KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 23.02.2005
COM(2005) 63 końcowy

SPRAWOZDANIE KOMISJI

oparte na art. 34 decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi

{SEC(2005) 267}

1. METODA

W zastosowaniu art. 34 decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi[1], Komisja przedkłada niniejsze sprawozdanie oceniające zastosowanie podmiotowego aktu (zwanego dalej „decyzją ramową"). Znaczenie tej oceny jest istotne, gdyż nakaz aresztowania jest pierwszym i najbardziej symbolicznym instrumentem stosowania zasady wzajemnego uznawania.

Kryteria oceny przyjęte przez Komisję dla celów niniejszego sprawozdania z jednej strony obejmują kryteria ogólne, obecnie w sposób powszechny stosowane do oceny wdrażania decyzji ramowych (użyteczny cel, jasność i bezpieczeństwo prawne, pełne zastosowanie, przestrzeganie terminów transpozycji)[2], a z drugiej strony zawierają kryteria dotyczące bezpośrednio nakazu aresztowania, głównie z punktu widzenia jego charakteru sądowniczego, skuteczności i szybkości działania.

Przy sporządzaniu niniejszego sprawozdania Komisja oparła się głównie na przepisach krajowych przekazanych przez Państwa Członkowskie, które ustanawiają nakaz aresztowania (art. 34 ust. 2), a także na informacjach uzupełniających przekazanych przez Radę (art. 34 ust. 3), w szczególności na odpowiedziach udzielonych na kwestionariusze wysłane Państwom Członkowskim przez prezydium Rady.[3]

Ponadto Komisja starała się uzupełnić informację z jednej strony przez wykorzystanie informacji udzielonych na kwestionariusz europejskiej sieci sądowniczej, odnoszący się do praktyki stosowania nakazu aresztowania w okresie do 1 września 2004 r., a z drugiej strony przez prowadzenie dwustronnego dialogu z krajowymi punktami kontaktowymi wskazanymi do tego celu. Tym niemniej, treść niniejszego sprawozdania oraz jego załącznika ograniczona jest licznymi opóźnieniami, brakami w przekazywaniu informacji, jakością otrzymanych informacji oraz krótkotrwałością analizowanego okresu.[4]

2. OCENA

2.1. Procedura wydawania osób stosowana głównie jako instrument sądowniczy między Państwami Członkowskimi

2.1.1. Po początkowym opóźnieniu, obecnie wdrażana na całym terytorium Wspólnoty

Nakaz aresztowania został wdrożony przez 24 Państwa Członkowskie z opóźnieniem, które sięgało 8 miesięcy (CZ, DE). Jedynie połowa Państw Członkowskich dotrzymała ustalonego terminu (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Opóźnienie to było źródłem przejściowych trudności.

Tym niemniej, według stanu na dzień 1 listopada 2004 r. wszystkie Państwa Członkowskie dokonały transpozycji umowy ramowej, za wyjątkiem Włoch, gdzie

---

1 Dz.U. L 190 z 18.7.2002, str. 1.
2 COM(2001) 771 z 13.12.2001, pkt 1.2.2.
3 COPEN 96 z 10.10.2003 i COPEN 94 z 26.7.2004.
4 SEC(2005)267

nadal trwają prace w parlamencie. Wiele Państw Członkowskich musiało wprowadzić zmiany w swoich konstytucjach. Wszystkie Państwa Członkowskie przyjęły szczególne przepisy prawne. Jednakże w przypadku niektórych Państw Członkowskich (głównie DK i EE) pominięte zostały obowiązkowe przepisy odnoszące się do niektórych zasad, co nie spełnia wymogu pewności prawnej.

W praktyce, od dnia 1 stycznia 2004 r., osiem Państw Członkowskich stosowało przepisy dotyczące nakazu aresztowania. Do dnia rozszerzenia liczba ta wzrosła do 16, a od dnia 14 stycznia 2005 r., czyli od daty wejścia w życie przepisów w CZ, ma zastosowanie w 24 Państwach Członkowskich.

W 2004 r. nakaz aresztowania stopniowo zastępował ekstradycję między Państwami Członkowskimi i jak się wydaje przekroczył ją liczbowo. Jedynie nieliczne Państwa Członkowskie we własnym zakresie ograniczyły jego zakres czasowy lub materialny. W odniesieniu do tego pierwszego, niektóre Państwa Członkowskie postąpiły zgodnie z umową ramową, już od chwili jej przyjęcia, głównie poprzez wykluczenie ze stosowania nakazu czynów mających miejsce przed określoną datą (art. 32 / FR, IT, AT). Z kolei inne z nich dokonały takiego ograniczenia nie przestrzegając decyzji ramowej, zarówno pod względem procedury (art. 32 / CZ, LU, SI), treści ograniczenia (CZ, LU), jak i wejścia w życie (CZ). Tym samym wnioski o ekstradycję, które nadal są przedstawiane przez te ostatnie obciążone są ryzykiem odrzucenia przez pozostałe Państwa Członkowskie.

Swoje obowiązki naruszyły również Państwa Członkowskie, które ograniczyły materialny zakres stosowania, bądź z powodu minimalnych wymaganych progów kary (art. 2 / NL, AT, PL; art. 4 ust. 7 lit. b) / UK), bądź w odniesieniu do niektórych kategorii przestępstw, dla których przywróciły (art. 2 / BE, PL, SI) lub podjęły ryzyko przywrócenia (EE, EL, FR) weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności karnej. Tym niemniej na obecnym etapie, transpozycja listy 32 kategorii przestępstw, w odniesieniu do których podwójna odpowiedzialność karna została zniesiona, nie sprawia poważnych trudności. Należy żałować, że niektóre Państwa Członkowskie uznały, iż weryfikacja nie dotyczy usiłowania i współudziału w przestępstwie (art. 2 / EE, IE).

2.1.2. Wydawanie osób w głównej mierze w oparciu o procedurę sądową

Wydawanie osób między Państwami Członkowskimi w zastosowaniu decyzji ramowej (art. 1 ust. 1) stało się procedurą całkowicie sądową. Świadczy o tym na przykład fakt, że znaczna większość Państw Członkowskich zezwala na **bezpośredni kontakt między organami sądowymi** na poszczególnych etapach procedury (art. 9 ust. 1, art. 15 i 23). Tym niemniej niektóre Państwa Członkowskie powołały organ wykonawczy będący właściwym organem sądowym w całości (art. 6 / DK) lub częściowo (EE, LV, LT, FI, SE).

Dozwolone decyzją ramową powołanie **organu centralnego** posiadającego wyłączność na urzędowe przekazywanie zostało wybrane jedynie przez mniejszość Państw Członkowskich (art. 7 / EE, IE, HU, MT, UK). Tym niemniej, należy żałować, że w niektórych przypadkach uprawnienia decyzyjne powierzone organom centralnym wykraczają poza zakres zwykłych ułatwień, które mogą być im udzielane na mocy decyzji ramowej (EE, IE).

2.1.3. Stopniowe dostosowanie do zewnętrznego systemu ekstradycji

O ile przekazywanie osób między Państwami Członkowskimi jest obecnie regulowane głównie w ramach nakazu aresztowania, o tyle ten unijny instrument z większą trudnością włącza się w system reguł międzynarodowych (art. 21 / MT; art. 28 / LT).

Nie wszystkie Państwa Członkowskie przedstawiły swój nowy system Radzie Europy (art. 28 Europejskiej konwencji o ekstradycji z 13.12.1957 r.).[5] Jednakże przeoczenie to powinno mieć charakter przejściowy.

2.2. Procedura skuteczniejsza i szybsza, respektująca fundamentalne gwarancje

2.2.1. Bardziej dopuszczalne procedura wydawania osób

Jako gwarant większej skuteczności decyzja ramowa ogranicza przyczyny odmowy wydania osób między Państwami Członkowskimi, odsuwając tym samym wszelkie decyzje o charakterze politycznym. Ogólnie ujmując, ramy ustalone decyzją są przestrzegane. Skuteczność nakazu aresztowania można wstępnie ocenić poprzez 2603 wydanych nakazów, 653 przypadki aresztowania osób i 104 osoby wydane w okresie do września 2004 r. Ponadto należy odnotować, że liczba przypadków odmowy wykonania nakazu aresztowania w porównaniu z całkowitą liczbą wystawionych nakazów jest jak dotąd niewielka. Rzeczywiste dane mogą być jedynie wyższe od wstępnych oszacowań opartych wyłącznie na deklaracjach około dwudziestu Państw Członkowskich.

Liczba obowiązkowych przyczyn odmowy wykonania nakazu aresztowania, które zostały przejęte z decyzji ramowej, wynosi od 3 do 10 w zależności od Państwa Członkowskiego. Wszystkie Państwa Członkowskie transponowały trzy **przyczyny odmowy obligatoryjnej,** z kilkoma wyjątkami (art. 3 ust. 1 / NL, UK) lub odstępstwami (art. 3 ust. 1 / DK, IE); art. 3 ust. 2 / IE, UK). Z kolei transpozycja siedmiu przyczyn odmowy fakultatywnej różni się znacznie między poszczególnymi Państwami Członkowskimi, niektóre z nich przejęły jedynie ich część lub pozostawiły większy margines oceny swoim organom sądowym, podczas gdy w innych Państwach Członkowskich wszystkie przyczyny mają charakter obowiązkowy. Taki wybór jest z zasady możliwy, chyba iż orzecznictwo wskaże inaczej[6] (art. 4 ust. 3), ale wątpliwy, gdyż narzuca wykonującym organom sądowym wszczęcie własnego postępowania w miejsce akceptacji nakazu aresztowania w sytuacji, gdy postępowanie jest już prowadzone w Państwie Członkowskim wystawiającym nakaz (art. 4 ust. 2).

Różnorodność systemów krajowych wynika również z faktu, że nie wszystkie państwa skorzystały z możliwości uzależnienia wykonania nakazów aresztowania od spełnienia trzech **szczególnych gwarancji** przewidzianych w decyzji ramowej. Natomiast niektóre Państwa Członkowskie przyjęły ten instrument, ale przewidziały wymóg spełnienia dodatkowych warunków (art. 5 ust. 1 / MT, UK; art. 5 ust. 3 /NL). Ponadto wydaje się, że w praktyce niektóre organy wymagają zabezpieczeń

---

5 Council conclusions, 2-3.10.2003, point A/5

6 *Gozutok* (C – 187/01) i *Brugge* (C – 385/01), 11.2.2003.

nieprzewidzianych w formularzu lub wręcz odmawiają wydania osób, nawet gdy takie zabezpieczenia zostają przedstawione.

Wydawanie własnych obywateli, będące zasadniczą innowacją decyzji ramowej, jest praktykowane za wyjątkiem odstępstw przewidzianych w decyzji (art. 33 / AT). Jednak większość Państw Członkowskich postanowiła stosować wobec własnych obywateli warunek wykonania kary na ich własnym terytorium (art. 4 ust. 6 i art. 5 ust. 3), z kilkoma wyjątkami (IE, SK, UK). Tym samym większość Państw Członkowskich wybrała jednakowe traktowanie swoich obywateli i swoich rezydentów.

Mimo to występuje kilka trudności. Na podstawie informacji zebranych przez Komisję należy skrytykować praktyki niektórych organów sądowych, które odmawiają wykonania nakazów aresztowania wobec swoich obywateli, powołując się na swoje uprawnienia (art. 4 ust. 2 i 4 ust. 7), lecz nie prowadząc postępowań do końca. Ponadto jedno Państwo Członkowskie wprowadziło klauzulę wzajemności i zmiany kary nakładanej na swoich obywateli (art. 4 ust. 6 / CZ). Z kolei inne Państwo Członkowskie uznało, że wobec swoich obywateli powinno przywrócić weryfikację podwójnej odpowiedzialności karnej i uzależnić ich wydanie od zapewnienia, że będzie mogło dokonać zmiany ich kary (art. 5 ust. 3 / NL). Tymczasem warunek ten, dopuszczony konwencją z dnia 21 marca 1983 r. o przekazywaniu osób skazanych, nie został przejęty w decyzji ramowej. Ponadto ww. konwencja nie może służyć za prawną podstawę wykonania kary orzeczonej w innym Państwie Członkowskim, jeżeli odbywanie tej kary już się rozpoczęło, co w normalnych warunkach nie występuje, gdy nakaz aresztowania zostaje wystawiony w celu wykonania kary.

Ponadto niepokojące wydaje się również wprowadzanie przyczyn, które nie są przewidziane w umowie ramowej. Nie dotyczy to dodatkowej przyczyny uzasadnionej zasadą *ne bis in idem* stosowanej wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego i pozwalającej niektórym Państwom Członkowskim na wypełnienie luki w decyzji ramowej. To samo odnosi się do kwestii wyraźnie wskazujących przyczyny odmowy z powodu naruszenia praw podstawowych (art. 1 ust. 3) lub dyskryminacji (akapit 12 i 13), jakie dwie trzecie Państw Członkowskich postanowiło wyraźnie wprowadzić w różnej postaci. O ile są to przyczyny uzasadnione, nawet jeśli wykraczają one poza decyzję ramową (EL, IE, CY), o tyle w UE mogą być one przywoływane jedynie w szczególnych przypadkach. Jeszcze bardziej należy podkreślić wprowadzenie innych przyczyn odmowy pozostających w oczywistej sprzeczności z decyzją ramową (art. 3 / DK, MT, NL, PT, UK), jak na przykład przyczyny polityczne, dotyczące bezpieczeństwa lub narzucające kontrolę zasadności sprawy.

2.2.2. Procedura wydawania osób przeprowadzona w możliwie krótkim terminie

Oprócz przyspieszenia wynikającego z procedury wyłącznie sądowej znaczenie nakazu opiera się na połączeniu jednolitego formularza, wielu sposobów przekazywania i określenia terminów przeprowadzenia procedury. Na ogół Państwa Członkowskie poprawnie przetransponowały te zagadnienia. Dzięki zastosowaniu decyzji ramowej średni czas wykonywania wniosku, według wstępnych oszacowań, został skrócony z dziewięciu miesięcy do 43 dni. Nie uwzględnia to natomiast

częstych przypadków, gdy osoba, której dotyczy wniosek, wyraża zgodę na swoje przekazanie, w których średni czas procedury skrócił się do 13 dni.

Wszystkie Państwa Członkowskie zdecydowanie przyjęły (oprócz MT i UK) **jednolity formularz** oraz przewidziały kilka możliwych **sposobów przekazywania osób**. W tym zakresie trudność wynika z faktu, że decyzja ramowa nie przewiduje zawiadamiania Interpolu w celu wydania wniosku o tymczasowe aresztowanie, w odróżnieniu do Informacyjnego Schengen (SIS) (art. 9 ust. 3). W oczekiwaniu na wdrożenie drugiego Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II), każde Państwo Członkowskie mogłoby zaradzić tej sytuacji powołując się na przepisy krajowe.

Ponadto wymogi Państw Członkowskich mocno różnią się w szczegółach dotyczących terminów przyjęcia nakazów od chwili aresztowania (od 2 do 40 dni) oraz tłumaczeń (od dopuszczanego tylko jednego języka do 4 języków) i sposobów gwarantowania autentyczności (od wymogu przedstawienia oryginału do zwykłego faksu). Różnice te w praktyce powodują opóźnienia lub wręcz niepowodzenie procedury wydawania osób.

Oprócz tego kilka Państw Członkowskich narzuca wymogi nieprzewidziane decyzją ramową, jak np. obowiązek dołączania zaświadczeń lub dokumentów nieprzewidzianych w formularzu (art. 8 ust. 1 / CZ, MT) lub wystawiania odrębnego nakazu dla każdego oskarżenia (IE). Jednak z czasem trudności powinny stopniowo zanikać dzięki metodom ujednolicania praktyk w każdym systemie krajowym i dzięki większej wiedzy na temat wymogów pozostałych systemów. Poprawę przyniesie również całkowity przegląd wstępnych zawiadomień, rozszerzenie zabezpieczonych sposobów przekazywania (SIS II) oraz, w sposób bardziej ogólny, wzmacnianie wzajemnego zaufania. Szersza akceptacja przez Państwa Członkowskie innych języków niż tylko język oficjalny również stanowi ułatwienie pracy w rozszerzonej Unii.

Inaczej niż w procedurze ekstradycji wykonanie nakazu aresztowania podlega ściśle określonym **terminom** (art. 17 i 23). Państwa Członkowskie w szerokim stopniu wywiązywały się ze swoich zobowiązań w tym zakresie. W rzeczywistości większą część osób przekazuje się w terminie krótszym od przewidzianego.

Jednak w odniesieniu do odwołań niektóre Państwa Członkowskie nie zgodziły się na ustalenie maksymalnych terminów dla swoich najwyższych władz sądowych (CZ, MT, PT, SK, UK) lub określiły maksymalny termin dla procedury przekraczającej 60 dni (BE) lub pułap określony na 90 dni (FR). W tym zakresie należy zauważyć, że stosowanie wewnętrznych dróg odwołania nie stanowi samo w sobie okoliczności wyjątkowej (art. 17 ust. 7). Obecnie, w sytuacji gdy istotne opóźnienia, o których zawiadamia się Eurojust, występują rzadko, jest w dalszym ciągu zbyt wcześnie na wyciągnięcie jakichkolwiek wniosków.

2.2.3. Przekazywanie osób zgodnie z poszanowaniem podstawowych praw

Mimo iż nakaz aresztowania ma być skuteczniejszy i szybszy niż procedura ekstradycji, nie oznacza to, że indywidualne prawa mają być w mniejszym stopniu szanowane. Inaczej niż wskazuje na to postępowanie Państw Członkowskich zamiarem Rady nie było ustanowienie, aby naruszenie podstawowych praw stanowiło wyraźną podstawę do odrzucenia nakazu aresztowania. Jednak oczywiste

jest, że organ sądowy zawsze ma prawo odmówić wykonania nakazu aresztowania, jeżeli stwierdzi, że procedura łączy się z naruszeniem art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej i wspólnych zasad konstytucyjnych Państw Członkowskich. W systemie opartym na wzajemnym zaufaniu taką sytuację można uznać za wyjątkową.

Wszystkie Państwa Członkowskie transponowały całość postanowień decyzji ramowej dotyczących **praw poszukiwanej osoby** (art. 11), przy czym zakres szczegółowych różnic zmienia się w poszczególnych Państwach Członkowskich, szczególnie w kwestii wyrażania zgody. Jakkolwiek nadal występują pewne braki, które dotyczą głównie niedokładności procedur (art. 13 / DK, LV, PL, PT; art. 14 / DK). Ponadto należy podkreślić, że ułatwienia wynikające z wniosku o aresztowanie odnoszą się również do objętych nim osób, które w praktyce wyrażają zgodę na wydanie w ponad połowie zarejestrowanych przypadków.

Ocena nakazu aresztowania z punktu widzenia zagwarantowania podstawowych praw prowadzi do porównania sytuacji obecnej z poprzednią. Wiele pozytywnych punktów zasługuje na podkreślenie. Decyzja ramowa jest bardziej precyzyjna w odniesieniu do zasady **ne bis in idem**. Wzmocniła prawo do korzystania z pomocy adwokata (art. 11 ust. 2, art. 13 ust. 2, art.. 27 ust. 3 oraz art. 28 ust. 2), do oceny sposobności utrzymania aresztu tymczasowego (art. 12), a także zaliczenia **okresu pozbawienia wolności** (art. 26) na poczet wykonania kary. Ogólniej ujmując dzięki szybkości wykonania nakaz aresztowania przyczynia się do lepszego poszanowania „rozsądnego terminu". Poprzez swoją skuteczność, głównie przy egzekwowaniu wydawania osób z innych Państw Członkowskich, nakaz ułatwia decyzję o tymczasowym przywróceniu wolności osobom, niezależnie od ich miejsca zamieszkania w Unii Europejskiej (art. 12).

3. PODSUMOWANIE

Pomimo początkowego opóźnienia europejski nakaz aresztowania jest obecnie wdrażany w większości przypadków. Jego wpływ wydaje się pozytywny, jako że dostępne wskaźniki są korzystne, zarówno w kwestiach stosowania przez sądy i skuteczności, jak i szybkości, przy jednoczesnym poszanowaniu podstawowych praw.

Ten ogólny sukces nie powinien przesłaniać konieczności podjęcia wysiłków zarówno we Włoszech i w niektórych innych Państwach Członkowskich, w celu dostosowania się do decyzji ramowej (szczególnie CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), jaki i ze strony Unii w celu uzupełnienia niektórych braków w powyższym systemie.

Ze względu na wstępny charakter oceny ma ona jedynie tymczasowe zastosowanie. Należy ją ponowić, głównie w oparciu o bardziej systematyczny zwrot informacji. Z tego tytułu Komisja zastrzega sobie prawo do przedstawienia propozycji mających na celu wprowadzenie zmian w decyzji ramowej (art. 34 ust.3) w oparciu o wnioski wynikające z dłuższego okresu jej stosowania.