

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 11.4.2011
KOM(2011) 175 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wdrażania od 2007 r. decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi

{SEK(2011) 430 wersja ostateczna}

SPIS TREŚCI

1.	WPROWADZENIE	3
2.	KONTEKST.....	4
3.	ZMIANY LEGISLACYJNE W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH OD DNIA 1 KWIETNIA 2007 R.	5
4.	EUROPEJSKI NAKAZ ARESZTOWANIA ORAZ WZMOCNIENIE PRAW PROCESOWYCH PODEJRZANYCH I OSKARŻONYCH W POSTĘPOWANIU KARNYM.....	6
5.	KWESTIA PROPORCJONALNOŚCI.....	8
6.	PRZYSZŁE PRACE	9
	ZAŁĄCZNIK 1 – Dane statystyczne dotyczące europejskiego nakazu aresztowania	12

1. WPROWADZENIE

Minęło ponad siedem lat od kiedy, w dniu 1 stycznia 2004 r., weszła w życie decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (zwanego dalej „europejskim nakazem aresztowania”) i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi¹ (zwana dalej „decyzją ramową Rady”). Z dostępnych statystyk gromadzonych za lata 2005–2009² (zob. załącznik 1) wynika, że wydano 54 689 ENA a 11 630 wykonano. W tym okresie pomiędzy 51% i 62% poszukiwanych osób z wyraziło zgodę na ich przekazanie, średnio w ciągu 14 do 17 dni. Średni okres wydania tych osób, które nie wyraziły zgody, wyniósł 48 dni. Sytuacja uległa zatem znacznemu polepszeniu w porównaniu z okresem przed wdrożeniem ENA, kiedy to na ekstradycję poszukiwanych osób oczekiwano średnio rok, niewątpliwie poprawiając swobodny przepływ osób na terytorium UE dzięki ustanowieniu skuteczniejszego mechanizmu mającego zagwarantować, by otwarcie granic nie było wyzyskiwane przez tych, którzy usiłują zbiec przed wymiarem sprawiedliwości.

Niemniej jednak ostatnie siedem lat pokazało również, że pomimo sukcesu operacyjnego, ENA daleki jest od doskonałości. Państwa członkowskie, posłowie europejscy i krajowi, grupy reprezentujące społeczeństwo obywatelskie oraz indywidualni obywatele – wszyscy wyrazili pewne zastrzeżenia odnośnie do stosowania ENA, a w szczególności jego wpływu na prawa podstawowe. Istnieją również pewne niedociągnięcia jeżeli chodzi o wdrażanie decyzji ramowej Rady przez niektóre państwa członkowskie.

Od grudnia 2009 r., w rezultacie wejścia w życie traktatu lizbońskiego oraz zyskania przez Kartę praw podstawowych prawnie wiążącego charakteru, postanowienia traktatu lizbońskiego regulujące instrumenty legislacyjne w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej zmieniły kontekst stosowania ENA. Zgodnie z Traktatem, w każdym przypadku, w którym instrument przyjęty przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego, taki jak decyzja ramowa Rady, zostanie zmieniony, na taki zmieniony instrument rozciąga się uprawnienie Komisji do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W każdym razie uprawnienia te będą miały zastosowanie od dnia 1 grudnia 2014 r., po zakończeniu okresu przejściowego ustanowionego w Traktacie. Ponadto każda zmiana decyzji ramowej Rady oznacza, że zastosowanie znajdą nowe reguły przyjmowania środków legislacyjnych w tej dziedzinie wprowadzone traktatem lizbońskim. Należy do nich procedura współdecyzji między Parlamentem Europejskim i Radą oraz możliwość nieuczestniczenia niektórych państw członkowskich³.

Innym ważnym skutkiem traktatu lizbońskiego jest to, że Karta praw podstawowych UE⁴ staje się prawnie wiążąca⁵. Ponadto UE przystąpi jako organizacja do

¹ Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1.

² Rada 9005/5/06 COPEN 52; 11371/5/07 COPEN 106; 10330/2/08 COPEN 116; 9743/4/09 COPEN 87; 7551/7/10 COPEN 64.

³ Zgodnie z protokołem 21 i 22 traktatu lizbońskiego UK, IE i DK nie uczestniczą środkach w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. UK i IE mają możliwość przystąpienia do takich środków.

⁴ Dz.U. C 364 z 18.12.2000, s. 1.

Europejskiej konwencji praw człowieka⁶. Komisja przyjęła ostatnio strategię na rzecz zapewnienia poszanowania Karty praw podstawowych UE⁷, na której będzie opierać swoje podejście do wszelkich nowych i obowiązujących inicjatyw legislacyjnych i nielegislacyjnych (w tym ENA), jak również podejście państw członkowskich podczas wdrażania lub stosowania decyzji ramowej Rady.

2. KONTEKST

Niniejsze trzecie sprawozdanie oraz towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji opierają się na szeregu źródeł: poprzednich sprawozdaniach Komisji sporządzonych na mocy art. 34 decyzji ramowej Rady w 2006⁸ i 2007 r.⁹; sprawozdaniu końcowym i zaleceniach z czwartej rundy wzajemnej oceny przeprowadzonej przez Radę Unii Europejskiej (zwaną dalej „zaleceniami Rady”)¹⁰, przyjętych przez Radę w czerwcu 2010 r.¹¹; wynikach spotkania ekspertów w dniu 5 listopada 2009 r.; odpowiedziach udzielonych przez państwa członkowskie w następstwie wniosków Komisji o zaktualizowanie informacji z 30 czerwca 2009 r. i 25 czerwca 2010 r.; oraz orzecznictwie w stosownych przypadkach. Informacje otrzymane od państw członkowskich różniły się pod względem treści i jakości, co utrudniło przeprowadzenie pełnej, całościowej analizy i porównań obejmujących wszystkie państwa członkowskie¹².

Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji zawiera dużą ilość informacji na temat obecnej sytuacji w zakresie ENA. Powinny one być pomocne ogólnie dla praktyków, jak i dla państw członkowskich w ramach uzgodnionych przez Radę działań następczych w stosunku do rundy wzajemnej oceny prowadzonych do końca czerwca 2011 r.¹³. Część I dokumentu roboczego służb Komisji zawiera krótką, opisową analizę dotyczącą tych państw członkowskich, które wprowadziły zmiany w przepisach od kwietnia 2007 r. Część II zawiera przegląd tego, w jakim zakresie państwa członkowskie zastosowały się do zaleceń Rady. Część III zawiera szczegółowe informacje na temat licznych instrumentów legislacyjnych UE zmieniających lub uzupełniających decyzję ramową Rady w sprawie ENA. Części IV i V zawierają pewne informacje na temat ENA oraz odpowiednio systemu informacyjnego Schengen i Eurojust. W części VI przedstawiono orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do decyzji ramowej Rady w sprawie ENA. Część VII zawiera numery referencyjne poszczególnych sprawozdań Rady z oceny państw członkowskich a część VIII – tabele dotyczące każdego z państw członkowskich, w których podano następujące informacje:

⁵ Artykuł 6 ust. 1 TUE.

⁶ Artykuł 6 ust. 3 TUE.

⁷ COM(2010) 573 wersja ostateczna. 19.10.2010.

⁸ COM (2005) 63 oraz SEC (2005) 267 z 23.2.2005 zmienione dokumentami COM (2006) 8 oraz SEC (2006) 79 z 24.1.2006.

⁹ COM (2007) 407 i SEC (2007) 979 z dnia 12.7.2007 r.

¹⁰ Rada 8302/4/09 COPEN 68; 7361/10 COPEN 59; 8465/2/10 COPEN 95.

¹¹ Rada 10630/1/10 Presses 161 s. 33.

¹² W odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji w 2009 r. i 2010 r. Cypr, Malta i Zjednoczone Królestwo przesłały bardzo skąpe informacje lub nie przesłały ich wcale.

¹³ Rada 10630/1/10 Presse 161 s. 33 i 8302/4/09 COPEN 68 s. 23 – zalecenie nr 20.

- zalecenia przedstawione w poszczególnych sprawozdaniach Rady z oceny oraz odpowiedzi państw członkowskich, jeżeli zostały one udzielone; ogólne informacje o stosowaniu decyzji ramowej Rady w każdym państwie członkowskim, w odniesieniu do kwestii poruszonych w zaleceniach Rady;
- uwagi przedstawione w sprawozdaniu Komisji z wdrażania z 2007 r. i odpowiedzi państw członkowskich, jeżeli zostały one udzielone.

Część IX zawiera nieco dalszych danych statystycznych w formie wykresu.

3. ZMIANY LEGISLACYJNE W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH OD DNIA 1 KWIETNIA 2007 R.

Odpowiedzi otrzymane przez Komisję w następstwie jej wniosków o informacje od państw członkowskich wskazują, że czternaście państw członkowskich (AT, BG, CZ¹⁴, EE, FR, HU, IE, LV, LT, PL, PT, RO, SK i SI) dokonało zmian w swoich przepisach wykonawczych. Komisja przyjmuje do wiadomości i wyraża zadowolenie z faktu, że wiele poprawek uwzględniła zalecenia Rady i Komisji. W jednym państwie członkowskim (LU) w 2010 r. zmieniono jeden artykuł w przepisach transponujących, trwają też obecnie procedury parlamentarne w sprawie projektu legislacyjnego mającego stanowić odpowiedź na szereg zaleceń. Jak wynika z tabeli w części VIII dokumentu roboczego służb Komisji, zakres ulepszeń różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich i nie wszystkie zalecenia są odzwierciedlone w literze prawa.

Dwanaście państw członkowskich (BE, CY¹⁵, DK, DE, EL, ES, FI, IT, MT, NL, SE, UK) nie dokonało zmian w swoich odpowiednich przepisach, chociaż zalecono im to w poprzednich sprawozdaniach Rady i Komisji. Jest to tym bardziej godne ubolewania w przypadku państw członkowskich, które zostały wyraźnie wymienione w sprawozdaniu z 2007 r. Komisji jako te, które muszą podjąć wysiłki w celu pełnego dostosowania procedur do wymogów decyzji ramowej Rady (CY, DK, IT, MT, NL, UK).

W przypadku tych państw członkowskich, jeżeli przyjęto nowe przepisy, w części I dokumentu roboczego służb Komisji dołączonego do niniejszego sprawozdania zamieszczono krótką analizę opisową. Ogólna sytuacja we wszystkich państwach członkowskich została szczegółowo przedstawiona w tabelach w części VIII dokumentu roboczego służb Komisji.

Niektóre z zaleceń wymagały nie tyle ustanowienia przepisów co podjęcia praktycznych środków i Komisja docenia pracę wykonaną przez państwa członkowskie na rzecz uproszczenia ich systemów ENA oraz zapewnienia szkoleń, informacji i punktów kontaktowych. Jednak spójne stosowanie ENA oraz wzajemne zaufanie konieczne do jego funkcjonowania zależą w dużej mierze od wdrożenia ENA zgodnie z decyzją ramową Rady. Obecne braki w transpozycji w odniesieniu do każdego z państw członkowskich zostały przedstawione w przystępnym formacie

¹⁴ Dalsze zmiany legislacyjne są obecnie przygotowywane w CZ.

¹⁵ Z ostatnich informacji otrzymanych od CY w sierpniu 2009 r. wynikało, że przedstawiono już projekt nowych przepisów.

w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania. Komisja spodziewa się, że będzie on stanowić narzędzie dla tych państw członkowskich, dzięki któremu uzgodnią swoje przepisy wdrażające ENA z decyzją ramową Rady.

4. EUROPEJSKI NAKAZ ARESZTOWANIA ORAZ WZMOCNIENIE PRAW PROCESOWYCH PODEJRZANYCH I OSKARŻONYCH W POSTĘPOWANIU KARNYM

Przyjmując z zadowoleniem fakt, że ENA sprawdza się w praktyce jako instrument wzajemnego uznawania, Komisja jest również świadoma jego nieusuniętych dotychczas niedoskonałości, zwłaszcza jeżeli chodzi o wdrażanie go na szczeblu krajowym. Komisja otrzymała komentarze europejskich i krajowych parlamentarzystów, obrońców, obywateli i grup społeczeństwa obywatelskiego wskazujące na szereg problemów z funkcjonowaniem ENA: brak uprawnienia do reprezentacji prawnej w państwie wydającym nakaz w trakcie prowadzenia procedur wydania w państwie wykonującym; warunki zatrzymania w niektórych państwach członkowskich połączone niekiedy z długotrwałym zatrzymaniem wydanych osób oraz niejednolita kontrola proporcjonalności przez państwo wydające, co prowadzi do wniosków o wydanie z powodu relatywnie drobnych przestępstw, które, ze względu na brak kontroli proporcjonalności w państwie wykonującym, muszą zostać wykonane.

Jeżeli chodzi o problemy podniesione w odniesieniu do stosowania ENA, wydawałoby się, że mimo tego, iż prawo i procedury karne wszystkich państw członkowskich muszą być zgodne z normami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, często pojawiają się wątpliwości co do podobieństwa standardów na terytorium UE. Chociaż osoby fizyczne mogą zwracać się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o potwierdzenie ich praw wynikających z Europejskiej konwencji praw człowieka, mogą to czynić dopiero po wystąpieniu domniemanego naruszenia i wyczerpaniu wszystkich prawnych środków krajowych. Okazało się, że nie pozwala to skutecznie zagwarantować przestrzegania przez sygnatariuszy norm zawartych w konwencji. Komisja uwzględniła tę sytuację w toczących się pracach nad wdrożeniem harmonogramu działań¹⁶ na rzecz wzmocnienia praw procesowych podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym. W motywie 10 tego harmonogramu, przyjętego przez Radę w dniu 30 listopada 2009 r., uznano, że „duże postępy poczyniono [...] w dziedzinie współpracy sądowej i policyjnej, jeśli chodzi o środki ułatwiające ściganie”. Obecnie nadszedł czas, by podjąć działania w celu poprawy równowagi między tymi środkami a ochroną praw procesowych jednostki”. Przy zachowaniu możliwości dodania innych praw, w harmonogramie ustalono sześć następujących środków priorytetowych:

- prawo do tłumaczenia ustnego i pisemnego;
- prawo do informacji o prawach (pouczenie o prawach);
- porada i pomoc prawna na etapie postępowania przygotowawczego;

¹⁶ Rezolucja Rady z dnia 30 listopada 2009 r. Dz.U. C 295 z 4.12.2009, s. 1.

- prawo osoby zatrzymanej do kontaktu z rodziną, pracodawcą i władzami konsularnymi;
- ochrona podejrzanych wymagających szczególnego traktowania;
- zielona księga w sprawie tymczasowego aresztowania.

Pierwszy środek – dyrektywa w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym – została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę w październiku 2010 r.¹⁷. Drugi środek¹⁸ jest obecnie omawiany w obu tych instytucjach, równocześnie Komisja prowadzi prace przygotowawcze w zakresie pozostałych środków. W ramach badań dotyczących prawa do porady prawnej rozważona zostanie kwestia reprezentacji poszukiwanych osób w toku postępowania dotyczącego wydania, zarówno w państwie wykonującym, jak i wydającym nakaz. Już zaproponowane dyrektywy zawierają przepisy wyraźnie stanowiące, że zawarte w nich prawa znajdują zastosowanie do spraw związanych z ENA. W dyrektywie o prawie do informacji w postępowaniu karnym zaproponowano też wzór pouczenia o prawach specjalnie na potrzeby takich przypadków.

W licznych wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka podkreślano niedociągnięcia w niektórych zakładach karnych na terytorium UE¹⁹. Trybunał orzekł, że niedopuszczalne warunki zatrzymania (jeżeli osiągną minimalny poziom surowości), mogą stanowić pogwałcenie art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka, nawet jeżeli brakuje dowodów, że stworzone one zostały celowo, by poniżyć zatrzymanego. Wydaje się jasne, że decyzja ramowa Rady o ENA (przewidująca w art. 1 ust. 3, że państwo członkowskie musi przestrzegać praw podstawowych oraz podstawowych zasad prawnych, w tym art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka) nie nakazuje wydania w sytuacji, gdy wykonujący organ sądowy upewni się, w świetle wszystkich okoliczności sprawy, że takie wydanie doprowadziłoby go naruszenia podstawowych praw osoby poszukiwanej w związku z niedopuszczalnymi warunkami zatrzymania.

Kolejnym problemem związanym ze sprawami dotyczącymi ENA jest to, że obywatele niezamieszkujący w państwie członkowskim, w którym mieli rzekomo popełnić przestępstwo, są często tymczasowo aresztowani głównie ze względu na fakt, że nie są związani z lokalną społecznością oraz ryzyko ucieczki. W dniu 23 października 2009 r. Rada przyjęła decyzję ramową Rady 2009/829/WSiSW²⁰ w sprawie stosowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zasady wzajemnego uznawania do decyzji w sprawie środków nadzoru stanowiących alternatywę dla tymczasowego aresztowania²¹. Decyzja ta wprowadza możliwość przeniesienia środków zapobiegawczych o charakterze nieizolacyjnym z państwa członkowskiego, w którym osoba nie będąca rezydentem podejrzewana jest o popełnienie przestępstwa, do państwa członkowskiego, w którym normalnie zamieszkuje. Umożliwi to zastosowanie środka zapobiegawczego wobec

¹⁷ Dyrektywa 2010/64/WE – Dz.U. L 280 z 26.10.2010.

¹⁸ COM(2010) 392 wersja ostateczna z 20.7.2010.

¹⁹ Zob. m.in. wyroki w sprawach *Peers przeciwko Grecji* (19 kwietnia 2001 r.), *Salejmanovic przeciwko Włochom* (16 lipca 2009 r.), *Orchowski przeciwko Polsce* (22 stycznia 2010 r.).

²⁰ Dz.U. L 294 z 2009.11.11, s. 20.

²¹ Data wdrożenia: 1 grudnia 2012 r.

podejrzanego w jego normalnym otoczeniu podczas procesu w obcym państwie członkowskim.

5. KWESTIA PROPORCJONALNOŚCI

Systematyczne wydawanie ENA w celu doprowadzenia do wydania osób poszukiwanych często w związku z bardzo nieznacznymi przestępstwami podważa zaufanie do tej procedury. W tym kontekście dyskusje w Radzie wynikające z wniosków wyprowadzonych z ocen państw członkowskich²² pokazują, że wśród państw członkowskich panuje ogólna zgoda co do tego, że konieczna jest kontrola proporcjonalności w celu zapobieżenia zjawisku wydawania ENA w związku z przestępstwami, które wprawdzie wchodzą w zakres art. 2 ust. 1²³ decyzji ramowej w sprawie ENA, nie są na tyle poważne, by uzasadniać środki i współpracę, jakich wymaga wykonanie nakazu. Przed wydaniem ENA należy rozważyć szereg aspektów, w tym powagę przestępstwa, długość wyroku, czy istnieje alternatywne podejście, które mogłoby być mniej uciążliwe zarówno dla osoby poszukiwanej, jak i organu wykonującego nakaz oraz analizę kosztów i korzyści wynikających z wykonania ENA. Wydawanie ENA w sprawach, w których normalnie tymczasowe aresztowanie byłoby uznawane za niewłaściwe ma nadmierny wpływ na wolność i swobody poszukiwanych osób. Oprócz tego obsługa zbyt dużej ilości takich wniosków może okazać się kosztowna dla wykonujących państw członkowskich. Może to również doprowadzić do sytuacji, w której wykonujące organy sądowe (a nie organy wydające) uznają za potrzebne przeprowadzenie kontroli proporcjonalności, wprowadzając tym samym przesłankę odrzucenia, która nie jest zgodna z decyzją ramową Rady ani z zasadą wzajemnego uznawania, na której ta się opiera.

W nawiązaniu do zaleceń zawartych w sprawozdaniu końcowym z czwartej rundy wzajemnych ocen Rada wprowadziła zmianę do podręcznika ENA dotyczącą proporcjonalności²⁴. Sprawozdanie to zostało przyjęte przez Radę w czerwcu 2010 r.²⁵. Zmieniony podręcznik określa teraz czynniki, które należy ocenić wydając ENA oraz ewentualne alternatywy, które należy rozważyć przed jego wydaniem²⁶. Jeżeli państwa członkowskie będą stosować się do podręcznika, będzie on stanowić podstawę do uzyskania pewnej spójności w zakresie stosowania kontroli proporcjonalności. Komisja popiera takie podejście, wzywając państwa członkowskie do podjęcia pozytywnych kroków na rzecz zapewnienia, by podręcznik był stosowany przez praktyków (w związku z ewentualnymi przepisami krajowymi), jako wytyczne co do tego, jak należy przeprowadzać kontrolę proporcjonalności.

²² Rada 8302/4/09 COPEN 68; 7361/10 COPEN 59; 8465/2/10 COPEN 95; 10630/1/10 Presses 161 s. 33.

²³ Art. 2 ust. 1: Europejski nakaz aresztowania może zostać wydany w przypadku czynów, które w świetle prawa obowiązującego w wydającym nakaz państwie członkowskim zagrożone są karą pozbawienia wolności lub środkiem zabezpieczającym o maksymalnym wymiarze co najmniej 12 miesięcy, albo w przypadku, gdy zapadł wyrok lub wydano środek zabezpieczający o wymiarze co najmniej czterech miesięcy.

²⁴ Rada 8436/2/10 COPEN s. 3.

²⁵ Rada 10630/1/10 PRESSE 161.

²⁶ Rada 8302/4/09 COPEN 68 s. 15; 7361/10 COPEN 59 s. 4; 8436/2/10 COPEN s. 3.

Komisja przyjmuje stanowisko, że w obliczu ogólnej zgodności w Radzie co do znaczenia kontroli proporcjonalności oraz podważania zaufania do systemu ENA w przypadku, gdy kontrola ta nie jest przeprowadzana, konieczne jest wykonywanie tej kontroli przez wszystkie państwa członkowskie, w tym w tych jurysdykcjach, w których obowiązuje zasada legalizmu procesowego. Decyzja ramowa Rady jest narzędziem, z którego państwa członkowskie powinny korzystać wtedy, gdy uważają za konieczne, by określona osoba przebywała na ich terytorium w celu przeprowadzenia postępowania karnego wobec tej osoby lub wykonania cięższej na niej kary związanej z pozbawieniem wolności. Uzgodniony podręcznik zawiera wytyczne co do jednolitego stosowania tego narzędzia. Artykuł 2 ust. 1 decyzji ramowej Rady przewiduje, że „Europejski nakaz aresztowania może zostać wydany w przypadku czynów...”. Dyskusje i uzgodnienia w zakresie problemów poruszonych w podręczniku (w tym wykonywania kontroli proporcjonalności) odbywają się z uwzględnieniem tej swobody decyzyjnej. Aby zagwarantować wzajemne zaufanie, konieczne do dalszego funkcjonowania ENA, organy sądowe we wszystkich państwach członkowskich muszą przestrzegać uzgodnień uzyskanych w ramach tej swobody.

6. PRZYSZŁE PRACE

Niniejsze sprawozdanie stanowi okazję do podsumowania wdrażania i stosowania ENA, dzięki któremu możliwe jest funkcjonowanie skutecznego i efektywnego systemu wydawania osób niezbędnego w Europie bez granic. Informacje zgromadzone na potrzeby sprawozdania wskazują, że chociaż ENA jest bardzo użytecznym narzędziem dla państw członkowskich w walce z przestępczością, istnieje pole do ulepszeń jeżeli chodzi o transpozycję i stosowanie decyzji ramowej Rady. W szczególności ochrona praw podstawowych musi być centralnym elementem funkcjonowania systemu ENA. Niezbędne są działania w następujących dziedzinach:

- **transpozycja:** państwa członkowskie powinny podjąć, w razie potrzeby, działania legislacyjne w obszarach (określonych szczegółowo w części VIII dołączonego dokumentu roboczego służb Komisji), w których przepisy wdrażające są niezgodne z decyzją ramową Rady w sprawie ENA.
- **prawa podstawowe:** konieczne jest przyjęcie i wdrożenie środków wynikających z harmonogramu działań w zakresie praw procesowych podejrzanych i oskarżonych, by zagwarantować ochronę podstawowych praw i wolności oraz umocnić wzajemne zaufanie konieczne do dalszego stosowania instrumentów opartych na nim instrumentów, takich jak decyzja ramowa Rady w sprawie ENA.
- **proporcjonalność:** organy sądowe powinny korzystać z systemu ENA wyłącznie wtedy, gdy wniosek o wydanie jest proporcjonalny w świetle wszystkich okoliczności sprawy oraz powinny wykonywać kontrolę proporcjonalności w jednolity sposób we wszystkich państwach członkowskich; państwa członkowskie muszą podjąć pozytywne kroki na rzecz zapewnienia, by podręcznik (w związku z ewentualnymi przepisami krajowymi), był stosowany przez praktyków jako wytyczne co do tego, jak należy przeprowadzać kontrolę proporcjonalności.

- **szkolenia:** w komunikacie Komisji planowanym na wrzesień 2011 r. w sprawie europejskich szkoleń dla sędziów ma zostać uwzględniona potrzeba specjalistycznych szkoleń, zarówno dla organów sądowych, jak i praktykujących prawników, w zakresie wdrażania ENA oraz nowych środków mających wzmocnić prawa procesowe podejrzanych i oskarżonych. Szkolenie organów sądowych jest konieczne dla zapewnienia spójności w takich sprawach jak wykonywanie kontroli proporcjonalności we wszystkich państwach członkowskich; Komisja odnotowuje, że europejska sieć sądowa uruchomi w 2011 r. nową stronę internetową, która stanowić będzie użyteczne narzędzie na rzecz zapewnienia organom sądowym dostępu do odpowiednich informacji o ENA.
- **realizacja instrumentów uzupełniających:** od 2004 r. poświęcono wiele wysiłków na ustalenie problemów i poprawę systemu ENA. Przyjęto cztery decyzje ramowe Rady (określone szczegółowo w części III dokumentu roboczego służb Komisji), które mają wpływ na stosowanie ENA. Środki te dotyczą kwestii przekazywania orzeczeń, wyroków zaocznych, konfliktu jurysdykcji oraz uznawania orzeczeń w zakresie środków zapobiegawczych. Ich szybkie wdrożenie przez państwa członkowskie w niedalekiej przyszłości może dalej poprawić praktyczne stosowanie ENA.
- **statystyki:** Obecnie dysponujemy danymi statystycznymi za szereg ubiegłych lat opartymi na odpowiedziach na kwestionariusz opracowany przez Grupę Roboczą Rady ds. Współpracy w Sprawach Karnych w kwietniu 2005 r.²⁷. Dotychczas zestawiono i opublikowano odpowiedzi za lata 2005–2009 włącznie²⁸ (zob. załącznik 1 do niniejszego sprawozdania oraz część IX dokumentu roboczego służb Komisji). Jednak dane statystyczne dostępne do analizy cechują poważne braki. Wynika to z wielu przyczyn. Nie wszystkie państwa członkowskie dostarczały dane systematycznie, poza tym nie posługują się one wspólnym narzędziem statystycznym. Ponadto w odpowiedziach na roczny kwestionariusz Rady pojawiają się różne interpretacje. Istnieją również przesłanki wskazujące na zaniżanie liczby przypadków niedotrzymania terminów określonych w decyzji ramowej Rady zgłaszanych Eurojustowi, wbrew obowiązkowi ustanowionemu w art. 17 (zob. część V dokumentu roboczego służb Komisji). Komisja wzywa państwa członkowskie do wypełniania ich obowiązków sprawozdawczych. Całościowe statystyki są konieczne dla właściwej oceny zarówno korzyści wynikających z systemu ENA, jak i jego niedociągnięć. Niezbędne jest dostarczanie przez państwa członkowskie pełnych danych statystycznych. Dotyczy to w szczególności tych państw, które dotąd tego nie czyniły. Komisja podejmie wszelkie niezbędne wysiłki, by usunąć braki w kwestionariuszu dotyczącym statystyk w zakresie ENA oraz przeanalizuje metody udoskonalenia procesu gromadzenia statystyk.

Uznając zarówno korzyści płynące z systemu ENA, jak i jego niedoskonałości, Komisja z zadowoleniem przyjmuje zakres toczących się obecnie prac nad poprawą systemu. ENA jest instrumentem innowacyjnym i dynamicznym. Od czasu wejścia w życie decyzji ramowej Rady w 2004 r. organy sądowe zyskały dostępny i

²⁷

Rada 8111/05 COPEN 75.

²⁸

Rada 9005/5/06 COPEN 52; 11371/5/07 COPEN 106; 10330/2/08 COPEN 116; 9743/4/09 COPEN 87; 7551/7/10 COPEN 64.

skuteczny mechanizm na rzecz zagwarantowania, by przestępcy nie mogli uniknąć sprawiedliwości ukrywając się na terytorium Unii Europejskiej. Jednakże stosowanie tego instrumentu musi być poddawane dokładnej, stałej kontroli. Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować jego stosowanie w zakresie kwestii omówionych w niniejszym sprawozdaniu oraz rozważy, w świetle dalszych doświadczeń, wszystkie możliwe warianty, w tym legislacyjne, uwzględniając równocześnie nowy kontekst stworzony przez traktat lizboński.

**ZAŁĄCZNIK 1 – DANE STATYSTYCZNE DOTYCZĄCE EUROPEJSKIEGO NAKAZU
ARESZTOWANIA**

(oparte na danych z dokumentów COPEN 52 REV 5 9005/5/06, COPEN 106 REV 5 11371/5/07, COPEN 116 REV 2 10330/2/08, COPEN 87 REV 4 9734/4/09 i COPEN 64 REV 4 7551/7/10)

Średni okres trwania procedury wydania

W przypadku, gdy dana osoba zgodziła się na jej wydanie (czas od momentu zatrzymania do momentu podjęcia decyzji w sprawie wydania) średni okres wydania wynosił:

2005: 14,7 dni. **2006:** 14,2 dni. **2007:** 17,1 dni. **2008:** 16,5 dni. **2009:** 16 dni.

W przypadku, gdy dana osoba nie zgodziła się na jej wydanie (czas od momentu zatrzymania do momentu podjęcia decyzji w sprawie wydania) średni okres wydania wynosił:

2005: 47,2 dni. **2006:** 51 dni. **2007:** 42,8 dni. **2008:** 51,7 dni. **2009:** 48,6 dni.

Udział procentowy przypadków wydania „za zgodą”

Udział wydanych osób, które zgodziły się na wydanie wyniósł

2005: 51%. **2006:** 53%. **2007:** 55%. **2008:** 62%. **2009:** 54%.

Europejski nakaz aresztowania w państwach członkowskich — Liczba wydanych europejskich nakazów aresztowania („wydano”) oraz liczba europejskich nakazów aresztowania prowadzących do faktycznego wydania poszukiwanej osoby („wykonano”) w latach 2005–2009

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	TO TA L
<i>2005 r. wydano</i>			4	64		38	38	519	1914	29	121	44	44	500	42	42	1	373	975	1448	200		81	56	86	144	131	689 4
<i>2005 r. wykonano</i>			0	19		10	12	54	162	6	57	3	10	69	24	23	0	30	73	112	38		10	14	37	10	63	836
<i>2006 r. wydano</i>			168	52		42	53	450	1552	43		20	65	538	35	115	4	325	391	2421	102		67	111	69	137	129	688 9
<i>2006 r. wykonano</i>			125	19		15	4	62	237	20		2	14	57	22	55	3	47	67	235	52		14	23	37	27	86	122 3
<i>2007 r. wydano</i>			435		1785	31	83	588	1028	35		20	97	316	44	373	3	403	495	3473	117	856	54	208	84	170	185	108 83
<i>2007 r. wykonano</i>			66		506	14	16	59	345	14		4	16	60	15	84	1	17	47	434	45	235	8	71	43	22	99	222 1
<i>2008 r. wydano</i>			494	52	2149	46	119	623	1184	40		16	140	348	40	975	2		461	4829		2000	39	342	107	190		141 96
<i>2008 r. wykonano</i>			141	26	624	22	10	93	400	13		3	22	68	22	205	1		28	617		448	11	81	44	40		291 9
<i>2009 r. wydano</i>	508		439	96	2433	46	116	489	1240	33		17	171	354	46	1038	7	530	292	4844	104	1900	27	485	129	263	220	158 27
<i>2009 r. wykonano</i>	73		67	51	777	21	19	99	420	16		3	40	84	26	149	2	0	37	1367	63	877	6	79	47	28	80	443 1