KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.3.2022 r.
COM(2022) 127 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Rozporządzenie (UE) nr 606/2013 w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych[1] („rozporządzenie”) uzupełnia dyrektywę 2011/99/UE w sprawie europejskiego nakazu ochrony[2] („dyrektywa”). Oba akty stanowią część tego samego pakietu legislacyjnego. Rozporządzenie zostało przyjęte 12 czerwca 2013 r. na podstawie art. 81 ust. 2 lit. a), e) i f) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wraz z dyrektywą 2012/29/UE ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw[3] („dyrektywa o prawach ofiar”) dyrektywa i rozporządzenie stanowią spójny zbiór środków. Wzmacnia to prawa i ochronę ofiar i potencjalnych ofiar przestępstw podczas podróży lub przemieszczania się do innego państwa członkowskiego.

Dyrektywa i rozporządzenie służą osiągnięciu tego celu w drodze zapewnienia właściwym organom w państwach członkowskich podstawy prawnej do uznawania nakazów ochrony wydanych w innym państwie członkowskim. Zgodnie z tymi ramami prawnymi wszystkie państwa członkowskie muszą uznawać i wykonywać zarówno nakazy ochrony wydane w sprawach karnych, jak i środki ochrony w sprawach cywilnych wydane w innym państwie członkowskim.

Zgodnie z wymogami art. 21 rozporządzenia w niniejszym sprawozdaniu oceniono jego stosowanie. Komisja Europejska musi również przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie ze stosowania rozporządzenia oraz, w razie konieczności, wszelkie wnioski dotyczące zmian. Chociaż sprawozdanie miało zostać przedłożone do dnia 11 stycznia 2021 r., ze względu na wybuch pandemii COVID-19 w pierwszej połowie 2020 r. Komisja znalazła się pod bezprecedensową presją wynikającą z konieczności zajęcia się pilnymi sprawami związanymi z COVID-19. Opóźniło to ocenę i jej publikację.

Rozporządzenie uzupełnia dyrektywę w celu zapewnienia, aby w unijnych ramach wzajemnego uznawania środków ochrony ofiar przestępstw nie występowały żadne luki prawne. W związku z tym niniejsze sprawozdanie należy odczytywać wraz ze sprawozdaniem w sprawie wdrożenia dyrektywy, które Komisja opublikowała 11 maja 2020 r.[4] Łącznie sprawozdania te przedstawiają pełny obraz zasad minimalnych mających zastosowanie w całej UE w odniesieniu do ponadnarodowego uznawania i wykonywania środków ochrony przez właściwe organy w państwach członkowskich.

---

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 2011/99/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony (Dz.U. L 338 z 21.12.2011, s. 2).

3 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).

4 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 (COM(2020) 187 final z 11.5.2020)

1.2. Cel i główne elementy rozporządzenia

Celem rozporządzenia jest zapewnienie, aby osoba fizyczna, która korzysta ze środka ochrony w sprawach cywilnych w jednym państwie członkowskim, mogła w dalszym ciągu polegać na takiej ochronie, kiedy przemieszcza się lub podróżuje do innego państwa członkowskiego. Jednocześnie rozporządzenie ma na celu ochronę praw do obrony przysługujących osobie stwarzającej zagrożenie.

W związku z tym w rozporządzeniu ustanowiono przepisy dotyczące wzajemnego uznawania środków ochrony wydanych w państwach członkowskich. Przepisy te umożliwiają właściwym organom zapewnienie stałej ochrony w całej UE za pomocą prostego i szybkiego mechanizmu.

Rozporządzenie ma zastosowanie do krajowych środków ochrony w sprawach cywilnych, wydanych w ramach postępowań cywilnych i procedur administracyjnych. W szczególności ma ono zastosowanie do środków, które nakładają obowiązki na osobę stwarzającą zagrożenie dla integralności fizycznej lub psychicznej innej osoby i których celem jest ochrona tej innej osoby. Rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich ofiar. Dotyczy ono trzech najpowszechniejszych rodzajów krajowych środków ochrony:

- zakazów lub ograniczeń wstępu do miejsca, w którym osoba objęta ochroną zamieszkuje, pracuje lub które regularnie odwiedza lub w którym regularnie przebywa;
- zakazów lub uregulowania wszelkich form kontaktu z osobą objętą ochroną oraz
- zakazów lub ograniczeń możliwości zbliżania się na określoną odległość do osoby objętej ochroną.

Środki ochrony mają przede wszystkim zapobiegać wszelkim formom:

- przemocy uwarunkowanej płcią;
- przemocy domowej lub
- przemocy w bliskich związkach, takim jak przemoc fizyczna, napastowanie, przemoc seksualna, nękanie, zastraszanie lub innym formom przymusu pośredniego.

Ofiary takich przestępstw są szczególnie narażone na wtórną i ponowną wiktymizację, zastraszenie lub odwet. W praktyce głównymi beneficjentami środków ochrony są kobiety.

Nakazy ochrony zazwyczaj pociągają za sobą stosunkowo ograniczone naruszenie swobody przemieszczania się osoby stwarzającej zagrożenie. Wydawanie i monitorowanie nakazów ochrony zasadniczo nie wiąże się ze znacznymi inwestycjami finansowymi. Mogą one jednak pomóc w ograniczeniu przemocy i zapobieganiu jej[5].

W praktyce osoba, która otrzymuje ochronę na podstawie co najmniej jednego krajowego środka ochrony („osoba objęta ochroną”), zwraca się z wnioskiem do

[5] van der Aa, S., Niemi, J., Sosa, L., Ferreira, A., Baldry, A., *Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European Member States* [Przegląd ustawodawstwa i ocena wpływu nakazów ochrony w europejskich państwach członkowskich], 2015.

organu państwa członkowskiego, w którym wydano środki ochrony („organ wydający"). Jeżeli wniosek zostanie rozpatrzony pozytywnie, organ wydający w tym państwie członkowskim („państwo członkowskie wydania") wydaje zaświadczenie. Następnie organ wydający przesyła to zaświadczenie do właściwego organu innego państwa członkowskiego („państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek") w celu uznania i wykonania środków ochronnych na terytorium państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek. Właściwy organ państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek, może w podobnej sprawie zastosować dowolny środek dostępny na mocy jego prawa krajowego w celu zapewnienia ciągłości ochrony osoby objętej ochroną na terytorium państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek. Państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek, musi zapewnić ofierze taki sam poziom ochrony, jaki zapewniłoby swoim obywatelom znajdującym się w podobnej sytuacji.

Zaświadczenie o środkach ochrony w sprawach cywilnych ma postać standardowego wielojęzycznego formularza, który został przyjęty późniejszym aktem wykonawczym[6]. Pozostałe państwa członkowskie muszą uznać to zaświadczenie bez dodatkowej weryfikacji. Zaświadczenie musi być bezpośrednio wykonalne, co oznacza, że osoba objęta ochroną może bezpośrednio powoływać się na środki ochrony przed organami państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek.

Od 11 stycznia 2015 r. rozporządzenie ma bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Danii.

1.3. Cel i zakres sprawozdania

Analiza Komisji opiera się głównie na informacjach przekazywanych bezpośrednio przez państwa członkowskie. Komisja zaczerpnęła dane pierwotne z informacji przekazanych przez państwa członkowskie na podstawie art. 18 ust. 1. Informacje te zawierają wykaz właściwych organów i języków akceptowanych do celów rozporządzenia. Ponadto Komisja przeanalizowała odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczącym stosowania rozporządzenia od czasu jego wejścia w życie. Komisja przesłała ten kwestionariusz właściwym organom w państwach członkowskich w lipcu 2021 r., a 19 państw członkowskich udzieliło na niego odpowiedzi. Spośród wszystkich państw członkowskich 16 potwierdziło, że ich system prawny umożliwia stosowanie środków ochrony w sprawach cywilnych. Komisja zgromadziła dodatkowe informacje na temat właściwych organów w państwach członkowskich z wykorzystaniem portalu „e-Sprawiedliwość".

Przy sporządzaniu niniejszego sprawozdania Komisja wykorzystała dwa dodatkowe badania, które pozwoliły na uzupełnienie danych przekazanych przez państwa członkowskie. Mówiąc konkretnie, Komisja wykorzystała badanie opublikowane przez Parlament Europejski w 2017 r. W badaniu tym przeanalizowano funkcjonowanie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych w ramach oceny wdrożenia dyrektywy[7]. Ponadto Komisja zapoznała się

[6] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 939/2014 z dnia 2 września 2014 r. ustanawiające zaświadczenia, o których mowa w art. 5 i 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 606/2013 w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych (Dz.U. L 263 z 3.9.2014, s. 10).

[7] Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Badanie dotyczące europejskiego nakazu ochrony („European protection order – Study"), PE 603.272, wrzesień 2017 r.,

szczegółowo z badaniem końcowym dotyczącym projektu POEMS finansowanego w ramach programu DAPHNE Komisji w latach 2012–2014. W badaniu tym dokonano przeglądu prawodawstwa i oceniono wpływ nakazów ochrony w państwach członkowskich[8].

Niniejsze sprawozdanie koncentruje się na najważniejszych przepisach rozporządzenia, które mają zasadnicze znaczenie dla sprawnego funkcjonowania wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych w całej UE.

Przepisy te obejmują obowiązek przekazywania informacji o rodzajach organów właściwych w sprawach objętych rozporządzeniem, z wyszczególnieniem:

- organów właściwych do wydawania zaświadczeń dotyczących środków ochrony w sprawach cywilnych;
- organów, przed którymi należy powoływać się na środek ochrony wydany w innym państwie członkowskim (i które są właściwe do wykonania takiego środka);
- organów, które są właściwe w sprawie dostosowania środków ochrony oraz
- organów, do których należy wystąpić z wnioskiem o odmowę uznania.

Sprawozdanie dotyczy również następujących kwestii:

- systemów językowych państw członkowskich;
- obowiązku poszanowania praw do obrony przysługujących osobie stwarzającej zagrożenie;
- wydawania, przetwarzania i przekazywania zaświadczeń dotyczących środków ochrony w sprawach cywilnych oraz
- sprostowania i uchylania zaświadczeń dotyczących środków ochrony w sprawach cywilnych.

2. OCENA OGÓLNA

Sprawozdanie dotyczy wszystkich państw członkowskich, które są związane rozporządzeniem[9].

Organy wydające w państwie członkowskim wydania mogą wydawać środki ochrony w sprawach cywilnych, na przykład zakaz zbliżania się na określoną odległość do innej osoby. Zgodnie z motywem 14 rozporządzenia państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek, musi uznać takie środki za środki ochrony w sprawach cywilnych.

Ponadto pojęcie „sprawy cywilne” należy interpretować niezależnie. Organ wydający środek ochrony może mieć charakter cywilny, administracyjny lub karny.

(http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603272/EPRS_STU(2017)603272_EN.pdf).

8 van der Aa, S. i in., op. cit.

9 Sprawozdanie nie obejmuje Zjednoczonego Królestwa, ponieważ dane dotyczące wdrażania rozporządzenia zgromadzone na potrzeby części sprawozdania zawierającej analizę zostały zebrane po wystąpieniu przez to państwo z UE i po zakończeniu okresu przejściowego, w którym rozporządzenie nadal miało zastosowanie w Zjednoczonym Królestwie.

Charakter ten nie ma jednak znaczenia przy ocenie, czy środek ochrony ma charakter cywilny, o ile sama decyzja dotyczy spraw cywilnych (motyw 10).

W rozporządzeniu uwzględniono zróżnicowane tradycje prawne państw członkowskich i nie koliduje ono z krajowymi systemami wydawania środków ochrony. Oznacza to, że nie zobowiązuje państw członkowskich do zmiany ich systemów krajowych w celu umożliwienia wydawania środków ochrony w sprawach cywilnych. Nie zobowiązuje również państw członkowskich do wprowadzenia środków ochrony w sprawach cywilnych do celów stosowania rozporządzenia (motyw 12).

Komisja otrzymała od 16 państw członkowskich potwierdzenie, że ich systemy prawne umożliwiają wydawanie środków ochrony w sprawach cywilnych. Spośród wszystkich państw członkowskich cztery potwierdziły, że nie umożliwiają wydawania środków ochrony w sprawach cywilnych lub zaświadczeń, których dotyczy rozporządzenie. Komisja wzięła to pod uwagę przy sporządzaniu sprawozdania.

W rezultacie sprawozdanie odzwierciedla sytuację w państwach członkowskich w zakresie, w jakim rozporządzenie ma do nich zastosowanie w praktyce. W sprawozdaniu uwzględniono również motyw 12 rozporządzenia.

W sprawozdaniu końcowym dotyczącym POEMS z 2015 r.[10] oraz w badaniu z 2017 r. przeprowadzonym przez Parlament Europejski[11] stwierdzono, że we wszystkich państwach członkowskich przewidziano pewną formę nakazów ochrony w sprawach karnych lub cywilnych. W obu badaniach stwierdzono jednak, że przepisy dotyczące nakazów ochrony i poziomy ochrony różnią się znacznie w całej Unii, a zatem mogą utrudniać sprawne funkcjonowanie dyrektywy i rozporządzenia, które razem stanowią unijne ramy prawne.

Wydaje się, że większość państw członkowskich opowiada się za systemem, w którym środki ochrony są wydawane w następstwie postępowania karnego albo postępowania cywilnego lub procedury administracyjnej. W innych państwach członkowskich ofiary mają dostęp do pewnego połączenia środków cywilnych i karnych.

W niektórych przypadkach właściwe organy państw członkowskich mogą mieć trudności z ustaleniem, czy dyrektywa lub rozporządzenie mają zastosowanie. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy jeden nakaz ochrony obejmuje kilka różnych środków o różnym charakterze (cywilnych, administracyjnych lub karnych).

W związku z tym zarówno sprawozdanie końcowe dotyczące POEMS z 2015 r., jak i badanie z 2017 r. przeprowadzone przez Parlament Europejski sugerują, że w praktyce stosowanie środków ochrony w sprawach cywilnych i karnych oraz sposób ich stosowania znacznie się różnią w całej UE.

3. OCENA SZCZEGÓŁOWA

[10] van der Aa, S. i in., op. cit.

[11] Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, op. cit.

3.1. Właściwe organy (art. 18 ust. 1 lit. a))

Art. 18 ust. 1 lit. a) rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do przekazania Komisji informacji o rodzajach organów właściwych w sprawach objętych rozporządzeniem. Do lipca 2015 r. wszystkie państwa członkowskie związane rozporządzeniem z wyjątkiem jednego przekazały Komisji niezbędne informacje.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia organ wydający państwa członkowskiego wydania musi wydać na wniosek osoby objętej ochroną zaświadczenie, stosując wielojęzyczny standardowy formularz. Art. 18 ust. 1 lit. a) pkt (i) zobowiązuje państwa członkowskie do przekazania Komisji informacji o kategoriach organów, które są właściwe do wydawania środków ochrony i do wydawania zaświadczeń.

Spośród wszystkich państw członkowskich, do których rozporządzenie ma zastosowanie, 20 powiadomiło, że organami właściwymi do wydawania środków ochrony i zaświadczeń w sprawach cywilnych są sądy właściwe geograficznie. Należą do nich sądy pierwszej instancji, sądy apelacyjne i sądy najwyższe. Spośród wszystkich państw członkowskich pięć wyraźnie wymieniło sądy rodzinne lub wydział rodzinny sądów, podczas gdy jedno państwo członkowskie wspomniało o sądzie pracy. Ponadto cztery państwa członkowskie powiadomiły, że właściwość w tym zakresie mają również prokuratorzy.

Aby uwzględnić fakt, że w państwach członkowskich środki ochrony w sprawach cywilnych są wydawane przez organy różnego rodzaju, rozporządzenie ma zastosowanie do zarówno do orzeczeń organów sądowych, jak i decyzji organów administracyjnych. Organy administracyjne muszą jednak zapewnić gwarancje w odniesieniu do ich bezstronności oraz prawa stron do odwołania się do sądu. Oznacza to również, że organami wydającymi nie mogą być organy policyjne (motyw 13). Jedno państwo członkowskie poinformowało Komisję, że organem właściwym jest burmistrz miasta. Inne państwo członkowskie powiadomiło, że policja, działając jako organ, któremu powierzono uprawnienia w zakresie administracji publicznej, może wydawać tymczasowe zapobiegawcze środki ograniczające oraz zaświadczenia.

Art. 18 ust. 1 lit. a) pkt (ii) rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do przekazania Komisji informacji o rodzajach organów:

- przed którymi należy powoływać się na środek ochrony wydany w innym państwie członkowskim lub
- które są właściwe do wykonania takiego środka.

Spośród wszystkich państw członkowskich 12 wskazało sądy, a z tych wszystkie z wyjątkiem jednego wyraźnie wskazały sądy właściwe geograficznie, takie jak sądy rejonowe, sądy miejskie lub sądy okręgowe. W trzech państwach członkowskich właściwość posiadają prokuratorzy, a w czterech innych – komornik sądowy. Ponadto w ośmiu państwach członkowskich w wykonanie środków ochrony zaangażowane są organy ścigania. Wydaje się, że w dwóch państwach członkowskich za uznawanie zaświadczeń i wykonanie środków ochrony bezpośrednio odpowiedzialna jest policja.

Art. 18 ust. 1 lit. a) pkt (iii) rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do przekazania Komisji informacji o rodzajach organów, które są właściwe w sprawie dostosowania środków ochrony. Spośród wszystkich państw członkowskich 18 wyraźnie wskazało sądy właściwe geograficznie, takie jak sądy rejonowe, sądy miejskie, sądy okręgowe lub prezesa sądu lokalnego. Ponadto trzy państwa

członkowskie wskazały ogólnie sądy lub sądy pierwszej instancji, podczas gdy dwa państwa członkowskie wskazały prokuratorów, a dwa inne – komornika sądowego.

Ponadto art. 18 ust. 1 lit. a) pkt (iv) rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do przekazania Komisji informacji o rodzajach organów, do których należy wystąpić z wnioskiem o odmowę uznania (i wykonania). Spośród wszystkich państw członkowskich 17 wyraźnie wskazało sądy właściwe geograficznie. Z drugiej strony cztery państwa członkowskie powiadomiły o innych rodzajach sądów, takich jak sądy pierwszej instancji, sądy ds. wykroczeń i sądy apelacyjne.

3.2. System językowy (art. 18 ust. 1 lit. b), art. 16, art. 4 ust. 2 lit. c) i art. 5 ust. 3)

W razie potrzeby osoba objęta ochroną, która chce powołać się na środek ochrony w państwie członkowskim, do którego kierowany jest wniosek, musi dostarczyć właściwym organom tłumaczenie zaświadczenia (art. 4 ust. 2 lit. c)). Osoba objęta ochroną może zwrócić się do państwa członkowskiego wydania z wnioskiem o dostarczenie tego tłumaczenia (art. 5 ust. 3).

Zaświadczenie musi być przetłumaczone na jeden z języków urzędowych państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek, lub na język urzędowy UE, który państwo to wskazało jako możliwy do zaakceptowania (art. 16 ust. 1). Państwa członkowskie miały czas na przekazanie tych informacji Komisji do 11 lipca 2014 r. (art. 18 ust. 1 lit. b)). Spośród wszystkich państw członkowskich osiem dotrzymało tego terminu. Do lipca 2015 r. wszystkie państwa członkowskie związane rozporządzeniem z wyjątkiem jednego przekazały Komisji niezbędne informacje.

Spośród wszystkich państw członkowskich trzy akceptują zaświadczenia przychodzące w języku angielskim, a jedno poinformowało Komisję, że jeden z jego sądów rejonowych przyjmuje zaświadczenia przychodzące w języku włoskim. Ponadto dwa państwa członkowskie akceptują zaświadczenia przychodzące w dodatkowych językach na zasadzie wzajemności.

3.3. Gwarancje procesowe dla osoby stwarzającej zagrożenie (art. 6, 11, 12 i 13)

W rozporządzeniu przewidziano szczególne zabezpieczenia w celu zapewnienia, aby w przypadku wystąpienia przez osobę objętą ochroną o wydanie zaświadczenia zapewniono poszanowanie praw do obrony osoby stwarzającej zagrożenie (art. 6). W szczególności właściwy organ musi sprawdzić, czy osoba stwarzająca zagrożenie:

- została powiadomiona o środku ochrony (lub jego dostosowaniu, zgodnie z art. 11 ust. 3);
- została poinformowana o wszczęciu postępowania lub
- ma prawo do zaskarżenia tego środka ochrony w państwie członkowskim wydania.

W pięciu państwach członkowskich osoba stwarzająca zagrożenie jest powiadamiana o środku ochrony osobiście, przez komornika sądowego lub przez urzędnika sądowego.

W dwóch państwach członkowskich osoba ta jest powiadamiana osobiście lub listem poleconym. W jednym państwie członkowskim stosuje się wyłącznie list polecony. W jednym państwie członkowskim powiadomienia dokonuje się w większości przypadków na piśmie (elektronicznie lub listem poleconym). Jeżeli osoba

stwarzająca zagrożenie jest obecna na przesłuchaniu, informacji udziela się ustnie. W jednym państwie członkowskim osoba ta jest powiadamiana zwykłym listem pocztowym. W trzech państwach członkowskich, w pewnych przypadkach, powiadomienia może dokonać osobiście policja.

W trzech państwach członkowskich nie istnieją szczegółowe przepisy dotyczące powiadamiania o zaświadczeniu. Osoba stwarzająca zagrożenie może zostać powiadomiona na różne sposoby, na przykład drogą elektroniczną, listem poleconym, za pośrednictwem dostawców usług kurierskich lub osobiście.

Państwa członkowskie nie zgłosiły żadnych powtarzających się problemów z powiadamianiem osoby stwarzającej zagrożenie.

Zgodnie z rozporządzeniem osoba stwarzająca zagrożenie może wszcząć postępowanie na drodze sądowej w państwie członkowskim, do którego kierowany jest wniosek. Osoba stwarzająca zagrożenie może wnieść środek zaskarżenia przeciwko dostosowaniu środka ochrony (art. 11 ust. 5). W niektórych przypadkach[12] osoba ta może również wystąpić z wnioskiem o odmowę uznania lub wykonania środka ochrony (art. 13 ust. 1).

Jedno państwo członkowskie przedstawiło statystyki dotyczące postępowań wszczętych przez osoby stwarzające zagrożenie przed sądem pierwszej instancji. W 2017 r. złożono łącznie 13 wniosków, 28 w 2018 r. i 13 w 2019 r.

3.4. Wydawanie, przetwarzanie i przekazywanie zaświadczenia (art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1)

Osoba objęta ochroną może wystąpić do organu wydającego w państwie członkowskim wydania z wnioskiem o wydanie zaświadczenia (art. 5 ust. 1) i skierować zaświadczenie do organów innego państwa członkowskiego w celu uznania i wykonania. Na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia państwa członkowskie uznają środki ochrony wydane w innym państwie członkowskim bez potrzeby przeprowadzania specjalnej procedury. Ponadto środki te muszą być bezpośrednio wykonalne w państwie członkowskim, do którego kierowany jest wniosek.

Funkcjonowanie wielojęzycznego standardowego formularza wydawanego na podstawie art. 5 rozporządzenia, w tym w zakresie jego treści, było zadowalające we wszystkich ośmiu państwach członkowskich, które przekazały informacje zwrotne na ten temat.

Spośród wszystkich państw członkowskich siedem zapewniało możliwość przesyłania zaświadczeń drogą elektroniczną. Ponadto pięć państw członkowskich potwierdziło, że zaświadczenia o uznawaniu środków ochrony w sprawach cywilnych mogą być przetwarzane cyfrowo. Cztery z tych państw członkowskich poinformowały o pozytywnych doświadczeniach w tym zakresie; żadne z tych państw nie miało negatywnego doświadczenia. Żadne państwo członkowskie nie zgłosiło Komisji żadnych problemów z wysyłaniem zaświadczeń. Jedno państwo członkowskie zauważyło jednak, że jeżeli w danej sprawie chodzi o więcej niż jedną

[12] Jeżeli takie uznanie jest w wyraźny sposób sprzeczne z porządkiem publicznym państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek, lub jeżeli byłoby nie do pogodzenia z wyrokiem wydanym lub uznanym w tym państwie członkowskim.

osobę, konieczne jest wypełnienie oddzielnych standardowych formularzy. W takich przypadkach wypełnienie formularzy wymaga więcej czasu.

Żadne państwo członkowskie nie zgłosiło powtarzających się problemów z procedurą, w tym z przestrzeganiem terminów. Ponadto cztery państwa członkowskie zasygnalizowały, że nie dysponują danymi lub nie posiadają praktycznego doświadczenia.

3.5. Sprostowanie lub uchylenie środków ochrony i zaświadczeń (art. 14 ust. 1 i art. 9 ust. 1)

Środek ochronny może zostać zawieszony, ograniczony lub uchylony w państwie członkowskim wydania. W takim przypadku osoba objęta ochroną lub osoba stwarzająca zagrożenie może zwrócić się o wydanie zaświadczenia, aby zapewnić uwzględnienie tej zmiany w państwie członkowskim, do którego kierowany jest wniosek (art. 14 ust. 1).

Jeżeli zaświadczenie zawiera błąd pisarski lub zostało w sposób oczywisty wydane nieprawidłowo, osoba objęta ochroną lub osoba stwarzająca zagrożenie może wystąpić z wnioskiem o sprostowanie lub uchylenie zaświadczenia. Organ wydający może to zrobić również z własnej inicjatywy (art. 9 ust. 1).

Funkcjonowanie wielojęzycznego standardowego formularza wydawanego na podstawie art. 14 rozporządzenia, w tym w zakresie jego treści, było zadowalające we wszystkich ośmiu państwach członkowskich, które przekazały informacje zwrotne na ten temat.

Tylko jedno państwo członkowskie przekazało informacje na temat średniego czasu potrzebnego na uchylenie lub sprostowanie i wskazało, że proces ten trwał od 10 do 14 dni. Ponadto jedno państwo członkowskie poinformowało, że w jednym przypadku zaświadczenie wymagało sprostowania z powodu błędu w obliczeniach.

W innym państwie członkowskim w prawie krajowym nie określono terminu w odniesieniu do sprostowania i uchylenia zaświadczenia. W tym państwie członkowskim kwestia ta jest rozpatrywana podczas rozprawy sądowej, o której uczestnicy muszą zostać powiadomieni z wyprzedzeniem. W związku z tym czas trwania odnośnej procedury może się różnić w zależności od czasu trwania tego postępowania sądowego. Ponadto dziewięć państw członkowskich albo nie dostarczyło danych, albo wskazało, że żadne przypadki tego rodzaju nie wystąpiły.

3.6. Podnoszenie świadomości i szkolenia w zakresie wdrażania rozporządzenia

Spośród wszystkich państw członkowskich 7 prowadziło działania mające na celu podnoszenie świadomości na temat wdrażania rozporządzenia, skierowane do organów sądowych i pracowników wymiaru sprawiedliwości, w szczególności z wykorzystaniem pism informacyjnych, stron internetowych, podręczników, instrukcji, wytycznych oraz za pośrednictwem izb adwokackich.

W pięciu państwach członkowskich zorganizowano sesje szkoleniowe dotyczące wdrażania rozporządzenia. W czterech z nich sesje te nie koncentrowały się jednak

konkretnie na rozporządzeniu, lecz stanowiły część programów o bardziej ogólnym zakresie skierowanych od sędziów lub urzędników sądowych.

4. GROMADZENIE DANYCH

W lipcu 2021 r. Komisja przesłała kwestionariusz właściwym organom w państwach członkowskich, aby zgromadzić dane i informacje na temat wdrażania rozporządzenia w okresie od jego wejście w życie. Komisja otrzymała odpowiedzi od 19 państw członkowskich, z których 16 potwierdziło, że ich system prawny umożliwia wydawanie środków ochrony w sprawach cywilnych.

Komisja stwierdziła, że 10 państw członkowskich (tj. połowa państw członkowskich, do których ma zastosowanie rozporządzenie) oświadczyło, że nie dysponuje zdezagregowanymi danymi statystycznymi dotyczącymi środków ochrony w sprawach cywilnych. W związku z tym te państwa członkowskie nie były w stanie dostarczyć danych dotyczących liczby zaświadczeń wydanych lub otrzymanych na podstawie rozporządzenia. Spośród wszystkich państw członkowskich siedem dostarczyło dane, ale wskazało na bardzo niską liczbę zarówno zaświadczeń wydanych, jak i otrzymanych (od 1 do 0). W jednym państwie członkowskim wydano 25 zaświadczeń.

Spośród wszystkich państw członkowskich 14 odpowiedziało, że w ich przypadku nie wystąpiły żadne wnioski o wydanie zaświadczeń, z którymi wystąpiono by do nich jako do państwa członkowskiego wydania, lub że nie dysponują zdezagregowanymi danymi statystycznymi dotyczącymi takich wniosków. Z drugiej strony dwa państwa członkowskie poinformowały, że każdy z ich odpowiednich właściwych organów otrzymał jeden wniosek o wydanie zaświadczenia, z których to wniosków jeden spotkał się z odmową.

W kwestionariuszu zapytano również o przypadki, w których państwa członkowskie, działając jako państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek, wykonywały środek ochrony za pośrednictwem zaświadczenia wydanego na podstawie art. 5 i potencjalnie dostosowały ten środek. Spośród wszystkich państw członkowskich pięć wskazało, że takie przypadki nie wystąpiły.

Podobnie pięć państw członkowskich wskazało, że nie wystąpiły u nich żadne przypadki związane z procedurą zaskarżenia przeciwko dostosowaniu środka ochrony.

Niemal wszystkie państwa członkowskie, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, wskazały, że nie mają wiedzy o żadnych przypadkach (dwa państwa członkowskie) lub nie dysponują zdezagregowanymi danymi (dziewięć państw członkowskich) dotyczącymi przypadków zawieszenia, sprostowania lub uchylenia środków ochrony na podstawie art. 14 lub art. 9 rozporządzenia. Sytuacja przedstawiała się w ten sposób niezależnie od tego, czy działały one jako państwo członkowskie wydania, czy jako państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek. W jednym państwie członkowskim jedno zaświadczenie zostało sprostowane zgodnie z art. 9 rozporządzenia z powodu błędu w obliczeniach.

W sprawozdaniu końcowym dotyczącym POEMS z 2015 r.[13] oraz w badaniu z 2017 r.[14] przeprowadzonym przez Parlament Europejski stwierdzono już brak wiarygodnych i publicznie dostępnych danych na temat przypadków występowania nakazów ochrony w sprawach cywilnych. W obu badaniach stwierdzono, że wiele państw członkowskich nie posiada regularnych statystyk i może polegać jedynie na okazjonalnych badaniach. Ponadto przekazywane informacje zazwyczaj obejmowały wybrane nakazy ochrony lub niektóre części kraju. Z przeprowadzonych badań wynika, że duże różnice w danych gromadzonych w poszczególnych państwach członkowskich mogą sugerować, że rzeczywista skala występowania środków ochrony w sprawach cywilnych była w dużej mierze niedoszacowana. Wyniki badania z 2021 r. prowadzą do podobnych wniosków. Brak zdezagregowanych danych w podziale na państwa członkowskie, których systemy prawne umożliwiają stosowanie środków ochrony w sprawach cywilnych, stanowi wyzwanie dla rzeczywistego oszacowania stosowania środków ochrony w tego rodzaju sprawach.

5. PODSUMOWANIE

Sprawne funkcjonowanie rozporządzenia ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia pełnej i niezawodnej ochrony ofiarom przestępstw w UE podczas korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się.

Zdaniem zainteresowanych państw członkowskich system wzajemnego uznawania ustanowiony rozporządzeniem co do istoty (tj. funkcjonowania wielojęzycznego standardowego formularza) działa zadowalająco. Ponadto wydaje się, że państwa członkowskie nie napotkały żadnych poważnych problemów przy stosowaniu głównych aspektów rozporządzenia, takich jak kwestie wydawania, przetwarzania i przekazywania zaświadczeń. W kilku państwach członkowskich możliwe jest przesyłanie zaświadczeń drogą elektroniczną.

Państwa członkowskie nie zgłaszają również powtarzających się problemów z gwarancjami procesowymi dla osoby stwarzającej zagrożenie. W szczególności, jeżeli chodzi o powiadamianie tej osoby o środkach ochrony, państwa członkowskie stosują różne procedury, takie jak powiadomienia listem poleconym, drogą elektroniczną lub dokonywane osobiście.

W analizie nie zidentyfikowano problemów związanych ze sprostowaniem lub uchylaniem środków ochrony. Kilka państw członkowskich wskazało, że takie przypadki nie występują.

Analiza ta pokazuje jednak, że – podobnie jak w przypadku sprawozdania z wykonania dyrektywy w sprawie europejskiego nakazu ochrony – różnice w przepisach i praktykach w zakresie krajowych środków ochrony w UE mogą uniemożliwiać osiągnięcie swojego pełnego potencjału przez instrument i wpłynąć na powodzenie wzajemnego uznawania nakazów ochrony. Z analizy wynika, że w niektórych przypadkach może być trudno ustalić, czy zastosowanie ma dyrektywa, czy rozporządzenie. Na przykład dzieje się tak w przypadku, gdy jeden nakaz

[13] van der Aa, S. i in., op. cit.

[14] Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, op. cit.

ochrony obejmuje kilka różnych środków o różnym charakterze (cywilnych, administracyjnych lub karnych).

Co więcej, w niniejszym sprawozdaniu wykazano, że istnieje możliwość zwiększenia wiedzy na temat rozporządzenia w państwach członkowskich. Propagowanie podnoszenia świadomości oraz dostarczanie informacji i wytycznych specjalistom i zainteresowanym stronom na szczeblu krajowym mogłoby pomóc lepiej wykorzystywać rozporządzenie.