KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 11.11.2009
KOM(2009)624 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie wzajemnego udostępniania przez państwa członkowskie materiału dowodowego w sprawach karnych oraz zapewnienia jego dopuszczalności

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie wzajemnego udostępniania przez państwa członkowskie materiału dowodowego w sprawach karnych oraz zapewnienia jego dopuszczalności

1. WPROWADZENIE

Jednym z celów Unii Europejskiej jest utrzymanie i rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwłaszcza poprzez ułatwianie i usprawnianie współpracy sądowej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi. Różnice w systemach sądowniczych państw członkowskich oraz brak wzajemnego uznawania decyzji sądowych nie powinny utrudniać wymierzania sprawiedliwości w kontekście przestępczości transgranicznej. W związku z powyższym rozwijanie skutecznej współpracy w zakresie uzyskiwania materiału dowodowego w sprawach karnych ma szczególne znaczenie.

Obowiązuje już szereg instrumentów prawnych ustanawiających mechanizmy pozwalające państwom członkowskim na gromadzenie dopuszczalnego materiału dowodowego w sprawach karnych o charakterze transgranicznym. Bliższa współpraca w tym obszarze stanowi podstawę skutecznych dochodzeń i postępowań w sprawach karnych w UE, w związku z czym Komisja zamierza podjąć dalsze działania wspierające taką współpracę. Celem niniejszej zielonej księgi jest przeprowadzenie konsultacji z państwami członkowskimi oraz wszystkimi właściwymi zainteresowanymi stronami w zakresie szeregu istotnych pod tym względem kwestii.

2. KONTEKST

Od momentu wejścia w życie traktatu amsterdamskiego w wielu dokumentach wskazano jasno na potrzebę ułatwienia gromadzenia materiału dowodowego w przypadku spraw o charakterze transgranicznym i działań w kierunku umożliwienia dopuszczalności takich materiałów w sądzie.

W konkluzjach z Tampere[1] uznano zasadę wzajemnego uznawania za podstawę współpracy sądowej, oraz stwierdzono, że wzmożone wzajemne uznawanie decyzji sądowych i orzeczeń oraz niezbędne zbliżenie prawodawstwa ułatwiłoby współpracę pomiędzy władzami oraz ochronę sądową praw jednostki. Uznano również, że zasada wzajemnego uznawania powinna mieć zastosowanie do zarządzeń przyjętych w postępowaniu przygotowawczym, zwłaszcza w przypadkach, które umożliwiłyby właściwym organom szybkie zabezpieczenie materiału dowodowego oraz zajęcie majątku ruchomego, oraz że materiał dowodowy zebrany zgodnie z prawem przez organy jednego państwa członkowskiego powinien być dopuszczony w postępowaniu przed sądem w innym państwie członkowskim po uwzględnieniu mających zastosowanie w tym państwie standardów.

---

[1] Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 15-16 października 1999 r., konkluzje prezydencji, SN 200/1/99 REV 1.

W programie działań na rzecz wdrożenia zasady wzajemnego uznawania[2] stwierdzono, że w odniesieniu do nakazów mających pomóc w uzyskiwaniu materiału dowodowego celem jest zapewnienie jego dopuszczalności, zapobieganie usuwaniu dowodów oraz ułatwienie wprowadzenia nakazów przeszukania lub zajęcia, które to środki umożliwią szybkie zabezpieczanie materiału dowodowego w postępowaniu karnym.

W programie haskim[3] stwierdzono, że dalszy rozwój współpracy sądowej w sprawach karnych ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia odpowiedniej kontynuacji dochodzeń organów ścigania państw członkowskich i Europolu. W programie postuluje się również, by wdrożyć szeroko zakrojony program środków mających na celu wprowadzenie w życie zasady wzajemnego uznawania decyzji sądowych w sprawach karnych, obejmujący decyzje sądowe na wszystkich etapach procedur karnych, takich jak zbieranie i dopuszczalność dowodów, oraz by nadal zwracać uwagę na dodatkowe wnioski w tym zakresie. W planie działania służącym realizacji programu haskiego[4] przewidziano również wniosek w sprawie minimalnych standardów przeprowadzania dowodów, które pozwolą na wzajemne ich dopuszczanie.

W komunikacie Komisji „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”[5] przewidziano między innymi stworzenie szeroko zakrojonego systemu uzyskiwania materiału dowodowego w sprawach transgranicznych. Zgodnie z komunikatem wymagałoby to zastąpienia istniejących w tym obszarze instrumentów prawnych nowym pojedynczym instrumentem, który byłby automatycznie uznawany i stosowany w całej UE, co zachęcałoby państwa członkowskie do natychmiastowej i elastycznej współpracy. Instrument wprowadziłby określone terminy wykonania i ograniczył do maksimum podstawy odmowy. W instrumencie można by ująć zasady w zakresie dowodu elektronicznego oraz europejskiego nakazu doprowadzenia przy uwzględnieniu możliwości, jakie stwarza system wideokonferencji. Ponadto w ramach instrumentu można by również ustanowić minimalne zasady ułatwiające wzajemne dopuszczanie dowodów między państwami, w tym w zakresie dowodów naukowych.

3. OBOWIĄZUJĄCE ZASADY W SPRAWIE UZYSKIWANIA MATERIAŁU DOWODOWEGO W SPRAWACH KARNYCH

Istniejące zasady uzyskiwania materiału dowodowego w sprawach karnych w UE są dwojakiego rodzaju. Z jednej strony istnieją instrumenty oparte na zasadzie wzajemnej pomocy. Wśród nich znajduje się Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych[6], a także układ z Schengen[7] oraz konwencja o wzajemnej pomocy w sprawach

---

2 Program działań na rzecz wdrożenia zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych (Dz.U. C 12 z 15.1.2001, s. 10).

3 Program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1).

4 Plan działania Rady i Komisji służący realizacji programu haskiego mającego na celu wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (Dz.U. C 198 z 12.8.2005, s. 1).

5 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, COM (2009) 262.

6 Europejska konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych z dnia 20 kwietnia 1959 r.

7 Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 19).

karnych[8] wraz z protokołem. Z drugiej zaś strony istnieją instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania, wśród których najważniejsza jest decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu dowodowego[9]. Instrumenty z zakresu wzajemnej pomocy wraz z protokołami obejmują ogólne przepisy dotyczące wzajemnej pomocy oraz zawierają zasady dotyczące konkretnych form wzajemnej pomocy, takich jak przechwytywanie informacji w sieciach telekomunikacyjnych lub użycie systemów wideokonferencji. Wnioski o wzajemną pomoc, co do zasady, są przekazywane bezpośrednio pomiędzy organem wydającym a organem wykonującym. Wnioskowana pomoc jest udzielana najszybciej jak to możliwe z dotrzymaniem terminów wskazanych przez organ wydający, chyba że organ wykonujący odmówi pomocy, powołując się na ważne przyczyny. Aby zapewnić dopuszczalność uzyskanego materiału dowodowego, organy państwa, do którego zwrócono się o pomoc, powinny spełnić wymogi formalne oraz proceduralne wskazane przez organy państwa zwracającego się o pomoc, pod warunkiem, że wymogi te nie są sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa państwa, do którego zwrócono się o pomoc.

Zgodnie z decyzją ramową w sprawie europejskiego nakazu dowodowego zasada wzajemnego uznawania ma zastosowanie w odniesieniu do decyzji sądowych w celu uzyskania materiału dowodowego na potrzeby postępowania w sprawach karnych. Europejski nakaz dowodowy może zostać wydany w celu uzyskania istniejącego materiału dowodowego, bezpośrednio dostępnego w postaci przedmiotów, dokumentów lub danych[10]. Wydawany jest w postaci standardowego dokumentu oraz tłumaczony na oficjalny język państwa wykonującego. Władze kraju wydającego muszą stwierdzić, że podobnym przypadku materiał dowodowy mógłby być uzyskany zgodnie z prawem krajowym, oraz że jest on niezbędny i proporcjonalny w stosunku do celów przedmiotowego postępowania. Nakaz jest uznawany i wykonany w określonym terminie, chyba że ma zastosowanie istotna podstawa odmowy. Weryfikacja podwójnej karalności czynu nie jest konieczna, aby wykonać europejski nakaz dowodowy w przypadku, gdy nie trzeba przeprowadzić przeszukania lub zajęcia, lub jeśli przestępstwo zagrożone jest karą co najmniej trzech lat pozbawienia wolności oraz znajduje się w wykazie przestępstw zawartym w decyzji ramowej. Aby zapewnić dopuszczalność uzyskanego materiału dowodowego, organy państwa wykonującego zobowiązane są spełnić wymogi formalne oraz proceduralne wskazane przez organy państwa wydającego, pod warunkiem, że wymogi te nie są sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa państwa wykonującego.

---

8 Konwencja o wzajemnej pomocy w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej (Dz.U. C 197 z 12.7.2000, s. 1).

9 Decyzja ramowa Rady 2008/978/WSiSW z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych (Dz.U. L 350 z 30.12.2008, s. 72). Kolejnym instrumentem w tym zakresie jest decyzja ramowa Rady 2003/577/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie wykonania w Unii Europejskiej postanowień o zabezpieczeniu mienia i środków dowodowych (Dz.U. L 196 z 2.8.2003, s. 45). Zakres tego instrumentu jest jednak ograniczony do zabezpieczania dowodów w innym państwie członkowskim. Późniejsze przekazanie dowodów pomiędzy odpowiednimi państwami członkowskimi byłoby regulowane instrumentami w zakresie wzajemnej pomocy lub decyzją ramową w sprawie europejskiego nakazu dowodowego.

10 Z uwagi na ograniczony zakres stosowania europejski nakaz dowodowy nie może zostać wydany np. w celu przesłuchania podejrzanego lub świadków, lub też uzyskania informacji w czasie rzeczywistym, np. w postaci przechwytywania informacji w sieciach telekomunikacyjnych lub monitorowania rachunków bankowych, ponieważ tego rodzaju materiał dowodowy – mimo iż jest bezpośrednio dostępny – jeszcze nie istnieje. Europejski nakaz dowodowy nie może być również wykorzystany np. w celu przeprowadzenia analizy istniejących przedmiotów, dokumentów lub danych czy też uzyskania materiału biologicznego, jak np. próbek DNA lub odcisków palców, ponieważ tego rodzaju materiał dowodowy – mimo iż istnieje – nie jest bezpośrednio dostępny bez dalszego dochodzenia lub badań.

4. PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

4.1. Uzyskanie materiału dowodowego

Jak wspomniano powyżej, na istniejące przepisy dotyczące uzyskiwania materiału dowodowego w sprawach karnych w UE składa się szereg współistniejących instrumentów, opartych na dwóch różnych zasadach, a mianowicie zasadzie wzajemnej pomocy oraz wzajemnego uznawania. To właśnie sprawia, że stosowanie przepisów jest uciążliwe i może dezorientować praktyków prawa. Może również powodować, że w przypadku poszukiwanego materiału dowodowego nie zostaną zastosowane najbardziej właściwe instrumenty. Czynniki te mogą utrudniać zatem skuteczną współpracę transgraniczną. Ponadto instrumenty oparte na wzajemnej pomocy mogą być postrzegane jako powolne i nieskuteczne z uwagi na fakt, że nie narzucają obowiązku korzystania ze standardowych formularzy w przypadku wydania wniosku o uzyskanie materiału dowodowego zlokalizowanego w innym państwie członkowskim, nie określają też terminu, w jakim wnioskowana pomoc powinna zostać udzielona. Instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania również mogą być postrzegane jako niezadowalające, ponieważ obejmują jedynie konkretne rodzaje materiałów dowodowych oraz wprowadzono w nich obszerną listę powodów, na podstawie których można odmówić wykonania nakazu.

Zgodnie z postulatami komunikatu „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli" najbardziej skutecznym rozwiązaniem wyżej wymienionych trudności wydaje się zastąpienie istniejących przepisów prawych w zakresie uzyskiwania materiału dowodowego w sprawach karnych jednym instrumentem opartym na zasadzie wzajemnego uznawania, obejmującym wszystkie rodzaje materiału dowodowego. W porównaniu z zakresem stosowania decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu dowodowego nowy instrument obejmowałby również materiał dowodowy, który – mimo iż jest bezpośrednio dostępny – nie istnieje, jak np. zeznania podejrzanych lub świadków czy też informacje uzyskane w czasie rzeczywistym, jak np. przechwytywanie informacji w sieciach telekomunikacyjnych lub monitorowanie rachunków bankowych. Miałby również zastosowanie do materiału dowodowego, który – mimo iż istnieje – nie jest dostępny bezpośrednio bez dalszego dochodzenia lub badań, jak np. analiza istniejących przedmiotów, dokumentów lub danych lub uzyskiwanie materiału biologicznego, np. w postaci próbek DNA lub odcisków palców. Niniejsze konsultacje mają na celu potwierdzić, czy takie podejście jest właściwe.

Należy również zbadać, czy w planowanym instrumencie należy zawrzeć szczegółowe przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów materiału dowodowego. Takie podejście przyjęto w przypadku bieżących instrumentów w zakresie wzajemnej pomocy, które, oprócz przepisów ogólnych mających zastosowanie do wszelkiego rodzaju materiału dowodowego, zawierają również szczegółowe zasady w odniesieniu do wniosków dotyczących określonych form wzajemnej pomocy, takich jak przechwytywanie informacji w sieciach telekomunikacyjnych lub przesłuchanie za pomocą systemu wideokonferencji.

Ponadto należy również sprawdzić, czy rozwiązania charakteryzujące instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania (takie jak np. użycie nakazów zamiast wniosków o pomoc, standardowe formularze nakazu, określone terminy wykonania nakazu oraz bezpośredni kontakt pomiędzy właściwymi organami) powinny mieć zastosowanie w przypadku wszystkich rodzajów materiału dowodowego. Być może nie jest właściwe wprowadzenie np. standardowych formularzy w przypadku przesłuchiwania świadków, lub też stałych terminów w przypadku tworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych. Ponadto podstawy

odmowy, przewidziane w instrumentach opartych na zasadzie wspólnego uznawania, mogą okazać się nieprzydatne w odniesieniu do materiału dowodowego, który można uzyskać bez użycia środków przymusu.

Wreszcie należy zbadać, czy właściwe będzie uzupełnienie któregokolwiek z istniejących lub przyszłych instrumentów o środki nieprawodawcze. Środki takie mogłyby obejmować inicjatywy ukierunkowane na podnoszenie świadomości w zakresie instrumentów wśród praktyków prawa, takie jak opracowanie wytycznych lub przeprowadzenie szkoleń dla praktyków prawa w zakresie stosowania tych instrumentów. Mogłyby również objąć inicjatywy mające na celu zapewnienie prawidłowego wdrożenia planowanych instrumentów, takie jak opracowanie systemów monitorowania i oceny.

4.2. Warunki dopuszczalności materiału dowodowego

Jak wspomniano powyżej, istniejące instrumenty w zakresie uzyskiwania materiału dowodowego w sprawach karnych zawierają zasady mające na celu zagwarantować dopuszczalność materiału dowodowego uzyskanego w innym państwie członkowskim, tj. aby uniknąć niedopuszczenia materiału dowodowego lub ograniczenia jego wartości dowodowej w jedynym państwie ze względu na sposób, w jakim uzyskano ten materiał w innym państwie członkowskim. Zasady te jednak podejmują kwestię dopuszczalności materiału dowodowego jedynie pośrednio i nie określają żadnych wspólnych standardów gromadzenia materiałów dowodowych. Istnieje zatem ryzyko, że istniejące zasady dotyczące uzyskiwania materiału dowodowego w sprawach karnych będą działały skutecznie jedynie w odniesieniu do państw członkowskich o podobnych krajowych standardach gromadzenia materiału dowodowego.

Zgodnie z postulatami komunikatu „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli” najlepszym rozwiązaniem tego problemu wydaje się przyjęcie wspólnych standardów dotyczących gromadzenia materiału dowodowego w sprawach karnych. Niniejsze konsultacje mają na celu potwierdzić, czy takie założenie jest właściwe.

Należy również zbadać, czy, w przypadku potwierdzenia tego założenia, najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie ogólnych standardów mających zastosowanie do wszystkich rodzajów materiału dowodowego, czy też przyjęcie szczegółowych standardów dostosowanych do różnych rodzajów materiału dowodowego. Z uwagi na charakterystykę poszczególnych rodzajów materiału dowodowego pierwsze założenie ograniczałoby się jedynie do uzgodnienia ogólnych zasad, natomiast drugie dopuszczałoby rozwiązanie w postaci bardziej szczegółowych przepisów umożliwiających zbliżenie prawodawstwa.

5. PYTANIA DO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH I WŁAŚCIWYCH ZAINTERESOWANYCH STRON

Aby ustalić najlepszy sposób postępowania, Komisja zwraca się do państw członkowskich oraz wszystkich właściwych zainteresowanych stron o udzielenie odpowiedzi na poniższe pytania.

5.1. Uzyskanie materiału dowodowego

1. Czy generalnie przychylacie się Państwo do rozwiązania polegającego na zastąpieniu istniejących przepisów prawnych w zakresie uzyskiwania materiału dowodowego w sprawach karnych jednym instrumentem opartym na zasadzie wzajemnego uznawania i obejmującym wszystkie rodzaje materiału dowodowego, w tym materiał

dowodowy, który jeszcze nie istnieje lub który nie jest dostępny bezpośrednio bez dalszego dochodzenia lub badań? Dlaczego?

2. Czy Państwa zdaniem byłoby konieczne, by zawrzeć w instrumencie szczegółowe zasady odnoszące się do pewnych rodzajów materiału dowodowego? Jeśli tak, to których? Dlaczego?

3. Czy Państwa zdaniem stosowanie rozwiązań charakteryzujących instrumenty oparte na zasadzie wzajemnego uznawania w odniesieniu do wszystkich rodzajów materiału dowodowego, w tym materiału dowodowego, który jeszcze nie istnieje lub który nie jest dostępny bezpośrednio bez dalszego dochodzenia lub badań, mogłoby być niewłaściwe? Jeśli tak, to które rodzaje materiału dowodowego należy traktować w sposób szczególny? Dlaczego?

4. Czy uważają Państwo, że uzupełnienie instrumentu środkami nieprawodawczymi jest celowe? Jeśli tak, jakimi? Dlaczego?

5. Czy istnieją jakiekolwiek dodatkowe kwestie, które należałoby podjąć? Jeśli tak, to jakie? Dlaczego?

5.2. Warunki dopuszczalności materiału dowodowego

6. Czy generalnie opowiadacie się Państwo za wprowadzeniem wspólnych standardów dotyczących gromadzenia materiału dowodowego? Dlaczego?

7. Czy opowiadacie się Państwo za przyjęciem ogólnych standardów mających zastosowanie do wszystkich rodzajów materiału dowodowego, czy też za przyjęciem bardziej szczegółowych standardów dostosowanych do poszczególnych rodzajów materiału dowodowego? Dlaczego?

8. W przypadku przyjęcia rozwiązania opartego na wprowadzeniu wspólnych standardów, które z nich, Państwa zdaniem, należy uwzględnić? Dlaczego?

9. Czy istnieją jakiekolwiek dodatkowe kwestie, które należałoby podjąć? Jeśli tak, to jakie? Dlaczego?

6. TERMIN NA UDZIELENIE ODPOWIEDZI

Państwa członkowskie oraz właściwe zainteresowane strony powinny przesyłać swoje odpowiedzi dotyczące zagadnień poruszonych w zielonej księdze najpóźniej do dnia 22 stycznia 2010 r. na poniższy adres Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa:

adres pocztowy:
European Commission
Directorate General Justice, Freedom and Security
Attn: Mr Anders AAGAARD
MO59 03/096
B-1049 Brussels
Belgia

adres poczty elektronicznej:
JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Otrzymane odpowiedzi zostaną opublikowane na stronach internetowych. Proszę zapoznać się ze szczegółowym oświadczeniem w sprawie ochrony prywatności załączonym do niniejszego dokumentu konsultacyjnego, zawierającym informacje na temat przetwarzania danych osobowych i treści odpowiedzi. Organizacje zawodowe zachęca się do rejestracji w rejestrze grup interesu prowadzonym przez Komisję (http://ec.europa.eu/transparency/regrin), który ustanowiono w ramach europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości w celu dostarczenia Komisji i ogółowi społeczeństwa informacji na temat celów, finansowania i struktur grup interesów.