KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.08.2004
COM(2004) 562 końcowy

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie wzajemnego uznania środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności

(przedstawiona przez Komisję)

{SEC(2004) 1046}

SPIS TREŚCI

1. Dlaczego Komisja przedstawia Dokument 3

1.1. Identyfikacja problemu 3

1.2. Konieczność podjęcia działań 3

1.3. Możliwe rozwiązanie 4

2. Proces konsultacji 4

3. Cele niniejszego Dokumentu Rządowego 5

3.1. Rozszerzenie debaty na szerszy krąg uczestników 5

3.2. Koncentracja na wzajemnym uznaniu środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności 5

3.3. Zbadanie możliwości podjęcia działań 5

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie wzajemnego uznania środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności

Celem niniejszej Zielonej Księgi jest stworzenie podstawy dla dyskusji o przygotowaniu propozycji Komisji w sprawie nowego instrumentu prawnego dotyczącego wzajemnego uznawania decyzji sądów związanych ze środkami nadzoru przedprocesowego niepolegającymi na pozbawieniu wolności. *Dokument Roboczy Komisji* związany z Zieloną Księgą (SEC(2004) 1046) zawiera szczegółową analizę odpowiedniej podstawy prawnej w tym zakresie oraz opinię Komisji o tym, jak należy stworzyć taki instrument.

1. DLACZEGO KOMISJA PRZEDSTAWIA ZIELONĄ KSIĘGĘ.

1.1. Identyfikacja problemu

Nadmiernie częste stosowanie (i długość) aresztu przed procesem jest jedną z głównych przyczyn przeludnienia więzień. Z powodu ryzyka ucieczki podejrzani niezamieszkali na stałe w kraju często przebywają w areszcie, natomiast rezydenci korzystają ze środków alternatywnych.

Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa, areszt w oczekiwaniu na proces należy uważać za środek wyjątkowy; jak najszerzej należy stosować środki nadzoru przedprocesowego niepolegające na pozbawieniu wolności. Jednak różne rozwiązania alternatywne dla aresztu istniejące w prawie krajowym (np. zgłaszanie się na policje lub zakaz podróżowania) nie mogą obecnie być transponowane ani przenoszone między państwami, ponieważ państwa nie uznają decyzji sądów zagranicznych w tym zakresie.

Wprowadzenie instrumentu prawnego umożliwiającego Państwom Członkowskim UE wzajemne uznawanie środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności pomoże w zmniejszeniu liczby aresztantów niebędących rezydentami w Unii Europejskiej. Jednocześnie wprowadzenie takiego instrumentu umocni prawo do wolności i domniemania niewinności w Unii Europejskiej jako całości (tzn. *wspólnym* obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości) i zmniejszy ryzyko nierównego traktowania podejrzanych niebędących rezydentami.

1.2. Konieczność podjęcia działań

Istnieje wyraźny mandat do podjęcia działań w tym zakresie na podstawie środków 9 i 10 *Programu środków w celu wdrożenia zasady wzajemnego uznawania decyzji w sprawach karnych* z listopada 2000[1] (zwanego dalej "programem wzajemnego uznawania"), który przyjęto na wniosek Rady Europejskiej z Tampere. Szczegóły tego mandatu są podane w rozdziale 2.2.1.3. Dokumentu Roboczego Komisji.

[1] Dz.U. C 12, 15.1.2001, str. 10.

Konieczność działania na szczeblu europejskim podkreślił Parlament Europejski w kilku uchwałach. Została ona również zidentyfikowana przez kilka innych organów do spraw współpracy regionalnej, takich jak Rada Europy i Komisarz Państw Morza Bałtyckiego. Podkreśliło ją także kilka organizacji pozarządowych zajmujących się tą dziedziną.

1.3. Możliwe rozwiązanie

Główną ideą nowego instrumentu w zakresie wzajemnego uznawania środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności jest zastąpienie aresztu środkiem nadzoru niepolegającym na pozbawieniu wolności i przeniesieniu tego środka do Państwa Członkowskiego, w którym podejrzany stale przebywa. Umożliwi to nadzór nad podejrzanym w jego zwykłym środowisku do czasu rozpoczęcia procesu w obcym Państwie Członkowskim. Dokument Roboczy Komisji omawia różne sposoby realizacji tej idei.

W celu zapewnienia zgodności z środkiem nadzoru niepolegającym na pozbawieniu wolności nowy instrument musi przewidywać jako środek ostateczny mechanizm przymusowego powrotu podejrzanego niewspółpracującego do państwa, w którym toczy się proces, w razie konieczności przy użyciu siły. Sprawne funkcjonowanie nowego instrumentu zapewnia samo istnienie takiej możliwości, a nie rzeczywiste jej wykorzystanie. Należy podkreślić, że w braku możliwości odwołania do środków przymusu istnieje ryzyko (w krótkim i w długim terminie), że dana kategoria osób w ogóle nie skorzysta ze środków alternatywnych. Dokument Roboczy Komisji uwzględnia również różne aspekty takiego mechanizmu przymusu.

2. PROCES KONSULTACJI

Niniejsza Zielona Księga jest *trzecim krokiem* procesu konsultacji w sprawie środków stanowiących alternatywę dla aresztu.

Pierwszym krokiem było stworzenie i rozesłanie *kwestionariusza* dotyczącego aresztu i środków alternatywnych wobec takiego aresztu w celu identyfikacji ewentualnych przeszkód we współpracy między Państwami Członkowskimi w tej dziedzinie. Następnie 15 Państw Członkowskich przedstawiło odpowiedzi na kwestionariusz. Podsumowanie odpowiedzi dotyczących między innymi środków zapobiegawczych innych niż pozbawienie wolności (alternatywnych wobec aresztu) i kar stosowanych w przypadku ich nieprzestrzegania (wymaganych zgodnie ze środkiem 9 programu wzajemnego uznawania) zawiera Dokument Roboczy Komisji (załącznik 2).

Drugim krokiem było napisanie *Dokumentu do Dyskusji* na podstawie odpowiedzi na kwestionariusz i zorganizowanie *spotkania ekspertów*. Dokument do Dyskusji (z 24 kwietnia 2003 r.), który rozesłano do wielu ekspertów w zakresie aresztu i środków alternatywnych wobec takiego aresztu w Państwach Członkowskich UE (i państwach przystępujących w tym czasie), proponuje między innymi wprowadzenie tak zwanego europejskiego nakazu zgłaszania się do organu władzy jako środek nadzoru przedprocesowego niepolegający na pozbawieniu wolności na szczeblu Unii Europejskiej. Ponadto Dokument do Dyskusji rozważa granice i możliwości podjęcia działań w dziedzinie aresztu w ogóle. 12 maja 2003 r. w Brukseli odbyło się *spotkanie ekspertów*. Kilku ekspertów, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych, otrzymało indywidualne zaproszenia, natomiast inni eksperci reprezentowali swoje Państwa Członkowskie. Reprezentowany był także Eurojust. Podczas spotkania omówiono różne aspekty aresztu i alternatywy dla aresztu, zwłaszcza rozważany

przez Komisję europejski nakaz zgłaszania się. Zielona Księga w pełni uwzględnia wynik tego spotkania (więcej szczegółów zawiera Dokument Roboczy Komisji).

3. CELE NINIEJSZEJ ZIELONEJ KSIĘGI

3.1. Rozszerzenie debaty na szerszy krąg uczestników

Głównym celem niniejszej Zielonej Księgi jest rozszerzenie tego procesu konsultacji na szerszy krąg uczestników, między innymi na praktyków, takich jak sędziowie, prokuratorzy, obrońcy, pracownicy służb socjalnych i kuratorskich, zakładów przedaresztanckich i więzień, organizacje zawodowe, koła akademickie, odpowiednie organizacje pozarządowe i władze.

3.2. Koncentracja na wzajemnym uznaniu środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności

Niniejsza Zielona Księga koncentruje się na wzajemnym uznawaniu środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności. Niektóre zagadnienia (pomoc prawna, tłumacze, kategorie wrażliwe, np. dzieci i młodociani, pomoc konsularna/prawo do komunikacji i "list o prawach") zostały już omówione w Zielonej Księdze[2] i propozycji decyzji ramowej Rady w sprawie niektórych praw w postępowaniu.[3] Dokument Roboczy Komisji nie zagłębia się w szczegóły tych zagadnień, o ile nie jest to uważane za konieczne, mimo związku z podstawą prawną aresztu i alternatyw dla niego.

3.3. Zbadanie możliwości podjęcia działań

Wprowadzenia programu wzajemnego uznawania środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności na szczeblu Unii Europejskiej nie można jednak oddzielić od podstawy prawnej stosowania aresztu w ogóle. Należy pamiętać, że środki nadzorcze są z zasady *rozwiązaniem alternatywnym* dla aresztu. Niektóre podstawowe zasady dotyczące aresztu w ogóle dotyczą również *mutatis mutandis* środków nadzoru niepolegających na pozbawieniu wolności. W związku z tym zasady te należy uwzględnić przy tworzeniu instrumentu wzajemnego uznawania i wykonywania środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności.

Dokument Roboczy Komisji bada możliwości podjęcia działań w tym zakresie w świetle aktualnych konwencji, precedensów i prawa krajowego.

---

2 COM(2003) 75 wersja ostateczna.

3 COM(2004) 328 wersja ostateczna.

Komisja zachęca Państwa do skomentowania niniejszej Zielonej Księgi (łącznie z Dokumentem Roboczym Komisji), a zwłaszcza kwestii wymienionych poniżej. Mile widziane będą również uwagi w sprawie zmian w dziedzinie rozwiązań alternatywnych dla aresztu w Państwach Członkowskich (w tym kary stosowane w przypadkach nieprzestrzegania zobowiązania wynikającego ze środka nadzoru niepolegającego na pozbawieniu wolności).

Wymianę poglądów ułatwi witryna internetowa, w której można znaleźć niniejszą Zieloną Księgę i szereg odpowiednich odnośników.

http://europa.eu.int/xxx/livre vert

Odpowiedzi można przesyłać do x x 2004 r., najlepiej na adres:

xxx-livre-vert@cec.eu.int

lub pocztą do:

European Commission

Directorate-General Justice and Home Affairs

Unit D3 – Criminal justice

B-1049 Brussels

Belgia

For the attention of Mr. Thomas Ljungquist

Komisja planuje otwarte posiedzenie w 2004 r.

Pytanie 1:

W związku z negatywnymi konsekwencjami aktualnej podstawy prawnej traktowania podejrzanych niebędących stałymi mieszkańcami kraju w zakresie środków alternatywnych do aresztu:

(a) Czy zgadza się Pan/i ze stanowiskiem Komisji w sprawie wzajemnego uznawania środka nadzoru przedprocesowego niepolegającego na pozbawieniu wolności opisanego w rozdziale 4.3. Dokumentu Roboczego Komisji (tzn. możliwości nadzoru nad podejrzanym w jego kraju stałego pobytu i konieczności wprowadzenia mechanizmu zapewniającego obecność oskarżonego na procesie, o ile nie może on być sądzony zaocznie) w celu zapewnienia pełnej realizacji w całej UE prawa do wolności i domniemania niewinności?

(b) Jeżeli nie, czy istnieją inne rozwiązania?

(c) Proszę je opisać.

(d) Czy mechanizm wzajemnego uznawania środków nadzoru niepolegających na pozbawieniu wolności powinien również objąć lżejsze przestępstwa (tzn. poniżej progu określonego w artykule 2 ust. 1 FD-EAW)?

Pytanie 2:

Czy mechanizm wzajemnego uznawania środków nadzoru niepolegających na pozbawieniu wolności powinien objąć:

- sytuację, gdy podejrzany poddany już takim środkom i pragnący wyjechać tymczasowo lub na stałe do innego Państwa Członkowskiego wnosi o przeniesienie tych środków do tego Państwa Członkowskiego (zgodnie z rozdziałem 4.2.2.3. Dokumentu Roboczego Komisji)?

- Jeżeli tak, to na jakich warunkach?

- Sytuację, gdy podejrzany wyjechał już do innego Państwa Członkowskiego (zgodnie z rozdziałem 4.2.3.1. Dokumentu Roboczego Komisji: "Podejrzany łamiący zobowiązania wynikające ze środka nadzoru przedprocesowego niepolegającego na pozbawieniu wolności" i rozdziałem 4.2.3.2.: "Późniejsze zastosowanie środków nadzoru niepolegających na pozbawieniu wolności")?

- Jeżeli tak, to na jakich warunkach?

Pytanie 3:

(a) Czy nowy instrument powinien obejmować postanowienie w sprawie szczególnego środka nadzoru przedprocesowego niepolegającego na pozbawieniu wolności, takiego jak europejski nakaz zgłaszania się, ewentualnie połączonego z zakazem wyjazdu, zgodnie z powyższym opisem?

(b) Czy właściwe jest pozwolenie organowi *wydającemu* na decydowanie o zastosowaniu środków nadzoru przedprocesowego niepolegających na pozbawieniu wolności w fazie nadzoru (zgodnie z prawem jego kraju) lub o tym, w jaki sposób podejrzany powinien wykonywać europejski nakaz zgłaszania się (tzn. jak często powinien się zgłaszać, do jakiego organu itp.)?

(c) Czy właściwsze byłoby umożliwienie organowi *wykonawczemu* wyboru odpowiednich środków przymusu zgodnie z prawem jego kraju, a organowi wydającemu tylko określenie celu nadzoru?

(d) Czy właściwy jest model Eurobail?

Pytanie 4:

(a) Czy nowy instrument powinien przewidywać obowiązkowe przyczyny odmowy w przypadku amnestii, prawomocnego wyroku i innych prawomocnych decyzji lub w związku z wiekiem odpowiedzialności karnej?

(b) Czy inne przyczyny odmowy przewidziane w artykule 4 FD-EAW są właściwe w sytuacji nakazu przeniesienia środków alternatywnych?

(c) W szczególności, czy organ wykonawczy powinien mieć prawo do odmowy wykonania z powodu braku podwójnej karalności?

Pytanie 5:

Czy mogłyby być przewidziane warunki wykonania nakazu przeniesienia środków alternatywnych inne niż:

-powrót do Państwa stałego pobytu w celu odbycia wyroku?

-możliwość rewizji w przypadku dożywotniego pozbawienia wolności?

Pytanie 6:

(a) Czy organ wydający powinien określać zobowiązanie (związane z trzema "klasycznymi zagrożeniami"), które miałby wykonać podejrzany w ramach środka nadzoru przedprocesowego niepolegającego na pozbawieniu wolności w formie (zgodnie z tym, co powiedziano powyżej) umożliwiającej organowi wykonawczemu podjęcie decyzji o środkach przymusu innych niż zatrzymanie w przypadku ich nieprzestrzegania?

(b) Czy organ wykonawczy powinien być zobowiązany do informowania o (rażących) naruszeniach zobowiązań związanych z "trzema klasycznymi zagrożeniami"?

(c) Czy organ wykonawczy powinien mieć prawo do zastosowania aresztu w przypadku nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z środka nadzoru i zatrzymać podejrzanego do rozpoczęcia procesu, czy też organ ten powinien niezwłocznie przekazać podejrzanego organowi wydającemu?

(d) Czy udział podejrzanego za pośrednictwem połączenia wideo z wykonującego Państwa Członkowskiego może zastąpić jego fizyczną obecność w postępowaniu przed organem wydającym dotyczącym (tylko) zagadnienia, czy może on zostać aresztowany w wydającym Państwie Członkowskim?

(e) Jak należy postąpić, jeżeli organy: wydający i wykonawczy różnią się w opiniach o tym, czy osoba naruszająca zobowiązanie powinna zostać aresztowana lub czy zagrożenie można wyeliminować, nakładając nowe zobowiązanie?

(f) Czy mechanizm powrotu podejrzanego z wykonującego Państwa Członkowskiego do wydającego Państwa Członkowskiego ma być stosowany zarówno w fazie nadzoru, jak i w fazie procesu?

(g) Czy organ wydający powinien określić zobowiązanie do pojawienia się na procesie lub/i możliwość zaocznego sądzenia podejrzanego, jeżeli nie pojawi się on na procesie i czy powinna być wymagana zgoda podejrzanego, zanim mógłby on skorzystać ze środka alternatywnego w wykonującym Państwie Członkowskim?

(h) Czy organ wykonawczy powinien być upoważniony do opóźnienia powrotu podejrzanego w fazie nadzoru i w fazie procesu?

(i) W szczególności, czy organ wykonawczy powinien mieć możliwość opóźnienia powrotu podejrzanego o popełnienie kolejnego przestępstwa na jego terytorium?

,