



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 7.1.2005
COM(2004) 858 końcowy

SPRAWOZDANIE KOMISJI

dotyczące przeniesienia przepisów decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych

{SEC(2004) 1725}

1. WSTĘP

Wzrost przestępczości transgranicznej oraz rozprzestrzenianie terroryzmu skłoniły Państwa Członkowskie do przyjęcia instrumentu prawnego zapewniającego zharmonizowane prawo, które ustanawia jasne zasady dotyczące tworzenia wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i kierowania nimi. W praktyce nieformalne zespoły tego typu prowadziły już działalność, lecz nie było wspólnego prawodawstwa regulującego ich działania.

Pierwszym krokiem w tym kierunku była Konwencja z 2000 r. o wzajemnej pomocy w sprawach karnych¹ (zwana dalej „Konwencją z 2000 r.”), która dotyczy wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (art. 13), jak również zapewnia szereg innych instrumentów zwalczania przestępczości transgranicznej, takich jak spontaniczna wymiana informacji, dochodzenie tajne, przesyłki kontrolowane, itp.

Ze względu na opóźnienie w ratyfikowaniu Konwencji z 2000 r. Rada przyjęła w dniu 13 czerwca 2002 r. decyzję ramową w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych² (zwaną dalej „decyzją ramową”) celem niezwłocznego zapewnienia środków usprawnienia działalności wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych.

Decyzja ramowa traci moc z dniem wejścia w życie we wszystkich Państwach Członkowskich Konwencji o wzajemnej pomocy w sprawach karnych (art. 5).

Na mocy art. 4 decyzji ramowej Państwa Członkowskie muszą podejmować niezbędne środki w celu przestrzegania przepisów decyzji ramowej w terminie do dnia 1 stycznia 2003 r.

Dnia 28 listopada 2002 r. Rada przyjęła Protokół³ zmieniający Konwencję o Europolu celem umożliwienia pracownikom Europolu uczestnictwa we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych.

Dnia 8 maja 2003 r. Rada przyjęła zalecenie dotyczące wzorcowej umowy utworzenia wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego⁴.

W następstwie ataków terrorystycznych na Madryt w dniu 11 marca 2004 r. Rada Europejska w swej deklaracji z dnia 25 marca 2004 r.⁵ wezwała Państwa Członkowskie do przyjęcia wszelkich niezbędnych środków celem pełnego

¹ Akt Rady z dnia 29 maja 2000 r. ustanawiający, zgodnie z art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, Konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych pomiędzy Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, Dz.U. C 197/1 z 12.7.2000.

² Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, Dz.U. L 162/1 z 20.6.2002.

³ Akt Rady z dnia 28 listopada 2002 r. sporządzający Protokół zmieniający Konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu) oraz Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Europolu, członków jego organów, zastępców dyrektora i pracowników Europolu, Dz.U. C 312/1 z 16.12.2002.

⁴ Zalecenie Rady z dnia 8 maja 2003 r. dotyczące wzorcowej umowy utworzenia wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego (JIT), Dz.U. C 121/1 z 23.5.2003.

⁵ Dokument Rady 7906/04 JAI, 100.

wykonania decyzji ramowej do czerwca 2004 r. oraz zapewnienia, aby przedstawiciele Europolu i Eurojust brali udział w pracach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w możliwie jak największym stopniu.

2. CEL SPRAWOZDANIA ORAZ METODA OCENY

Decyzje ramowe są wiążące dla Państw Członkowskich w zakresie celu, który ma zostać osiągnięty, natomiast wybór formy i metod pozostawiają władzom krajowym. Nie mają one bezpośredniego wpływu.

Ponieważ w ramach trzeciego filaru Komisja nie posiada uprawnień, by wszcząć procedury przeciwko Państwu Członkowskiemu za naruszenie przepisów, niniejsze sprawozdanie – w swym charakterze i celu – ogranicza się do oceny stanu faktycznego podjętych środków wykonawczych.

Komisja przypomniała Państwom Członkowskim o ich obowiązku pismem przesłanym dnia 5 lutego 2003 r. W tym czasie tylko jedno Państwo Członkowskie (Zjednoczone Królestwo) przekazało już informacje na temat wdrożenia. Do dnia 31 grudnia 2003 r. dziewięć Państw Członkowskich (Niemcy, Hiszpania, Włochy, Luksemburg, Austria, Portugalia, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo) dostarczyło Komisji informacji na temat wdrożenia. W kwietniu 2004 r. jedno Państwo Członkowskie (Francja) przekazało informacje na temat wdrożenia, a inne Państwo Członkowskie (Austria) poinformowało Komisję, iż nowe prawo dotyczące wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych ma wejść w życie. W maju 2004 r. Komisja ponownie nawiązała kontakt z Państwami Członkowskimi, które nie dostarczyły żadnych informacji (Belgia, Dania, Grecja, Irlandia oraz Niemcy) i otrzymała odpowiedź od trzech z nich (Belgii, Grecji i Niemiec).

W świetle rozszerzenia dnia 13 kwietnia 2004 r. Komisja skontaktowała się ze przystępującymi Państwami Członkowskimi, zwracając się o udzielenie informacji na temat wykonania decyzji ramowej. Odpowiedzi udzieliło sześć państw (Cypr, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta oraz Słowacja).

Chociaż termin na przedłożenie Radzie sprawozdania został wyznaczony na dzień 1 lipca 2004 r., aby dokonać oceny wdrażania w możliwie jak największej liczbie Państw Członkowskich, uwzględniono kolejne informacje dostarczone do dnia 15 sierpnia 2004 r.

Jedynie trzy Państwa Członkowskie (Dania, Łotwa i Finlandia) przyjęły akty prawne dokonujące transpozycji w terminie wyznaczonym w art. 4 decyzji ramowej, a tylko jedno (Zjednoczone Królestwo) – które również przyjęło część środków dokonujących transpozycji w terminie – na czas przekazało Komisji odpowiednie informacje.

W sumie 14 Państw Członkowskich przekazało Komisji odpowiednie akty prawne (Dania, Niemcy, Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Niemcy, Austria, Portugalia, Finlandia, Szwecja oraz Zjednoczone Królestwo). Żadnych informacji nie otrzymano od pięciu Państw Członkowskich (Estonii, Irlandii, Polski, Czech, Słowenii), a cztery Państwa Członkowskie nadesłały tekst projektu ustawy

(Belgia, Włochy, Cypr i Słowacja), natomiast dwa Państwa Członkowskie poinformowały Komisję, iż przygotowujący jest projekt (Grecja i Luksemburg).

Jakość informacji otrzymanych od Państw Członkowskich przez Komisję ma niewątpliwie wpływ na wartość i terminowość niniejszego sprawozdania. Komisja napotkała wiele trudności, zbierając odpowiednie informacje. Co więcej, prawo krajowe było niepełne i odnosiło się do innych niedostarczonych Komisji przepisów. Ocena uzyskanych informacji uwydatniła fakt, iż nawet w przypadkach, gdzie ustawodawstwo nie jest niezbędne, przydatnym może być wydanie wytycznych i okólników wyjaśniających niektóre istotne kwestie.

Trudności w dokonaniu oceny wynikały również z faktu, iż decyzję ramową stworzono, przejmując art. 13, 15 i 16 bezpośrednio z Konwencji z 2000 r. Przepisy dotyczące wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych uzgodniono w Konwencji z 2000 r. jako część kompleksowego systemu uwzględniającego szereg instrumentów dotyczących współpracy w zwalczaniu przestępczości transgranicznej. Decyzja ramowa w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych nie jest reprodukcją całej Konwencji z 2000 r., co mogło prowadzić – w okresie przejściowym przed wejściem w życie Konwencji z 2000 r. – do niejasności w ramach aspektów związanych z władzami właściwymi do tworzenia zespołów czy też faktem, iż niektóre czynności dochodzeniowo-śledcze (na przykład dochodzenie tajne lub przesyłki kontrolowane, które z pożytkiem może wykonywać zespół) nie są regulowane decyzją ramową.

W świetle powyższego trzeba wziąć pod uwagę fakt, iż Konwencja z 2000 r. została już ratyfikowana przez osiem Państw Członkowskich (Danie, Estonię, Hiszpanię, Łotwę, Litwę, Niderlandy, Portugalię, Finlandię). Niektóre z Państw Członkowskich, które ratyfikowały Konwencję z 2000 r., przyjęły również szczegółowe akty prawne ustanawiające decyzję ramową (Hiszpania, Łotwa, Portugalia, Finlandia), podczas gdy inne wdrożyły decyzję ramową za pomocą prawa ratyfikującego Konwencję z 2000 r. (Dania oraz Niderlandy). Jedno z Państw Członkowskich (Litwa) przekazało jedynie tekst szczegółowego ustawodawstwa krajowego bez załączenia aktu ratyfikującego, a inne (Estonia) nie udzieliło żadnych informacji na temat wdrożenia, pomimo iż ratyfikowało Konwencję z 2000 r.

3. WNIOSKI

Aby dokonać oceny wykonania decyzji ramowej, należy pamiętać, iż Państwa Członkowskie są zobowiązane do przyjęcia nowego ustawodawstwa w zakresie niezbędnym do transpozycji decyzji ramowej. Dlatego też, jeżeli system sądownictwa jako całość już zawiera prawnie wiążące przepisy, które zapewniają pełne stosowanie decyzji ramowej, nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych aktów prawnych. Ponadto nie ma konieczności, aby ustawodawstwo wykonawcze zawierało identyczne sformułowania co decyzja ramowa pod warunkiem, iż wynik końcowy gwarantuje pełne stosowanie przepisów decyzji ramowej i stwarza sytuację prawną, która jest wystarczająco jasna i precyzyjna.

Ogólne rzecz ujmując, wykonanie decyzji ramowej wymagało – w większości Państw Członkowskich – przyjęcia nowego ustawodawstwa lub przynajmniej zmiany niektórych przepisów wewnętrznych.

Niektóre z Państw Członkowskich dokonały transpozycji decyzji ramowej do praw krajowych, zachowując mniej więcej tę samą treść co decyzja ramowa (Hiszpania, Portugalia), podczas gdy inne zmieniły istniejące przepisy bądź też przyjęły ustawodawstwo tworzące nowe przepisy (Dania, Francja, Łotwa, Węgry, Austria, Finlandia, Szwecja).

Jedno z Państw Członkowskich (Zjednoczone Królestwo) stwierdziło, iż jedynie niektóre przepisy wymagały przyjęcia, podczas gdy inne przeniesiono przy pomocy okólnika. Ponieważ okólnik nie jest prawnie wiążący, odpowiednie przepisy uznano za niespełniające decyzji ramowej.

Trzy Państwa Członkowskie (Niemcy, Litwa i Malta) przyjęły stanowisko, iż nie ma potrzeby szczegółowego ustawodawstwa dla wykonania decyzji ramowej.

W jednym Państwie Członkowskim (Niderlandy) obowiązujące ustawodawstwo pozwala tworzyć wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze „w zakresie przewidzianym traktatem lub konwencją”. Ze względu na fakt, iż decyzja ramowa nie jest traktatem ani konwencją, odpowiednie przepisy nie spełniają przepisów decyzji ramowej.

Poniższe wnioski dokonują oceny wdrożenia poszczególnych przepisów decyzji ramowej. Dalsze wyjaśnienia i szczegółowa analiza ustawodawstwa krajowego znajdują się w załączniku 1.

W odniesieniu do **art. 1 ust. 1**, który jest najbardziej istotną częścią decyzji ramowej wystarczy, by ogólny kontekst prawny pozwalał na tworzenie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych jako grup roboczych działających w wymiarze transnarodowym przez ograniczone okresy czasu i mających szczegółowo określone cele. Prawie wszystkie Państwa Członkowskie, w których istniało już odnośne ustawodawstwo wdrożyły ten przepis (Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Węgry, Austria, Portugalia, Finlandia, Szwecja). W kilku z Państw Członkowskich obowiązujące ustawodawstwo czyni odniesienie do pewnej umowy (Hiszpania, Łotwa, Węgry, Austria, Portugalia, Finlandia oraz Szwecja), którą w niektórych przypadkach wskazuje się jako umowę wzorcową przyjętą przez Radę (Austria), a w innych termin ten odnosi się do ogólnych kontaktów pomiędzy właściwymi władzami (Francja, Litwa).

Odnosnie do propozycji składu zespołu zawartej w **art. 1 ust. 2** należy zauważyć, iż obowiązujące ustawodawstwo, gdy odnosi się do umowy lub innego porozumienia między właściwymi władzami, nawet jeżeli nie wspomina o umowie wzorcowej przyjętej przez Radę, z istoty rzeczy dotyczy składu zespołu.

Jeżeli chodzi o **art. 1 ust. 3**, dotyczący kierownictwa zespołu, stosowanego prawa oraz uzgodnień organizacyjnych wystarczy, iż każde z Państw Członkowskich zapewnia zasady, które mają być stosowane w ramach jego granic, nie precyzując, jakie przepisy mają być stosowane w innych Państwach Członkowskich. Niemniej jednak został on w pełni wdrożony jedynie przez dwa Państwa Członkowskie (Hiszpanię i Austrię). Cztery Państwa Członkowskie dokonały przeniesienia tylko niektórych przepisów, takich jak ogólne zasady dotyczące „uprawnień nadzorczych” przyznawanych kierującemu zespołem czy też stosowanego prawa (Francja) lub takich jak przepisy dotyczące kierującego zespołem oraz stosowanego prawa bez

odniesienia do uzgodnień organizacyjnych (Łotwa, Węgry i Finlandia). Akty prawne przyjęte przez inne Państwa Członkowskie (Danie, Niemcy, Litwę, Malte, Niderlandy, Portugalię, Szwecję, Zjednoczone Królestwo) nie podejmują tych kwestii.

Odnosnie **do art. 1 ust. 4** (dotyczącego definicji „członka wspierającego”) należy zauważyć, iż nawet jeżeli żaden przepis nie ustanawia jasno definicji „członka wspierającego”, kiedy ustawodawstwo wykonawcze wspomina o osobach wspierających zespół, wynika jasno z ogólnego kontekstu, że odnosi się to do członków wspólnego zespołu dochodzeniowo-śledczego z Państw Członkowskich innych niż to, na terenie którego zespół prowadzi działania.

Jeden z najistotniejszych aspektów decyzji ramowej dotyczy uprawnień przyznanych członkom wspierającym (**art. 1 ust. 5 i 6**). Ustawodawstwo wykonawcze różni się znacząco w poszczególnych Państwach Członkowskich. W niektórych Państwach Członkowskich czynności, jakie można powierzyć członkom wspierającym, są wyszczególnione i precyzyjnie wskazane (Francja, Malta oraz Finlandia), w innych przepis ten jest bardzo ogólny (Litwa) lub odnosi się do umowy wymaganej do stworzenia zespołu (Hiszpania) czy też innych rodzajów zatwierdzenia przez właściwe władze (Niemcy), bądź do prawa krajowego (Austria), a w jeszcze innych to kierujący zespołem decyduje o tym, jakie uprawnienia można powierzyć członkom wspierającym (Łotwa i Portugalia).

Art. 1 ust. 7 dotyczy przypadku, w którym niezbędne jest podjęcie działań śledczych przez zespół w jednym z Państw Członkowskich współtworzących ten zespół. Przepis ten ma zapobiegać sytuacji, w której wspólnemu zespołowi dochodzeniowo-śledczemu potrzebna jest rekwizycja sądowa. Jedynie trzy Państwa Członkowskie (Hiszpania, Finlandia, Szwecja) zastosowały się do tego przepisu. Jedno z Państw Członkowskich (Zjednoczone Królestwo) ograniczyło środki dochodzeniowe do nakazu przeszukania i nakazu przedstawienia dokumentacji, a większość ustanowionego ustawodawstwa krajowego nie porusza tej kwestii (Dania, Niemcy, Francja, Litwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Portugalia). Jedno z Państw Członkowskich (Łotwa) przyjęło niejasne przepisy, które wydają się nie spełniać art. 1 ust. 7.

Art. 1 ust. 8 dotyczący pomocy ze strony Państwa Członkowskiego, które nie uczestniczy w tworzeniu zespołu lub państwa trzeciego, został w pełni przeniesiony przez dwa Państwa Członkowskie (Hiszpanię i Portugalię), a jedno z Państw Członkowskich (Łotwa) przyjęło niejasne przepisy. Zgodnie z otrzymanymi informacjami pozostałe Państwa Członkowskie nie posiadają odpowiedniego ustawodawstwa dotyczącego art. 1 ust. 8.

Przepisy dotyczące dostarczania informacji (**art. 1 ust. 9**) zostały bezpośrednio wdrożone przez trzy Państwa Członkowskie (Łotwę, Portugalię oraz Szwecję). Niemniej jednak w kilku przypadkach możliwość dostarczania zespołowi przez członków wspierających informacji dostępnych w Państwie Członkowskim wspierającym można wywnioskować z ogólnej wykładni prawa (Hiszpania, Węgry, Austria, Finlandia). Nie znaleziono żadnego odpowiedniego przepisu w ustawodawstwie pozostałych Państw Członkowskich.

Odnosnie do korzystania z zebranych informacji (**art. 1 ust. 10**) można stwierdzić, iż trzy Państwa Członkowskie w pełni zastosowały się do tego przepisu (Hiszpania, Portugalia, Szwecja), a dwa wprowadziły go częściowo (Austria i Finlandia). Jedno z Państw Członkowskich przyjęło przepisy, które nie są zgodne z decyzją ramową (Łotwa).

Jeżeli chodzi o **art. 1 ust. 11** (stwierdzający, iż decyzja ramowa nie narusza żadnych innych obowiązujących przepisów bądź postanowień w sprawie tworzenia lub działania wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych), żadne z Państw Członkowskich nie przedstawiło szczegółowego ustawodawstwa w tej kwestii. Niemniej jednak, jeżeli z aktów wykonawczych nie wynika żaden sprzeczny przepis, należy uznać, iż wszystkie z Państw Członkowskich spełniają art. 1 ust. 11.

Możliwość dopuszczenia osób innych niż przedstawiciele Państw Członkowskich do udziału w działaniach zespołu (**art. 1 ust. 12**) została ustanowiona jedynie przez sześć Państw Członkowskich (Hiszpanię, Łotwę, Węgry, Austrię, Portugalię, Finlandię). W jednym z Państw Członkowskich obowiązujące ustawodawstwo wymienia „przypadki, o których mowa w traktacie międzynarodowym” (Litwa). Pozostałe Państwa Członkowskie nie dokonały przeniesienia tego przepisu.

W odniesieniu do **art. 2** (odpowiedzialność karna) przepisy wykonawcze przyjęło sześć Państw Członkowskich (Dania, Hiszpania, Litwa, Malta, Austria, Zjednoczone Królestwo); jedno z Państw Członkowskich wdrożyło ten przepis częściowo (Niemcy). Pozostałe Państwa nie przyjęły żadnych środków związanych z transpozycją.

Art. 3 (odpowiedzialność cywilna) został w pełni przeniesiony w trzech Państwach Członkowskich (Hiszpanii, Austrii, Portugalii) oraz częściowo przeniesiony w pięciu Państwach Członkowskich (Danii, na Litwie, Finlandii, Szwecji, Zjednoczonym Królestwie). W pozostałych Państwach Członkowskich nie przyjęto żadnego przepisu.

Podsumowując, tylko jedno z Państw Członkowskich przyjęło środki związane z transpozycją, które są w pełni zgodne z decyzją ramową (Hiszpania).

Niemniej jednak należy podkreślić, iż w przypadkach, kiedy obowiązujące ustawodawstwo stanowi o tworzeniu wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w drodze umowy (patrz uwagi na temat art. 1 ust. 1), powinno to zapewnić zadawalające wykonanie decyzji ramowej.

W sprawozdaniu uzupełniającym Komisja uwzględni dalsze dostarczone informacje i zaktualizuje w razie konieczności informacje na temat ustawodawstwa krajowego. W międzyczasie Komisja wzywa wszystkie Państwa Członkowskie do zapewnienia szybkiej i pełnej transpozycji decyzji ramowej w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych i do powiadamiania jej o wszystkich podejmowanych krokach.

Do niniejszego sprawozdania załączono dwa dokumenty robocze służb Komisji - w pierwszym, zgodnie z informacjami zebranymi przez Komisję, ustawodawstwo już przyjęte lub to, które dopiero ma zostać przyjęte w każdym z Państw Członkowskich podlega ocenie w odniesieniu do każdego przepisu decyzji ramowej; drugi zawiera tabelę ze szczegółami na temat przeniesienia każdego artykułu decyzji ramowej do przepisów krajowych.