KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 29.8.2006
SEK(2006) 1080

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

Załącznik do

wniosku dotyczącego decyzji ramowej Rady

w sprawie zastosowania europejskiego nakazu nadzoru w postępowaniu przedprocesowym pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej

{KOM(2006) 468 wersja ostateczna}

PODSUMOWANIE OCENY WPŁYWU

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

PODSUMOWANIE OCENY WPŁYWU

PODSUMOWANIE

1. Wprowadzenie

Od kilku lat w programie prac Komisji znajduje się możliwość przedłożenia decyzji ramowej w sprawie wzajemnego uznawania środków nadzoru przedprocesowego. Ewentualna decyzja ramowa w tej dziedzinie została omówiona podczas trzech spotkań ekspertów (w latach 2003, 2004 i 2005), jak również w różnych dokumentach do dyskusji, z których najważniejszym była zielona księga[1] i dołączony dokument roboczy służb Komisji.[2] Komisja otrzymała także szereg odpowiedzi i uwag państw członkowskich oraz członków społeczeństwa obywatelskiego na ten temat.[3]

Podczas procesu konsultacji stało się oczywiste, że dostępne dane statystyczne dotyczące liczby osób objętych środkami nadzoru przedprocesowego nie dostarczają wystarczających informacji dla potrzeb wniosku w tej dziedzinie. Aby dostarczyć Komisji dalszych danych statystycznych w celu ustalenia, czy decyzja ramowa stanowiłaby wartość dodaną, podjęto decyzję o przeprowadzeniu konsultacji z wykonawcą zewnętrznym. Wykonawca zewnętrzny dostarczył narzędzi metodologicznych zgodnych z wytycznymi Komisji i podręcznikiem na temat oceny wpływu oraz przeprowadził zintegrowaną ocenę bezpośredniego i pośredniego wpływu szeregu opcji politycznych, które opisano w uzasadnieniu do wniosku („ocena wp ływu”[4]).

2. Liczba osób zatrzymanych w areszcie przedprocesowym w kraju, którego nie są mieszkańcami, objętych zakresem nowego instrumentu

Ocenia się, że w każdym roku kalendarzowym prawie 10 000 obywateli UE przebywa w areszcie przedprocesowym w krajach UE innych niż ich kraj stałego pobytu. W dowolnym momencie aresztowi przedprocesowemu w krajach innych niż ich kraj stałego pobytu podlega około 4500 obywateli UE.

Informacja ta opiera się na analizie istniejących statystyk sądownictwa karnego i informacji uzyskanych bezpośrednio od władz państw członkowskich w ramach niniejszego badania. Pe łne informacje i założenia stanowiące podstawę oceny liczby obywateli UE przebywających w areszcie przedprocesowym podano w załączniku 1 do oceny wpływu.[5]

Niektórzy z 10 000 corocznie zatrzymywanych obywateli UE zostaliby zatrzymani, nawet gdyby byli mieszkańcami kraju, w którym są podejrzani o popełnienie przestępstwa. Jeśli charakter przestępstwa jest szczególnie poważny i/lub uznaje się, że podejrzany mógłby być

[1] COM(2004) 562 wersja ostateczna.
[2] SEC(2004) 1046.
[3] Dostępne na stronie: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
[4] str. 6-8.
[5] str. 36-38.

niebezpieczny, gdyby pozostał na wolności, stosuje się areszt przedprocesowy zarówno w kraju stałego pobytu, jak i „za granicą” w innych państwach członkowskich UE.

Konieczne jest zatem oszacowanie, ilu obywateli UE przebywających w areszcie przedprocesowym jest oskarżonych o popełnienie bardzo poważnych przestępstw, w związku z czym ich przeniesienie do kraju stałego pobytu w okresie przedprocesowym byłoby mało prawdopodobne. Wobec braku ustalonych danych statystycznych w tej dziedzinie, za takie poważne przestępstwa uznano morderstwo, gwałt i rozbój. W oparciu o dane z kilku krajów oceniono, że aż 80 % obywateli UE obecnie przebywających w areszcie przedprocesowym mogłoby podlegać nakazowi przeniesienia przedprocesowego i środkom alternatywnym wobec aresztu przedprocesowego.[6]

Zatem, zakładając, że podstawa dowodowa do ścigania podejrzanych lub wszczęcia post ępowania jest podobna we wszystkich państwach członkowskich, w przypadku aż 80 % obywateli UE podlegających aresztowi przedprocesowemu w państwie członkowskim innym ni ż kraj ich stałego pobytu możliwe byłoby zastosowanie alternatywnych środków nadzoru przedprocesowego. Sugeruje to, że rocznie aż **8000 obywateli UE niebędących mieszka ńcami kraju, w którym przebywają w areszcie przedprocesowym,** mogłoby podlegać alternatywnym środkom przedprocesowym.

3. Problemy i kwestie, w obliczu których stają obywatele UE zatrzymani w areszcie przedprocesowym

Istnieje zagrożenie, że **obywatele UE niebędący mieszkańcami kraju, w którym przebywaj ą w areszcie przedprocesowym**, będą w nim przebywać częściej niż obywatele tego kraju. Dzieje się tak, gdyż sądy uznają, że ryzyko ucieczki jest większe z powodu braku więzi spo łecznych z krajem, w którym osoby takie są oskarżone o popełnienie przestępstwa. Ważnym przyczynkiem dla tej percepcji może być brak możliwych do sprawdzenia i dostępnych sądowi wydającemu nakaz informacji. Ocena ryzyka dla sądu w „obcym” kraju jest niełatwym zadaniem. Mogą pojawić się problemy z interpretacją i tłumaczeniem kluczowych dokumentów, istnieje ryzyko wystąpienia ksenofobii i różnic kulturowych przy akceptowaniu dowodów dotyczących podejrzanego z innego kraju. Kolejnym problemem jest konieczność oparcia się przez sąd na dokumentach pisemnych, podczas gdy obywatele danego kraju mogą powoływać świadków ustnych zeznających na ich korzyść. Dokumenty pisemne nie mogą zostać zakwestionowane, w związku z czym sąd może przypisać im mniejszą wagę.

Dowodem na istnienie tej tendencji są dane z tabeli 3.1 (dotyczącej oceny wpływu[7]). Ukazują one, że odsetek obywateli UE objętych aresztem przedprocesowym jest ogólnie znacznie wy

---

[6] Wniosek ten oparto na danych uzyskanych z Niderlandów i Finlandii, gdzie około 40 % osób przebywających w areszcie przedprocesowym przedstawiono zarzuty morderstwa, gwałtu lub rozboju. Jednakże po bliższej analizie okazało się, że liczba obywateli UE, na których ciążyły takie zarzuty, by ła dwukrotnie mniejsza od liczby mieszkańców kraju. W Niderlandach 4,4 % wszystkich obywateli UE podlegających aresztowi przedprocesowemu nie było mieszkańcami kraju, ale tylko 3,2 % oskarżonych o morderstwo, gwałt czy rozbój nie było mieszkańcami. W Finlandii analogicznie 8,5 % wszystkich obywateli UE podlegających aresztowi przedprocesowemu nie było mieszkańcami tego kraju, ale tylko 2,2 % oskarżonych o morderstwo, gwałt czy rozbój. Przypuszcza się zatem, że tylko 20 % obywateli UE przebywających w areszcie przedprocesowym w kraju, którego nie są mieszkańcami, zostałyby postawione zarzuty popełnienia poważnych przestępstw, w przypadku których prawdopodobne byłoby wykluczenie możliwości zastosowania nakazu przeniesienia przedprocesowego.

[7] str. 8.

ższy niż odsetek liczby wszystkich więźniów. W niektórych krajach różnica między liczbą obywateli UE przebywających w areszcie przedprocesowym a liczbą obywateli UE wśród wszystkich więźniów jest uderzająca.

Obywatele UE przebywający w areszcie przedprocesowym mogą także stanąć w obliczu problemów językowych oraz problemów związanych ze zrozumieniem systemu prawnego, odmiennego od systemu w ich kraju. Skutki wystąpienia problemów językowych i oddalenia od zapewniającej wsparcie rodziny i przyjaciół podczas pobytu w areszcie przedprocesowym w „obcym" kraju mogą być poważne, takie jak na przykład trudności w przygotowaniu właściwej obrony.

Takie przypadki dyskryminacji stwarzają wyraźne zagrożenie dla wspólnej przestrzeni wolno ści, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jednego z głównych celów Unii Europejskiej i jej pa ństw członkowskich.

Jak pokazano w tabeli 3.2 (dotyczącej oceny wpływu[8]), średni czas trwania aresztu przedprocesowego wynosi 5,5 miesiąca, choć występują duże rozbieżności pomiędzy pa ństwami członkowskimi (od 42,5 dnia do 365 dni). Taka rozbieżność, a w szczególności bardzo długie średnie okresy trwania aresztu w niektórych państwach członkowskich, stanowią przykłady dyskryminacji, jakiej mogą doświadczyć obywatele UE. Aresztanci są nie tylko przetrzymywani w warunkach, jakich mogliby nie doświadczyć w kraju stałego pobytu, ale również okres ich przetrzymywania może być dłuższy od okresu, jaki musieliby spędzić w areszcie jako podejrzani w kraju stałego pobytu. Istnieją także inne rozbieżności dotyczące warunków aresztu przedprocesowego; choć nie stanowią one formy dyskryminacji, są niezgodne z celem, jakim jest rozwijanie europejskiej przestrzeni wolności i sprawiedliwości. Należą do nich: rodzaj przestępstwa, w przypadku którego stosuje się areszt przedprocesowy i warunki odosobnienia.

Zdaniem jednej z osób badanych w ramach konsultacji, „(..) głównym problemem w państwach członkowskich jest nadużywanie i nadmierna długość aresztu przedprocesowego (…) błędnie stosuje się tradycyjne testy wykorzystywane do podjęcia decyzji o udzieleniu zwolnienia warunkowego (…) innymi przyczynami nadmiernej długości aresztu przedprocesowego są zaległości w rozpatrywaniu spraw, biurokracja lub niewystarczające środki (…)".

4. Koszty

Wiele osób przebywających w areszcie przedprocesowym zostaje ostatecznie uniewinnionych. Na przykład w Wielkiej Brytanii w 2003 r. ze wszystkich osób, które spędziły przynajmniej czę ść okresu przed procesem w więzieniu (czyli w areszcie przedprocesowym), uniewinniono 22 % mężczyzn i 19 % kobiet. Zaledwie 49 % mężczyzn i 40 % kobiet ostatecznie zostało skazanych na karę pozbawienia wolności (więzienia), co oznacza, że w przybliżeniu 1 aresztant przedprocesowy na pięciu zostaje uniewinniony. Tabela 3.3 (dotycząca oceny wpływu[9]) podaje odsetek wyroków skazujących i uniewinniających w innych państwach członkowskich UE, gdzie wartości te znacząco się różnią.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze szacunki, że około 10 000 obywateli UE przebywa w areszcie przedprocesowym w kraju, którego nie są mieszkańcami, należałoby oczekiwać, że około

[8] str. 10.
[9] str. 11-12.

20 %, czyli około 2000 osób, zostanie uniewinnionych. Koszty finansowe związane z aresztem przedprocesowym tych 2000 osób wyniosłyby około 22 mln EUR (przy założeniu, że indywidualne koszty wyniosą około 11 000 EUR, przy średniej długości okresu aresztowania 5,5 miesiąca x 2000 EUR).

Areszt przedprocesowy pociąga za sobą również koszty dla władz publicznych. Tabela 3.4 (dotycząca oceny wpływu[10]) przedstawia dane dla kilku państw członkowskich UE dotyczące średniego miesięcznego i rocznego kosztu aresztu przedprocesowego. Przetrzymywanie jednej osoby w więzieniu kosztuje około 3000 EUR miesięcznie. Przy założeniu, że około 8000 obywateli UE przebywających w areszcie przedprocesowym w kraju, którego nie są mieszka ńcami, może zostać potencjalnie przeniesionych do kraju stałego pobytu, bieżący koszt przetrzymywania ich w więzieniu w ramach aresztu przedprocesowego wynosi około 132 mln EUR (8000 osób x 3000 EUR miesięcznie x 5,5 miesiąca – średnia długość aresztu przedprocesowego).

Natomiast środki alternatywne wobec aresztu przedprocesowego są o wiele bardziej opłacalne niż pobyt w więzieniu.

5. Ocena preferowanej opcji politycznej

Zgodnie z uzasadnieniem, najlepsza opcja polityczna to „nowy instrument prawny dotyczący wzajemnego uznawania środków nadzoru przedprocesowego przewidujący szczególny mechanizm powrotu lub mechanizm przeniesienia przedprocesowego”.

5.1. Korzyści wynikające z preferowanej opcji politycznej

Opcji politycznej, w przypadku której wzajemne uznawanie jest wspierane przez mechanizm egzekwowania prawa w celu zmniejszenia ryzyka ucieczki podejrzanego przed wymiarem sprawiedliwości, można przypisać następujące korzyści:

– *Zapewnienie praw jednostki i równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.* Wybór omawianej opcji politycznej zapewniłby, że obywatele UE przebywający w areszcie przedprocesowym w kraju, którego nie są mieszkańcami, nie doświadczaliby dyskryminacji w okresie przedprocesowym w państwach członkowskich i nie byliby traktowani w inny sposób niż w kraju stałego pobytu.

– *Obniżenie hipotetycznych kosztów błędu wymiaru sprawiedliwości*. Obecnie aż 10 000 obywateli UE spędza rocznie średnio 5,5 miesiąca w areszcie przedprocesowym w kraju, którego nie są mieszkańcami. W przypadku preferowanej opcji politycznej, gdyby wzajemnie uznawano transgraniczne alternatywne środki nadzoru, znaczący odsetek tych osób mógłby uniknąć długiego okresu aresztu przedprocesowego, związanego ze znaczącymi kosztami, także w postaci utraty przychodów.

– *Zmniejszenie ryzyka ucieczki.* Jeśli wzajemne uznawanie alternatywnych środków nadzoru przedprocesowego byłoby wsparte mechanizmem wdrożenia, ryzyko ucieczki podejrzanego zostałoby zmniejszone. Ryzyka takiego oczywiście nie da się wyeliminować, ale można je zmniejszyć dzięki mechanizmowi egzekwowania prawa.

[10] str. 12-13.

– *Obniżenie kosztów aresztu.* Jest bardzo prawdopodobne, że ta opcja polityczna spowoduje częstsze stosowanie przedprocesowych środków nadzoru wobec obywateli UE przebywających w areszcie w kraju, którego nie są mieszkańcami. Dzi ęki temu można oczekiwać znaczącego spadku kosztów aresztu (i znacznie mniejszego przepełnienia więzień).

– *Wpływ na współpracę sądową i policyjną.* W ramach tej opcji politycznej można oczekiwać, że władze sądownicze będą musiały podjąć bliską współpracę w zakresie wdrażania środków nadzoru przedprocesowego. Współpraca policji będzie musiała by ć jeszcze bliższa, ponieważ można oczekiwać, iż organy policyjne odegrają znaczącą rolę w procesie wdrażania środków nadzoru (np. zgłaszania się na policję) i zapewnienia ich wykonania, jeśli podejrzany nie stawi się na rozprawie.

5.2. Koszty związane z preferowaną opcją polityczną

Jedną z kwestii rozważanych przy ocenie opłacalności środków alternatywnych wobec aresztu przedprocesowego jest koszt zapewnienia, że obywatele UE przebywający w areszcie w kraju, którego nie są mieszkańcami, po odesłaniu do kraju stałego pobytu stawiliby się przed sądem. Obecnie znaczny odsetek obywateli UE przebywających w areszcie w kraju, którego nie są mieszkańcami, pozostaje w areszcie w kraju, w którym są oskarżeni o popełnienie przest ępstwa, z uwagi na ryzyko, że nie stawią się przed sądem.

Jeśli wprowadzony zostanie instrument dotyczący wzajemnego uznawania środków nadzoru przedprocesowego, i osoby takie zostaną odesłane do ojczystego kraju w ramach alternatywnych środków nadzoru, można oczekiwać, że niektóre z nich zbiegną i nie stawią się przed sądem. W takich przypadkach dzięki mechanizmowi egzekwowania prawa osoby te przebywałyby w areszcie w kraju stałego pobytu i zostałyby bezpiecznie przewiezione z powrotem do kraju, w którym ma się odbyć proces. Koszty związane z egzekwowaniem prawa obejmowałyby następujące elementy:

– Wynagrodzenie policjantów eskortujących podejrzanego – można przewidywać, że potrzebne będą średnio 3 osoby na 2 dni.

– Koszty przelotu policjantów (średnio 600 EUR).

– Koszty zakwaterowania policjantów (średnio 100 EUR).

Można zatem przypuszczać, że koszty związane z koniecznością zapewnienia przez organy policyjne stawiennictwa podejrzanego przed sądem będą znaczne, i prawdopodobnie będą musiały zostać poniesione przez organy policyjne kraju stałego pobytu podejrzanego.

Jednakże przy ocenie kosztów związanych z preferowaną opcją polityczną należy także wziąć pod uwagę zastosowanie techniki w postępowaniu przedprocesowym. W szczególności należy uwzględnić zastosowanie wideokonferencji podczas postępowania przedprocesowego. Pomysł ten jest wspierany w ramach Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych, która stanowi, że możliwe jest przesłuchanie świadka w drodze wideokonferencji, jeśli nie narusza to podstawowych zasad prawa. W niedawnym sprawozdaniu analizującym praktykę w dziedzinie przepisów prawnych w zakresie dowodów w postępowaniu karnym w UE stwierdzono, że większość państw członkowskich dysponuje urządzeniami pozwalającymi na gromadzenie materiałów dowodowych w drodze wideokonferencji.[11] Ponadto kilka państw cz

łonkowskich podało, że analizuje obecnie procedury pozwalające na przedstawianie dowodów w drodze wideokonferencji w celu ich wprowadzenia lub dokonuje ich przeglądu. W ramach badania ustalono również, że uznanie dowodów uzyskanych w drodze wideokonferencji jest dopuszczalne, jeśli np. świadek przebywa za granicą.

W przypadku, gdy obywatel UE podlega alternatywnym środkom nadzoru przedprocesowego w kraju, którego nie jest mieszkańcem, zastosowanie sprzętu do wideokonferencji w post ępowaniu przedprocesowym mogłoby umożliwić znaczną obniżkę kosztów w niektórych sytuacjach, jak na przykład:

– Jeśli podejrzany nie przestrzega warunków alternatywnych środków nadzoru przedprocesowego, władze państwa, w którym ma odbyć się proces, zwykle organizują przesłuchanie celem podjęcia decyzji o sankcjach związanych z naruszeniem warunków. Jeśli urządzenia do wideokonferencji są wykorzystywane w kraju stałego pobytu, umożliwia to zaoszczędzenie kosztów podróży podejrzanego do kraju, w którym odbywa się proces i ewentualnie kosztów towarzyszącego mu personelu w kraju stałego pobytu.

– W wielu państwach członkowskich podejrzany musi regularnie i wielokrotnie podczas postępowania przedprocesowego stawiać się na policji i w prokuraturze. Jeśli taki podejrzany zostanie przeniesiony do swojego kraju stałego pobytu i poddany alternatywnym środkom nadzoru przedprocesowego, będzie musiał podczas post ępowania przedprocesowego odbywać podróże do państwa, w którym będzie miał miejsce proces. Jeśli jednak w takich okolicznościach wykorzysta się sprzęt do wideokonferencji, pozwoli to zaoszczędzić podejrzanemu koszty podróży do pa ństwa, w którym odbywa się proces.

Podsumowując, zastosowanie urządzeń do wideokonferencji pozwoliłoby na maksymalne zwi ększenie prawdopodobieństwa obniżki kosztów w ramach preferowanej opcji politycznej.

5.3. Proporcjonalność i europejska wartość dodana

W następujących dziedzinach można wykazać istnienie wartości dodanej UE dzięki wzajemnemu uznawaniu środków nadzoru przedprocesowego.

Ta opcja polityczna oferuje rozwiązanie problemów zaistniałych w obecnej sytuacji w zakresie aresztu przedprocesowego, w której działania państw członkowskich są w oczywisty sposób niewystarczające i niezbędna jest interwencja na poziomie UE. Odsetek obywateli UE przebywających w areszcie przedprocesowym jest o wiele wyższy niż odsetek obywateli UE w łącznej liczbie więźniów. Prawdopodobieństwo oskarżenia obywateli UE przebywających w areszcie w kraju, którego nie są mieszkańcami, o popełnienie poważnych przestępstw (jak morderstwo, gwałt czy rozbój) jest także mniejsze niż w przypadku obywateli danego kraju. Mimo to podlegają oni aresztowi przedprocesowemu w stopniu niewspółmiernym i za przest ępstwa, w przypadku których obywatele danego kraju podlegaliby raczej alternatywnym środkom, a nie aresztowi. Wzajemne uznawanie środków nadzoru przedprocesowego między państwami członkowskimi UE niewątpliwie przyczyniłoby się do wyeliminowania takiej

[11] „Badanie dotyczące przepisów prawnych w zakresie dowodów w postępowaniu karnym w Unii Europejskiej" („The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union"), Towarzystwo Prawnicze Anglii i Walii (*The Law Society of England and Wales*), sprawozdanie podsumowujące, październik 2004 r.

dyskryminacji wobec obywateli UE przebywających w areszcie w kraju, którego nie są mieszkańcami i zapewniłoby sprawiedliwość ponad granicami państw. W przeciwnym razie b ędzie się utrzymywać obecna sytuacja, w której podstawowe zasady systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w państwach członkowskich UE prowadzą do dyskryminacji obywateli UE przebywających w areszcie w kraju, którego nie są mieszkańcami.