



Co dalej po przekazaniu? Praktyka stosowania europejskiego nakazu aresztowania

Joanna Smętek, adw. Marcin Wolny

Problemem jest to, że europejski nakaz aresztowania nie jest postrzegany przez pryzmat praw i wolności człowieka – to słowa jednego z uczestników seminarium pt. „Europejski nakaz aresztowania w praktyce”, które najlepiej obrazują funkcjonowanie ENA na poziomie Unii Europejskiej. Seminarium zorganizowane przez Helsińską Fundację Praw Człowieka (dalej: HFPC) na początku września 2016 r. było częścią projektu dotyczącego praktyki stosowania nakazu „Beyond Surrender”, w którym uczestnicy HFPC.



Źródła europejskiego nakazu aresztowania¹

Swoboda przepływu osób w jej obowiązującej formie stanowi jeden z filarów Unii Europejskiej. Ale oprócz wielu dobrych aspektów swoboda ta niesie też pewne zagrożenia dla stabilności społeczeństw Europy. Jednym z nich jest m.in. niekontrolowane przemieszczanie się osób ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości, co znacznie utrudnia walkę z przestępczością.

Na potrzebę znalezienia rozwiązania tego problemu zwróciła uwagę Rada Europejska obradująca w 1999 r. w fińskim Tampere. Wskazano wtedy na konieczność zniesienia procedur ekstradycyjnych między państwami członkowskimi i wprowadzenia prostego mechanizmu wydawania osób uchylających się od wykonania kary. W ocenie Rady tradycyjne procedury powinny zostać zastąpione procedurą przyspieszonej ekstradycji, zawierającej jednak gwarancje zabezpieczające przed jakimkolwiek uszczerbkiem dla rzetelności procesu karnego.

¹ Część poświęcona źródłom ENA z niewielkimi zmianami została zaczerpnięta z tekstu pt. *Europejski nakaz aresztowania* przygotowanego na potrzeby seminarium przez Joannę Smętek i adw. Marcina Wolnego przy wsparciu merytorycznym adw. Katarzyny Wiśniewskiej.

Nowa instytucja rodziła się powoli. Jej powstanie przyspieszyły jednak zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r. Dwa miesiące po zamachu Rada Europejska obradująca w Laeken podjęła decyzję o przyjęciu ENA. Miał to być kamień milowy na drodze do pełniejszej współpracy karnej państw członkowskich i wzajemnego uznawania orzeczeń. Decyzja Ramowa Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (dalej: Decyzja ramowa 2002/584) została wydana 13 czerwca 2002 r.² Państwa członkowskie zostały zobligowane do wprowadzenia należytych środków prawnych w tym zakresie do 31 grudnia 2003 r.

Wdrożenie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych, której jednym z przykładów stała się Decyzja

² Decyzja Ramowa Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawo_eu/ue2/32002f0584pl.pdf (dostęp: 24 listopada 2016)

ramowa 2002/584, od samego początku zakładało, że państwa członkowskie mają wzajemne zaufanie do swoich systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Zakres wzajemnego uznawania orzeczeń w znacznym stopniu zależał jednak od szeregu czynników, w tym mechanizmów mających na celu zagwarantowanie praw podejrzanych lub oskarżonych oraz wspólnych minimalnych norm niezbędnych dla ułatwienia stosowania zasady wzajemnego uznawania.

Pierwszym krokiem ku zagwarantowaniu praw podejrzanych i oskarżonych w ramach procedur ENA było przyjęcie Decyzji ramowej Rady 2009/299/WSiSW z 26 lutego 2009 r.³ Kolejnym krokiem zapewniającym odpowiedni poziom przestrzegania praw procesowych w postępowaniu karnym były dyrektywy wydawane przez Unię Europejską w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych, które ustanawiały minimalne normy w zakresie tłumaczenia⁴, prawa do informacji⁵, dostępu do adwokata⁶ oraz pomocy prawnej⁷.

3 Rada Unii Europejskiej, Decyzja ramowa Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. zmieniająca decyzje ramowe 2002/584/WSiSW, 2005/214/WSiSW, 2006/783/WSiSW, 2008/909/WSiSW oraz 2008/947/WSiSW i tym samym wzmacniająca prawa procesowe osób oraz ułatwiająca stosowanie zasady wzajemnego uznawania do orzeczeń wydanych pod nieobecność danej osoby na rozprawie, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2009.081.01.0024.01.POL (dostęp: 9 listopada 2016).

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32010L0064> (dostęp: 9 listopada 2016 r.)

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3A-OJ.L_.2012.142.01.0001.01.POL (dostęp: 9 listopada 2016)

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0048&from=EN> (dostęp: 9 listopada 2016).

7 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych, którzy zostali pozbawieni wolności, oraz w sprawie pomocy prawnej w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52013PC0824> (dostęp: 9 listopada 2016)

Jednak pomimo przyjęcia norm minimalnych nie umilkły krytyczne głosy postulujące wprowadzenie zmian w praktyce stosowania nakazu. W głównej mierze pochodziły one z krajów tzw. starej Unii, które zostały zasypane dużą liczbą ENA pochodzących z nowych państw członkowskich. Kontrowersje te doprowadziły do sporządzenia w 2014 r. przez Parlament Europejski raportu wzywającego do reformy procedury stosowania ENA⁸.

Ten raport, a w szczególności wyrażone w nim wątpliwości i krytyka, jak też orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁹, stanowiły punkt wyjścia dla seminarium przeprowadzonego przez HFPC w ramach projektu „Beyond Surrender”. Celem seminarium było zdiagnozowanie, które elementy procedury stosowania ENA niosą największe zagrożenie dla praw i wolności jednostek. Obecni na spotkaniu prawnicy zajmujący się tą problematyką zastanawiali się nad możliwymi zmianami w funkcjonowaniu ENA.

Główne problemy polskiej praktyki

Zebrani na seminarium prawnicy wskazywali te same lub podobne problemy do tych wymienionych w raporcie Parlamentu Europejskiego. Jednym z głównych problemów w praktyce stosowania ENA jest brak podwójnej reprezentacji. Z perspektywy profesjonalnego pełnomocnika niezwykle ważne jest to, by ścigany miał zapewnioną pomoc prawnika w chwili wydawania ENA. Tylko na tym etapie można skutecznie podawać w wątpliwość zasadność wydania nakazu. W większości przypadków osoba ścigana nie wie jednak, że toczy się w jej sprawie postępowanie o wydanie ENA. Natomiast po wydaniu

8 Parlament Europejski, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie przeglądu europejskiego nakazu aresztowania (2013/2109(INL)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0174&language=PL&ring=A7-2014-0039 (dostęp: 9 listopada 2016).

9 Patrz np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 28 lipca 2016 r. w sprawie *J.Z. p. Prokuraturze Rejonowej Łódź-Śródmieście*, C-294/16; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 maja 2016 r. w sprawie *Pawła Dworzeckiego*, C-108/16 PPU; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 5 kwietnia 2016 r. w sprawach *Aranyosi i Căldăraru*, C-404/15, C 659/15 PPU; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie *Cipriana Vasile Radu*, C-396/11.

ENA możliwości jego kwestionowania w państwie wykonania są już mocno ograniczone. Ma to przede wszystkim związek z charakterem tej instytucji, a nie wadą prawa na poziomie krajowym.



Kolejnym z problemów podnoszonych przez uczestników seminarium było nieprzestrzeganie przez państwa członkowskie zasady proporcjonalności. Wyrażano obawę, że ta zasada nie jest w praktyce stosowana, co powoduje, że europejskie nakazy aresztowania są wydawane w sprawach „błahych”. Jako przykład podawano m.in. nieopłacone faktury. Jeden z uczestników seminarium szacował wręcz, że błahe sprawy stanowią 80-90% postępowań, w których wydano ENA.

Źródeł zasady proporcjonalności w polskich przepisach należy szukać w Kodeksie postępowania karnego (dalej: k.p.k.). W myśl art. 607b k.p.k. wydanie ENA jest niedopuszczalne, jeśli nie wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie ustawa przewiduje, że wydanie ENA jest dopuszczalne, o ile sankcja karna grożąca osobie poszukiwanej przekracza jeden rok pozbawienia wolności lub orzeczona wobec danej jednostki kara pozbawienia wolności jest dłuższa niż cztery miesiące. Obecni na spotkaniu prawnicy wskazywali w tym kontekście na dwa problemy. Przede wszystkim nie jest jasne, co oznacza

sformułowanie „interes wymiaru sprawiedliwości”. Ponadto druga z przesłanek niedopuszczalności wydania ENA ustanawia tak niski próg, że nakaz można wydać w odniesieniu do niemal każdego przestępstwa.

Z drugiej strony, jak zauważył jeden z uczestników, zasada proporcjonalności pozostaje do pewnego stopnia w konflikcie z zasadą legalizmu, która stanowi podstawę polskiego postępowania karnego (art. 10 k.p.k.). Zatem organ powołany do ścigania przestępstw jest obowiązany do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego, a oskarżyciel publiczny także do wniesienia i popierania oskarżenia, w przypadku każdego, nawet drobnego czynu, który jest ścigany z urzędu. Co więcej, zaniechanie wydania ENA w konkretnych sprawach mogłoby stawać w sprzeczności z zasadą, że nikt, poza przypadkami przewidzianymi w prawie krajowym lub międzynarodowym, nie może zostać zwolniony z odpowiedzialności za popełnione przestępstwo.

Uczestnicy wskazywali ponadto na brak poszanowania zasady specjalności, która zakazuje ścigania osób przekazanych w ramach ENA za inne przestępstwa nieobjęte treścią samego nakazu. Problem z przestrzeganiem tej zasady w kontekście polskiej praktyki jest na tyle poważny, że jeden z uczestników seminarium nazwał go „fikcją”. Jednocześnie część z zebranych podnosiła, że samo sformułowanie tej zasady w Decyzji ramowej 2002/584 nie jest czytelne.

Statystyki uzyskane przez HFPC z Ministerstwa Sprawiedliwości w trybie dostępu do informacji publicznej wskazują, że w Polsce większość ENA jest wydawana w celu wykonania zawieszonych kar pozbawienia wolności. Jak wskazali zebrani adwokaci i radcowie prawni, taka sytuacja ma często miejsce, gdy sprawca nie naprawił szkody albo nie wypełnił obowiązku kontaktu z kuratorem. Niektórzy z uczestników seminarium zauważali w tym kontekście, że to zjawisko ma związek z niską świadomością prawną społeczeństwa oraz pewnym rodzajem lekko-myślności lub wręcz lenistwa po stronie osób, wobec których orzeczono zawieszenie kary. Nie są one np. świadome, że kontakty z wyznaczonym przez sąd kuratorem mogą utrzymywać za pomocą środków komunikowania się na odległość.

Podczas seminarium wskazywano wreszcie na problem praktyki polskich sądów, zgodnie z którą dozór elektroniczny odbyty zagranicą nie jest zaliczany na poczet kar wykonywanych w Polsce. Zgodnie z obecnym brzmieniem k.p.k. wysokość kary pozbawienia wolności jest redukowana o okres, w którym osoba była faktycznie pozbawiona wolności przed przekazaniem do Polski. Ale jak wynika z orzecznictwa polskich sądów, termin „pozbawienie wolności” nie uwzględnia okresu dozoru elektronicznego powiązanego z ENA. W opinii prawników obecnych na seminarium taka interpretacja powoduje nierówne traktowanie osób, tym bardziej że dozór elektroniczny jest w Polsce sposobem wykonywania kary pozbawienia wolności. Przypomniano jednak, że kwestia ta była ostatnio przedmiotem orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C 294/16, wydanego w trybie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zgłoszone przez polski sąd¹⁰, i zakończyła się jasnym sformułowaniem, iż dozór taki nie podlega zaliczeniu na poczet kary.

Bariery związane z nastawieniem i przygotowaniem profesjonalistów

Zdaniem uczestników seminarium wymienione wyżej problemy wydają się nie wynikać bezpośrednio z wadliwej legislacji na poziomie krajowym, lecz są raczej rezultatem wadliwej praktyki. Ta ostatnia jest z kolei kształtowana m.in. przez bariery związanych z nastawieniem lub brakiem wiedzy wśród podmiotów uczestniczących w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Prawnicy zebrani na seminarium wskazywali, że pewne dostępne instytucje prawne, które mogłyby ograniczyć nadużywanie ENA, nie są wykorzystywane lub są stosowane niechętnie. Należą do nich m.in. przesłuchanie przez konsula, list żelazny lub przekazanie wyroku do wykonania w innym państwie. Jeden z uczestników przyznał, że stosowanie alternatywy dla ENA jest w praktyce czasochłonne oraz trudniejsze, podczas gdy użycie ENA wymaga o wiele mniej pracy po stronie organów wymiaru sprawiedliwości.

W dyskusji wyraźnie ujawniło się też przekonanie prawników, że sędziowie są niechętni, a być może także pozbawieni

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 28 lipca 2016 r. w sprawie J.Z. p. *Prokuraturze Rejonowej Łódź-Śródmieście*, C-294/16.

odpowiednich narzędzi, by twórczo interpretować prawo, szczególnie gdy w sprawie pojawia się element międzynarodowy. Wyrażono przy tym obawę, że wśród sędziów brakuje systemowego podejścia do stosowania ENA, a w szczególności interpretacji związanych z nim zagadnień przez pryzmat przepisów Konstytucji RP, w tym art. 55, oraz międzynarodowych standardów praw człowieka.



Istniejące problemy są pogłębiane przez takie bariery instytucjonalne, jak brak odpowiedniej specjalizacji wśród sędziów i prokuratorów. Co gorsza, jak wskazał jeden z uczestników, przepisy, które dotyczą ENA, są zawarte w końcowej części k.p.k. i nie poświęca się im wiele uwagi zarówno w programie studiów prawniczych, jak i aplikacji przygotowujących do wykonywania zawodu.

Bariery prawne oraz potencjalne rozwiązania

Mimo że prawo krajowe nie stanowi głównego źródła problemu, niektórzy z uczestników seminarium wskazywali, iż można próbować wprowadzić pozytywne zmiany lub uzupełnić obecne przepisy o nowe elementy. Jako jeden z głównych braków w ramach regulacji dotyczących ENA przywołano nieobecność instrumentu umożliwiającego podważenie ENA po jego wydaniu, takiego jak np. zażalenie czy skarga na wydanie, które dostępne byłoby w państwie wykonania nakazu.

Uczestnicy seminarium zastanawiali się też nad modyfikacją przesłanek niedopuszczalności wydania ENA, a w szczególności ideą podniesienia minimalnego zagrożenia karą lub wymiaru kary do odbycia. W trakcie dyskusji nie udało się jednak osiągnąć zgody co do tego, że takie rozwiązanie byłoby rzeczywiście użyteczne. Niektórzy z zebranych wskazywali, że w istocie problem leży w nieumiejętnej praktyce stosowania prawa. Uczestnicy zadawali też pytania o uzasadnienie dla przyjęcia takiego, a nie innego poziomu minimalnego zagrożenia karą lub wysokości kary pozostałej do odbycia.

Pojawiła się także propozycja ustanowienia w porządku krajowym katalogu przestępstw, w odniesieniu do których dopuszczalne byłoby wydanie ENA. Propozycja ta została jednak poddana krytyce jako nadmiernie kazuistyczna i niemożliwa w praktyce do zrealizowania w sposób pełny i trwały. Wśród rozwiązań pozalegislacyjnych prawnicy wskazywali zaś na potrzebę szkolenia i odpowiedniej edukacji prawników w zakresie prawa Unii Europejskiej.

Seminarium „Europejski nakaz aresztowania w praktyce” jest jednym z pierwszych działań podjętych przez HFPC w ramach europejskiego projektu „Beyond Surrender”. Koordynatorem przedsięwzięcia jest organizacja Fair Trials Europe, prowadząca działania na rzecz ochrony prawa do rzetelnego procesu. Oprócz HFPC projekt realizują także partnerzy z Litwy, Rumunii i Hiszpanii. Finansowanie zostało pozyskane ze środków Unii Europejskiej.

Projekt „Beyond Surrender” zakłada kompleksowy monitoring 20 spraw, w których osoba ścigana została przekazana do Polski na podstawie ENA. W ramach monitoringu HFPC przeprowadzi badania aktowe, obserwacje posiedzeń sądowych, wywiady z osobami ściganymi, ich rodzinami i obrońcami. Monitoring będzie sprawdzał, czy prawa osób przekazanych były przestrzegane, czy zastosowanie ENA było proporcjonalne oraz czy zastosowano tymczasowe aresztowanie lub inny środek zapobiegawczy. HFPC będzie

także prowadziła konsultacje z przedstawicielami instytucji państwowych oraz niezależnymi ekspertami, by stworzyć pełny obraz praktyki dotyczącej ENA.

Podstawowym celem projektu jest zebranie historii i doświadczeń osób ściganych przekazanych do Polski na podstawie ENA, żeby pokazać, jaki wpływ na ich życie wywarło zastosowanie ENA. Podczas monitoringu HFPC chce również zidentyfikować dobre i złe praktyki w zakresie traktowania osób ściganych po przekazaniu, podnosić świadomość prawników dotyczącą praktycznych powiązań między dyrektywami UE ustanawiającymi gwarancje procesowe w postępowaniu karnym a ENA oraz sformułować rekomendacje co do przyszłych regulacji i polityk UE w tym zakresie.

Końcowym rezultatem projektu w Polsce będzie raport krajowy oraz wideo ilustrujące trzy przypadki przekazania. Na poziomie europejskim powstanie raport regionalny oraz dłuższy film przedstawiający wybrane sprawy ze wszystkich krajów uczestniczących.

Joanna Smętek jest prawnikiem HFPC i koordynatorem projektu „Beyond Surrender”.

Adw. Marcin Wolny jest prawnikiem HFPC i badaczem w projekcie „Beyond Surrender”.

