofiar przestępstw w UE. Konkretniej rzecz ujmując, dyrektywa i rozporządzenie dotyczą uznawania nakazów ochrony w sprawach karnych i cywilnych oraz mają na celu wzmocnienie ochrony osób jej potrzebujących (ofiar i potencjalnych ofiar) podczas podróży lub przemieszczania się do innego państwa członkowskiego.

Dyrektywa jest wiążąca dla wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Irlandii i Danii.

W 2018 r. Parlament Europejski opublikował sprawozdanie z wdrożenia dyrektywy[3] opracowane na podstawie badania przeprowadzonego w 2017 r.[4]. Ponadto Parlament Europejski przeanalizował funkcjonowanie europejskiego nakazu ochrony w kontekście ogólnego badania dotyczącego prawa karnego procesowego w UE, które to badanie opublikowano w 2018 r.[5].

1.2. Cel i główne elementy dyrektywy

Celem dyrektywy jest zapewnienie, aby osoba, która korzysta ze środka ochrony w jednym państwie członkowskim, mogła w dalszym ciągu polegać na takiej ochronie, kiedy przemieszcza się lub podróżuje do innego państwa członkowskiego.

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych, Dz.U. L 181 z 29.6.2013, s. 4.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57.

[3] Sprawozdanie z wdrożenia dyrektywy 2011/99/UE w sprawie europejskiego nakazu ochrony (2016/2329(INI)) z dnia 14 marca 2018 r.), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0065_PL.html

[4] Badanie dotyczące europejskiego nakazu ochrony („European protection order Study"), EPRS, PE 603.272, wrzesień 2017 r., http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf

[5] *Criminal procedural laws across the European Union — A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation* (*Prawo karne procesowe na terytorium Unii Europejskiej. Analiza porównawcza wybranych głównych różnic oraz ich wpływ na rozwój przepisów Unii*), PE 604.977, sierpień 2018 r., https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf

W dyrektywie określono przepisy umożliwiające właściwym organom zapewnienie takiej ciągłej ochrony w całej Unii.

Na podstawie dyrektywy wymaga się, aby właściwe organy w państwie wydającym wydawały na podstawie krajowego nakazu ochrony osobny instrument, europejski nakaz ochrony („EPO"), i przekazywały go właściwym organom w państwie wykonującym w celu jego uznania i wykonania. Organ wykonawczy może przyjąć każdy środek dostępny na mocy prawa krajowego w analogicznej sprawie do zapewnienia ciągłej ochrony osoby podlegającej ochronie. Na podstawie tego instrumentu właściwy organ wykonawczy może zapewnić ciągłą ochronę osoby podlegającej ochronie na swoim terytorium.

Dyrektywa ma zastosowanie do krajowych środków ochrony, których celem jest ochrona osoby przed czynami zabronionymi, które mogą zagrażać jej życiu, nietykalności fizycznej, psychicznej lub seksualnej, czy jej godności lub wolności osobistej. Dyrektywa ma zastosowanie do trzech najbardziej powszechnych krajowych środków ochrony obejmujących:

- zakaz przebywania w miejscu, w którym osoba podlegająca ochronie zamieszkuje, pracuje lub które regularnie odwiedza lub w którym regularnie przebywa;
- zakaz lub ograniczenie wszelkich form kontaktu z osobą podlegającą ochronie;
- zakaz lub ograniczenie możliwości zbliżania się na określoną odległość do osoby podlegającej ochronie.

W praktyce środki ochrony mają zastosowanie głównie w celu ochrony kobiet w sprawach dotyczących przemocy ze strony partnera lub przemocy w rodzinie, molestowania, nękania lub napaści na tle seksualnym. Wynika to z faktu, że ofiary takich przestępstw są szczególnie narażone na wtórną i ponowną wiktymizację, zastraszanie lub odwet.

1.3. Cel i zakres sprawozdania

Niniejsze sprawozdanie zawiera ocenę stosowania dyrektywy zgodnie z wymogiem zawartym w jej art. 23. Ocenę przeprowadzono na podstawie analizy krajowych środków służących transpozycji dyrektywy, o których poinformowano Komisję, oraz dodatkowych danych, które państwa członkowskie przekazały Komisji (odpowiednio zgodnie z art. 21 i 22 dyrektywy).

Niniejsze sprawozdanie koncentruje się na najważniejszych przepisach dyrektywy, które mają zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania EPO. Przepisy te dotyczą m.in.: wyznaczania właściwych organów; warunku istnienia środka ochrony na podstawie przepisów prawa krajowego; wydawania i uznawania EPO; konsekwencji naruszenia środków przyjętych na podstawie EPO; obowiązku informowania stron o ich prawach i właściwych decyzjach.

Sprawozdanie dotyczy wszystkich państw członkowskich, które są związane dyrektywą[6].

2. OCENA OGÓLNA

Do dnia, w którym upłynął termin transpozycji, tj. 11 stycznia 2015 r. (art. 21 ust. 1), Komisja nie otrzymała informacji na temat niezbędnych środków od następujących 14 państw członkowskich: Belgii, Bułgarii, Czech, Grecji, Francji, Cypru, Łotwy, Litwy, Portugalii, Rumunii, Słowenii, Słowacji, Finlandii i Szwecji.

W marcu 2015 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE przeciwko wszystkim tym państwom członkowskim w związku z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji. W grudniu 2015 r. Komisja przesłała uzasadnione opinie Grecji i Rumunii, a w lipcu 2016 r. – Belgii. Do dnia 4 października 2017 r. wszystkie państwa członkowskie związane dyrektywą zgłosiły Komisji swoje krajowe środki transpozycji. W analizie *prima facie* zgłoszonych środków nie wykazano brakujących elementów. Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące niepełnej transpozycji zamknięto. Nie wyklucza to jednak możliwości wszczęcia przez Komisję dalszych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących nieprawidłowej transpozycji dyrektywy.

Wszystkie państwa członkowskie poinformowały Komisję o organach sądowych lub równoważnych organach właściwych do wydawania i wykonywania EPO. Niektóre państwa członkowskie nie przekazały odnośnych danych dotyczących stosowania instrumentu, czego dotyczy wymóg określony w art. 22 dyrektywy.

W analizie wykazano, że jedno państwo członkowskie nie utworzyło struktur niezbędnych do wydawania i uznawania EPO. Komisja pracuje obecnie z tym państwem członkowskim nad rozwiązaniem tego problemu. W razie konieczności Komisja może podjąć czynności prawne.

3. KONKRETNE ELEMENTY BĘDĄCE PRZEDMIOTEM OCENY

3.1. Właściwe organy (art. 3 i 4)

W art. 3 wymaga się, aby państwa członkowskie informowały Komisję o tym, który organ lub organy sądowe lub im równoważne są właściwe do wydawania i uznawania EPO.

W przypadku większości państw członkowskich organami właściwymi do wydawania EPO są sądy, prokuratorzy generalni lub sędziowie śledczy. W jednym państwie członkowskim wyznaczono do tego celu policję. Jedno z państw członkowskich, w którym nie jest możliwe wydanie EPO w sprawach karnych, wyznaczyło sądy cywilne do przyjmowania, jako państwo wykonujące, wniosków

[6] Sprawozdanie dotyczy także Zjednoczonego Królestwa, gdyż ocena obejmuje zarówno okres, w którym Zjednoczone Królestwo było państwem członkowskim UE, jak i część okresu przejściowego, podczas którego dyrektywa ma zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa.

o wydanie EPO oraz do ich przekazywania państwu wydającemu zgodnie z art. 6 ust. 3.

Zdecydowana większość państw członkowskich wyznaczyła jako właściwe organy wykonawcze właściwe geograficznie organy sądowe. Jedno państwo członkowskie wyznaczyło do tego celu policję. Na potrzeby rozpatrywania przypadków, w których miejsce zamieszkania osoby podlegającej ochronie jest nieznane, dwa państwa członkowskie wyznaczyły dodatkowo sądy w stolicach tych państw.

W art. 4 zapewniono państwom członkowskim możliwość wyznaczenia jednego organu centralnego lub kilku organów centralnych do wspomagania swoich właściwych organów. Organ centralny wyznaczyła ponad połowa państw członkowskich (w większości przypadków jest to Ministerstwo Sprawiedliwości).

Informacje o właściwych organach zebrano głównie za pośrednictwem portalu „e--Sprawiedliwość". Tylko połowa państw członkowskich odpowiedziała jednak na zapytanie z tego portalu, a niewielka liczba tych państw przekazała informacje bezpośrednio w osobnym dokumencie do bazy danych dotyczącej krajowych środków wykonawczych. Z powodu braku informacji od pozostałych państw członkowskich konieczne było zidentyfikowanie i pozyskanie informacji na temat właściwych organów z krajowych środków legislacyjnych zgłoszonych do bazy danych dotyczącej krajowych środków wykonawczych. Otrzymane informacje są dostępne na stronie internetowej Europejskiej Sieci Sądowej[7].

3.2. Reżim językowy (art. 17)

Właściwy organ państwa wydającego musi przetłumaczyć EPO na języki urzędowe państwa wykonującego (art. 17 ust. 1). Państwa członkowskie mogą oświadczyć, że będą akceptowały tłumaczenia na inny język urzędowy Unii lub więcej takich języków (art. 17 ust. 3).

Tylko kilka państw członkowskich poinformowało Komisję, że akceptują inne języki niż swój własny. Kilka państw członkowskich akceptuje język angielski. Niewielka liczba państw członkowskich akceptuje przychodzące EPO w dodatkowych językach na zasadzie wzajemności.

3.3. Wydawanie europejskiego nakazu ochrony (art. 5 i 6)

Na podstawie przepisów dyrektywy EPO nie jest wydawany automatycznie na żądanie osoby podlegającej ochronie. Właściwy organ sądowy musi zweryfikować, czy spełniono warunki dotyczące wydania EPO określone w art. 5, oraz uwzględnić długość zamierzonego pobytu i zasadność potrzeby ochrony.

Niektóre państwa członkowskie sformalizowały te warunki w swoich przepisach. Na przykład jedno z państw wymaga podania powodów przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego. Inne państwo członkowskie wymaga, aby czas trwania pobytu był dłuższy niż trzy miesiące.

[7] https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/libcategories.aspx?l=PL&Id=85

Na podstawie dyrektywy wymaga się, aby wniosek o wydanie EPO rozpatrywany był odpowiednio szybko, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności danej sprawy (motyw 13). W tym względzie warto wspomnieć, że kilka państw członkowskich wyznaczyło termin podjęcia decyzji w sprawie EPO wynoszący 3, 10 lub 15 dni. Jedno państwo członkowskie określiło, że EPO można wydawać jednocześnie z krajowym środkiem ochrony.

W dyrektywie ustanowiono także, że osoba podlegająca ochronie może wystąpić o wydanie EPO do właściwego organu państwa wydającego albo do właściwego organu państwa wykonującego. Państwo wykonujące ma obowiązek bezzwłocznie przekazać wniosek właściwemu organowi państwa wydającego (art. 6 ust. 3). Znacząca liczba państw członkowskich umożliwiła przekazywanie takich wniosków.

W kilku państwach członkowskich Komisja nie zidentyfikowała jednak takich przepisów umożliwiających przekazywanie wniosków.

3.3.1. Gwarancje procesowe dla osoby stwarzającej zagrożenie (art. 6 ust. 4)

Zgodnie z dyrektywą przed wydaniem EPO osoba stwarzająca zagrożenie musi mieć prawo do bycia wysłuchanym oraz do zaskarżenia danego krajowego środka ochrony, jeżeli prawa te nie przysługiwały jej podczas procedury prowadzącej do orzeczenia tego krajowego środka ochrony (art. 6 ust. 4).

Przepis ten transponowała ponad połowa państw członkowskich. Niektóre z tych państw wykroczyły poza minimalne wymagania określone w art. 6 ust. 4 dyrektywy. Na przykład w jednym państwie członkowskim osobę stwarzającą zagrożenie, która nie została wysłuchana podczas procedury przyjęcia krajowego środka ochrony, wzywa się na przesłuchanie w ciągu 72 godzin od momentu otrzymania wniosku o wydanie EPO. W innym państwie członkowskim organ wydający musi zweryfikować, czy krajowy środek ochrony przyjęto w postępowaniu kontradyktoryjnym. Jeżeli nie, państwo to powiadamia osobę stwarzającą zagrożenie o decyzji dotyczącej krajowego środka ochrony. Inne państwo członkowskie wymaga przeprowadzenia przesłuchania zarówno osoby podlegającej ochronie, jak i osoby stwarzającej zagrożenie, chyba że obie te strony wyrażą zgodę na przeprowadzenie procedury pisemnej.

3.3.2. Obowiązki dotyczące powiadamiania osoby podlegającej ochronie (art. 6 ust. 5 i 7)

Zgodnie z dyrektywą po przyjęciu krajowego środka ochrony właściwy organ powinien poinformować osobę podlegającą ochronie o możliwości wystąpienia o EPO zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym danego państwa (art. 6 ust. 5).

Szereg państw członkowskich transponowało ten obowiązek poprzez nałożenie na właściwe organy wyraźnego obowiązku powiadomienia osoby podlegającej ochronie o tej możliwości po przyjęciu krajowego środka ochrony.

Ponadto w dyrektywie określono, że jeżeli wniosek o wydanie EPO zostanie odrzucony, właściwy organ państwa wydającego musi powiadomić osobę

podlegającą ochronie o wszelkich mających zastosowanie środkach odwoławczych od tej decyzji, które są dostępne na mocy jego prawa krajowego (art. 6 ust. 7).

Obowiązek powiadamiania osoby podlegającej ochronie państwa członkowskie transponowały w różny sposób. W kilku z nich zgodnie z przepisami prawa krajowego organ, który odrzuca wniosek o wydanie EPO, ma obowiązek powiadomić osobę podlegającą ochronie o dostępnych środkach odwoławczych. Tylko w nielicznych państwach członkowskich osobę podlegającą ochronie informuje się o decyzji dotyczącej odmowy wydania EPO lub osobę tę powiadamia się o decyzji z podaniem uzasadnienia. W przepisach transponujących nie określono jednak wyraźnie, że osobę podlegającą ochronie informuje się także o istniejących środkach odwoławczych.

W kilku państwach członkowskich nie zidentyfikowano żadnych przepisów dotyczących informowania osoby podlegającej ochronie o środkach odwoławczych.

3.4. Uznawanie europejskiego nakazu ochrony (art. 9, 10 i 15)

3.4.1. Procedura uznania i przyjęcia (art. 9 ust. 1–2)

Po otrzymaniu EPO państwo wykonujące musi je bez zbędnej zwłoki uznać i przyjąć odpowiedni środek ochrony, który w analogicznych przypadkach jest dopuszczalny w świetle jego prawa krajowego (art. 9 ust. 1 i 2). Właściwy organ państwa wykonującego ma pewną swobodę w określaniu takiego środka.

Opisany powyżej mechanizm dostosowawczy jest dostępny w prawie wszystkich państwach członkowskich. Tylko jedno państwo nie przekazało Komisji informacji na temat krajowych środków transponujących procedurę wydawania i uznawania EPO.

W przepisach krajowych kilku państw członkowskich wyraźnie określono, że przyjęty środek nie może być bardziej rygorystyczny ani surowy niż środek pierwotny, że powinien on być równoważny lub łagodniejszy lub że wszelkie różnice należy rozstrzygać na korzyść osoby stwarzającej zagrożenie.

W jednym państwie członkowskim przepis transponujący stanowi, że jeśli organ wykonujący uważa środek ochrony odzwierciedlony w EPO za niewystarczający i nieodpowiedni do zapewnienia trwałej ochrony, może zwrócić się do sądu w składzie trzech sędziów o dostosowanie środka lub nałożenie innego środka przewidzianego w prawie krajowym tego państwa.

Jeżeli chodzi o okres obowiązywania nowego środka ochrony, w prawie krajowym jednego państwa członkowskiego wyraźnie zezwala się na przyjęcie krajowego środka ochrony o takim samym okresie obowiązywania jak w przypadku środka przyjętego w państwie wydającym. W dwóch innych państwach członkowskich wymagane jest, aby nowy środek ochrony nie przekraczał konkretnego okresu obowiązywania – w jednym z tych państw jest to 180 dni, a w drugim rok.

3.4.2. Ramy czasowe uznawania i pierwszeństwo w uznawaniu (art. 15)

W dyrektywie nie przewidziano obowiązkowego terminu uznawania EPO lub przyjmowania na podstawie EPO krajowego środka ochrony. Niemniej kilka państw

członkowskich wprowadziło konkretne terminy na wykonanie EPO, zobowiązując swoje właściwe organy do uznania EPO lub podjęcia innej decyzji w sprawie tego środka. W zależności od państwa członkowskiego termin wynosi 2 dni, 3 dni, 10 dni, 15 dni, 7 + 10 dni lub 28 dni. Państwa te wprowadziły możliwość wydłużenia terminu, jeśli ich właściwe organy muszą skonsultować się z właściwymi organami państwa wydającego ze względu na niekompletne informacje zawarte w EPO (procedura określona w art. 9 ust. 4).

Art. 15 dyrektywy stanowi, że EPO musi być uznawane z takim samym priorytetem, jaki miałby zastosowanie do krajowego środka ochrony w analogicznej sprawie. Kilka państw członkowskich przetransponowało art. 15 w dosłownym brzmieniu. Kilka państw członkowskich wymaga, aby decyzja w sprawie uznania była podejmowana bez opóźnienia, niezwłocznie lub pilnie.

3.4.3. Obowiązek powiadomienia osoby podlegającej ochronie, osoby stwarzającej zagrożenie i właściwego organu państwa wydającego o przyjętych środkach oraz o konsekwencjach ich naruszenia (art. 9 ust. 3)

W dyrektywie nałożono na właściwy organ państwa wykonującego obowiązek powiadomienia osoby podlegającej ochronie, osoby stwarzającej zagrożenie i właściwego organu państwa wydającego o wszelkich środkach przyjętych na podstawie EPO. Musi on również poinformować ich o możliwych skutkach prawnych naruszenia takiego środka (np. sankcjach) przewidzianych na mocy prawa krajowego i zgodnie z art. 11 ust. 2.

Stopień transpozycji tego obowiązku jest różny w poszczególnych państwach członkowskich. Większość państw dokonała transpozycji obowiązku informowania o środkach przyjętych na podstawie EPO w odniesieniu do wszystkich trzech stron. Kilka państw członkowskich ograniczyło zakres tego obowiązku i skierowało te informacje wyłącznie do:

- państwa wydającego i osoby stwarzającej zagrożenie;
- osoby podlegającej ochronie i osoby stwarzającej zagrożenie, a w kilku państwach członkowskich dodatkowo do organów w okolicy osoby podlegającej ochronie w państwie wykonującym, takich jak prokurator lub policja;
- właściwego organu państwa wydającego, z oczekiwaniem, że jego właściwe organy przekażą te informacje osobie podlegającej ochronie.

W kilku państwach członkowskich nie można było określić odpowiednich przepisów.

Ponadto w niektórych państwach członkowskich nie przekazuje się informacji o możliwych skutkach prawnych naruszenia środka ochrony przyjętego na podstawie EPO. Jedno z nich dostarcza je wyłącznie do osoby stwarzającej zagrożenie, a inne wyłącznie do właściwego organu państwa wydającego i osoby stwarzającej zagrożenie.

3.4.4. Podstawy odmowy uznania (art. 10 ust. 1)

W dyrektywie przewidziano dziewięć podstaw odmowy uznania EPO (art. 10 ust. 1). Organy wykonujące mogą na tych podstawach odmówić uznania EPO. Kilka państw członkowskich dokonało transpozycji tych podstaw jako opcjonalnych, a jedno wprowadziło je jako obowiązkowe. W kilku innych państwach członkowskich większość podstaw odmowy uznania wprowadza się jako obowiązkowe, a niewielką ich liczbę – jako opcjonalne. Dwa państwa członkowskie przyjęły w odniesieniu do transpozycji tych podstaw oba podejścia (obowiązkowe i opcjonalne) w niemal równym stopniu.

Kilka innych państw członkowskich dokonało transpozycji większości podstaw odmowy uznania (jako opcjonalnych), ale jednocześnie nie wprowadziło jednej z podstaw odmowy uznania. Kilka państw członkowskich w ogóle nie dokonało transpozycji podstaw odmowy uznania.

Takie podejścia do wdrażania mogą prowadzić do rozbieżności pomiędzy poszczególnymi porządkami prawnymi, a to może potencjalnie utrudniać stosowanie dyrektywy w praktyce.

Oprócz podstaw odmowy uznania określonych w art. 10 dyrektywy kilka państw członkowskich ustanowiło w swoich przepisach krajowych dodatkowe podstawy odmowy uznania EPO związane z możliwym naruszeniem praw podstawowych osoby stwarzającej zagrożenie.

3.4.5. Obowiązki dotyczące poinformowania osoby podlegającej ochronie i państwa wydającego o odmowie uznania europejskiego nakazu ochrony (art. 10 ust. 2)

W dyrektywie nałożono szereg obowiązków w zakresie informowania na właściwy organ państwa wykonującego odmawiającego uznania EPO. Organ ten musi poinformować bez zbędnej zwłoki państwo wydające i osobę podlegającą ochronie o odmowie i o jej powodach. Prawie wszystkie zainteresowane państwa członkowskie dokonały transpozycji tego obowiązku. W kilku państwach członkowskich przepisy wykonawcze zobowiązują jednak ich właściwe organy do poinformowania wyłącznie państwa wydającego, a nie osoby podlegającej ochronie.

Ponadto właściwy organ państwa wykonującego musi w stosownych przypadkach poinformować osobę podlegającą ochronie o możliwości wystąpienia o orzeczenie środka ochrony zgodnie ze swoim prawem krajowym. W szeregu państw członkowskich dokonano transpozycji tego obowiązku, jednak nie we wszystkich.

Dyrektywa stanowi, że właściwy organ państwa wykonującego ma również poinformować osobę podlegającą ochronie o wszelkich mających zastosowanie środkach odwoławczych od decyzji o odmowie uznania, które są dostępne w prawie krajowym tego państwa. Kilka państw członkowskich nie dokonało transpozycji tego obowiązku.

3.5. Przyjmowanie środków ochrony na podstawie europejskiego nakazu ochrony, naruszenie środków i jego konsekwencje oraz obowiązek powiadomienia związany z naruszeniem (art. 11 i 12)

3.5.1. Procedury dotyczące przyjmowania i wykonywania środków ochrony (art. 11 ust. 1)

Zgodnie z dyrektywą państwo wykonujące musi być państwem właściwym do przyjmowania i wykonywania na swoim terytorium środków ochrony w następstwie uznania EPO, a w odniesieniu do takich decyzji zastosowanie ma prawo państwa wykonującego (art. 11 ust. 1).

We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego przepis transponujący przypomina, że w odniesieniu do przyjmowania i wykonywania środków ochrony zastosowanie ma prawo krajowe. Jedno państwo członkowskie określiło, że po przyjęciu krajowego środka ochrony wymagane jest przesłuchanie osoby stwarzającej zagrożenie. W innym państwie członkowskim takie przesłuchanie jest wymagane, chyba że zamiast tego zarówno osoba podlegająca ochronie, jak i osoba stwarzająca zagrożenie wyrażą zgodę na przeprowadzenie procedury pisemnej. W kilku innych państwach członkowskich przesłuchania takie mają być przeprowadzane, jeśli jest to możliwe. Ponadto w jednym z państw członkowskich w przepisach transponujących wyraźnie przewiduje się, że uznania EPO i przyjęcia odpowiednich środków ochrony dokonuje się bez przesłuchania osoby stwarzającej zagrożenie.

Prawo państwa wykonującego musi mieć również zastosowanie do środków odwoławczych od decyzji tego państwa wydanych w związku z EPO (art. 11 ust. 1). Dyrektywa nie przewiduje samodzielnego środka odwoławczego dla osoby stwarzającej zagrożenie, w przypadku gdy osoba ta chciałaby zakwestionować środek ochrony przyjęty w państwie wykonującym. W tym względzie w dyrektywie odwołano się do krajowych procedur, jeśli takie istnieją w prawie krajowym danego państwa. Należy zauważyć, że dyrektywa nie ustanawia obowiązku poinformowania osoby stwarzającej zagrożenie o dostępnych środkach odwoławczych.

Niewielka liczba państw członkowskich wyraźnie ustanowiła w swoich przepisach transponujących, że osoba stwarzająca zagrożenie ma prawo do zakwestionowania uznania EPO lub przyjęcia krajowego środka ochrony na podstawie EPO. Dostępne środki odwoławcze są różne – od skargi (ze skutkiem zawieszającym lub bez) składanej do tego samego organu, który uznał EPO i przyjął krajowy środek ochrony, po odwołanie do wyższego organu na podstawie prawa lub stanu faktycznego lub w celu zakwestionowania dopuszczalności.

3.5.2. Konsekwencje w przypadku naruszenia środka ochrony (art. 11 ust. 2)

W dyrektywie odniesiono się do sankcji i innych konsekwencji prawnych w przypadku naruszenia co najmniej jednego ze środków podjętych przez państwo wykonujące w następstwie uznania EPO (art. 11 ust. 2).

Dyrektywa umożliwia państwu wykonującemu nałożenie sankcji karnych i podjęcie wszelkich innych środków w następstwie naruszenia, jeżeli naruszenie to zgodnie z przepisami państwa wykonującego wypełnia znamiona przestępstwa (art. 11 ust. 2 lit. a)).

Państwo to może również wydać w związku z tym naruszeniem inną decyzję niemającą charakteru prawnokarnego (art. 11 ust. 2 lit. b)) oraz zastosować wszelkie niezwłoczne i tymczasowe środki, by uniemożliwić dalsze naruszenia, w stosownych przypadkach do czasu decyzji państwa wydającego (art. 11 ust. 2 lit. c)).

Kilka państw członkowskich dokonało transpozycji tych przepisów w sposób niemal dosłowny. Kilka określiło w swoich przepisach transponujących konsekwencje nieprzestrzegania środka zastosowanego przez ich właściwe organy w ramach uznania EPO. W przepisach krajowych niewielkiej liczby państw członkowskich przewidziano karę pozbawienia wolności lub grzywnę za nieprzestrzeganie obowiązku lub zakazów nałożonych przez EPO. Kilka państw członkowskich przewidziało wyłącznie kary finansowe. Kilka innych odniosło się do zastosowania „silniejszego" lub „surowszego" środka lub „innego rodzaju ochrony lub pomocy" przez właściwy organ sądowy.

W niewielkiej liczbie państw członkowskich nie określono krajowych przepisów transponujących art. 11 ust. 2 dyrektywy.

3.5.3. Obowiązek powiadomienia właściwego organu państwa wydającego w przypadku naruszenia środka ochrony (art. 12)

W dyrektywie zobowiązano państwo wykonujące do powiadomienia państwa wydającego lub państwa nadzoru[8] o wszelkich przypadkach naruszenia środka lub środków podjętych na podstawie EPO (art. 12). Celem tego powiadamiania jest umożliwienie właściwemu organowi państwa wydającego szybkiego zadecydowania o odpowiedniej reakcji w odniesieniu do środka ochrony nałożonego w tym państwie na osobę stwarzającą zagrożenie (motyw 26).

Aby ułatwić powiadamianie, w załączniku II do dyrektywy przedstawiono jednolity standardowy formularz, a w samej dyrektywie zobowiązano właściwy organ państwa wykonującego do używania tego formularza (art. 12). Formularz powinien zawierać standardowe informacje na temat zainteresowanych osób, szczegóły dotyczące EPO oraz właściwych organów.

Transpozycji tego obowiązku nie dokonało jedno państwo członkowskie.

[8] Ma to zastosowanie w przypadku wyroku w rozumieniu art. 2 decyzji ramowej 2008/947/WSiSW w sprawie warunków zawieszenia i kar alternatywnych lub w przypadku decyzji w sprawie środków nadzoru w rozumieniu art. 4 decyzji ramowej 2009/829/WSiSW.

4. GROMADZENIE DANYCH

W celu ułatwienia oceny stosowania dyrektywy przewidziano w niej, że państwa członkowskie muszą przekazać Komisji odnośne dane związane ze stosowaniem krajowych procedur związanych z EPO; dane te dotyczą przynajmniej liczby EPO, o których wydanie wystąpiono, które wydano lub które uznano (art. 22). Ponadto państwa członkowskie zachęca się do udostępniania innych danych, takich jak rodzaj przestępstwa (motyw 32).

Do państw członkowskich wysłano dwa kwestionariusze zawierające prośbę o udzielenie wyżej wymienionych informacji, odpowiednio do dnia 1 września 2017 r. (za okres od 2015 r. do połowy 2017 r.[9]) oraz do dnia 11 marca 2019 r. (za lata 2015–2018).

19 państw członkowskich odpowiedziało na kwestionariusz wysłany w 2017 r. lub na ten wysłany w 2019 r. 3 z tych 19 państw odpowiedziały tylko na kwestionariusz wysłany w 2017 r. Pozostałe 16 państw członkowskich przedstawiło w 2019 r. zaktualizowane informacje.

W danych statystycznych przedstawionych przez państwa członkowskie oraz zgromadzonych za lata 2015–2018 odnotowano łącznie 37 wydanych EPO. Zgodnie z odpowiedziami udzielonymi w kwestionariuszach większość zgłaszanych EPO była wydawana przez jedno państwo członkowskie (27 z 37). Dwa inne państwa członkowskie również zgłosiły, że wydawały EPO. Z dostępnych informacji wynika, że tylko 15 EPO zostało uznanych i doprowadziło do przyjęcia środków ochrony w państwie wykonującym (4 w 2015 r., 5 w 2016 r., 3 w pierwszej połowie 2017 r. i 3 w latach 2017–2018). Ponadto 10 państw członkowskich zgłosiło, że ani nie wydawały, ani nie uznawały EPO.

W kilku państwach członkowskich występują przykłady dobrych praktyk w zakresie systemów zarządzania sprawami, a niektóre z nich obejmują rejestrację EPO.

5. PODSUMOWANIE

Krajowe przepisy wykonawcze otrzymane od wszystkich 26 państw członkowskich związanych dyrektywą wydają się ogólnie zadowalające, zwłaszcza jeśli chodzi o mechanizm uznawania EPO. Przepisy transponujące są wystarczające, aby umożliwić wydawanie i uznawanie EPO we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego.

Analiza praktycznego stosowania dyrektywy pokazuje jednak, że nie osiągnięto jeszcze jej pełnego potencjału, o czym świadczy niska liczba wydanych i wykonanych EPO. Zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Komisja, wydano tylko 37 EPO, a wykonano zaledwie 15. Organy krajowe właściwe do celów wydawania EPO nie są w pełni świadome możliwości ich wydawania. Ponadto osoby potrzebujące ochrony mogą nie być w pełni świadome możliwości ubiegania się o EPO.

[9] 30 czerwca 2017 r.

W niektórych państwach członkowskich należy usprawnić wdrażanie niektórych przepisów dyrektywy, takich jak obowiązek informowania.

Niektóre państwa członkowskie nie przewidują żadnych sankcji za naruszenie środka przyjętego w ramach uznania EPO. Może to zniechęcać do składania wniosków o ochronę transgraniczną w tej formie.

Innym powodem, dla którego EPO nie jest w pełni wykorzystywany, może być duża różnorodność środków ochrony dostępnych w państwach członkowskich (w ramach postępowania cywilnego, administracyjnego lub karnego).

Komisja będzie kontynuować ocenę przestrzegania dyrektywy przez państwa członkowskie i zastosuje odpowiednie środki w celu zapewnienia zgodności z przepisami dyrektywy w całej Unii. W stosownych przypadkach Komisja będzie wszczynać postępowania o naruszenie przeciwko państwom członkowskim, które nie przestrzegają dyrektywy.

Jednocześnie Komisja ściśle współpracuje z państwami członkowskimi w celu przezwyciężenia trudności we wdrażaniu dyrektywy. Komisja propaguje bowiem, zwłaszcza za pomocą wsparcia finansowego, skuteczne stosowanie krajowych nakazów ochrony poprzez zwiększanie świadomości i podkreślanie potrzeby szkolenia praktyków w zakresie dostępności EPO[10].

[10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1382/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające program „Sprawiedliwość” na lata 2014–2020, Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 73.