

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 22.12.2008
KOM(2008) 885 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI

na podstawie art. 14 decyzji ramowej Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych

SPRAWOZDANIE KOMISJI

na podstawie art. 14 decyzji ramowej Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Głównym celem decyzji ramowej Rady 2003/577/WSiSW w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych jest ustanowienie zasad na podstawie których państwo członkowskie uznaje i wykonuje na swoim terytorium postanowienie o zabezpieczeniu mienia lub środków dowodowych wydanych przez organ sądowy innego państwa członkowskiego w ramach postępowań karnych. Decyzja ramowa opiera się na systemie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w postępowaniu przygotowawczym, w ramach tego systemu postanowienie o zabezpieczeniu jest uznawane bez żadnych wymogów formalnych, natomiast przyczyny nieuznania takiego postanowienia są ściśle ograniczone, a zasada podwójnej karalności częściowo nie obowiązuje.

1.2. Zgłoszenia wysłane przez państwa członkowskie

Jedynie siedem państw członkowskich (AT, DK, FI, FR, NL, PL, SE) wykonało decyzję ramową przed wyznaczonym terminem (2 sierpnia 2005 r.). W 2006 r. kolejnych osiem państw transponowało decyzję ramową (BE, CY, CZ, ES, HU, SI, SK, UK) i przekazało Komisji wykonawcze akty prawne. BG i LT przekazały przepisy wykonawcze w 2007 r. (BG wykonała decyzję ramową po przystąpieniu do UE w dniu 1 stycznia 2007 r.). EE i LV transponowały decyzję ramową i zgłosiły to Komisji w 2008 r.

Przed końcem października 2008 r. Komisja nie otrzymała wykonawczych aktów prawnych od ośmiu państw członkowskich (DE, EL, IE, IT, LU, MT, PT, RO). Z tego powodu przeprowadzona w sprawozdaniu analiza środków wykonawczych nie odnosi się do tych państw.

1.3. Metoda i kryteria oceny

Artykuł 14 decyzji ramowej przewiduje sporządzenie przez Komisję pisemnego sprawozdania na temat środków podjętych przez państwa członkowskie w celu zastosowania się do przepisów decyzji do dnia 2 sierpnia 2005 r. Opóźnienie w przygotowaniu sprawozdania wynika z małej liczby zgłoszeń otrzymanych przed zawartym w decyzji pierwotnym terminem jej wykonania.

Ze względu na swój charakter decyzje ramowe wiążą państwa członkowskie w zakresie rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków wdrażania postanowień decyzji (kryteria to: przejrzystość, pewność prawa, skuteczność). Decyzje ramowe nie wywołują skutku bezpośredniego. W odniesieniu do decyzji ramowych przyjętych na podstawie postanowień tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej obowiązuje jednak zasada wykładni zgodnej¹. Jako że Komisja nie jest uprawniona do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, któremu zarzuca się niepodjęcie niezbędnych środków w celu zastosowania

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 – Pupino, Dz.U. C 163 z 6.8.2005, s. 3.

się do przepisów decyzji ramowej Rady, przyjętej w ramach trzeciego filaru, charakter i cel niniejszego sprawozdania ogranicza się do oceny środków transpozycji podjętych przez dziewiętnaście państw członkowskich.

2. OCENA

Artykuł 1 - Cel

Celem decyzji ramowej jest ustalenie zasad, na podstawie których państwo członkowskie uznaje i wykonuje na swoim terytorium postanowienie o zabezpieczeniu mienia, wydane przez organ sądowy innego państwa członkowskiego w ramach postępowania karnego. Jedenaście państw członkowskich (BE, BG, CZ, DK, EE, ES, FI, LV, SE, SK i ogólnikowo SI) przeniosło ten cel do swojego prawa krajowego, natomiast wykonawcze akty prawne ośmiu państw członkowskich (AT, CY, FR, HU, LT, NL, PL, UK) nie zawierały takiego przepisu. Niektóre z tych państw wyjaśniły, że przepis ten stanowi ogólną zasadę, która nie musi być wdrożona.

Artykuł 2 - Definicje

Decyzja ramowa zawiera definicje następujących pojęć: „państwo wydające”, „państwo wykonujące”, „postanowienie o zabezpieczeniu”, „mienie” i „środki dowodowe”. Wykonawcze akty prawne państw członkowskich mniej lub bardziej obejmują definicje zawarte w decyzji ramowej, ale niektóre z nich zawierają tylko część wymaganych elementów. Większość państw członkowskich nie uznała za konieczne zdefiniowanie „państwa wydającego” i „wykonującego”. Większość państw członkowskich z wyjątkiem LV i PL zdefiniowała „postanowienie o zabezpieczeniu”. BE i FR odwołały się do ustawodawstwa krajowego w odniesieniu do pojęcia „zajęcie”, ale nie dołączono odpowiednich przepisów.

Artykuł 3 - Przestępstwa

Przepis ten zawiera listę przestępstw, w odniesieniu do których zniesiono weryfikację pod kątem zasady podwójnej karalności.

Duża liczba państw członkowskich (BG, DK, HU, ES, FI, PL, SK, NL, UK) wdrożyła listę zawartą w art. 3 ust. 2 zgodnie z decyzją ramową (AT, EE, LT i LV nie dołączyły odpowiednich przepisów). Według prawa belgijskiego „zabójstwo lub ciężkie uszkodzenie ciała” nie obejmują aborcji i eutanazji. Jest to jednak niezgodne z decyzją ramową, gdyż to prawo państwa wydającego, a nie państwa wykonującego, określa, czy dane przestępstwo jest na liście. W przypadku CY, CZ, SE i SI brak jest przepisów wykonawczych.

Artykuł 4 – Przekazywanie postanowienia o zabezpieczeniu

Artykuł 4 ust. 1 stanowi, że postanowienie o zabezpieczeniu wraz z zaświadczeniem powinno zostać przekazane przez organ sądowy, który je wydał, bezpośrednio organowi sądowemu właściwemu do wykonania. Zgodnie z ustawodawstwem ośmiu państw członkowskich (BG, CY, EE, HU, LT, LV, SI i UK) dokumenty te muszą zostać przekazane za pośrednictwem organu centralnego, którym jest z reguły ministerstwo sprawiedliwości lub prokuratura generalna. Inne państwa członkowskie zawarły w swoich przepisach wykonawczych wyraźne odwołanie do „bezpośrednich” kontaktów między organami sądowymi (FR, SK, ES, NL, SE) lub obowiązek bezpośredniego kontaktowania się wynika z listy właściwych organów, a nie za pośrednictwem organu centralnego (PL). W przypadku CZ decyzje wysyła się bezpośrednio do właściwego organu sądowego albo za pośrednictwem Ministerstwa Sprawiedliwości lub Prokuratury Generalnej. Prawo belgijskie stanowi, że postanowienie o zabezpieczeniu musi być przekazane za pośrednictwem prokuratorów królewskich, których

trudno uznać za „organ centralny”, gdyż odgrywają oni tylko formalną rolę w przekazywaniu zgłoszeń.

Artykuł 5 - Uznanie i niezwłoczne wykonanie

Ogólnie niemal wszystkie wykonawcze akty prawne przewidują szybkie wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu.

• „Niezwłoczne” wykonanie (art. 5 ust. 1)

Państwa członkowskie różnie definiują czas przeznaczony na wykonanie: „niezwłocznie” (PL, FI), „wysłanie orzeczenia w ciągu 24 godzin od podjęcia decyzji o wykonaniu” (BG), „bez zbędnej zwłoki” (DK), „bezzwłocznie” (CZ, HU) lub „bezzwłocznie i w miarę możliwości w ciągu 24 godzin” (SE). AT, ES i FR przejęły sformułowanie zawarte w decyzji ramowej: „niezwłoczne” wykonanie. BE odwołała się do przepisów prawa krajowego w tym zakresie (przepisów nie załączono). Niektóre państwa członkowskie nie ustanowiły żadnych terminów. EE nie wykonała tego przepisu odwołując się do licznych przeszkód formalnych uniemożliwiających wykonanie postanowienia, takich jak między innymi okoliczność, że „orzeczenie”, które jest podstawą zabezpieczenia, nie jest prawomocne, bezstronność sądu, specjalny status obywateli estońskich. UK przewidziała niejasny ogólny przepis dotyczący wysłania postanowienia do wykonania.

• Przekazanie w ciągu 24 godzin (art. 5 ust. 3)

W większości przypadków wydanie postanowienia o zajęciu mienia następuje „niezwłocznie”. Akty prawne AT i DK przewidują czas określony w decyzji ramowej („w najkrótszym możliwym terminie, a jeśli jest to możliwe, w ciągu 24 godzin”). Niektóre państwa członkowskie ustanowiły inny termin, np. BE („24 godziny, najpóźniej 5 dni”), BG („bezzwłocznie”) („w ciągu 24 godzin lub bez zbędnej zwłoki”), ES i NL („niezwłocznie, w ciągu 24 godzin”), FR i LV („bez zwłoki, w miarę możliwości w ciągu 24 godzin”), HU („bezzwłocznie”), EE i LT („w ciągu 24 godzin”), PL („niezwłocznie, w miarę możliwości w ciągu 24 godzin od otrzymania orzeczenia”) lub SK („w ciągu 24 godzin, a jeżeli to niemożliwe – w najkrótszym możliwym terminie”). Niektóre państwa nie określiły czasu przewidzianego na wydanie decyzji (FI, SE). SI nie wdrożyła tego przepisu w ogóle. Niektóre państwa członkowskie ustanowiły przepisy zobowiązujące właściwe organy sądowe do pisemnego uzasadnienia, dlatego decyzja nie została wydana w przewidzianym terminie.

Jeżeli chodzi o zgłoszenie faktu wydania postanowienia (art. 5 ust. 3), ogólnie państwa członkowskie nie ustanowiły terminów, ani nawet zgłoszenia jako takiego. Niektóre państwa członkowskie przewidziały jednak terminy, np. BE („niezwłocznie” do królewskiego prokuratora, który zgłasza „bez zwłoki” wydającemu państwu członkowskiemu), CZ („bezzwłocznie”), ES („bez zwłoki, w ciągu 24 godzin”), FI („bez zwłoki, a jeżeli to możliwe w ciągu 24 godzin”), LT („niezwłocznie”), SK („bez zwłoki”).

Artykuł 6 - Okres obowiązywania postanowienia o zabezpieczeniu

Art. 6 ust. 1 stanowi, że „Mienie pozostaje zabezpieczone w państwie wykonującym do momentu, gdy państwo to ostatecznie odpowie na wszelkie wnioski na podstawie art. 10 ust. 1 lit. a) lub b)”. Zgodnie z ustępem 2 większość państw członkowskich przewidziała możliwość ograniczenia tego okresu. Ustęp 3 stanowi, że decyzję organów sądowych państwa wydającego o zniesieniu postanowienia o zabezpieczeniu mienia należy wykonać jak najszybciej.

Ogólnie przepisy tego artykułu zostały dobrze transponowane. Niektóre państwa członkowskie (AT, EE, SI, UK) nie wykonały ustępu 3, niektóre nie przewidziały żadnych terminów, a niektóre przewidziały inne terminy (BE „bez zwłoki”, BG „niezwłocznie”, DK

„bez zbędnej zwłoki”, ES „bez zwłoki”, HU i SE „bezzwłocznie”). Prawo CY przewiduje jedynie, że postanowienie wydane w innym państwie może być zmienione lub poprawione tylko przez właściwy organ innego państwa, który wydał to postanowienie.

Wykonawczy akt prawny AT zawiera ogólne stwierdzenie w tym zakresie, a procedura przewidziana w art. 58 ustawy o ekstradycji i pomocy wzajemnej (ARHG) jest niezgodna z przepisami decyzji ramowej. AT nie wykonała ponadto art. 6 ust. 3. SI wykonała jedynie przepisy dotyczące procedury krajowej i nie nawiązała do decyzji państwa wydającego ani powiadomienia w tym zakresie. SE transponowała tylko ustęp 3. BG nie określiła żadnych terminów w tym zakresie. UK niejasno transponowała jedynie pierwszy ustęp.

Artykuł 7 - Podstawy do nieuznania lub niewykonania

Art. 7 decyzji ramowej określa cztery fakultatywne przyczyny nieuznania lub niewykonania postanowienia o zabezpieczeniu. Ogólnie większość tych przyczyn odmowy została wdrożona do prawa krajowego, ale państwa członkowskie często traktowały je jako przyczyny obligatoryjne. Niektóre państwa członkowskie nie przyjęły żadnych przepisów wykonawczych, ale do niektórych z tych państw znajduje zastosowanie konwencja Rady Europy² (np. do CY).

Art. 7 ust. 2 przewiduje możliwość określenia nieprzekraczalnego terminu okazania, uzupełnienia lub poprawy zaświadczenia lub uznania równoważnego dokumentu, lub zwolnienia wydającego organu sądowego z tego wymogu, jeżeli dostarczone informacje zostaną uznane za wystarczające. Przepis ten został wykonany przez większość państw członkowskich (z wyjątkiem BE, CY, DK, EE, SI i UK). Przepis art. 7 ust. 3 dotyczący odmowy uznania lub wykonania postanowienia o zabezpieczeniu nie został wykonany przez CY, EE, SI i UK (znajduje zastosowanie konwencja Rady Europy³). Art. 7 ust. 4 dotyczący powiadomienia, gdy niemożliwe jest wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu ze względów praktycznych, został częściowo wykonany przez FI (tylko w przypadku gdy nie można ustalić miejsca, w którym znajduje się mienie), a BG nie określiła ani terminu, ani środków powiadomienia.

Czternaście państw członkowskich (BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, LT, NL, SE, SK, UK) wprowadziło w swoim ustawodawstwie krajowym dodatkowe przyczyny nieuznania lub niewykonania postanowienia oprócz przyczyn wymienionych w decyzji ramowej. Pozostaje to w jawnej sprzeczności z decyzją ramową. Dodatkowe przyczyny dotyczą głównie kwestii praw człowieka (BE, DK, FR), konfliktu z ogólnymi zasadami w prawie państw członkowskich (CY, CZ) lub sytuacji, gdy środek jest zabroniony przepisami prawa krajowego lub wykonanie jest niemożliwe ze względu na prawo krajowe (ES, HU, NL, UK). Pojawiły się również przyczyny dotyczące języka urzędowego oraz krajowego porządku prawnego, bezpieczeństwa i interesu wymiaru sprawiedliwości. Niestety państwa członkowskie często odwoływały się do przepisów prawa krajowego, nie dołączając ich tekstu.

Artykuł 8 - Podstawy odroczenia wykonania

Art. 8 lit. a) przewidujący możliwość odroczenia wykonania postanowienia, jeżeli wykonanie może zaszkodzić trwającemu postępowaniu przygotowawczemu, został transponowany przez większość państw członkowskich (z wyjątkiem CY, EE, SI). W przypadku CY zastosowanie znajduje konwencja Rady Europy.

² Konwencja o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa z 1990 r.

³ Jak wyżej.

Wiele państw członkowskich przeniosło do prawa krajowego przepis przewidujący jako przyczynę odroczenia wykonania postanowienia fakt, że dane mienie lub środki dowodowe były już poddane postanowieniu o zabezpieczeniu w postępowaniu karnym i do kiedy postanowienie to nie zostanie zniesione (z wyjątkiem CY, DK, FI, SI). Jednak tylko nieliczne państwa członkowskie (AT, BG, ES, FR, NL) wdrożyły do prawa krajowego przyczynę określoną w lit. c) (mienie już zabezpieczone w ramach innego postępowania). FR i UK dodały dodatkowe przyczyny (odpowiednio: wydanie dokumentu lub przedmiotu oraz niemożliwość wywiezienia środka dowodowego z UK). Ogólne transpozycja przepisów art. 8 ust. 2, 3 i 4 jest raczej dobra (nie zostały wykonane jedynie przez CY, SE, SI oraz UK).

Artykuł 9 - Zaświadczenie

Art. 9 ust. 2 stanowi, że przekazane zaświadczenie należy przetłumaczyć na język urzędowy lub jeden z języków urzędowych państwa wykonującego. Każde z państw członkowskich może, w chwili przyjęcia decyzji ramowej lub w terminie późniejszym, oświadczyć, że przyjmuje tłumaczenie na jeden lub większą liczbę języków urzędowych Unii Europejskiej (art. 9 ust. 3).

Większość państw członkowskich (AT, BG, DK, ES, FR, HU, PL, UK) akceptuje jedynie swój język urzędowy jako język, w którym zaświadczenie może być wydane. Niektóre państwa nie wskazały żadnego języka. Z tego faktu wynika, że w chwili obecnej w państwach tych będą uznane jedynie zaświadczenia przetłumaczone na ich język urzędowy (CY i SI). Niektóre państwa członkowskie akceptują oprócz języka urzędowego również język angielski (EE, LT, LV, NL). Niektóre państwa zaakceptowałyby na zasadzie wzajemności również inne języki niż ich język urzędowy (CZ, SK).

BE akceptuje zaświadczenia w językach francuskim, niderlandzkim, niemieckim i angielskim, SE w językach szwedzkim, duńskim, norweskim i angielskim, FI w językach fińskim, szwedzkim i angielskim (oraz w innych, jeżeli właściwy prokurator je zatwierdzi i jeżeli nie ma przeszkód do jego zatwierdzenia).

Artykuł 10 - Dalsze postępowanie z zabezpieczonym mieniem

Ten artykuł reguluje kwestie wynikające w następstwie postanowienia o zabezpieczeniu mienia, tj. przekazanie wniosków o przekazanie środków dowodowych lub wniosków o konfiskatę.

AT, BE, BG, DK, FR, HU, LT, NL, PL i SK wykonały ten artykuł. CZ, EE, ES, FI, LV, SE, SI, UK wykonały go tylko częściowo. W ustępie 3 SK uregulowała tylko kwestie związane ze środkami dowodowymi, a nie mieniem. CY nie wykonał tego artykułu.

Artykuł 11 – Środki odwoławcze

Art. 11 stanowi, że państwa członkowskie powinny zapewnić, aby każdej zainteresowanej stronie (w tym osobom trzecim działającym w *dobrej wierze*) przysługiwały skuteczne środki odwoławcze bez skutku zawieszającego, w celu zachowania ich uzasadnionych interesów w państwie wydającym lub w wykonującym. Jednocześnie merytoryczne podstawy wydania postanowienia o zabezpieczeniu mogą być zakwestionowane wyłącznie w państwie wydającym. Jeżeli powództwo wniesione jest w państwie wykonującym, państwo wydające jest informowane o podstawach i wyniku postępowania.

Zainteresowane strony mogą wnieść powództwo przeciwko wykonaniu postanowienia o zabezpieczeniu mienia w każdym państwie członkowskim. W tym kontekście państwa członkowskie stosują całkowicie lub częściowo przepisy krajowe i z tej przyczyny nie wszystkie państwa w pełni wykonały przepisy tego artykułu (CY, DK, HU, LT, SI). Niektóre państwa członkowskie ustanowiły terminy na wniesienie powództwa.

Państwa członkowskie zazwyczaj ustanawiają środki bez skutku zawieszającego (wyjątkiem jest BE i w niektórych przypadkach CZ). Nie wszystkie państwa członkowskie wykonały przepisy ustępu 4 dotyczące podjęcia środków niezbędnych do ułatwienia wykonania prawa do wniesienia powództwa, w szczególności poprzez udzielenie odpowiednich informacji zainteresowanym stronom. Przepis mówiący o możliwości zakwestionowania merytorycznych podstaw wydania postanowienia o zabezpieczeniu wyłącznie w państwie wydającym został wykonany jedynie przez BE, BG, CZ, ES, FI, LV, NL i SK.

Artykuł 12 - Zwrot kosztów

Artykuł 12 stanowi, że państwo wydające zwraca państwu wykonującemu wszelkie kwoty wypłacone jako odszkodowanie za szkody poniesione z powodu wykonania postanowienia o zabezpieczeniu. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, gdy szkoda powstała wyłącznie wskutek działania państwa wykonującego. Przepis ten nie narusza prawa wewnętrznego państwa członkowskiego dotyczącego roszczeń osób fizycznych lub prawnych o odszkodowanie.

Niektóre państwa członkowskie w ogóle nie transponowały tego przepisu (LV, SE, SI, UK), niektóre państwa uznały, że nie ma potrzeby transpozycji, gdyż w takich sytuacjach dane państwo musi porozumieć się dwustronnie (FR, LT) lub nie ma obowiązku transpozycji, gdyż przepis ten zawiera zobowiązanie, którego adresatem jest rząd (BE). Dla innych państw członkowskich zastosowanie znajdują w tym zakresie ogólne przepisy prawa krajowego.

BG, DK, EE, ES, FI, PL i SK wykonały przepisy tego artykułu w całości lub częściowo. Niektóre państwa członkowskie (CZ, ES, SK) posiadają odmienne przepisy dotyczące zwrotu kosztów, w zależności od tego, czy są państwem wydającym, czy wykonującym.

3. PODSUMOWANIE

Wykonanie decyzji ramowej Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych jest niezadowolające. Wniosek taki sformułowano głównie na podstawie małej liczby zgłoszeń, z czego część przepisów wykonawczych nie zawiera nawet odniesienia do decyzji ramowej (przepisy te zostały przyjęte jako wykonanie innych instrumentów prawa międzynarodowego). Przepisy transponujące w CY i UK obejmują jedynie częściowo przepisy decyzji ramowej (przepisy CY obejmują jedynie postanowienie o zabezpieczeniu mienia, a w UK tylko przepisy odnoszące się do środków dowodowych). Akty prawne przekazane przez SI wskazują na to, że to państwo członkowskie nadal stosuje tradycyjne zasady wzajemnej pomocy prawnej w odniesieniu do wniosków o zabezpieczenie i w związku z tym nie transponowało zasady wzajemnego uznawania w tym zakresie.

Dziewiętnaście krajowych aktów prawnych otrzymanych przez Komisję wskazuje na szereg przypadków pominięcia lub nieprawidłowej interpretacji. Nadal istnieje możliwość poprawy, w szczególności w zakresie bezpośrednich kontaktów między organami sądowymi, podstaw do nieuznania lub niewykonania postanowienia o zabezpieczeniu oraz zwrotu kosztów. Wydaje się jednak, że zapewnione jest szybkie wykonywanie postanowień.

Komisja wzywa państwa członkowskie do analizy niniejszego sprawozdania oraz do skorzystania z możliwości przekazania Komisji i Sekretariatowi Rady wszystkich dalszych, istotnych informacji w celu wypełnienia zobowiązań zgodnie z art. 14 decyzji ramowej. Ponadto Komisja zachęca te państwa członkowskie, które zasygnalizowały, że prace przygotowawcze nad odpowiednimi aktami prawnymi są w toku, do przyjęcia krajowych aktów prawnych i jak najszybszego ich przekazania.