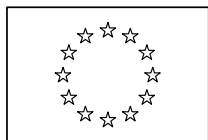


**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2010  
SEK(2010) 908

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI  
uzupełniający**

**Wniosek dotyczący  
DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY  
w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym**

***STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW***

{KOM(2010) 392 wersja ostateczna}  
{SEK(2010) 907}

# DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

## STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

### 1. KONTEKST POLITYCZNY I PROCEDURA

Aby pogłębić wzajemne zaufanie, a tym samym poprawić funkcjonowanie wzajemnego uznawania, w listopadzie 2009 r. Rada Europejska przyjęła harmonogram w zakresie praw procesowych<sup>1</sup> określający podejście zakładające stopniowe zwiększanie praw podejrzanych i oskarżonych:

<b>Środki obecnie przewidziane w harmonogramie:</b>
<b>Środek A:</b> tłumaczenie ustne i pisemne
<b>Środek B:</b> informacje o prawach oraz zarzutach
<b>Środek C:</b> doradztwo prawne i pomoc prawna
<b>Środek D:</b> kontakt z osobami bliskimi, pracodawcami i organami konsularnymi
<b>Środek E:</b> specjalne gwarancje dla podejrzanych lub oskarżonych wymagających szczególnego traktowania

Niniejsza ocena skutków dotyczy środka B, mającego poprawić sytuację podejrzanych poprzez zagwarantowanie im uzyskania informacji o przysługujących im prawach oraz zarzutach ciężących na nich w postępowaniu karnym.

Ocena skutków ma w dużym zakresie charakter empiryczny: konsultacje z zainteresowanymi podmiotami przeprowadzono przy licznych okazjach, takich jak posiedzenia Forum ds. Wymiaru Sprawiedliwości w 2008 i 2009 r. Uwzględniono w nim również najnowszy dorobek naukowców akademickich.

### 2. PROBLEM

#### 2.1. Niedostateczne informacje w postępowaniu karnym

Dostęp podejrzanych i oskarżonych do informacji ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania rzetelnego postępowania. Nie można z góry zakładać, że podejrzani znają swoje prawa (takie jak prawo do porady prawnej) w momencie zatrzymania i mogą z nich skutecznie korzystać. Udzielenie informacji o prawach jest przepustką do korzystania z wszystkich praw. Oskarżony musi również uzyskać szczegółowe informacje o oskarżeniu oraz dowodach na jego poparcie, by mógł przygotować swoją obronę.

Podejrzani i oskarżeni nie zawsze otrzymują takie informacje. Państwa członkowskie mają różne systemy przekazywania informacji: w części z nich niektóre informacje w ogóle nie są

<sup>1</sup> Dz.U. C 295 z 4.12.2009, s. 1.

udzielane. Przykładowo w 4 państwach członkowskich nie ma prawnego obowiązku informowania podejrzanego o prawie do porady prawnej, a tylko w dziesięciu państwach członkowskich podejrzany jest informowany o przysługujących mu prawach na piśmie ( pouczenie o prawach). Przepisy i praktyka w zakresie informowania o sprawie są w poszczególnych państwach członkowskich istotnie zróżnicowane: wydawane jest pisemne streszczenie lub też adwokat oskarżonego może uzyskać dostęp do akt sprawy i sporządzić odpisy właściwych fragmentów. W trzech państwach członkowskich nie zapewnia się dostępu do akt sprawy, a nawet w tych państwach członkowskich, gdzie taki dostęp jest zagwarantowany, ma to miejsce na bardzo różnych etapach postępowania.

### *2.1.1. Niekorzystny wpływ na postępowanie karne i współpracę wymiarów sprawiedliwości*

Nieprzekazanie podejrzanym odpowiednich informacji może prowadzić do nierzetelnego postępowania, co z kolei może pociągać za sobą niepotrzebne koszty wynikające z przedłużenia postępowania, środków zaskarżenia oraz przerwania ścigania w państwach członkowskich, w których postępowanie się toczy.

Niedostateczne informacje mogą prowadzić do problemów i kosztów w innych państwach członkowskich, kiedy sąd w państwie członkowskim, w którym toczy się pierwotne postępowanie, występuje o współpracę innych państw członkowskich. Unijne instrumenty mające ułatwić współpracę wymiarów sprawiedliwości z różnych państw członkowskich (takie jak europejski nakaz aresztowania – ENA), opierają się na zasadzie wzajemnego uznawania, tzn. wykonywania orzeczenia sądu w innym państwie członkowskim bez poddawania go jakiegokolwiek dalszej kontroli. Takie, na wpeł automatyczne uznawanie, wymaga zaufania między sędziami i sądami. W sytuacjach, w których go brakuje, zasada wzajemnego uznawania nie funkcjonuje, co prowadzi do przedłużenia postępowania i opóźnień w wykonaniu zagranicznych orzeczeń sądowych oraz związanych z tym kosztów. W niedawno rozpatrywanej sprawie w Zjednoczonym Królestwie zarzuty niedostarczenia podejrzanemu dostatecznych informacji w postępowaniu w państwie członkowskim, które wydało ENA w celu wydania mu tej osoby, przypuszczalnie przyczyniły się do tego, że procedura wydania zabrała ponad rok oraz wiązała się z wniesieniem szeregu środków zaskarżenia do sądów wyższej instancji oraz skargą do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co spowodowało powstanie wysokich kosztów.

### *2.1.2. Obowiązujące normy prawne nie zapewniają właściwej ochrony*

Obecnie brakuje wystarczająco wysokich i właściwie egzekwowanych norm. Choć w europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka (EKPCz) ustanowiono prawa minimalne, zainteresowane podmioty są zgodne, że EKPCz i mechanizm jej egzekwowania nie we wszystkich przypadkach zapewniają dostateczną ochronę, w szczególności w zakresie dostarczania odpowiednich informacji o prawach i zarzutach. Wynika to z faktu, że prawo do informacji wynikające z art. 5 i 6 EKPCz nie sięga dostatecznie daleko, a rozpatrywanie skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może trwać latami i doprowadzić jedynie do wydania następczego środka zaradczego o ograniczonej skuteczności.

## **2.2. Nowa równowaga między unijną polityką wymiaru sprawiedliwości oraz wspieraniem swobodnego przepływu obywateli UE poprzez umocnienie praw podstawowych**

Chociaż na szczelbu UE podjęto zróżnicowane środki na rzecz zagwarantowania obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa (takie jak wprowadzenie ENA), nie udało się w przeszłości uzgodnić żadnych środków dotyczących norm w dziedzinie rzetelnego procesu. Przyjmując w listopadzie 2009 r. harmonogram praw procesowych, Rada uznała potrzebę

pilnego podjęcia działań na rzecz umocnienia praw procesowych podejrzanych w UE. Harmonogram toruje drogę dla działań UE zapewniających ochronę praw podstawowych w zakresie wykraczającym poza ten oferowany przez EKPCz. Dzięki temu gwarancje dotyczące rzetelnego procesu sądowego zapisane w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych UE (KPPUE) zyskałyby także specyficzny unijny wymiar i przyczyniłyby się do usunięcia rzeczywistych oraz pozornych barier dla swobodnego przepływu obywateli gwarantowanego przez art. 21 ust. 2 TFUE.

### 2.3. Obecny i perspektywiczny zakres problemu

Chociaż brakuje danych na temat liczby postępowań, w których wniesiono skargę z powodu braku informacji, zainteresowane podmioty wskazują, że problem niedostatecznych informacji, chociaż nie występuje powszechnie, jest dotkliwy i nie ogranicza się do niektórych tylko państw członkowskich. Prognozuje się, że wzajemne zaufanie między organami sądowymi państw członkowskich pozostanie na obecnym, niedostatecznym poziomie, ponieważ przypuszczalnie powtarzać się będą przypadki, w których organy państw członkowskich nie dostarczą podejrzanym lub oskarżonym wymaganych informacji. Intensywniejszy przepływ obywateli między państwami członkowskimi zwiększy zapotrzebowanie na współpracę wymiarów sprawiedliwości i konieczne będzie wprowadzenie w życie oraz stosowanie dalszych unijnych środków w tej dziedzinie, przez co potrzeba zwiększenia wzajemnego zaufania stanie się jeszcze bardziej nagląca.

### 2.4. Uprawnienie UE do działania

Na mocy art. 82 ust. 2 lit. b) TFUE można w drodze dyrektyw przyjmować normy minimalne dotyczące praw jednostek w postępowaniu karnym, w zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym. Ponieważ obecnie między państwami członkowskimi występują znaczne różnice w zakresie udzielania informacji, mało prawdopodobne jest, by państwa członkowskie zdołały indywidualnie ustanowić dostatecznie wysokie normy udzielania informacji w całej UE – cel ten można osiągnąć tylko przez działanie na szczeblu UE.

## 3. CELE

<b>Ogólne:</b>	<p>Poprawa współpracy wymiarów sprawiedliwości poprzez przywrócenie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w rzetelne zarządzanie systemami wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.</p> <p>Zagwarantowanie wysokiej ochrony praw podstawowych w postępowaniu karnym, co sprzyja swobodnemu przepływowi obywateli UE po terytorium UE.</p>	
<b>Szczegółowe:</b>	<p>Ułatwienie wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach karnych poprzez zagwarantowanie uzyskiwania przez podejrzanym dostatecznych <b>informacji o przysługujących im prawach</b>, najlepiej na piśmie, by mogli skutecznie korzystać z prawa do obrony.</p>	<p>Ułatwienie wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach karnych poprzez zapewnienie uzyskiwania przez oskarżonych dostatecznie szczegółowych <b>informacji o oskarżeniu</b>, by umożliwić im odpowiednie przygotowanie obrony oraz zaskarżenie decyzji wydanych w postępowaniu przygotowawczym.</p>
<b>Operacyjne:</b>	<p>Informacje udzielane podejrzanym na temat praw przysługujących im dla zapewnienia rzetelnego procesu powinny:</p>	<p>Informacje udzielane oskarżonym na temat zarzutów lub oskarżenia powinny:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• być wystarczająco szczegółowe, by umożliwić odpowiednie przygotowanie obrony lub zaskarżenie</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• być przedstawione w sposób przejrzysty, by podejrzany mógł je łatwo zrozumieć;</li> <li>• zostać udzielone przy pierwszym kontakcie z policją;</li> <li>• obejmować informacje o podstawowych prawach wynikających z EKPCz i KPPUE, mających zastosowanie do zatrzymania i pierwszego przesłuchania oraz w okresie zatrzymania;</li> <li>• zostać udzielone w taki sposób, by można było sprawdzić, czy zostały przekazane.</li> </ul>	<p>decyzji wydanych w postępowaniu przygotowawczym;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• być udzielone odpowiednio szybko oraz w taki sposób, by oskarżony zrozumiał stawiane mu zarzuty;</li> <li>• zostać udzielone w taki sposób, by można było sprawdzić, czy zostały przekazane.</li> </ul>
--	---	--

#### 4. WARIANTY STRATEGICZNE I ICH SKUTKI

- **Utrzymanie *status quo*:** wariant ten nie pociągałby za sobą żadnych działań na szczeblu UE.
- **Warianty strategiczne A** dotyczące problemu podejrzanych nie zawsze otrzymujących odpowiednie informacje o przysługujących im prawach:

*Działanie nielegislacyjne:*

- **Wariant strategiczny A1:** ogólnounijna kampania na temat minimalnego zakresu prawa do obrony
- **Wariant strategiczny A2:** zalecenie Rady na temat dobrej praktyki w zakresie informowania podejrzanych i oskarżonych o ich prawach

*Działania legislacyjne UE*

- **Wariant strategiczny A3:** wprowadzenie na terytorium całej UE obowiązku informowania podejrzanych o przysługujących im prawach w sposób wybrany przez państwa członkowskie
- **Wariant strategiczny A4:** wprowadzenie na terytorium całej UE obowiązku informowania zatrzymanych podejrzanych o ich prawach w pouczeniu o prawach opracowanym przez państwa członkowskie, zawierającym wspólny minimalny zestaw praw (prawa z EKPCz i przepisów UE), do których państwa członkowskie mogłyby dodać dalsze prawa wynikające z ich własnych przepisów
- **Wariant strategiczny A5:** wprowadzenie na terytorium całej UE obowiązku informowania zatrzymanych podejrzanych o przysługujących im prawach w pouczeniu o prawach zawierającym standardowe, ogólnounijne formuły praw minimalnych i określonym w załączniku do dyrektywy

**Warianty strategiczne B** dotyczące problemu oskarżonych nie zawsze otrzymujących odpowiednie informacje o oskarżeniu w sposób szybki i szczegółowy oraz w zrozumiałym dla nich języku

*Działanie nielegislacyjne:*

- **Wariant strategiczny B1:** zalecenie Rady na temat dobrej praktyki i szkoleń w

zakresie informowania oskarżonych o ciężących na nich zarzutach

*Działania legislacyjne UE*

- **Wariant strategiczny B2:** wprowadzenie na terytorium całej UE obowiązku informowania oskarżonych o oskarżeniu w sposób wybrany przez państwa członkowskie
- **Wariant strategiczny B3:** wprowadzenie na terytorium całej UE obowiązku informowania oskarżonych o oskarżeniu, w tym przyznanie im (lub ich adwokatowi) dostępu do akt sprawy

## 5. PORÓWNANIE WARIANTÓW STRATEGICZNYCH

W poniższych tabelach przedstawiono porównanie relatywnej oceny wariantów strategicznych na tle konkretnych celów i celów operacyjnych. Warianty zostały sklasyfikowane według tego, w jakim stopniu pozwalają na osiągnięcie celów określonych w części 3. Oceny dotyczące spodziewanej skuteczności w realizacji celów mają równą wagę przy obliczaniu wyniku końcowego.

**Warianty A5 i B3 wykazują największy potencjał i dlatego zostały uznane za warianty preferowane.**

**Tabela 5.1 – Porównanie ocen wariantów strategicznych A:**

Cel /koszt	Utrzymanie status quo	A1	A2	A3	A4	A5
Zapewnienie, by podejrzani otrzymywali dostateczne informacje, aby mogli skutecznie korzystać ze swoich praw	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Udzielenie przejrzystych informacji, łatwych do zrozumienia przez podejrzanego	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Udzielenie informacji przy pierwszym kontakcie z policją, obejmujących informacje o podstawowych prawach	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√

**Tabela 5.1 – Porównanie ocen wariantów strategicznych A:**

Cel /koszt	Utrzymanie status quo	A1	A2	A3	A4	A5
wynikających z EKPCz i KPPUE, mających zastosowanie do zatrzymania i pierwszego przesłuchania oraz w okresie zatrzymania						
Zagwarantowanie środków umożliwiających sprawdzenie, czy informacje zostały przekazane	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Zwiększenie zaufania państw członkowskich co do rzetelnego funkcjonowania wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w całej UE	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
<b>Łączny wynik:</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>25</b>
Obciążenie finansowe na każde państwo członkowskie <sup>2</sup>	-	100 000 - 10 mln EUR (ogólne koszty dla UE)	<u>Jednorazowo:</u> 0 - 2,5 mln EUR <u>Roczne koszty operacyjne:</u> 0 - 4,6 mln EUR	<u>Jednorazowo:</u> 0 - 2,5 mln EUR <u>Roczne koszty operacyjne:</u> 5 000 - 4,6 mln EUR	<u>Jednorazowo:</u> 15 000 - 2,5 mln EUR <u>Roczne koszty operacyjne:</u> 5 000 - 4,6 mln EUR	<u>Jednorazowo:</u> 5 000 - 2,5 mln EUR <u>Roczne koszty operacyjne:</u> 5 000 - 4,6 mln EUR
Potencjalne oszczędności w	-	niskie	niskie	niskie do	średnie	średnie do

<sup>2</sup>

Podany zakres obciążeń uzyskano w oparciu o model obliczeń dla tych państw członkowskich, które najprawdopodobniej zmuszone będą ponieść koszty realizacji wariantu ze względu na to, że ich obecna praktyka odbiega od tej przewidzianej w wariantcie. **Ze względu na brak danych statycznych, w kwotach kosztów operacyjnych nie uwzględniono obecnego poziomu kosztów operacyjnych, zatem dodatkowe obciążenie finansowe związane z realizacją wariantu nie mogą być precyzyjnie obliczone. Można jednak oczekiwać, że będą stanowić niewielki procent orientacyjnych kwot przedstawionych w tabeli.**

**Tabela 5.1 – Porównanie ocen wariantów strategicznych A:**

Cel /koszt	Utrzymanie status quo	A1	A2	A3	A4	A5
państwach członkowskich, w których toczy się postępowanie karne				średnich		wysokich

**Tabela 5.2 – Porównanie ocen wariantów strategicznych B:**

Cel /koszt	Utrzymanie status quo	B1	B2	B3
Zapewnienie, by oskarżeni otrzymywali wystarczająco szczegółowe informacje na temat sprawy, aby mogli przygotować swoją obronę oraz zaskarżyć decyzje wydane w postępowaniu przygotowawczym	0	√√	√√√	√√√√
Udzielanie informacji szybko i w taki sposób, by oskarżony zrozumiał stawiane mu zarzuty	0	√	√√√	√√√√
Zagwarantowanie środków umożliwiających sprawdzenie, czy informacje zostały przekazane	0	√	√√	√√√
Zwiększenie zaufania państw członkowskich co do rzetelnego funkcjonowania	0	√	√√√	√√√√

**Tabela 5.2 – Porównanie ocen wariantów strategicznych B:**

Cel /koszt	Utrzymanie status quo	B1	B2	B3
wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w całej UE				
<b>Łączny wynik:</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>17</b>
Obciążenie finansowe na każde państwo członkowskie <sup>3</sup>	-	Jednorazowo: 0 - 2,6 mln EUR  <u>Operacyjne:</u> 270 000 - 21 mln EUR	Jednorazowo: 0 - 2,6 mln EUR  <u>Operacyjne:</u> 1 000 000 - 30 mln EUR	Jednorazowo: 9 000 - 2,6 mln EUR  <u>Operacyjne:</u> 270 000 - 21 mln EUR
Potencjalne oszczędności w państwach członkowskich, w których toczy się postępowanie karne	-	niskie	niskie	średnie

## 6. WARIANT PREFEROWANY

Wariant preferowany to **połączenie wariantów A5 i B3:**

Przyjęcie dyrektywy zobowiązującej państwa członkowskie do zagwarantowania, by:

- zatrzymani podejrzani i oskarżeni byli informowani o prawach przysługujących im w postępowaniu karnym w formie pouczenia o prawach w zrozumiałym dla nich języku, sporządzonego przez państwa członkowskie i zawierającego standardowe, ogólnounijne formuły minimalnych praw w zakresie rzetelnego procesu sądowego określonych w załączniku do dyrektywy oraz ewentualne dalsze prawa zgodnie z przepisami poszczególnych państw członkowskich, oraz
- podejrzani i oskarżeni byli informowani o stawianych im zarzutach, co musi obejmować przyznanie im (lub ich adwokatowi) bezpłatnego dostępu do akt sprawy.

### 6.1. Wartość dodana na szczeblu UE oraz proporcjonalność wariantu preferowanego

Wariant preferowany wprowadza na terytorium całej UE nowe obowiązki (przekazywanie pouczenia o prawach i dostęp do akt sprawy). Ten efekt harmonizujący wyróżnia wariant preferowany pod kątem skuteczności w zapewnieniu właściwych informacji oraz sprzyjania

<sup>3</sup> Zob. zastrzeżenie w przypisie 2.

zaufaniu w sprawiedliwość postępowań w innych państwach członkowskich. Chociaż warianty A5 i B3 prowadzą do powstania nowych obowiązków, dzieje się tak jedynie w odniesieniu do zasadniczego przedmiotu rozpatrywanego środka: prawa do informacji. Warianty te nie tworzą nowych praw niezwiązanych z udzielaniem informacji.

Oba aspekty wariantu preferowanego są proporcjonalne: chociaż każdy z nich przypuszczalnie wymagać będzie od licznych państw członkowskich wprowadzenia zmian w ich przepisach postępowania karnego, nie ma innych środków pozwalających skutecznie zapewnić uzyskiwanie przez podejrzanych kompleksowych informacji.

## 6.2. Wpływ finansowy na państwa członkowskie

Główne oddziaływanie finansowe **wariantu A5** to jednorazowe koszty ustanowienia/uruchomienia związane z wprowadzeniem systemu pouczeń o prawach. Składają się na nie przede wszystkim koszty sporządzenia pouczeń, przetłumaczenia ich oraz wyszkolenia funkcjonariuszy policji, a także, w razie potrzeby, prokuratorów i sędziów. Koszty te przypuszczalnie wyniosą od 10 000 do 2,5 mln EUR na każde państwo członkowskie (modelowe obliczenia dla Malty dają wynik między 10 600 a 70 000 EUR, a dla Francji między 655 000 a 2,5 mln EUR). Przypuszczalnie rzeczywiste koszty będą się kształtować na poziomie bliższym początkowi podanych przedziałów. Wpływ wariantu A5 na koszty operacyjne ponoszone przez poszczególne państwa członkowskie zależeć będzie przede wszystkim od tego, jakie informacje o prawach są już obecnie udzielane podejrzany oraz ile zajmuje to czasu. Skutki budżetowe dla państw członkowskich, w których już dziś funkcjonuje system pouczeń o prawach będą przypuszczalnie minimalne. W przypadku tych państw, gdzie obecnie ustnie informuje się podejrzanych o przysługujących im prawach koszty będą zależeć od tego, jak szczegółowe są informacje przekazywane w tej formie.

Jeżeli chodzi o **wariant B3**, większość państw członkowskich poniesie nieznaczne jednorazowe koszty wyłącznie w toku wdrażania dyrektywy, ponieważ już obecnie zapewniają one dostęp do akt sprawy. Zatem konieczności poniesienia jednorazowych kosztów związanych z wprowadzeniem dostępu do akt sprawy spodziewać się można wyłącznie w przypadku tych 3 państw członkowskich, które nie przewidują obecnie takiego prawa. Będą one przypuszczalnie wynikać głównie ze szkolenia funkcjonariuszy policji, prokuratorów i sędziów i wyniosą od 9 000 do 2,6 mln EUR na państwo członkowskie. Chociaż nie można przewidzieć precyzyjnie wpływu tego wariantu na koszty operacyjne, przypuszczalnie nawet w przypadku tych 3 państw członkowskich, które będą musiały wprowadzić omawiane prawo, wzrost kosztów operacyjnych będzie bardzo ograniczony.

## 7. MONITORING I OCENA

Zapewnienie solidnego mechanizmu monitorowania i oceny ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania przestrzegania przewidzianych praw zarówno w praktyce, jak i w przepisach. Komisja przewiduje przeprowadzenie specjalnej empirycznej analizy, która skoncentruje się na kwestii gromadzenia danych, po upływie 3-5 lat od daty wdrożenia dyrektywy, by zdobyć kompleksowe dane ilościowe i jakościowe na temat skuteczności wniosku. Po wprowadzeniu wszystkich środków przewidzianych w harmonogramie konieczne będzie ocenienie każdego środka w jego kontekście, jak również dokonanie oceny skuteczności harmonogramu jako całości.