



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.2.2014
COM(2014) 57 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**z postępów we wdrażaniu przez państwa członkowskie decyzji ramowych
2008/909/WSiSW, 2008/947/WSiSW oraz 2009/829/WSiSW w sprawie wzajemnego
uznawania wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek
polegający na pozbawieniu wolności, na karę w zawieszeniu albo kary alternatywne,
oraz na środki nadzoru stanowiące alternatywę dla tymczasowego aresztowania**

{SWD(2014) 34 final}

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Informacje ogólne na temat decyzji ramowych: spójny i komplementarny pakiet legislacyjny	4
3.	Stan realizacji i skutki braku transpozycji	5
4.	Wstępna ocena otrzymanych przepisów transponujących decyzje.....	6
4.1.	Rola osób zaangażowanych w proces przekazania więźniów	7
4.2.	Zasada wzajemnego zaufania: zasadniczo brak dostosowania wyroku.....	7
4.3.	Dalsze decyzje: różnice w wykonaniu wyroku.....	8
4.4.	Obowiązek zgody na przekazanie, jeśli nie ma podstaw odmowy	9
4.5.	Terminy	10
4.6.	Związek pomiędzy decyzjami ramowymi, a europejskim nakazem aresztowania....	10
4.7.	Deklaracje o przepisach przejściowych	11
5.	Nowe środowisko prawne zapewniające zastosowanie w praktyce przepisów trzeciego filara.....	11
6.	Podsumowanie	12

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z postępów we wdrażaniu przez państwa członkowskie decyzji ramowych 2008/909/WSiSW, 2008/947/WSiSW oraz 2009/829/WSiSW w sprawie wzajemnego uznawania wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności, na karę w zawieszeniu albo kary alternatywne, oraz na środki nadzoru stanowiące alternatywę dla tymczasowego aresztowania

1. WPROWADZENIE

We wspólnej europejskiej przestrzeni sprawiedliwości opartej na wzajemnym zaufaniu UE podjęła działania mające na celu zapewnienie, że nierezydenci, wobec których toczy się postępowanie karne, nie są traktowani inaczej niż rezydenci. Jest to szczególnie ważne z uwagi na obywateli UE pozbawionych wolności w innych państwach członkowskich.

W tym właśnie duchu UE przyjęła w 2008 r. i 2009 r. trzy komplementarne decyzje ramowe, których terminy transpozycji wygasły:

- Decyzja ramowa Rady 2008/909/WSiSW¹ o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności (*przekazywanie więźniów*) miała zostać wprowadzona w życie do dnia 5 grudnia 2011 r. Z jednej strony pozwala ona państwu członkowskiemu wykonać wyrok pozbawienia wolności wydany przez inne państwo członkowskie przeciwko osobie, która pozostaje w pierwszym państwie członkowskim. Z drugiej strony ustanawia ona system przekazywania osób skazanych z powrotem do państwa członkowskiego, którego są obywatelami lub w którym mają miejsce zwykłego pobytu (lub do państwa członkowskiego, z którym mają bliskie powiązania) w celu odbycia kary więzienia.
- Decyzja ramowa Rady 2008/947/WSiSW² o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków i decyzji w sprawie zawieszenia lub warunkowego zwolnienia w celu nadzorowania przestrzegania warunków zawieszenia i obowiązków wynikających z kar alternatywnych (*dozór kuratora i kary alternatywne*) miała zostać wprowadzona w życie do dnia 6 grudnia 2011 r. Ma ona zastosowanie do wielu środków będących alternatywą dla pozbawienia wolności oraz środków mających na celu ułatwienie przedterminowego zwolnienia (np. zakaz przebywania w określonych miejscach, obowiązek wykonania pracy społecznie użytecznej, zalecenia dotyczące miejsca zamieszkania, edukacji lub wykonywanego zawodu). Decyzja w sprawie dozoru kuratora albo kar alternatywnych może być wykonana w innym państwie członkowskim pod warunkiem uzyskania zgody osoby zainteresowanej.
- Decyzja ramowa Rady 2009/829/WSiSW³ w sprawie stosowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej zasady wzajemnego uznawania do

¹ Decyzja ramowa Rady 2008/909/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. (Dz.U. L 327 z 5.12.2008, s. 27).

² Decyzja ramowa Rady 2008/947/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. (Dz.U. L 337 z 16.12.2008, s. 102).

³ Decyzja ramowa Rady 2009/829/WSiSW z dnia 23 października 2009 r. (Dz.U. L 294 z 11.11.2009, s. 20).

decyzji w sprawie środków nadzoru stanowiących alternatywę dla tymczasowego aresztowania (*europejski nakaz nadzoru*) miała zostać wprowadzona w życie do dnia 1 grudnia 2012 r. Dotyczy ona zwolnienia tymczasowego na etapie postępowania przygotowawczego. Umożliwi ona przekazanie środka nadzoru niepolegającego na pozbawieniu wolności (np. obowiązek przebywania w określonym miejscu albo obowiązek stawiennictwa w określonym czasie przed określonym organem) z państwa członkowskiego, w którym nierezydent jest podejrzany o popełnienie przestępstwa, do państwa członkowskiego, którego jest on rezydentem. Umożliwi to podejrzanemu poddanie się środkowi nadzoru w państwie członkowskim pochodzenia do czasu rozpoczęcia procesu w innym państwie członkowskim, zamiast umieszczenia go w areszcie tymczasowym.

Ocena licznych odpowiedzi na zieloną księgę Komisji z czerwca 2011 r. w sprawie stosowania przepisów UE dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w obszarze pozbawienia wolności⁴ pokazała, że priorytetem powinno być odpowiednie i terminowe wykonanie decyzji ramowych.

Cel tego sprawozdania jest zatem dwojaki: po pierwsze, jest nim ocena stanu realizacji decyzji ramowych w świetle uprawnień Komisji do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom z dnia 1 grudnia 2014 r.⁵; po drugie, przedstawienie wstępnej oceny przepisów krajowych stanowiących transpozycję postanowień decyzji, którą Komisja już otrzymała.

2. INFORMACJE OGÓLNE NA TEMAT DECYZJI RAMOWYCH: SPÓJNY I KOMPLEMENTARNY PAKIET LEGISLACYJNY

Każdego roku dziesiątki tysięcy obywateli UE jest ściganych za zarzucane im przestępstwa lub skazanych w innym państwie członkowskim UE. Wielokrotnie sądy karne decydują o zatrzymaniu nierezydentów, gdyż obawiają się niestawienia się na rozprawę. W podobnej sytuacji wobec podejrzanego o popełnienie przestępstwa w kraju, którego jest on mieszkańcem, zastosowano by mniej drastyczne środki nadzoru, takie jak obowiązek zgłaszania się na policję lub zakaz podróżowania

Decyzję ramową należy postrzegać jako spójny i komplementarny pakiet legislacyjny, w którym podjęto kwestię zatrzymania obywateli UE w innym państwie członkowskim i który ma za zadanie przyczynić się do zmniejszenia liczby tymczasowych aresztowań oraz umożliwić rehabilitację społeczną więźniów w kontekście transgranicznym. Powiązania operacyjne istnieją nie tylko pomiędzy wspomnianymi trzema decyzjami ramowymi, ale także między tymi decyzjami a decyzją ramową Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania⁶

Właściwe wykonanie decyzji dotyczącej *europejskiego nakazu nadzoru* przez wszystkie państwa członkowskie pozwoli osobom podejrzanym podlegającym europejskiemu nakazowi aresztowania na szybki powrót do kraju zamieszkania podczas oczekiwania na proces w innym państwie członkowskim. Pozwoli to uniknąć długiego aresztu tymczasowego w innym państwie po wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania, a przed rozpoczęciem właściwego procesu.

⁴ COM (2011) 327 final http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ Data wygaśnięcia okresu przejściowego zgodnie z protokołem 36 traktatu lizbońskiego (zob. pkt 5).

⁶ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (*europejski nakaz aresztowania*) (Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1).

Ponadto prawidłowe wykonanie decyzji dotyczącej *dozoru kuratora i kar alternatywnych* zachęci sędziów, którzy będą pewni, że dana osoba zostanie poddana właściwemu nadzorowi w innym państwie członkowskim, do nałożenia kary alternatywnej, wykonanej za granicą, zamiast wyroku więzienia.

Istnieje również związek między decyzją dotyczącą *europejskiego nakazu nadzoru* a decyzją w sprawie *dozoru kuratora i kar alternatywnych*. W sytuacji, gdy osoba oskarżona wróciła do kraju zamieszkania na mocy *europejskiego nakazu nadzoru* na etapie postępowania przygotowawczego i pokazała, że stosuje się do środków nałożonych na nią na tym etapie, sędzia będzie oczywiście bardziej skłonny do nałożenia kary alternatywnej (zamiast kary więzienia), która może zostać wykonana za granicą po zapadnięciu wyroku.

Dodatkowo art. 25 decyzji dotyczącej *przekazywania więźniów* jest powiązany z *europejskim nakazem aresztowania*. Ten przepis, w powiązaniu z art. 4 ust. 6 oraz art. 5 ust. 3 decyzji o *europejskim nakazie aresztowania* pozwala państwu członkowskiemu na odmówienie wydalenia swojego obywatela, rezydenta lub osoby zamieszkałej na terytorium tego państwa, jeśli to państwo członkowskie zamierza wykonać wyrok pozbawienia wolności zgodnie z decyzją dotyczącą *przekazywania więźniów*.

Wykorzystanie w pełni możliwości tego pakietu legislacyjnego wymaga właściwej transpozycji decyzji ramowych do ustawodawstwa krajowego.

3. STAN REALIZACJI I SKUTKI BRAKU TRANSPOZYCJI

W chwili opracowywania tego dokumentu odpowiednio 10, 14 i 16 państw członkowskich nie zakończyło jeszcze transpozycji decyzji ramowych po ponad dwóch latach i roku od terminu realizacji. Komisja otrzymała zgłoszenia dotyczące przepisów krajowych stanowiących transpozycję postanowień decyzji tylko od następujących państw członkowskich:

- *Przekazywanie więźniów*: od **DK, FI, IT, LU i UK** przed terminem realizacji oraz od **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI i SK** po terminie realizacji.
- *Dozór kuratora i kary alternatywne*: od **DK i FI** przed terminem realizacji oraz od **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI i SK** po terminie realizacji.
- *Europejski nakaz nadzoru*: od **DK, FI, LV i PL** przed terminem realizacji oraz od **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI i SK** po terminie realizacji.

Zgłoszeń nie otrzymano dotychczas od następujących państw członkowskich⁷:

- *Przekazywanie więźniów*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT i SE**.
- *Dozór kuratora i kary alternatywne*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE i UK**.
- *Europejski nakaz nadzoru*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE i UK**.

⁷

Niektóre państwa członkowskie poinformowały Komisję o tym, że są w trakcie przygotowywania stosownego ustawodawstwa na poziomie krajowym, jednak do grudnia 2013 r. żadne z wspomnianych państw członkowskich ani nie przyjęło ustawodawstwa, ani nie przekazało Komisji zgłoszenia.

Tabela przedstawiająca stan realizacji decyzji ramowych jest zawarta w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji wraz z tabelą przedstawiającą deklaracje państw członkowskich w tej kwestii.

Decyzje ramowe powinny zostać wdrożone przez państwa członkowskie, jak to ma miejsce w przypadku każdego innego elementu dorobku prawnego UE. Ze względu na swój charakter decyzje ramowe są wiążące dla państw członkowskich w odniesieniu do wyników, jakie należy osiągnąć, jednak do władz krajowych należy dobór formy i metod wdrażania ich przepisów. Decyzje ramowe nie mają skutku bezpośredniego. W odniesieniu do decyzji ramowych przyjętych na podstawie postanowień tytułu VI poprzedniego Traktatu o Unii Europejskiej obowiązuje jednak zasada wykładni zgodnej⁸.

Niewykonanie decyzji ramowych przez niektóre państwa członkowskie jest bardzo problematyczne, gdyż państwa członkowskie, które prawidłowo wdrożyły decyzje ramowe, nie mogą korzystać z zasady współpracy w kontaktach z innymi państwami członkowskimi, które nie wdrożyły tych decyzji terminowo. W istocie zasada wzajemnego uznawania, która jest fundamentalna dla przestrzeni sądowej, wymaga dwustronnej transpozycji. Nie może ona funkcjonować, jeżeli odpowiednie instrumenty nie są prawidłowo wdrożone w dwóch zainteresowanych państwach. W związku z tym nawet państwa członkowskie, które wdrożyły decyzje terminowo, w przypadku współpracy z państwami, które decyzji nie wdrożyły, będą musiały nadal stosować się do odpowiednich konwencji Rady Europy podczas przekazywania więźniów UE lub transferu wyroków do innego państwa członkowskiego.

4. WSTĘPNA OCENA OTRZYMANYCH PRZEPISÓW TRANSPONUJĄCYCH DECYZJE

Podczas spotkań ekspertów z państwami członkowskimi stało się jasne, że niektóre kwestie i przepisy prawne wymagają większej uwagi. Potwierdziła to także wstępna analiza przepisów wykonawczych w państwach członkowskich, którą otrzymała Komisja.

W niniejszym sprawozdaniu kładzie się zatem nacisk na wybrane artykuły będące zasadniczymi składnikami decyzji ramowych w świetle ich celów. Jako że to sprawozdanie dotyczy trzech decyzji ramowych, artykuły są pogrupowane tematycznie.

Z uwagi na to, że jest to ocena wstępna, jest zbyt wcześnie na wyciągnięcie ogólnych wniosków na temat jakości wdrażania. Do tego dochodzi fakt, że wiele państw członkowskich nie wypełniło swojego obowiązku transpozycji decyzji ramowych.

Ponadto państwa członkowskie mają jak dotąd niewielkie doświadczenie w stosowaniu decyzji ramowych. W chwili opracowywania dokumentu Komisja otrzymała od trzech państw członkowskich (BE, FI i NL) ograniczoną ilość informacji indykatorywnych na temat praktycznego stosowania decyzji ramowych. Dostępne ograniczone dane liczbowe pokazują, że decyzja dotycząca *przekazywania więźniów* jest już stosowana, natomiast nie miały miejsca przekazania na podstawie decyzji dotyczącej *dozoru kuratora i kar alternatywnych* ani decyzji dotyczącej *europejskiego nakazu nadzoru*.

Należy podkreślić wysiłki państw członkowskich, które terminowo wprowadziły w życie decyzje ramowe, a komentarze dotyczące tych państw członkowskich należy

⁸

Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 *Pupino*.

rozumieć w świetle podejścia Komisji do zapewniania pomocy w procesie wdrażania.

4.1. Rola osób zaangażowanych w proces przekazania więźniów

(Art. 6 decyzji dotyczącej przekazywania więźniów, art. 5 decyzji dotyczącej dozoru kuratora i kar alternatywnych i art. 9 decyzji dotyczącej europejskiego nakazu nadzoru)

Jako że znaczenie rehabilitacji społecznej jest główną zasadą decyzji ramowych, przepisy wykonawcze poszczególnych państw członkowskich muszą zapewnić, że opinia osoby zainteresowanej jest należycie uwzględniona w decyzji o przekazaniu.

Artykuł 6 decyzji w sprawie *przekazywania więźniów* przewiduje jednak, w określonych okolicznościach, możliwość przekazania bez zgody osoby skazanej. Jako że jest to nowy aspekt w porównaniu z Konwencją Rady Europy z 1983 r.⁹, ważne jest, aby państwa członkowskie prawidłowo wprowadziły w życie te przepisy. Przepisy wykonawcze powinny przewidywać przekazanie osoby skazanej bez jej zgody tylko w trzech ograniczonych przypadkach określonych w tym artykule. Powinny istnieć przynajmniej przepisy zapewniające uwzględnienie opinii osoby skazanej (kiedy przebywa ona na terenie państwa wydającego), zapewniające przekazanie informacji osobie skazanej, regulujące konsultacje pomiędzy właściwymi organami; oraz pozwalające organom państwa wykonania na wystawienie uzasadnionej opinii.

Ze wstępnej analizy przepisów wykonawczych poszczególnych państw członkowskich wynika, że nie jest zawsze wyraźnie wskazane, że dana osoba powinna być powiadomiona i że powinna mieć możliwość wyrażenia swojej opinii, która musi zostać wzięta pod uwagę.

Zgodnie z decyzją dotyczącą *dozoru kuratora i kar alternatywnych* zgoda osoby skazanej jest wymagana zawsze, chyba że osoba ta wróciła do państwa wykonania, co oznacza że taka zgoda jest dorozumiana. Jest to bardzo ważne, jako że ta decyzja ramowa nie może być użyta wbrew woli danej osoby. Powodem tego jest fakt, że ta decyzja ramowa jest stosowana tylko wtedy, gdy dana osoba została już zwolniona w państwie wydającym i chce wrócić do kraju pochodzenia jako „wolna” osoba oraz jest gotowa współpracować z organami nadzoru. To samo odnosi się do *europejskiego nakazu nadzoru*, która dotyczy etapu postępowania przygotowawczego, na którym nadal obowiązuje zasada domniemanej niewinności wobec danej osoby.

Komisja oceni, czy państwa członkowskie odpowiednio określiły w swoich przepisach wdrażających skuteczną procedurę wyznaczania roli osoby skazanej w procesie przekazania.

4.2. Zasada wzajemnego zaufania: zasadniczo brak dostosowania wyroku

(Art.8 decyzji dotyczącej przekazywania więźniów, art. 9 decyzji dotyczącej dozoru kuratora i kar alternatywnych i art. 13 decyzji dotyczącej europejskiego nakazu nadzoru)

Ważne jest znalezienie równowagi między poszanowaniem pierwotnie wydanego wyroku a tradycją prawną państw członkowskich, tak aby nie powstały konflikty,

⁹

Dodatkowy protokół z 1997 r. do wspomnianej Konwencji przewidywał już przekazanie więźniów bez ich zgody w ograniczonych okolicznościach. Protokół ten nie został jednak ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie.

które mogłyby mieć negatywny wpływ na funkcjonowanie decyzji ramowych. Jako że decyzje ramowe oparte są na zasadzie wzajemnego zaufania do systemów prawnych innych państw członkowskich, decyzja podjęta przez sędziego w państwie wydającym powinna być respektowana i w zasadzie nie powinno się jej weryfikować ani dostosowywać. Tylko w przypadku gdy wymiar lub rodzaj wyroku nie są zgodne z prawem krajowym państwa wykonania (np. maksymalny ustawowy wymiar kary), wyrok może zostać dostosowany. Dostosowany wyrok musi jednak w miarę możliwości jak najbardziej odpowiadać pierwotnemu wyrokowi. Dostosowanie nie może skutkować zastrzeżeniem wyroku pod względem wymiaru lub rodzaju kary orzeczonej w państwie wydającym.

Niektóre państwa członkowskie poszerzyły możliwości dostosowania wyroków poprzez dodanie dodatkowych warunków (PL, LV). Daje to państwu wykonania możliwość oceny, czy wyrok wydany w państwie wydającym odpowiada wyrokowi, który normalnie zostałby wydany za takie wykroczenie w państwie wykonania. Jest to sprzeczne z celami i duchem decyzji ramowych.

W kwestii kary niepolegającej na pozbawieniu wolności, decyzja dotycząca *dozoru kuratora i kar alternatywnych* gwarantuje, że kara alternatywna może zostać przekazana, nawet jeśli tego rodzaju kara nie zostałaby nałożona za podobne wykroczenie w państwie członkowskim, gdzie wyrok zostanie wykonany. Jako że państwa członkowskie mają obowiązek przewidzieć co najmniej karę dozoru kuratorskiego i kary alternatywne zgodnie z art. 4 ust. 1 tej decyzji ramowej, pozytywnym skutkiem wdrożenia decyzji będzie promowanie i zbliżanie kar alternatywnych do kary pozbawienia wolności w różnych państwach członkowskich. Wstępna ocena ustawodawstwa pokazuje, że niektóre państwa członkowskie nie wprowadziły w życie wszystkich obowiązkowych środków (BG, PL).

To samo odnosi się do decyzji dotyczącej *uropejskiego nakazu nadzoru*, zgodnie z którą państwa członkowskie muszą zapewnić minimum sześć środków obowiązkowych, o których mowa w art. 8 ust. 1. Węgry umożliwiają przekazanie tylko trzech środków nadzoru.

4.3. Dalsze decyzje: różnice w wykonaniu wyroku

(Art. 17 decyzji dotyczącej *przekazywania więźniów*, art. 14 decyzji dotyczącej *dozoru kuratora i kar alternatywnych* i art. 18 decyzji dotyczącej *uropejskiego nakazu nadzoru*)

Długość czasu spędzonego w więzieniu przez osobę skazaną zależy w głównej mierze od przepisów określających zasady przedterminowego i warunkowego zwolnienia w państwie wykonania. Różnice między państwami członkowskimi w tej kwestii są znaczne: w niektórych państwach członkowskich osoba skazana jest zwolniona po odbyciu dwóch trzecich kary, a w innych nawet po odbyciu jednej trzeciej.

Artykuł 17 decyzji dotyczącej *przekazywania więźniów* stanowi, że wykonanie wyroku, w tym podstawy przedterminowego lub warunkowego zwolnienia, jest regulowane przepisami prawa państwa wykonania. To państwo członkowskie musi jednak na żądanie poinformować państwo członkowskie, które wydało pierwotny wyrok, o obowiązujących w państwie wykonania zasadach przedterminowego i warunkowego zwolnienia. Jeśli państwo wydające obawia się, że przekazanie więźnia doprowadziłoby do ich zdaniem przedwczesnego zwolnienia, może ono zdecydować o nieprzekazaniu danej osoby i wycofaniu wydanego świadectwa. Z

tego powodu ważne jest, aby państwa członkowskie właściwie wypełniały obowiązek zapewnienia tych informacji na żądanie przed przekazaniem oskarżonego i wykonaniem wyroku, co nie jest przewidziane w przepisach wykonawczych niektórych państw członkowskich.

Komisja będzie zachęcać do wymiany informacji na temat przedterminowego i warunkowego zwolnienia za pośrednictwem baz danych we współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami.

4.4. Obowiązek zgody na przekazanie, jeśli nie ma podstaw odmowy

(Art. 9 decyzji dotyczącej przekazywania więźniów, art. 11 decyzji dotyczącej dozoru kuratora i kar alternatywnych i art. 15 decyzji dotyczącej europejskiego nakazu nadzoru)

Jednym z nowych aspektów wprowadzonych w decyzjach ramowych jest fakt, iż z zasady nakładają one obowiązek akceptacji wniosków o przekazanie. Wynika to z zasady wzajemnego uznawania, która jest podstawą decyzji ramowych i znajduje odzwierciedlenie w przepisach wspólnych dla decyzji ramowych mówiących, że państwo wykonania *musi* uznać wyrok, który został mu przekazany przez państwo wydające. Przekazania można odmówić tylko w ograniczonych okolicznościach, mianowicie jeśli zastosowanie mają podstawy odmowy zapisane w dyrektywach ramowych. Z drugiej strony państwo wydające nie ma obowiązku przekazania wyroku (zob. art. 4 ust. 5 decyzji dotyczącej *przekazywania więźniów*).

Wstępna analiza przepisów wykonawczych w państwach członkowskich pokazuje, że transpozycja podstaw odmowy transferu jest bardzo różna. Niektóre państwa członkowskie nie wprowadziły wszystkich podstaw odmowy zapisanych w decyzjach ramowych (HU, LU, NL, DK, LV), inne dodały więcej podstaw (AT, BE, DK). Niektóre państwa członkowskie prawidłowo wprowadziły podstawy odmowy jako opcjonalne dla właściwych organów (FI, LV, BG), inne wprowadziły je jako obowiązkowe (AT, IT, MT, SK), a trzecia grupa zdecydowała się na system łączący obowiązkowe i opcjonalne podstawy odmowy (BE, DK, HU, LU, NL, PL).

Wprowadzanie dodatkowych podstaw odmowy i uznanie ich za obowiązkowe wydaje się być niezgodne z literą i duchem decyzji ramowych.

Odnosnie do pytania, czy stosowanie podstaw odmowy powinno być opcjonalne dla właściwych organów, które podejmują decyzję o uznaniu i wykonaniu wyroku, decyzje ramowe wyraźnie stanowią, że właściwy organ „może” odmówić uznania i wykonania wyroku, jeśli mają zastosowanie podstawy odmowy. Takie sformułowanie wskazuje, że właściwy organ powinien mieć swobodę podejmowania decyzji – indywidualnie dla każdego przypadku – czy zastosować podstawy odmowy, biorąc pod uwagę aspekt dotyczący rehabilitacji społecznej, która leży u podstaw wszystkich trzech decyzji ramowych. W związku z tym stosowanie podstaw odmowy powinno być opcjonalne dla właściwego organu.

Takie podejście jest zgodne z duchem decyzji ramowych, który zakłada, że przekazanie więźniów powinno zwiększyć ich szansę na rehabilitację społeczną i może mieć miejsce na wyraźny wniosek oskarżonego lub skazanego. W takiej sytuacji obowiązek odmowy przekazania, gdyż ma zastosowanie jedna z podstaw odmowy, nie byłby w interesie osoby skazanej.

4.5. Terminy

(Art. 12 decyzji dotyczącej przekazywania więźniów, art. 12 decyzji dotyczącej dozoru kuratora i kar alternatywnych i art. 12 decyzji dotyczącej europejskiego nakazu nadzoru)

Decyzje ramowe wprowadzają nowy, uproszczony i bardziej efektywny system przekazywania wyroków w celu ułatwienia i przyspieszenia współpracy sądowej. W związku z tym przewidują one wprowadzenie stałych terminów przekazania.

Terminy te powinny zostać wprowadzone przez państwa członkowskie w taki sposób, aby co do zasady ostateczna decyzja, w tym procedura odwoławcza, została podjęta w określonych ramach czasowych. Niedotrzymanie terminów może mieć miejsce tylko w wyjątkowych okolicznościach.

Choć powszechnym jest, że państwa członkowskie powinny zapewnić, że osoba skazana jest objęta środkami ochrony prawnej przewidzianymi w prawie krajowym, AT, HU i LV nie zapisały w swoich przepisach wykonawczych maksymalnego terminu na podjęcie decyzji przez sąd w trakcie postępowania odwoławczego dotyczącego przekazywania więźniów.

Państwa członkowskie powinny zapewnić równowagę między środkami zaradczymi wprowadzanymi do ich systemów a dotrzymywaniem terminów przewidzianych w decyzjach ramowych¹⁰.

4.6. Związek pomiędzy decyzjami ramowymi, a europejskim nakazem aresztowania

(Art. 25 decyzji dotyczącej przekazywania więźniów i art. 21 decyzji dotyczącej europejskiego nakazu nadzoru)

Art. 25 decyzji dotyczącej *przekazywania więźniów* w powiązaniu z art. 4 ust. 6 i art. 5 ust. 3 decyzji o *europejskim nakazie aresztowania* pozwala państwu członkowskiemu odmówić wydania osoby objętej europejskim nakazem aresztowania (lub wydać osobę pod warunkiem, że powróci ona do tego kraju członkowskiego), kiedy dana osoba jest obywatelem, mieszka lub przebywa w danym państwie członkowskim, jeśli to państwo członkowskie zobowiąże się do wykonania wyroku pozbawienia wolności zgodnie z decyzją dotyczącą *przekazywania więźniów*.

Niektóre państwa członkowskie nie zapisały w swoich przepisach wykonawczych, że ich przepisy krajowe wdrażające decyzję dotyczącą *przekazywania więźniów* powinny mieć zastosowanie w wyżej opisanej sytuacji (DK, HU, LU, LV, MT i SK). Austria przewiduje taką możliwość, tylko gdy wniosek o przekazanie dotyczy jej obywateli. Zamiast przestrzegania obowiązku wykonania wyroku, tak jak został on wydany w państwie wydającym, Niderlandy zastrzegły sobie prawo do oceny, czy wyrok pozbawienia wolności jest zgodny z wyrokiem, który byłby wydany w Niderlandach za takie wykroczenie. Wydaje się to niezgodne z literą i duchem decyzji ramowych.

Artykuł 21 decyzji dotyczącej *europejskiego nakazu nadzoru* daje możliwość wydania europejskiego nakazu aresztowania w celu doprowadzenia osoby, która ma stawić się na rozprawę, lub która musi wrócić gdyż nie spełnia warunków określonych przez europejski nakaz nadzoru. Nie wszystkie kraje członkowskie wprowadziły w życie art. 21 (HU, LV i PL).

¹⁰

Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-168/13 PPU *Jeremy F. przeciwko Premier Ministre*

Należy nad tym ubolewać, gdyż europejski nakaz nadzoru umożliwiłby powrót do domu osobom oczekującym na proces w sprawie stosunkowo drobnych przestępstw. Uznając ten fakt, art. 21 decyzji dotyczącej *europejskiego nakazu nadzoru* wyraźnie zwalnia z wymogu europejskiego nakazu aresztowania stanowiącego, że wykroczenie, w związku z którym wydawany jest europejski nakaz aresztowania, jest zagrożone karą pozbawienia wolności o maksymalnym wymiarze co najmniej 12 miesięcy¹¹.

4.7. Deklaracje o przepisach przejściowych

(Art. 28 decyzji dotyczącej przekazywania więźniów)

Artykuł 28 decyzji dotyczącej *przekazywania więźniów* pozwala państwom członkowskim – podczas przyjmowania decyzji ramowych – na oświadczenie, że w przypadku prawomocnych wyroków wydanych przed określoną datą (która nie może być późniejsza niż 5 grudnia 2011 r.) będą one nadal stosowały istniejące instrumenty prawne w kwestii przekazywania skazanych. Przyjęcie tych decyzji ramowych nastąpiło dnia 27 listopada 2008 r.

Z informacji dostarczonych Komisji wynika, że cztery państwa członkowskie (IE, MT, LN i PL) przedstawiły takie oświadczenia. Jednakże według ostatnich informacji, jakie otrzymała Komisja, IE, MT i PL dokonały tego po dacie przyjęcia tej decyzji ramowej, tj. po 27 listopada 2008 r. Zdaniem Komisji takie deklaracje nie są ważne, a państwa członkowskie powinny niezwłocznie usunąć ograniczenie czasowe ze swoich istniejących lub proponowanych przepisów wykonawczych.

5. NOWE ŚRODOWISKO PRAWNE ZAPEWNIAJĄCE ZASTOSOWANIE W PRAKTYCE PRZEPISÓW TRZECIEGO FILARA

Decyzje ramowe, które zostały przyjęte w ramach tak zwanego „trzeciego filara”, zostały jednogłośnie zatwierdzone przez wszystkie państwa członkowskie, które zadeklarowały się wprowadzić je w życie przed upływem terminu transpozycji.

Państwa członkowskie stworzyły w ten sposób porządek prawny, który jest dla nich wiążący podobnie jak inne obszary prawa UE, nawet jeśli mechanizmy egzekucji nie są dostępne przed upływem terminu transpozycji zgodnie z protokołem 36 traktatu lizbońskiego.

Wykonalność prawa UE, włączając w to środki przyjęte w ramach trzeciego filaru, nie może być różna dla poszczególnych państw członkowskich w zależności od poziomu wdrożenia do prawa krajowego, gdyż zagrożiłoby to skutecznej współpracy sądowej.

Z dniem 1 grudnia 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości UE będzie miał wszelkie kompetencje, w tym w dziedzinie orzeczeń w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni prawa, w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Komisja i państwa członkowskie będą mieć prawo do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko państwom członkowskim, które nie wdrożyły prawa UE lub zrobiły to błędnie.

Te nowe możliwości będą mieć szczególne znaczenie dla najważniejszych elementów prawodawstwa sprzed traktatu lizbońskiego w dziedzinie prawa karnego, do którego zdaniem Komisji należą wspomniane trzy decyzje ramowe.

¹¹ Zob. art. 2 ust. 1 *europejskiego nakazu aresztowania*.

6. PODSUMOWANIE

Uznając wysiłki podjęte dotychczas przez niektóre państwa członkowskie, poziom wdrożenia wspomnianych trzech ważnych aktów prawnych nie jest zadowalający.

Nie jest możliwe osiągnięcie celu rozwoju przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla wszystkich obywateli UE określonego w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jeśli państwa członkowskie nie wprowadzą prawidłowo wszystkich instrumentów, na które wszystkie wyraziły zgodę.

Częściowa i niekompletna transpozycja decyzji ramowych jest hamulcem w stosowaniu zasady wzajemnego uznawania w sferze sądownictwa kryminalnego. Ponadto narusza ona uzasadnione oczekiwania obywateli UE, jako że tracą oni cenny instrument służący do ograniczenia negatywnego wpływu na ich życie sytuacji, w której są oni podejrzani lub oskarżeni w innym państwie członkowskim, w szczególności obywateli objętych europejskim nakazem aresztowania na etapie postępowania przygotowawczego. Jednocześnie cel decyzji ramowych, którym jest zapewnienie, że sprawiedliwość zostanie wymierzona przy równoczesnej poprawie w zakresie społecznej rehabilitacji osoby skazanej lub oskarżonej, nie może zostać osiągnięty.

Wreszcie, należy żałować opóźnionego wprowadzenia decyzji ramowych, jako że mogą one przyczynić się do zmniejszenia liczby wyroków pozbawienia wolności wydawanych w sprawach nierezydentów. Pozwoliłoby to ograniczyć zjawisko przepełnionych więzień oraz poprawiłoby warunki panujące w zakładach karnych, a także w konsekwencji znacznie obniżyłoby wydatki z budżetów państw członkowskich na więzienia.

Mając na uwadze prawo Komisji do wszczęcia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom od dnia 1 stycznia 2014 r., niezmiernie ważne jest, by wszystkie państwa członkowskie zapoznały się z tym sprawozdaniem oraz dostarczyły Komisji wszelkie istotne informacje w celu dopełnienia obowiązków zapisanych w traktacie. Ponadto Komisja wzywa te państwa członkowskie, które według podanych przez siebie informacji pracują obecnie nad przygotowaniem odpowiednich przepisów prawnych, aby przyjęły te przepisy i zgłosiły ich przyjęcie możliwie najszybciej. Komisja zwraca się do wszystkich państw członkowskich, które jeszcze tego nie uczyniły, by szybko podjęły środki na rzecz jak najpełniejszego wdrożenia przedmiotowych decyzji ramowych. Ponadto wzywa ona państwa, które dokonały transpozycji w sposób nieprawidłowy, do rewizji i dostosowania swoich krajowych przepisów wykonawczych do przepisów zawartych w decyzjach ramowych.